

# ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

Maria Estela Moreno (Compiladora)

José Alberto Bonifacio (Editor)





# **ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública**

**María Estela Moreno (Compiladora)**

**José Alberto Bonifacio (Editor)**

---



**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**



**SECRETARÍA DE MODERNIZACIÓN  
DEL ESTADO**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
ENTRE RÍOS**

***Estado, Administración y Políticas Públicas. Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública***, María Estela Moreno (compiladora), José Alberto Bonifacio (editor), Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2021

Organización y diagramación: María Teresa Maffei

**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](http://www.aaeap.org.ar)

Correo electrónico: [aaeap@aaeap.org.ar](mailto:aaeap@aaeap.org.ar)

ISBN 978-987-20177-8-1

Estado, Administración y Políticas Públicas : Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública / compilación de María Estela Moreno ; editado por José Alberto Bonifacio; Revisado por María Teresa Maffei. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2021.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-20177-8-1

1. Estado. 2. Administración Pública. 3. Políticas Públicas. I. Moreno, María Estela, comp. II. Bonifacio, José Alberto, ed. CDD 351.09



ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

# ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                                                                                                      |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introducción.....</b>                                                                                                                                                                                                                                             | <b>13</b>  |
| <b>SECCIÓN I. Empleo Público, Capacitación, Formación y Desarrollo .....</b>                                                                                                                                                                                         | <b>15</b>  |
| Estrategias metodológicas para la evaluación de la capacitación. Una reflexión sobre la Diplomatura en Gestión Pública con orientación asuntos jurídicos en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires.<br><b>Por Eray Arce y María Laura Pagani.....</b> | <b>17</b>  |
| Gestionar lo público en tiempos de pandemia: el trabajo remoto en la alta dirección pública. <b>Por Sebastián Barbosa y Diego Pando.....</b>                                                                                                                         | <b>35</b>  |
| La necesaria despolitización del Sistema de Empleo Público.<br><b>Por Carlos Cagnoli.....</b>                                                                                                                                                                        | <b>45</b>  |
| La gestión organizacional de las áreas civiles del Ministerio de Defensa.<br><b>Por Hugo Tomás Cormick.....</b>                                                                                                                                                      | <b>53</b>  |
| El trabajo a distancia como una oportunidad más allá de la pandemia en el Sector Público. <b>Por Martin Cormick .....</b>                                                                                                                                            | <b>71</b>  |
| Ideas para la transformación del Estado en un mundo post-pandemia.<br><b>Por Camila Ferreyra Monge y Celeste Romero.....</b>                                                                                                                                         | <b>81</b>  |
| Experiencia sobre diseño e implementación del Protocolo para Teleasistencia sociolaboral en Covid-19 para el Servicio Penitenciario Bonaerense.<br><b>Por María Elina García, María Teresa Iribar y Noelia Quintans.....</b>                                         | <b>91</b>  |
| La profesionalización en la Administración Pública Municipal en México.<br><b>Por Junior Francisco Guerrero Olvera, Israel Cruz Badillo y Joaquín García Hernández.....</b>                                                                                          | <b>105</b> |
| Algunos hallazgos respecto de la “buena dirección” en la Administración Pública Nacional Argentina. <b>Por Sandra Guimenez.....</b>                                                                                                                                  | <b>113</b> |
| Teletrabajo y administración pública: Nuevos horizontes y configuraciones.<br><b>Por Federico Golodny.....</b>                                                                                                                                                       | <b>129</b> |
| Viejas anomalías, nueva normalidad. <b>Por Mercedes Iacoviello .....</b>                                                                                                                                                                                             | <b>139</b> |
| Formación continua inter pares y gestión de dicho conocimiento.<br><b>Por Ester Kaufman.....</b>                                                                                                                                                                     | <b>147</b> |
| Políticas de empleo público en la Provincia del Chaco. Su evolución entre 1996-2020. <b>Por Cristian Oscar Marengo.....</b>                                                                                                                                          | <b>161</b> |
| El trabajo cooptado: la intermediación como pauta para la gestión de los trabajadores en una burocracia subnacional. <b>Por Valeria Ojeda.....</b>                                                                                                                   | <b>173</b> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Relevamiento sobre condiciones y medio ambiente de trabajo durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires. Análisis de resultados. Por <b>María Laura Pagani María Eray Arce, María Agustina Cacault y Marcos A. Contardo</b> ... | 183 |
| Competencias directivas para innovar en las maneras de innovar. Por <b>Noemí Pulido</b> .....                                                                                                                                                                                                              | 201 |
| La profesionalización en las entidades públicas fiscalizadoras. Por <b>Lizet Ricci</b> .....                                                                                                                                                                                                               | 209 |
| Experiencias de transformación en la gestión de las personas en el Municipio de San Carlos de Bariloche. Por <b>Gabriela Rosenberg</b> .....                                                                                                                                                               | 219 |
| Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI, ¿punto de llegada o punto de partida? Por <b>Eduardo A. Salas</b> .....                                                                                                                                                      | 237 |
| Mapeo y caracterización de los organismos provinciales de fortalecimiento de la administración pública en Argentina. Por <b>Cristhian Seiler y Natalia Rizzo</b> .....                                                                                                                                     | 245 |
| El lugar del INAP en el desarrollo de las capacidades estatales. Una mirada desde la gestión del conocimiento organizacional. Por <b>Norberto Osvaldo Vázquez</b> .....                                                                                                                                    | 259 |
| <b>SECCIÓN II. Ética, Transparencia e Integridad</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                 | 269 |
| Ética Pública aplicada a un escenario Poscovid-19. Por <b>Óscar Diego Bautista</b> .....                                                                                                                                                                                                                   | 271 |
| Pandemia, administración pública y corrupción: estudios de caso en Brasil. Por <b>Murilo Borsio Bataglia y Rita de Cassia Biason</b> .....                                                                                                                                                                 | 277 |
| La ética pública desde los sistemas de integridad. Por <b>Jaime Rodríguez Alba</b> .....                                                                                                                                                                                                                   | 291 |
| <b>SECCIÓN III. Federalismo, Descentralización y Desconcentración</b> .....                                                                                                                                                                                                                                | 311 |
| Política, federalismo y descentralización. Claves para el análisis de las políticas de pandemia en Argentina. Por <b>Aimé Aminahuel</b> .....                                                                                                                                                              | 313 |
| Representativo, republicano y ¿federal? Por <b>Pablo Ceballos</b> .....                                                                                                                                                                                                                                    | 323 |
| Nuevas configuraciones territoriales. Reflexiones en torno a la transición de Juntas de Gobiernos a Comunas en la Provincia de Entre Ríos. Por <b>Luciana Díaz y Fátima Schoenfeldt</b> .....                                                                                                              | 329 |
| Cambios en el federalismo fiscal argentino entre 2015-2019. ¿Tuvieron potencial igualador? Por <b>Antonella Belén Gervagi</b> .....                                                                                                                                                                        | 341 |
| La Descentralización Geográfica para un Desarrollo Equilibrado: Alternativas de Políticas Públicas. Por <b>Dante Sabatto y Juan Ignacio Doberti</b> .....                                                                                                                                                  | 361 |
| El rol del Ente de Coordinación Metropolitana en el proceso de Institucionalización del Área Metropolitana de Rosario. Por <b>Blas Tirabassi y Facundo Torrez Fernández</b> .....                                                                                                                          | 377 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>SECCIÓN IV. Género, Discriminación y Diversidad.....</b>                                                                                                                                                                                                                                  | <b>391</b> |
| Desafíos en las redes de lucha contra las violencias hacia las mujeres: análisis de la Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las mujeres de la Provincia de Córdoba. <b>Por Carla Achilli y Aimé Aminahuel.....</b>                                                             | <b>393</b> |
| Desafíos en la formación de profesionales para la gestión pública con perspectiva de género. El caso de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo. <b>Por Elina Agüero Zavala, Ana Paula Vogel, Pilar Cirera y Rocío Tempesti.....</b> | <b>407</b> |
| Inactividad laboral: la piedra angular entre el estado y las personas en situación de discapacidad (PeSD). <b>Por Cristian Javier Aqueveque Muñoz.....</b>                                                                                                                                   | <b>415</b> |
| Inequidad de género en burocracias estatales: abordaje desde la gestión de los recursos humanos. <b>Por Agustín Ayvazishvili y Milagros Moyano .....</b>                                                                                                                                     | <b>429</b> |
| Empleo público: La inclusión de las personas con discapacidad. <b>Por Sergio Hernán Blogna Tistuzza.....</b>                                                                                                                                                                                 | <b>439</b> |
| Administración en perspectiva de género: un cambio desde el lenguaje. <b>Por Lucrecia Boland y Fernanda Daniela Carro .....</b>                                                                                                                                                              | <b>449</b> |
| 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? <b>Por Liliana Buchner.....</b>                                                             | <b>457</b> |
| Siglo XXI Por la igualdad de género en la Administración Pública. <b>Por María Carmen Buelga Otero.....</b>                                                                                                                                                                                  | <b>475</b> |
| La agenda de género sindical en Mendoza. <b>Por Patricia Gorri y Patricia Lecaro.....</b>                                                                                                                                                                                                    | <b>477</b> |
| Políticas universitarias: enseñar y aprender desde los feminismos, reflexiones en torno a la experiencia de la FcPolit-UNR. <b>Por Rocío Moltoni y Georgina Santervas.....</b>                                                                                                               | <b>501</b> |
| Las políticas públicas dirigidas a mujeres, son políticas públicas ¿con perspectiva de género? El “Plan Por Mí” del Gobierno de la Provincia de Córdoba. <b>Por Emilia Pagola Olcese.....</b>                                                                                                | <b>511</b> |
| <b>SECCIÓN V. Objetivos de Desarrollo Sustentable, Hábitat y Sostenibilidad... 519</b>                                                                                                                                                                                                       |            |
| Políticas públicas integrales para la construcción del hábitat sustentable. <b>Por Alción Alonso Frank.....</b>                                                                                                                                                                              | <b>521</b> |
| Intervención pública-estatal en el espacio urbano y local. <b>Por Matías Galgano, Carlos Moreyra y Jorge Montenegro.....</b>                                                                                                                                                                 | <b>527</b> |
| La Agenda 2030 y la localización de los ODS: una mirada sistémica desde el Plan Integral Casa Común. <b>Por Roxana Goldstein.....</b>                                                                                                                                                        | <b>537</b> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Políticas nacionales de gestión de riesgos de desastres. Iniciativas y experiencias sudamericanas. <b>Por Pablo Kriger</b> .....                                                                                                                                      | 549 |
| La agenda 2030 y la labor legislativa. Políticas de gobierno/políticas de estado. <b>Por Gonzalo Damián Macco</b> .....                                                                                                                                               | 563 |
| El espacio local y sus habitantes: las Representaciones Sociales aplicadas al estudio urbanístico. <b>Por Sakurai Lía Quimie y Miguel Edgardo Trotta</b> .....                                                                                                        | 569 |
| Los Principios Rectores de la Política de Ordenamiento Territorial. <b>Por José Reta y Brenda Faro</b> .....                                                                                                                                                          | 577 |
| La inversión pública como condición necesaria del desarrollo de ciudades policéntricas en el marco del desarrollo urbano integral – El caso de la localidad de Monte Chingolo, Partido de Lanús (2019-2021). <b>Por Miguel E. V. Trotta y Arístides Ossorio</b> ..... | 587 |
| <b>SECCIÓN VI. El Estado, el Gobierno y la Administración Pública</b> .....                                                                                                                                                                                           | 593 |
| La estabilidad de los gabinetes en la Argentina (1862-1930). <b>Por Juan Abal Medina, María Laura Eberhardt y Andrea Ariza</b> .....                                                                                                                                  | 595 |
| ¿A qué se dedicó el Estado en los últimos 40 años? Un análisis basado en la finalidad y función del gasto público consolidado (Nación+Provincias+ Municipios) en el periodo 1980/2017. <b>Por Horacio Cao y Ángel Vaca</b> .....                                      | 613 |
| Economía social y el rol del Estado en la Argentina 1989-2015. (Avance de Tesis: primeros hallazgos). <b>Por Melisa M. Iturriarte</b> .....                                                                                                                           | 639 |
| La Post- Pandemia: De la crisis de legitimidad de los sistemas políticos, económicos y sociales hacia una gobernabilidad sostenible en los órdenes nacionales e internacional. <b>Por Mario Krieger y Juan Carlos Herrera</b> .....                                   | 647 |
| Marketing público: herramientas para mejorar la gestión gubernamental. <b>Por César Ezequiel Leloutre</b> .....                                                                                                                                                       | 661 |
| Populismo y administraciones siglo XX. <b>Por Mercedes Llano</b> .....                                                                                                                                                                                                | 671 |
| Los Consejos Asesores Presidenciales como actores fundamentales en la construcción de Políticas Públicas en Chile. <b>Por César R. López Ojeda y Mauricio A. Barra Ranni</b> .....                                                                                    | 679 |
| Identidad organizacional en el sector público. <b>Por Ricardo María Piñeyro Prins</b> .....                                                                                                                                                                           | 689 |
| Rol del Estado: distribución, ordenamiento macroeconómico y competitividad. La situación en Argentina. <b>Por Jorge Remes Lenicov</b> .....                                                                                                                           | 697 |
| Una mirada sobre los estudios de administración pública en Argentina (2001-2018). <b>Por Anabela Rosconi y Exequiel David Rodriguez</b> .....                                                                                                                         | 703 |
| Experiencia histórica de Internacionalización (americana – europea), entre Villa Regina - Argentina y Cesena – Italia y perspectivas de futuro.                                                                                                                       |     |



|                                                                                                                                                                                                                                                      |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Por Federico Nahuel Vasches Vázquez y Rodolfo Veronesi.....</b>                                                                                                                                                                                   | <b>711</b> |
| <b>SECCIÓN VII. Participación Ciudadana.....</b>                                                                                                                                                                                                     | <b>729</b> |
| Ciudadanos vs políticos: la impolítica al acecho. <b>Por Federico Aranda.....</b>                                                                                                                                                                    | <b>731</b> |
| Del origen de la Gobernanza, a la participación ciudadana directa, y de la participación, al gobierno abierto; evolución de los modelos para la optimización y mejora de la administración pública.                                                  |            |
| <b>Por Joaquín García Hernández y Israel Cruz Badillo.....</b>                                                                                                                                                                                       | <b>739</b> |
| Políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio: un desafío para las gestiones gubernamentales: casos locales en la Mendoza actual.                                                                                              |            |
| <b>Por Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes y Paula Vogel.....</b>                                                                                                                                                                                 | <b>755</b> |
| Mesa de trabajo entre gobernanza local, políticas públicas y comunicación estratégica de la Escuela de Rosario. <b>Por Laura Fabiana Molina.....</b>                                                                                                 | <b>775</b> |
| Modernización administrativa e innovación en la Administración Pública rionegrina: nuevas prácticas y dispositivos de gestión en las agencias gubernamentales.                                                                                       |            |
| <b>Por María Emilia Ocampo, Silvio Castro y Mónica Larrañaga.....</b>                                                                                                                                                                                | <b>787</b> |
| Debates en torno a las buenas prácticas de la gobernanza: transparencia y participación ciudadana en municipios bonaerenses.                                                                                                                         |            |
| <b>Por Ricardo Sebastián Piana, Diego Furnari y Juan Amor.....</b>                                                                                                                                                                                   | <b>799</b> |
| <b>SECCIÓN VIII. Gestión Pública y Políticas Públicas .....</b>                                                                                                                                                                                      | <b>819</b> |
| La gestión por proyectos y por procesos como forma de implementación de políticas prioritarias. <b>Por Adriana Angélica Abello.....</b>                                                                                                              | <b>821</b> |
| Valoración de la prospectiva en una estrategia regional de desarrollo, desde la perspectiva de los técnicos e implementadores. <b>Por Paola Aceituno.....</b>                                                                                        | <b>829</b> |
| Ingreso Básico Universal: Una solución liberal. <b>Por Yari Albano Farías.....</b>                                                                                                                                                                   | <b>839</b> |
| Desafíos en la construcción de un sistema de información sobre la Educación Técnico Profesional en la Provincia de Buenos Aires. <b>Por María de la Paz Aquino, Brenda Frydman, Magdalena Gil García, Juliana Minghetti y Anaclara Raffaele.....</b> | <b>849</b> |
| Normalidad (Los nuevos, viejos desafíos de la gestión pública).                                                                                                                                                                                      |            |
| <b>Por Eduardo David Araujo Duffy.....</b>                                                                                                                                                                                                           | <b>863</b> |
| ¿Qué información produce el Estado y para qué? Reflexiones sobre sus condiciones de preservación y acceso.                                                                                                                                           |            |
| <b>Por Natalia Baez Becker, Nadia Caratti y Mariana Nazar .....</b>                                                                                                                                                                                  | <b>871</b> |
| La COVID-19 en argentina un análisis de la toma de decisión gubernamental.                                                                                                                                                                           |            |
| <b>Por Daniel E. D'Eramo.....</b>                                                                                                                                                                                                                    | <b>885</b> |
| “Hecha la ley, hecha la trampa” Desplazamiento y difusión.                                                                                                                                                                                           |            |
| <b>Por Jorge A. Depetris.....</b>                                                                                                                                                                                                                    | <b>895</b> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Políticas públicas culturales: dispositivos mediadores entre el Estado y las organizaciones artísticas comunitarias. El caso de Puntos de Cultura y Cooperativa La Comunitaria (Rivadavia y La Pampa).                                                                                                       |      |
| <b>Por Clarisa Inés Fernández</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                      | 915  |
| Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana: La coordinación estatal como estrategia para el abordaje territorial de las violencias. El caso del barrio “Grandoli-Gutiérrez” de la ciudad de Rosario.                                                                                               |      |
| <b>Por Marco Gaiero y Ayelén Daniela Posincovich</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                   | 931  |
| Adaptaciones municipales en materia de seguridad. Los desafíos de las localidades intermedias en contexto de pandemia.                                                                                                                                                                                       |      |
| <b>Por Francisco Gielis y Valentín Cañette</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                         | 941  |
| 30 años desde la reforma del Estado, y en veremos.                                                                                                                                                                                                                                                           |      |
| <b>Por Juan Ezequiel Lozano</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                        | 953  |
| Bases Conceptuales para el Desarrollo del sistema de inversión pública.                                                                                                                                                                                                                                      |      |
| <b>Por Alfredo Matas</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                               | 959  |
| La producción en el interior provincial y las políticas públicas.                                                                                                                                                                                                                                            |      |
| <b>Por Daniel Alejandro Medina Walther</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                             | 965  |
| Turismo emergente ¿Supervivencia o nuevas formas? <b>Por Raúl Mura, Darwin Agustín Juliani, Evelyn Sotomayor y Daniela Natalia Martini</b> .....                                                                                                                                                             | 977  |
| Desafíos y dilemas para la reforma de la seguridad en la provincia de Santa Fe.                                                                                                                                                                                                                              |      |
| <b>Por Pablo E. Navarro Urquiza</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                    | 993  |
| Perspectivas, problemas y desafíos para la gestión de las escuelas rurales bonaerenses en el siglo XXI. <b>Por Martina Virginia Oddone</b> .....                                                                                                                                                             | 1005 |
| Construyendo un nuevo presente: la innovación para una gestión colaborativa.                                                                                                                                                                                                                                 |      |
| <b>Por Germán Eduardo Oestmann</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1015 |
| Experiencias de articulación entre la Universidad Pública y el sector público: la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas del Área de Políticas Públicas de la UNCUIYO en organismos públicos. Por <b>Alejandra V. Pereyra, Lautaro Rodríguez Nancu y Alejandro Belmonte</b> ..... | 1021 |
| Análisis de la asignación universal por hijo para la protección social a partir del enfoque de derechos humanos. <b>Por Beatriz Ponti</b> .....                                                                                                                                                              | 1031 |
| Los cambios en las políticas de gestión y su incidencia en el rol de las empresas públicas durante el período 2016-2019.                                                                                                                                                                                     |      |
| <b>Por Manuel Yáñez y Agustín Hoya</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1051 |
| <b>SECCIÓN IX. Tecnologías de Información y Revolución Digital</b> .....                                                                                                                                                                                                                                     | 1071 |
| Digitalización de las administraciones tributarias y derechos de los contribuyentes. <b>Por Alfredo Collosa</b> .....                                                                                                                                                                                        | 1073 |
| Qué se produce y cómo se distribuye en tiempos de Revolución 4.0. <b>Por Malena Espeche y María Florencia Ojea Creppy</b> .....                                                                                                                                                                              | 1085 |
| Estado y desarrollo en las economías digitales: una mirada analítica a nuevas formas de empleo en Argentina. <b>Por María Pía Garavaglia</b> .....                                                                                                                                                           | 1105 |

|                                                                                                                                                                                                                                          |      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Gobernabilidad y pandemia: estrategias y gobernanza en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en contexto de ASPO.<br><b>Por Jessica Miño Chiappino</b> .....                                       | 1117 |
| La gobernanza de la Revolución 4.0: Lo digital es lo político.<br><b>Por María Florencia Ojea Creppy y Malena Espeche</b> .....                                                                                                          | 1137 |
| Pandemia y gobiernos locales: ¿una posibilidad para la mejora de la gestión?<br>Análisis de la Implementación de TICs en la Municipalidad de Villa María,<br>Córdoba. <b>Por María de los Ángeles Romero Ramayo y Andrés Cerón</b> ..... | 1147 |
| <b>Reseña de Autoras y Autores</b> .....                                                                                                                                                                                                 | 1161 |



## Introducción

El II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la AAEAP es la continuación de una saga que comenzó en la ciudad de Rosario en el año 2001, con la realización del Primer Congreso Argentino de Administración Pública, coorganizado con la Asociación de Administradores Gubernamentales, la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR y la Municipalidad de Rosario. En Congreso se continuó cada dos años en Córdoba (2003), Tucumán (2005), Buenos Aires (2007), San Juan (2009), Resistencia (2011) y Mendoza (2013), en todos los casos con el acompañamiento de la AAG, gobiernos y universidades locales. Fue nuevamente Rosario la sede del siguiente encuentro en 2018, esta vez con la AAEAP como organizadora y con la denominación de I Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, realizado en el marco del XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia de la Facultad de Ciencia Política y RRH – Universidad Nacional de Rosario. Estos congresos dieron lugar a la elaboración de cientos de documentos de investigación y exposición de experiencias que se encuentran disponibles para su consulta en [www.aaeap.org.ar/congresos/](http://www.aaeap.org.ar/congresos/)

El congreso de 2018 constituyó el inicio de una nueva etapa, que dos años más tarde tuvo que enfrentar en enorme desafío de llevarse a cabo en el marco de la pandemia, arriesgando su realización en un escenario totalmente novedoso: el de la virtualidad. Muchos otros eventos similares se habían suspendido esperando tiempos mejores. En nuestro caso, la alianza virtuosa con la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Secretaría de Modernización del Estado del Gobierno de Entre Ríos dio lugar a la conformación de un equipo de excelencia para darle concreción. El trabajo de este equipo, caracterizado por el compromiso, el profesionalismo y un sentido de misión fueron claves para que el éxito del congreso.

El II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública se dio continuidad a la idea original de crear y consolidar un espacio que facilite la exposición, el intercambio y el debate de experiencias originadas en la gestión pública en los distintos poderes del estado de todos los niveles de gobierno, así como estudios, aprendizajes y reflexiones producidas en universidades, asociaciones profesionales, equipos de gestión y entidades de la sociedad civil con interés en los asuntos públicos.

En ese marco, la convocatoria apuntó como propósito general contribuir en el desarrollo de las capacidades del Estado y de la Administración para la construcción de una sociedad más justa.

Desde allí, para orientar la producción y el debate se sugirió considerar la situación y perspectivas de la profesionalización de la función pública; las innovaciones que contribuyen a mejorar la gestión de lo público; las experiencias en la adopción y control de las tecnologías que se despliegan en el marco de la 4ta. revolución industrial; la apertura de los gobiernos, y su incidencia en la transparencia y la gestión colaborativa por medio de la participación ciudadana en las políticas

públicas; las cuestiones de igualdad de género, no discriminación y violencia laboral y su tratamiento en las distintas administraciones públicas, entre otros temas relevantes.

A su vez, se propuso que tales orientaciones atendieran el enorme impacto de los cambios que la pandemia global produjo sobre la humanidad y las instituciones en torno a las cuales se organiza la vida en común de las sociedades, vulnerables a causa de la incertidumbre en la crisis, pero también con fortalezas excepcionales para enfrentarla.

La convocatoria concluía subrayando la urgente necesidad de comprender los rasgos característicos del nuevo tiempo, apreciar las tendencias de su evolución y explorar alternativas superadoras para que el Estado, la Administración Pública y las organizaciones de la Sociedad Civil aseguren la efectividad de políticas que hagan posible la inclusión y la equidad en nuestra democracia.

Como fue la impronta de todos los congresos organizados por la AAEAP, la diversidad, el pluralismo y la libertad de expresión caracterizaron esta última edición, y el material que contiene esta publicación así lo prueba. Por ello las opiniones vertidas son de la responsabilidad de los autores, cuyos textos son originales y no editados, y no comprometen la posición de la Asociación sobre los temas tratados.

Tanto organizadores como participantes en este Congreso, conscientes de la enorme tarea colectiva que resta por delante, tenemos la satisfacción de haber aportado positivamente a la misma. Doscientos expositores y expositoras en cincuenta paneles y una veintena de presentaciones de libros y revistas que se conservan en el repositorio audiovisual del canal de la AAEAP en YouTube dan testimonio de esta apreciación.

Este libro digital es el otro testimonio de la riqueza productiva del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, que contiene el resultado de un centenar de ponencias con la intervención de 150 autores y autoras que ejercen la docencia, investigan y desempeñan la función pública.

Agradecemos a Gustavo Badía, Hugo Dalbosco, Eduardo Salas y Ruth Zagalsky por su colaboración en la preparación del material para la publicación, y muy especialmente a María Estela Moreno por la enorme tarea de coordinación realizada y a María Teresa Maffei por la revisión de la estructura de la obra para su edición.

**José Alberto Bonifacio**  
**Vicepresidente de la AAEAP**

## **SECCIÓN I**

### **Empleo Público, Capacitación, Formación y Desarrollo**





# **Estrategias metodológicas para la evaluación de la capacitación. Una reflexión sobre la Diplomatura en Gestión Pública con orientación asuntos jurídicos en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires**

Eray Arce  
María Laura Pagani

## **¿De qué se trata investigar *desde* el Estado?**

En primer lugar y como abordamos en un trabajo anterior (Pagani y Arce, 2017), podemos señalar que las investigaciones realizadas en el Estado pueden ser llevadas adelante por personas que pueden ser parte de la propia organización y/o pertenecer a un área que propicia investigaciones dentro de la propia administración pública, lo que podríamos denominar “tecnoestructura” (Mintzberg, 1992). Asimismo, los estudios pueden ser realizados por un/a investigador/a externo que provenga de Universidades, consultoras, fundaciones y/o asociaciones civiles. En ambos casos, existe una postura teórica y un conjunto de postulados y metodologías que sustentan sus acciones, que se encuentra atravesada por condicionantes históricos, políticos e institucionales (sobre los que volvemos a continuación), y que establecen las posibilidades de abordaje de las investigaciones desarrolladas.

En la mayor parte de los casos de estudio sobre distintas políticas, se trata de investigaciones generadas *desde* la academia sobre alguna política pública, organización estatal, la relación del Estado con la ciudadanía, etc. Sin embargo, además de estudiar el Estado o los estudios sobre el Estado, los y las investigadores/as pueden situarse *desde* el propio Estado para el desarrollo de sus investigaciones. En la presente ponencia compartimos algunas reflexiones a partir de esta segunda alternativa, menos explorada en la bibliografía. Para remitirnos a ella, apelaremos a establecer diferencias y continuidades con las investigaciones del ámbito académico.

En segundo lugar y como señala Doberti (2020), las investigaciones realizadas en el ámbito académico y aquellas enmarcadas en la gestión pública, encuentran sus diferencias respecto a la dimensión temporal, el origen y el uso y difusión de los resultados alcanzados. Respecto de la cuestión temporal, las investigaciones que se llevan adelante dentro del propio Estado suelen estar vinculadas a los ciclos políticos y por ello, resultan ser indagaciones de corto o mediano plazo. En esta línea también Orlansky (2004) señala que forman parte de la secuencia del “ciclo político”

El tema de la dimensión temporal ha sido tratado por otros/as autores. Por ejemplo, Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990), plantean una crítica respecto de la formación académica y las estructuras profesionalistas y científicas que tienden a aislar

a los técnicos de la turbulenta vida política. Afirman que *“Ya no se trata de procesar respuestas con todo el tiempo necesario, aislado en su oficina o en su equipo técnico, combinando y elaborando conocimientos más o menos precisos y “seguros”, enmarcados en la lógica de sus modelos teóricos”* (1990: 118). Este también es un planteo de Andrenacci (2020: 27), quien reconoce *“la desconexión entre el mundo académico y el profesional; los tiempos de la política democrática, y su tiranía respecto de los requerimientos de producción y uso de conocimiento”*. Para Bonicatto Iparraguirre y Fernández *“En las organizaciones estatales conviven entonces lógicas de tiempo diferentes. Las organizaciones transitan por procesos que empiezan y terminan, ciclos de sus conducciones (periodos de gobierno), el tiempo de los proyectos y/o programas que se sostienen, el tiempo de las personas que trabajan en las distintas áreas, el tiempo que marca el ciclo anual que dividen los periodos de vacaciones. Todos ellos son relojes que la significan, múltiples alarmas de las organizaciones (...) En el ejercicio cotidiano de la gestión en las organizaciones existen cientos de ejemplos donde el concepto de oportunidad no es tenido en cuenta”* (2020:73).

Como se observa, la dimensión temporal tiene en estos procesos indagatorios, un componente de alto impacto ya que se busca que la información producida, así como los resultados alcanzados, sean oportunos en términos políticos y de política pública, para la toma de decisiones que permita realizar ajustes mientras se desarrolla o realizar adecuaciones posteriores, para nuevas ediciones de una misma política u otras similares.

Una tercera diferencia podemos encontrarla en el origen de las investigaciones, que se vinculan a la necesidad de la toma de decisiones para la mejora de una política y/o la resolución de una problemática, es decir que tiene una orientación para la aplicación concreta. En esta línea, la investigación evaluativa implica una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas (Nirenberg, Brawerman, y Ruiz, 2000). Es un proceso de carácter permanente que, desde una perspectiva amplia, acompaña todo el ciclo de la política e implica el análisis del desarrollo de procesos, el cumplimiento de las actividades, el logro de los resultados, así como también identifica los obstáculos y dificultades. Brinda información relevante para la toma de decisiones, permitiendo una retroalimentación en la gestión de las políticas y programas. Por su carácter para *“la transformación social”*, Nirenberg, Brawerman y Ruiz afirman que la evaluación debe considerarse como una *“tecnología social”* (2000: 22).

En relación a lo anterior, Doberti (2020) señala dentro de las diferencias entre ambos tipos de investigaciones, el del uso y la difusión de la información que se produce dentro del Estado, que en general no se elabora para la difusión externa, sino como parte de los procesos de aprendizaje institucional.

Por otra parte, recuperamos la perspectiva de Schmukler (2016) quien problematiza acerca de la investigación y la intervención. Para delimitar el alcance de las mismas, menciona tres aspectos centrales: la perspectiva teórica y metodológica que adopta quien investiga; las circunstancias en las que se realiza la investigación y los propósitos del caso (al que nos hemos referido anteriormente).

Respecto de la perspectiva teórica (que podríamos marcar como una cuarta diferencia), se observa que si bien se encuentran presentes en ambos procesos, su lugar y alcance es diferente en las investigaciones académicas y en los procesos de investigación e intervención. En estos casos, se observa que la teoría no ocupa un lugar central en la producción escrita, lo que no implica que esté presente detrás del diseño y de los objetivos de la investigación. Específicamente en estos tipos de investigaciones,

el andamiaje conceptual sustenta desde el diseño metodológico elaborado, las decisiones respecto de las estrategias de investigación, la elaboración de los instrumentos de relevamiento de información hasta el análisis de la misma.

El otro punto que señala Schmukler (2016) es sobre las condiciones, las problematizaremos en tanto condicionantes institucionales<sup>1</sup> que se enmarcan con el uso de la investigación, lo que el autor denomina, “propósito del caso” y que antes señalamos con Doberti (2020). En palabras de Orlansky *“es imposible ignorar que los fines y objetivos de los estudios de evaluación los establecen quienes los solicitan (...) y al focalizar en la potencial utilización de sus consecuencias, los evaluadores realizan decisiones políticas; el conjunto de datos es además interpretado y filtrado a través de los valores de quienes establecen qué es lo significativo (...) la evaluación debe resultar útil en algún sentido y, precisamente, poner el punto en la “utilidad” o “utilización” supone habitualmente algún tipo de cálculo e instrumentación políticos”* (2004: 2). En este sentido Nirenberg, Brawerman y Ruiz aportan que *“es aconsejable que su diseño se realice al mismo tiempo que la formulación del proyecto y que su aplicación sea programada en diferentes momentos del desarrollo de la gestión, de modo que los resultados contribuyan a incorporar ajustes tanto al proyecto como al mismo modelo evaluativo”* (2000: 136).

Como ya se observó, existe una preocupación común en diferentes autores/as por la temporalidad y el uso de la información producida, dado que la evaluación debe generar información para la toma de decisiones y, en este sentido, debe encontrarse ligada al proceso de diagramación de la política. En esta línea de los condicionantes institucionales, Oszlak señala que *“la dinámica de los vaivenes y cambios producidos en la sociedad argentina, la escasa base documental y estadística, las dificultades de acceso a las fuentes, el número comparativamente reducido de especialistas, los magros recursos destinados a la investigación, las limitaciones de los programas de formación de grado y posgrado en el campo de la investigación, la ausencia de un cuerpo establecido de conocimientos sobre determinadas áreas -entre otros factores- han conspirado contra las posibilidades de fortalecimiento de este campo de estudio y afectado la cantidad y calidad de su producción”* (1997: 2).

Por otra parte, creemos que en la actualidad se ha avanzado en la consolidación de este campo de estudio referido a investigaciones sobre el Estado y la administración pública. Un buen ejemplo para citar es el trabajo compilado Barros, Castellani y Gantus (2016) donde se exponen los principales ejes de controversia en los estudios sobre el Estado, el gobierno y la administración pública, en la producción académica en el período 2000-2012 y proponen, a partir de una serie de trabajos relevados y sistematizados, un agrupamiento de estos de acuerdo a la temática principal de discusión. Asimismo, podemos mencionar el avance en relación con los programas de formación de grado y posgrado a partir del trabajo de Díaz, Galano y Curti (2014) donde se plantea el recentramiento de las políticas como objeto de análisis a partir del surgimiento en Latinoamérica de una pluralidad de programas universitarios que la abordan. Asimismo, se pone en foco en el análisis de la enseñanza-aprendizaje en

---

<sup>1</sup> Sobre los condicionantes institucionales recuperamos el planteo de Blois acerca de la autonomía de estos procesos de indagación, que se suponen diferenciales entre el ámbito académico y otros tipos de inserción profesional. *“Si bien es cierto que cada esfera representa condicionamientos diferentes, pensarse en una posición inevitablemente subordinada es un supuesto de los propios sujetos que contribuye a la reproducción de las esferas como escindidas: una dotada de autonomía, las otras fuertemente heterónomas. Por cierto, los condicionantes existen, pero son reforzados por aquellos sociólogos que perciben su ejercicio profesional de un modo que cercena su margen de acción”* (2013: 221). Aunque el autor se refiere a la sociología, creemos que es replicable a otros espacios profesionales, entendiendo que los condicionantes siempre están presentes, independientemente de los ámbitos.

materia de políticas públicas en instituciones públicas y privadas seleccionadas de cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México). Otro autor que ha trabajado la temática es Cormick (2019), quien afirma que en los últimos años ha florecido una mayor cantidad de ámbitos formativos con la creación de nuevas Universidades y que comenzó a desarrollarse una orientación más clara hacia el ámbito público en la formación<sup>2</sup>.

Finalmente, y en quinto lugar, resulta importante reflexionar sobre la dimensión ética presente en este tipo de indagaciones. Fassio y Pascual (2016) distinguen algunos principios éticos primordiales para considerar en las organizaciones públicas. El principio de beneficencia se orienta a establecer el cuidado que se debe tener para no dañar a las personas que trabajan en la organización. En este sentido, los estudios, diagnósticos o evaluaciones no deben afectar los derechos de las personas o incluso su condición laboral. Es por ello por lo que la confidencialidad de los datos es primordial, así como la voluntariedad de las personas para participar del estudio y también con hacerlas partícipes del conocimiento de los resultados obtenidos, como forma de devolución.

Las implicancias éticas también están presentes al momento del diseño del instrumento del relevamiento de información y durante el trabajo de campo, no desviando el objetivo del trabajo de investigación. En este caso Fernández (2000) advierte que la confianza que se adquiere en la organización puede aumentar y disminuir a lo largo del trabajo de campo, si se visualiza, por ejemplo, que se indaga sobre cuestiones sobre las que en la organización no se quiere abordar o si se perciben críticas sobre el funcionamiento de esta o juicios de valor durante la etapa de relevamiento. De esta forma, se destaca la necesidad de enfatizar en el respeto por la organización y las personas que en ella se desempeñan.

Esta dimensión ética presente en este tipo de indagaciones nos lleva a realizar una observación acerca de la actitud “neutral y científica” (Orlansky, 2004) de quien investiga, tanto en la elección de los métodos a utilizar como en el propósito de que las conclusiones resulten de la mayor utilidad en el balance de las políticas. La cuestión por la pretendida “objetividad”, resulta un aspecto central de toda reflexión sobre los procesos de indagación. Dentro del ámbito del Estado, esta preocupación se vincula, como venimos señalando, respecto al rol de quien realiza la investigación y a las posibilidades de producción de conocimiento sobre las propias prácticas, lo cual profundiza la necesidad de establecer estrategias que propicien la vigilancia epistemológica de los procesos de investigación. En esta línea, se destacan las estrategias orientadas a propiciar la incorporación de miradas externas a la institución o la política a estudiar.

Uno de los desafíos metodológicos en este tipo de diseños es administrar equidad en la incorporación de distintas miradas sobre la organización, ya que en la misma existen distintos grupos y lecturas sobre la institución. En esta línea, Schlemelson (1990) destaca la necesidad de mantener una “distancia crítica”, generando un clima de empatía, pero conservando una percepción macro, a fin de evitar tomar parte en las relaciones y/o conflictos internos. Este diálogo de exterioridad/interioridad también se juega en el ámbito de conocer la cultura organizacional, pero no “dejarse atrapar por

---

<sup>2</sup> Cita algunos ejemplos: la Maestría en Auditoría Gubernamental (UNSAM), la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas (UNAJ/UNLA) y la Especialización en Gestión Pública Provincial y Municipal de la Universidad del Nordeste que se transforma en la Maestría en Gestión Pública, la maestría en administración pública de la UBA.

ella”, ya que ello atentaría la capacidad de escucha y análisis de los problemas de la organización (Krieger y Fassio, 2016).

Además, existen procesos de investigación donde se involucra a los sujetos de la institución, independientemente del lugar que ocupan en la estructura (Krieger y Fassio, 2016). Se trata de estudios orientados a la implementación de procesos de mejora o intervención en las organizaciones públicas, impulsados bajo el paradigma de la investigación- acción. Los mismos parten del potencial de los y las actores para participar en la planificación e intervención de las instituciones donde se desempeñan, influenciando en las iniciativas, decisiones y recursos que se implementan. Según los/as autores/as, se trata de un tipo de análisis que complementa la investigación, la labor educativa y la acción para la mejora de los propios lugares de trabajo, suponiendo una transformación de sus condiciones ya que facilitan los procesos de cambio.

A partir de lo enunciado, en el siguiente apartado abordamos el marco contextual y describimos las características y alcances del caso elegido para el análisis.

## **La Diplomatura en Gestión Pública con orientación asuntos jurídicos en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires**

### **Acerca de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires**

La Fiscalía de Estado ejerce la defensa del patrimonio del Fisco. Por mandato constitucional y legal representa a la Provincia, sus organismos autárquicos y cualquier otra forma de descentralización administrativa en todos los juicios en que se controviertan sus intereses, cualquiera sea su fuero o jurisdicción. Paralelamente, ejerce el control de legalidad de las actuaciones administrativas cuya resolución pudiera afectar la hacienda pública. El rol que actualmente desempeña da cuenta del desarrollo evolutivo de sus funciones institucionales, incorporando nuevos enfoques en la defensa de los intereses provinciales (Fiscalía de Estado, 2016).

Se trata de un organismo con 130 años de historia y una imagen institucional prestigiosa en su relación con los tres poderes provinciales, especialmente vinculada al alto grado de formación y especialización técnico-jurídica de los y las profesionales que conforman la Fiscalía. Asimismo, se trata de un organismo con una cultura organizacional vinculada a su historia y sus valores, lo que le imprime características propias que se mantienen y actualizan en el tiempo a través de su transmisión de las antiguas a las nuevas generaciones.

En relación con su planta de personal, la Fiscalía de Estado presentó en 2016 un plantel con estabilidad laboral, profesionalizado y equilibrado en su composición por género. De los y las agentes que conforman la institución, el 98,0% pertenecen a la planta permanente del organismo. De este conjunto, el 23,5% se encuentra desempeñando sus funciones en las diecinueve Delegaciones Fiscales.

En relación con la profesionalización de sus recursos humanos, el 57,6% de los y las agentes poseen estudios universitarios, principalmente en materia jurídica (50,7%). El restante 6,9% de profesionales desarrollan otras disciplinas (contadores/as, ingenieros/as, agrimensores/as, arquitectos/as, martilleros/as, médicos/as, analistas y licenciados/as en sistemas, desarrolladores/as, periodistas, comunicadores, diseñadores/as web y visuales, entre otras disciplinas), cumpliendo un rol fundamental en las áreas de apoyo a la actuación judicial y administrativa.

En oportunidad del diagnóstico organizacional realizado durante 2016 para la elaboración del Plan Estratégico 2016-2020, se observó que se trata de una institución de alto nivel de especialización técnica, donde la formación de los y las agentes son los

pilares que favorecen la formación continua, el desarrollo de la experiencia profesional, la capacidad de aprendizaje y la transmisión de los conocimientos. Al respecto, cabe destacar que el organismo cuenta con una gran cantidad de personal destacado en el ámbito académico y de la docencia dentro del plantel, lo cual constituye una importante fuente de conocimiento y de actualización continua que, junto con el libre acceso a material bibliográfico disponible, contribuye a la formación de agentes profesionales.

Es por esto por lo que durante los últimos cuatro años la institución comenzó a trabajar en el fortalecimiento y consolidación de la capacitación de los recursos humanos, reconociéndola como parte fundamental del desempeño de la organización (Arce, Aón, Cardelli, 2018).

Estos aspectos señalados en todas las entrevistas individuales y grupales realizadas, en el marco de aquel diagnóstico, se vinculan de forma directa con una percepción compartida acerca del prestigio de la institución y el sentido de pertenencia hacia el organismo, que resultan de importancia para contextualizar la política a analizar.

### **La Diplomatura en Gestión Pública con orientación asuntos jurídicos**

Antes de explicar el diseño de evaluación y los principales resultados de la Diplomatura, resulta necesario situar la capacitación en un contexto social determinado (Pain, 1996). Esto implica un análisis previo acerca de la situación inicial, el contexto institucional, el posicionamiento de los actores, los objetivos, la identificación de aspectos que favorecieron u obstaculizaron el desarrollo de la propuesta, es decir, de todo aquello que hace a la puesta en obra de la capacitación.

Las concepciones anteriormente expuestas se materializan en un diseño de actividades de capacitación situadas en las organizaciones públicas, mediante el desarrollo de estrategias y herramientas específicas y considerando un perfil docente adecuado en este sentido. Es decir, pensar en un proceso de capacitación que valore y jerarquice los espacios de formación en el Estado, construyendo conocimientos y habilidades situados en y para las organizaciones públicas. En este mismo sentido, Bonifacio agrega *“Si bien los sistemas de capacitación y desarrollo del personal han sido considerados como un elemento esencial de los sistemas de mérito, con frecuencia no se desarrollaron de manera articulada con planes estratégicos o con las prioridades de las organizaciones gubernamentales (Cordero Nieves, 2010). La vinculación entre las actividades de capacitación y desarrollo, y las destrezas y conocimientos que necesita la organización deben ser parte de una política deliberada para asegurar la posibilidad de impactar positivamente en el desarrollo de capacidades estatales”* (2013: 7).

La Diplomatura en Gestión Pública con orientación Asuntos Jurídicos para organismos de control de la provincia de Buenos Aires, constituyó una propuesta de formación integrada, transversal y de calidad, que abordó diferentes temáticas jurídicas que se vinculan de manera directa con la misión institucional y los procesos sustantivos de la organización. Dicha propuesta se orientó a la profesionalización del personal administrativo y profesionales no abogados/as de los organismos de control de la provincia, buscando brindar enfoques, conceptos y herramientas que permitan contribuir a la mejora y al desarrollo personal y organizacional.

Esta propuesta fue diseñada en relación con las líneas establecidas en el *Plan Estratégico 2016-2020* del organismo y sus consecuentes Planes Operativos (2017, 2018 y 2019) y en estrecha vinculación con las actividades de relevamiento y de detección de necesidades de capacitación. Fue en este marco en que se detectó la

necesidad de contar con herramientas vinculadas a la gestión jurídica que permita realizar las tareas con más y mejores conocimientos y recursos técnicos. De esta forma, los y las trabajadores/as podrían ampliar su conocimiento sobre el alcance y la contribución del trabajo en la organización, a la vez que posibilitaría pensar en estrategias de rotación del personal administrativo.

A partir de este diagnóstico y con el objetivo de generar una propuesta integral, la Fiscalía de Estado -a través del Área de Formación dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica- diseñó junto con el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) una orientación específica dentro de la Diplomatura en Gestión Pública que el Instituto viene desarrollando desde 2014.

La Diplomatura se organizó en dos tramos formativos. El primer tramo comprendió seis (6) materias del ciclo básico<sup>3</sup>, orientadas a brindar enfoques, conceptos y competencias transversales a todas las orientaciones. Este tramo fue diseñado, dictado de manera virtual y evaluado por el IPAP. El segundo tramo comprendió seis (6) materias correspondientes a la orientación específica en Asuntos Jurídicos<sup>4</sup> y fue diseñado, dictado y evaluado por personal de la Fiscalía de Estado. Al finalizar cada materia, los y las participantes realizaron dos instancias de evaluación: una grupal, durante la última parte de la clase y una evaluación individual bajo un formato “multiple choice”, para la que tuvieron una semana para su resolución. Al finalizar la orientación específica, se realizó un trabajo integrador final (TIF) bajo modalidad presencial, dictado y coordinado por el IPAP.

Una de las características salientes de este proceso formativo, fue la conformación de equipos docentes propios para el dictado de cada materia. Para su conformación, se identificó un/a coordinador/a por tema quien, a su vez, seleccionó al resto de los y las docentes para cada materia según temática. Dicha selección, estuvo guiada por dos criterios: equipos transversales (donde participaron docentes que pertenecen a distintas áreas de trabajo dentro de la Fiscalía) y formación de docentes más jóvenes, con el objetivo de formar nuevas personas para el desarrollo de futuras ediciones de esta Diplomatura y/o para otros cursos que se dictan en el organismo.

A continuación, se observa un resumen de la orientación, cursada entre el período abril-noviembre de 2019:

| Materias  | Constitucional | Procesal | Administrativo | Civil | Proceso Contencioso Administrativo | Laboral y Previsional | Total |
|-----------|----------------|----------|----------------|-------|------------------------------------|-----------------------|-------|
| Clases    | 4              | 4        | 4              | 4     | 4                                  | 4                     | 24    |
| Horas     | 16             | 16       | 16             | 16    | 16                                 | 16                    | 96    |
| Docentes  | 5              | 4        | 11             | 4     | 8                                  | 13                    | 38    |
| Cursantes | 41             | 41       | 39             | 39    | 37                                 | 36                    | 36    |
| Aprobaron | 41             | 39       | 39             | 37    | 37                                 | 36                    | 36    |
| Encuestas | 36             | 35       | 33             | 31    | 23                                 | 20                    | 178   |

Cuadro I. Síntesis cursada Diplomatura período abril-noviembre (Fuente: elaboración propia).

El desarrollo de esta experiencia de formación implicó para la Fiscalía de Estado, la generación de un proceso de gestión de la capacitación que inicia con un diagnóstico de la situación inicial respecto del perfil y necesidades de formación de estos/as

<sup>3</sup>Estado, sociedad y políticas públicas; Gobierno abierto; Administración Pública: rol y competencias en la sociedad; Administración y modelos de gestión: gestión por normas y procesos; Gestión de la calidad en la administración pública y Gestión del cambio.

<sup>4</sup> Derecho Constitucional, Procesal, Administrativo, Civil, Proceso Contencioso Administrativo y Laboral y Previsional.

destinatarios/as, el posterior proceso de planificación de la propuesta formativa y la evaluación de los distintos momentos del trayecto formativo, con el objetivo de realizar ajustes durante su implementación y consolidar aprendizajes hacia el final de su desarrollo, con miras a futuras replicaciones.

Esta experiencia debe ser entendida desde una perspectiva amplia de la capacitación que como proponen Iacoviello, Falivene y Díez (1997), se encuentra ligada al desarrollo de los recursos humanos y orientada a aumentar las capacidades y el potencial de los y las trabajadores/as, no sólo para mejorar su desempeño actual sino también el futuro. De este modo, para las autoras, se trasciende la tradicional idea de que la capacitación busca la adquisición de habilidades, reglas, conceptos y actitudes que resulten en un ajuste entre los requisitos del puesto y las características del individuo que lo ocupa (procedimiento inicial en una evaluación diagnóstica para detectar necesidades de capacitación). En el primer caso, el efecto de la capacitación sobre el desempeño es más inmediato, mientras que en el segundo es de más largo plazo, contemplando no sólo los requerimientos inmediatos del puesto sino también las necesidades futuras de la organización, entendiendo que la capacitación aborda una dimensión institucional, que se orienta a la mejora continua de la misma.

### **La evaluación de la capacitación**

El proceso de la capacitación implica el desarrollo de un proceso de evaluación en el marco de la implementación de cada actividad de formación que se desarrolla en la organización. Como enunciamos anteriormente y retomando la concepción de Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000), la evaluación implica un proceso programado de reflexión sobre la acción (en este caso de una política formativa), a partir de procedimientos sistemáticos de recolección, de análisis y de interpretación de la información (para los cuales se diseñaron instrumentos de relevamiento específicos) tendiente a emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, los resultados e impactos de los diferentes proyectos formativos. Uno de los propósitos fundamentales de la evaluación es brindar información y recomendaciones útiles para la toma de decisiones que permitan realizar ajustes en las acciones que se estén desarrollando y en las futuras. En el caso específico de una política de formación, se buscó producir y comunicar información relevante para la mejora de los diseños educativos, el desempeño de los/as docentes y de todo el equipo de formación (Fiscalía de Estado, 2018). Como se planteó en el primer apartado a partir de las reflexiones de Doberti (2020), podemos vislumbrar el origen y uso de este estudio ligado a la retroalimentación de una política, en este caso, de una política formativa central para el Organismo.

La evaluación se trata de una práctica política y técnica de construcción, de análisis y de comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de políticas públicas, por ello, el desafío es gestionar un sistema de evaluación que contemple la necesidad de una explicación más integral de los logros y las dificultades en el desempeño de los y las trabajadores/as y de la propia organización. Para esto se requieren métodos y técnicas de evaluación que reflejen la complejidad de causas y efectos de los resultados alcanzados.

Con el propósito de abordar este proceso, el Área de Formación elaboró un sistema de evaluación que contempla tres momentos: diagnóstico (el antes), proceso (el durante) y resultados (Fiscalía de Estado, 2018)<sup>5</sup>. Esta visión integral y de proceso de la

---

<sup>5</sup> El diseño del sistema de evaluación fue desarrollado en el marco del proceso de elaboración del proyecto del área (Res. N°14590/18) en colaboración a la Asistencia Técnica desarrollada por el Cuerpo



evaluación, se orienta a generar evidencia y resultados que contribuyan a incorporar ajustes tanto al proyecto como al mismo modelo evaluativo. *“Involucrarse en el proceso de gestión en todas sus etapas, contribuyendo al aprendizaje institucional y a una retroalimentación permanente entre la evaluación y la programación. Debe apuntar a generar aptitudes en los actores del programa o proyecto, para ir dejando allí capacidades instaladas que permitan la inclusión de una cultura organizacional evaluativa”* (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000: 136).

El diseño evaluativo de la Diplomatura contempló dos momentos, la evaluación de proceso (informe de medio término) y la evaluación de resultados (informe final). La primera etapa se centró en la identificación de aquellos aspectos plausibles de ser mejorados durante la implementación de la misma; y la segunda etapa se enfocó en los resultados alcanzados en términos de satisfacción, de aplicabilidad, de expectativas y los logros organizacionales obtenidos.

La evaluación *de proceso* se realiza durante el desarrollo de las actividades de capacitación con el objetivo de conocer y de analizar en qué medida se va cumpliendo lo planificado, de acuerdo con la propuesta inicial de la formación. Con esta información, se busca mejorar aquellos aspectos observados como perfectibles y resaltar los señalados por los/as participantes como pertinentes. En este sentido, esta etapa de la evaluación se entiende como una reflexión continua, que sirve para alimentar la gestión del proceso formativo y que contribuye a generar y/u optimizar el aprendizaje institucional.

En este punto es importante destacar que la implementación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados, en el cual se adoptan múltiples decisiones. La evaluación de estos procesos es esencial a la gestión de la capacitación, pues brinda información sobre las actividades en el propio momento en el que se desarrollan y contribuye a la generación de un aprendizaje institucional, como una reflexión continua que sirve para alimentar la gestión. Para este momento, se utiliza como herramienta metodológica la observación a partir de una guía semi- estandarizada que permite obtener una perspectiva integral, en la que las personas, los escenarios de capacitación y los grupos de aprendizaje se consideran en un todo (Fiscalía de Estado, 2018).

La evaluación *de proceso* de la Diplomatura se realizó a partir de la combinación de observaciones no participantes a cada una de las clases de cada materia y de la realización de entrevistas semi estructuradas con docentes y alumnos/as al cierre de cada materia. La combinación de estos instrumentos permitió acceder a un conocimiento inmediato acerca de los aspectos que mejor funcionaron en cada materia en relación al nivel de los temas abordados, el lenguaje utilizado durante las clases, el nivel de participación de los y las alumnos/as, la pertinencia y calidad de los materiales didácticos elaborados, la dificultad de las evaluaciones propuestas por los y las docentes, el nivel de aplicabilidad de los conocimientos a la práctica diaria, la dinámica de las clases, el balance entre teoría y práctica, entre otros aspectos salientes.

Dada la cantidad de actores involucrados/as en el desarrollo de esta iniciativa y la inmediatez entre el diseño y la implementación de la propuesta, esta evaluación resultó una decisión acertada para poder realizar cambios en la dinámica propuesta inicialmente y ajustar el desarrollo a las expectativas, realidades e intereses de los y las participantes. El informe de medio término posibilitó, a partir de una serie de recomendaciones, reorganizar dinámicas de las clases, proponer nuevas formas de abordaje a los y las

---

de Expertas y Expertos en Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires, durante el 2018. Para ampliar de que se trata este grupo de trabajo se recomienda la lectura de Pagani, 2020. Para ampliar sobre este proceso de fortalecimiento institucional. Ver Arce, 2018.

docentes, trabajar con materiales y casos de directa aplicación a los procesos de trabajo, entre otros aspectos que mostraron un impacto positivo directo en la satisfacción con la propuesta formativa a medida que la misma avanzaba.

Finalmente, se realizó una evaluación de resultados, orientada a identificar los logros que se han alcanzado con las actividades de capacitación. Esta etapa es evaluada a partir de la combinación de dos técnicas: por un lado, se realiza una evaluación cuantitativa, donde al final de cada actividad, los y las participantes responden una *encuesta de evaluación de resultados/satisfacción (de modalidad autoadministrada)* en la que se destacan la valoración sobre el desarrollo de la capacitación en sus diferentes aspectos: objetivos, contenidos, docentes, aplicabilidad, etc. Esta evaluación de satisfacción se complementa con una evaluación cualitativa, realizada mediante entrevistas semi estructuradas con el fin de profundizar el conocimiento de las percepciones de los y las trabajadores/as que se capacitan y de los y las docentes. El propósito de esta etapa es enriquecer las categorías analíticas indagadas en las encuestas de evaluación de resultados, indagando en percepciones, sentidos, expectativas, resultados, aspectos positivos y aspectos a mejorar, entre otros.

Para la evaluación de la Diplomatura se realizaron 178 encuestas de satisfacción a los y las participantes al finalizar cada materia, observaciones no participantes durante las entrevistas individuales a participantes (quince) y a docentes (cuatro).

Resulta importante considerar, que la organización generó las condiciones necesarias para el desarrollo de la evaluación y por ello, el acceso a la información no resultó en este caso un condicionante, como sí se aborda para otros casos en la bibliografía sobre análisis organizacional y de políticas públicas (Coller y Garvía ,2004; Bardach, 1998).

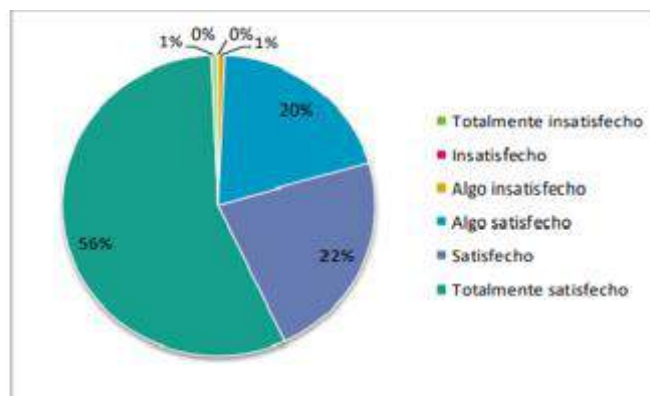
## **Principales resultados**

La Diplomatura fue cursada por 41 personas pertenecientes a la Fiscalía de Estado, la Tesorería y la Contaduría General de la provincia de Buenos Aires, que cumplían los requisitos establecidos por las instituciones que propiciaron la capacitación. De las personas inscriptas, veintiún (21) contaban con alguna carrera terciaria y/o universitaria previa. La antigüedad promedio de los y las participantes en sus organismos era de 11.3 años.

Al finalizar el trayecto formativo, 36 personas culminaron el proceso completo, lo que indica una tasa baja de deserción, del orden del 1.1 por ciento.

En términos generales, se observó una amplia satisfacción por parte de los y las participantes con la propuesta: 56 por ciento mencionaron estar *totalmente satisfechos/as*, el 22 por ciento mencionó estar *satisfecho/a* y el 20 por ciento algo *satisfecho/a*.

El aspecto mejor ponderado en todos los cuestionarios fue el desempeño de los equipos docentes, valorado en un 75 por ciento como *muy bueno* y en un 24 por ciento como *bueno*. Los aspectos resaltados especialmente fueron las exposiciones de calidad y los/as docentes de excelencia; la claridad en la exposición, el conocimiento y la forma en que este se transmite, motivando la atención y brindando ejemplos.



Cuadro II. Porcentajes de satisfacción según respuesta de encuestados (Fuente: elaboración propia).

En las entrevistas, una de las cuestiones más valoradas fue la calidad de la mayoría de los/as docentes. Asimismo, se apreció tanto la organización de las clases como la predisposición para contestar dudas y consultas. A manera de ejemplo, puede destacarse:

*“Estoy muy satisfecho por la capacidad y claridad de todos los profesores que han expuesto hasta ahora. Me han nutrido de conocimiento. Como yo ya cursé Derecho, a medida que voy cursando voy recordando algunas cosas y otras son nuevas (...) Han sido muy claros y explicativos”* (Entrevistado N° 4).

*“Son todos muy didácticos, llevan el derecho al nivel de los no abogados para que entendamos (...) los cursos están adaptados a nosotros. De a poco se fue subiendo el nivel, incorporando más conocimiento y también fallos”* (Entrevistado N° 8).

Los contenidos fueron valorados en un 65 por ciento como *muy buenos* y en un 35 por ciento, como *buenos*. Respecto de estos y de la modalidad de las clases, la evaluación de medio término permitió evidenciar la necesidad de introducir mayor contenido práctico a las clases, que resultaban muy teóricas para los y las cursantes, lo que dificultaba mantener la atención durante las horas que duraba cada encuentro. A partir de esto, se trabajó especialmente con los equipos docentes para incorporar actividades y casos prácticos en cada clase, balanceando en un 50 por ciento cada uno de dichos contenidos. Este cambio en la modalidad -introducido a partir de la tercera materia- fue valorado positivamente por los y las alumnos/as. Asimismo, resultó importante la selección de casos que realizaron los equipos docentes, vinculándolos con la práctica diaria del organismo, así como en línea con los desafíos institucionales (defensa irrestricta de los derechos humanos, enfoque de la igualdad y equidad de género, entre otros).

*“Estuvo bien el cambio que hicieron con la cuestión de la parte práctica. Al principio no nos daban tanta parte práctica. Después se dieron cuenta que era más efectivo para el aprendizaje destinar una parte práctica a la jornada. Está bien esta inclusión porque termina de cerrar lo que los docentes explicaron a través de casos concretos. Yo no entendía nada, para mí es todo nuevo, lo que es una vista, lo que es un expediente, voy entendiendo lo que se hace a diario acá”* (Entrevistado N° 5).

Tanto de las entrevistas con participantes como con docentes, surge la relevancia del **espacio de trabajo grupal** como instancia de aprendizaje, intercambio e integración de los contenidos teóricos. En las observaciones de las clases fue posible evidenciar la participación de los y las alumnos durante las actividades prácticas, donde se debatió de

manera grupal y se articularon los conceptos vinculados a los contenidos vistos en clase y se repusieron los debates con los/las profesores/as. Los/as docentes entrevistados también valoraron el nivel de los intercambios generados:

*“La actividad era sobre los actos administrativos (resoluciones, decretos). Habíamos identificado sus partes, los defectos y las consecuencias. Analizamos un caso que habíamos trabajado en la realidad, para identificar los análisis de un acto administrativo en un juicio, cuáles eran las posiciones y cuál fue en definitiva la solución. Cada grupo adoptó posiciones y vimos su resolución. Participaron bastante. Cuando surgía alguna duda no había problemas en transmitirla y, cuando se abría la instancia práctica, se hizo en forma oral y grupal. Todos los grupos participaron y discutían, debatían, por lo general con un vocero asignado, consultaban el porqué de las respuestas, por qué era esa alternativa. Se hizo bastante dinámico”* (Entrevista a docente N°2).

La dimensión de lo grupal se evidenció también en diferentes entrevistas y en observaciones por fuera del espacio de clase. La Diplomatura permitió que se generen espacios de debate, de trabajo y de estudio por fuera de las horas de clase, incluso fuera del horario laboral, dado que se registraron casos de participantes que se juntaban a estudiar los fines de semana, que realizaban debates sobre las preguntas de los exámenes, que intercambiaban con compañeros/as de oficinas, con directores/as, etc., lo que ofrece pistas para pensar que esta propuesta formativa produjo resultados interesantes en el nivel de las relaciones interpersonales.

Otro aspecto que se buscó mejorar a partir de la evaluación de medio término fueron los **materiales didácticos** de las clases. A partir de la tercera materia, se profundizó el trabajo con los equipos docentes para unificar los materiales, orientados a brindar respaldo a las exposiciones teóricas. Especialmente importante resultó la utilización de guías de clases con temáticas por encuentro y materiales que algunos/as docentes elaboraron especialmente para esta Diplomatura, sintetizando los conceptos más importantes y allanando el lenguaje jurídico para la mejor comprensión de todas las personas. En este sentido, es de destacar que el diseño curricular de la Diplomatura implicó un trabajo conjunto con los y las docentes que pensaron actividades para las personas destinatarias de esta capacitación.

*“Primero definimos los temas, cuáles eran centrales y cuál era la prioridad, para luego establecer las actividades; con qué materiales íbamos a trabajar para no saturar de información y que los temas fuesen accesibles, porque son temas de cuarto año de la Facultad. La idea era bajarlo a la gente que no está haciendo una carrera universitaria pero que tiene relación con el trabajo. Una vez que los definimos, hacer el PowerPoint y abordar cómo sería la actividad práctica para aplicar los contenidos teóricos. Nos sugirieron trabajar con casos prácticos y nosotros quisimos hacerlo con casos reales de Fiscalía, por el vínculo laboral, para mejorar la colaboración de las distintas áreas”* (Entrevista a docente N°1).

Durante el desarrollo de las entrevistas se observó que el armado de los materiales, el diseño y dictado de las clases resultó un desafío a la tarea docente. Desde este lugar, los y las docentes buscaron adaptar el lenguaje de las clases y orientarlas desde la preocupación porque el contenido sea de utilidad y permita aportar a la tarea laboral. Es por ello que interesa remarcar esta aptitud en cuanto al diseño de la

capacitación que han tenidos los y las docentes y cómo valoraron que a lo largo del trayecto formativo el nivel de las clases fuera mejorando:

*“El enfoque, bueno, supuse que era algo que tenía que ser interesante para el destinatario, siempre tratando de adaptar el mensaje al receptor, no sólo por una cuestión de lenguaje técnico o no técnico, sino por la utilidad que pudiesen darle o no después en su desempeño. Con esa impronta y tratando de hacerlo coloquial, de acercar a las personas a ese lenguaje más... a esa institución que es el proceso judicial, proyectamos cuatro clases que eran las cuatro etapas del proceso”* (Entrevista a docente N°3).

La evaluación permanente permitió dar cuenta de un cambio en las **expectativas** sobre la Diplomatura entre quienes la cursaron: mientras que las motivaciones iniciales se encontraban vinculadas a la formación personal, a la mejora en las temáticas que hacen a las tareas diarias y, fundamentalmente, a la movilidad ascendente dentro del organismo mediante los concursos internos, con el paso de las materias se fue profundizando el interés de los y las cursantes por las distintas temáticas y la posibilidad de aplicar los conocimientos en sus lugares de trabajo. La posibilidad de **transferir los conocimientos** aprendidos a la práctica laboral fue un aspecto sobresaliente. En consecuencia, el 91 por ciento de las personas percibe que *es posible transferir los conocimientos adquiridos en el curso a sus puestos de trabajo*: un 34 por ciento creen que es *totalmente posible*, un 27 por ciento que es *posible* y un 30 por ciento, lo ve como *algo posible*.

*“Sí, me aportó. En la mesa de entradas viene gente, llaman por teléfono. Todo el tiempo llaman por sus expedientes, preguntan. Y bueno... yo estoy más sólido de las respuestas que puedo dar, sobre qué hace el expediente dentro de la Fiscalía, por qué vino, los plazos que tenemos, a donde va. Me siento más sólido en la información que estoy manejando”* (Entrevista N° 1).

*“Aportó a mi tarea, nosotros vemos, cargamos y clasificamos cédulas y las enviamos donde corresponde. El hecho de conocer los temas aporta a que se haga más fácil, ahora lo comprendamos mejor. A veces llegan con cosas nuevas que no vinieron nunca, tenemos que saber dónde mandarlo. Nosotros tenemos que tener una idea de todo, para enviar. Las cédulas las reciben los abogados, después cada persona carga (...) También sirve para mi trabajo. Por ejemplo, lo de vacantes. Más que nada la comprensión de información jurídica que cuando la tenés enfrente tenés que decidir qué hacer. O cuando viene público, entiendo mejor, estoy mejor preparado para evacuar dudas”* (Entrevista N° 9).

Se observa un desplazamiento desde las expectativas exclusivamente individuales a las grupales y organizacionales. Aunque en los primeros testimonios primaron las visiones más instrumentales, con el paso del tiempo comenzaron a aparecer cuestiones vinculadas al aprendizaje organizacional, a comprender de manera más precisa los objetivos institucionales y sus nuevos desafíos, a desenvolverse de manera diferente con pares, con docentes y con la propia ciudadanía al responder consultas telefónicas. En este sentido, se destacan los factores vinculados a cuestiones simbólicas, relacionales y subjetivas, como por ejemplo el valor que otorgan los y las participantes que los equipos docentes sean autoridades de la institución y docentes reconocidos en el ámbito académico

Como señala Nakano (s/f) sobre el carácter institucional y personal de los procesos formativos, la disyuntiva individuo-organización se relaciona con la necesidad de que las decisiones y prioridades que se adopten en materia formativa encuentren la

máxima vinculación con los objetivos de la organización, sin por ello dejar de tener en cuenta la relación con las expectativas de desarrollo tanto profesionales, como de carrera.

### **Capacitación y aprendizaje organizacional**

Se considera que el trayecto formativo impulsado a partir de la Diplomatura generó un aprendizaje organizacional y desarrolló capacidades de gestión del conocimiento, procesos de adquisición y de aplicación. Este conocimiento se relaciona retrospectivamente con situaciones laborales pasadas a partir del entendimiento de tareas que con anterioridad se realizaban sin conocer el por qué, su utilidad, su aporte y con proyecciones futuras, visualizando una mejor manera de “hacer la tarea” a partir de su comprensión.

Consideramos que los resultados positivos en todas las facetas analizadas se entienden en el marco de un proceso de aprendizaje organizacional y, para analizarlo, retomamos algunas dimensiones de Fassio, Rutty, Ortiz Rojas, Noriega y Aijenbon (2015) que influyen en los logros alcanzados:

- **Las causas:** los motivos que impulsaron el diseño de la Diplomatura, enmarcada en un Plan Estratégico institucional y que toma como punto de partida la detección de necesidades de capacitación a fin de fortalecer y de mejorar los procesos de trabajo y el desarrollo personal.
- **El tipo de aprendizaje:** relacionado con la tarea sustantiva del organismo, en base a la necesidad de contar con herramientas vinculadas a la gestión jurídica que permita realizar las tareas con más y mejores conocimientos.
- **Los y las destinatarios/as:** los y las trabajadores estatales no abogados, a quienes se buscó poder brindar conocimiento jurídico e igualar desde lo simbólico, el lenguaje, brindar información, compartirla y aplicarla.
- **Los procesos:** capacitación diseñada y gestionada por el organismo, en base a sus necesidades y posibilidades, favoreciendo la formación de equipos docentes con potencialidad de replicar la experiencia en otras oportunidades. Con un monitoreo permanente del proceso de enseñanza aprendizaje desde una evaluación integral (durante y después de la capacitación), los actores implicados (participantes, docentes, equipo de capacitación) y técnicas utilizadas (triangulación de fuentes cualitativas y cuantitativas).
- **Las condiciones:** el apoyo institucional permanente que acompañó la gestión de la capacitación y la asignación de recursos para llevarla a cabo, junto al compromiso del equipo de trabajo que estuvo atento a cada requerimiento y necesidad, tanto de los y las docentes y participantes.
- **Las fuentes:** es decir, el aprendizaje a partir de actividades formativas situadas y diseñadas a medida del organismo, pensando en los perfiles de las personas destinatarias, en sus tareas y en sus expectativas; ello, mediante la selección de contenidos significativos para la actividad laboral y de una modalidad pedagógica que articuló teoría y práctica orientada a conocimientos que puedan ser comprendidos y aplicados, especialmente por medio de actividades prácticas basadas en el “hacer” en la institución.

Finalmente, es posible afirmar que las personas y la organización se enriquecieron con este proceso formativo, ya que se recogieron evidencias de que el conocimiento pudo ponerse en relación con la tarea específica de los y las trabajadores/as y, asimismo, contribuyó a generar un impacto en la cultura de la organización respecto del valor del aprendizaje, reposicionando a los agentes no solo desde la dimensión laboral, sino

también personal y contribuyendo a repensar procesos de trabajo como una forma de “hacer” en la organización.

## Reflexiones finales

En este cierre quisiéramos realizar un balance sobre los aspectos que en el inicio de este trabajo señalamos como alcances y limitaciones de los procesos de investigación desde el Estado.

En primer lugar y dada la apuesta institucional que significó la Diplomatura como política formativa de la organización, entendemos que la relevancia de llevar adelante un proceso de evaluación sobre su desarrollo permitió generar información relevante para la toma de decisiones durante la implementación de esta y para nuevos diseños formativos. Desde este punto de vista, y retomando las características esenciales de los estudios generados desde el Estado, señalamos la información generada para retroalimentar la política formativa (dimensión que se refiere al uso y propósito). En este sentido, la experiencia aquí expuesta permitió fortalecer las políticas formativas de la institución y los esquemas de seguimiento y de evaluación con los que la organización contaba y que fueron el puntapié inicial para otras líneas de evaluación y de investigación que hoy se impulsan en la organización. En este sentido, consideramos central superar una de las limitaciones que señala Oszlak (1997) en cuanto a sostener, dar a continuidad a las prácticas de investigación en y desde el Estado.

En segundo lugar, la experiencia de evaluación de la Diplomatura se llevó adelante en el marco de las limitaciones temporales que marcamos al inicio y de las urgencias habituales de la gestión, aspectos que muchas veces terminan colocando en un segundo plano las necesidades de generar datos o investigaciones para la toma de decisiones en el ámbito estatal. Dichas necesidades se vinculan con el desafío de consolidar procesos de *“Investigación-Gestión (I+G) como el proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el período temporal en el cual el equipo es responsable”* (Bonicatto, 2019: 89).

A estos desafíos es necesario sumar aquellos derivados de la necesidad de contar al interior de los equipos de gestión, con los perfiles profesionales idóneos para llevar adelante estos procesos, es decir la jerarquización y consolidación de los equipos de trabajo que llevarán adelante estos procesos orientados al aprendizaje institucional, que pueden conformarse con personal propio, de manera combinada o con recursos externos. En el caso aquí analizado, la evaluación se llevó adelante con la colaboración de una investigadora externa a la organización, pero que desarrolla trabajos de asistencia técnica desde un cuerpo estatal, a los equipos de trabajo de la Fiscalía de Estado desde el 2017. Esta combinación de perfiles propios y externos a la organización permitió facilitar el acceso a la información, a los procesos y a los actores, a la vez que mantener una cierta “distancia crítica” (Schlemenson, 1990), necesaria para relevar y analizar los datos producidos, comprender las lógicas de la organización, en un diálogo constante con la cultura organizacional y en un marco de respeto y confidencialidad de los datos producidos en la organización.

En este marco, la intención de este trabajo no ha sido presentar el caso de la Diplomatura como “una buena práctica” a replicar, sino que como señala Andrenacci, existen limitaciones a pensar que *“lo que salió bien en un lugar, debería ser tomado como ejemplo y aplicado en otro parecido. La atractiva simplicidad, el pragmatismo, y*

su fuerte anclaje en el sentido común, convirtieron a la idea en dominante, orientando la producción de casos a los repertorios de éxito, y la práctica profesional al uso de estos repertorios” (2020: 15). Coincidimos con el autor, en la idea de tomar la perspectiva de Bardach, que denomina como “prácticas inteligentes”, que parten del análisis de una experiencia original en cuanto al modo en que se resolvieron los problemas singulares en un contexto de origen. “Esas soluciones son extrapolables a una experiencia nueva sólo en la medida en que pueden ser adaptables (y son efectivamente adaptadas) a los problemas singulares del nuevo contexto. Los casos deben ser objeto de análisis, antes de ser extrapolados” (Andrenacci, 2020: 16).

Finalmente, buscamos destacar a lo largo de este trabajo, las potencialidades y los usos que puede tener un proceso de investigación y de evaluación generado desde el propio organismo estatal, teniendo en cuenta las necesidades de generar información pertinente para sus propios procesos de mejora y valorando los saberes de las y los profesionales que se insertan dentro de la propia administración pública.

## Bibliografía

- Andrenacci, Luciano (2020). “¿Cómo se concibe hoy la gestión pública desde la ciencia? El conocimiento en la gerencia pública”. Material de lectura del Curso MOOC “Introducción a la gestión Pública en Latinoamérica” dictado por TOP Centro de desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. UNL.
- Arce, Eray; Aón, Eduardo y Cardelli, Eugenia (2018). “Planificación estratégica y evaluación por resultados. Un análisis de la experiencia de incorporación de la planificación y la evaluación en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2016-2018)2. En *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia*, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018. [en línea] Recuperado de <<https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Arce-Aon-y-Cardelli.pdf>>
- Arce, M. Eray (2018). “Experiencias de mejora organizacional en la provincia de Buenos Aires. El caso del fortalecimiento de la capacitación en la Fiscalía de Estado”. En *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia*, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018. [en línea] Recuperado de <<https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Arce.pdf>>
- Bardach, Eugene (1998). “La recopilación de información para la investigación de las políticas públicas”, En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (pp. 93 a 143). México: Cide-Porrúa.
- Barros, Sebastián; Ana Castellani, Gabriela y Gantus, Diego (Coordinadores) (2016). *Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO. CODESOC – PISAC.
- Blois J. Pedro (2013). “Entre la autonomía y la heteronomía. Socialización universitaria y prácticas profesionales de los sociólogos en la Argentina”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LVIII, núm. 218.
- Bonicatto, María (2019). Doble vía. El aporte de planificación estratégica situacional a la extensión estatutaria de la UNLP. *Tesis de Doctorado en Trabajo Social*. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79848>
- Bonicatto, María; Iparraguirre, Mercedes y Fernández, Melina (2020). “Recursos críticos en los procesos de gestión de organizaciones públicas”. En Pagani, Ma. Laura y Manuele, Matías (coord.) *La mirada organizacional. Enfoques y metodologías para el análisis*. La Plata: EDULP.
- Bonifacio, Alberto (2013). “El vínculo entre profesionalización y formación como pilar de políticas sustentables de desarrollo de capacidades estatales”. En *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo.
- Coller, Xavier y Garvía, Roberto (2004). *Análisis de organizaciones*. Madrid: Siglo XXI.
- Cormick, Hugo (2019). “La formación de los trabajadores públicos”. *Conversatorio: Profesionalización en el empleo público: experiencias y debates en la provincia de Buenos Aires*. Organizado por el IdHCS -Instituto de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales - FaHCE - UNLP y la Asociación de Agentes de Modernización y Expertos en Gestión Pública. La Plata



- Díaz, Cristina; Galano Natalia y Curti, Guillermina (comp). *Miradas de Políticas Públicas. Cómo se enseña y se aprende análisis de Políticas Públicas en América Latina*. 1ª Ed. Rosario: Universidad Nacional de Rosario
- Doberti, Juan Ignacio (2020). "Video Conferencia: La investigación para la gestión pública". INAP (13/8/2020). En: <https://www.youtube.com/watch?v=MidysplU6gY&t=465s>
- Fassio, Adriana and Rutty, María Gabriela and Ortiz Rojas, Yenny Patricia and Noriega, Yazmin (2015). "Innovación social, políticas públicas y aprendizaje organizacional: el programa nacional de cuidados domiciliarios" en *TRILOGÍA.Ciencia. Tecnología y Sociedad*, 7(13), pp. 9-24.
- Fassio, Adriana y Pascual, Liliana (2016). "Herramientas básicas de investigación para el diagnóstico organizacional en organizaciones públicas". En M. J. Krieger (coord.), *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública* (pp. 47-80). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.
- Fernández, Graciela (2000). La observación y el registro en el ámbito institucional. En Alejandra Corbalán de Mezzano (Comp.). *Institucionalistas Trabajando* (pp. 215-222). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2016). *Plan Estratégico 2016-2020*. [en línea] Recuperado de <<http://www.fepba.gov.ar/planestrategico/index.html>>
- Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2018). Proyecto de Capacitación Interna. La Plata
- Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2019). *Diplomatura en Gestión Pública Orientación Asuntos Jurídicos. Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) Fiscalía de Estado. Informe final de resultados*. La Plata
- Iacoviello, Mercedes, Falivene, Graciela y Díez, Ma. Laura (1997). "Capacitación y Desarrollo". En *Revista Aportes N° 9*, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Krieger, Mario y Fassio, Adriana (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.
- Nakano, Silvia (s/f) "Planificar la Capacitación: una contribución a la calidad de la gestión pública". Programa de Calidad de la Gestión de la Capacitación. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Orlansky, Dora (2004). "Investigación social y políticas públicas". En *VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. En: <http://cdsa.academica.org/000-045/685.pdf>
- Osizlak, Oscar (1997). "La administración pública como área de investigación: la experiencia argentina". En *Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, CLAD, Venezuela. [en línea] Recuperado de <http://oscarosizlak.org.ar/images/articulos-espanol/la%20adm%20pub%20como%20area%20de%20inv%20la%20exp%20arg.pdf>
- Pagani, Ma. Laura y Arce, Eray (2017). "El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos". En Camou, Antonio y Pagani, María Laura (Coords.) *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. La Plata. FaHCE, UNLP. Pp. 53-92.
- Pagani, M. Laura (2020). "La profesionalización y las capacidades estatales. El caso de los Expertos y Expertas en Gestión Pública". En *Jornadas Democracia y Desigualdades*, UNPAZ.
- Pain, Abraham (1996). *Formación de Formadores*, Buenos Aires, Serie los documentos. Ediciones Novedades Educativas.
- Robirosa, Mario, Cardarelli, Graciela y Lapalma, Antonio (1990). *Turbulencia y Planificación Social*. Buenos Aires: UNICEF/Siglo XXI.
- Schlemenson, Aldo (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires: Paidós.
- Schmukler, Ricardo (2016). Acerca de la investigación - diagnóstica y la intervención en la administración pública, en J. Mario, Krieguer (coord.), *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública* (pp. 3-20). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.



# Gestionar lo público en tiempos de pandemia: el trabajo remoto en la alta dirección pública

Sebastián Barbosa  
Diego Pando

## Introducción

El presente trabajo intenta aportar evidencia empírica y reflexiones analíticas sobre las condiciones de trabajo remoto en el segmento directivo de la administración central del Estado Nacional como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Para ello, en una primera parte se presentan los datos obtenidos a través de un trabajo de encuesta para altos directivos públicos teniendo en cuenta cuatro dimensiones centrales relativas a las condiciones de trabajo: infraestructura tecnológica, normativa, personal y trabajadores a cargo. En la segunda parte, el trabajo intenta poner en perspectiva los resultados obtenidos y reflexiona analíticamente sobre las interrelaciones entre las distintas dimensiones que se reflejan en el espacio directivo del Estado.

## 1. Nuevas condiciones de trabajo remoto del sector directivo público

Desde el Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el trabajo (UMET), junto a CIPPEC y CEDyAT desarrollamos una encuesta orientada a conocer las condiciones de trabajo remoto de las y los agentes que ejercen funciones directivas en la Administración Pública Nacional.

El relevamiento se realizó entre el 2 de junio y el 2 de agosto de 2020 en un contexto en el cual la pandemia de la COVID-19 llevó a gran parte de los trabajadores de Argentina a desempeñar sus tareas a la distancia.

El propósito de la encuesta consistió en analizar la relación entre recursos existentes, utilizados y deseables dentro de la administración pública en el contexto del trabajo remoto, así como su impacto en la modalidad de trabajo. Para eso, buscamos identificar y sistematizar la información que permita comprender los límites, obstáculos y lecciones aprendidas.

La encuesta comprendió cuatro dimensiones de análisis que abarcan las condiciones de trabajo de los directivos, así como de sus equipos:

- Infraestructura tecnológica: se busca conocer los componentes y dispositivos utilizados en términos informáticos para trabajar, administrativos para la gestión y de interacción con los equipos de trabajo.
- Dimensión normativa: aborda el conjunto de reglamentaciones en base a las cuales los agentes pueden desempeñar su función, así como el alcance de las medidas de aislamiento.
- Dimensión personal: se interesa por el impacto de esta modalidad de trabajo en el agente que desempeña la función ejecutiva.
- Dimensión trabajadores/as a cargo: indaga acerca del impacto del trabajo remoto en el equipo de trabajo a cargo del directivo.

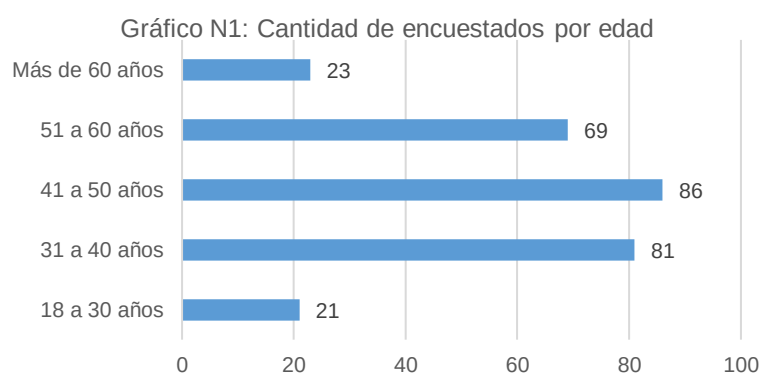
En cuanto a las características de la muestra, el universo abarcó a directores nacionales, generales, simples y coordinadores (alta dirección pública).

La muestra obtuvo 280 observaciones y el alcance estuvo limitado a la Administración Pública Nacional central (no incluye organismos descentralizados ni empresas públicas). Abarcó a los 21 ministerios + Presidencia de la Nación.

El instrumento de recolección de datos se hizo mediante un formulario web autoadministrado, de carácter anónimo, con 44 preguntas agrupadas en 4 dimensiones de análisis.

## 2. Características de los encuestados

Divididos por género Mujer, 48%, 134, Varón, 49%, 137, Otros, 3%, 9



Fuente: UMET/CIPPEC/CEDyAT (2020)

El grueso de las observaciones se encuentra en el tramo 31 a 60 años (236, 84%). La mayor cantidad se concentra en el tramo 31 a 50 años (167, 60%), directivos jóvenes con al menos más de 10 años por delante para jubilarse.

Tabla N° 1: Representación por ministerio

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| Agricultura, Ganadería y Pesca                        | 18 |
| Ambiente y Desarrollo Sostenible                      | 10 |
| Ciencia, Tecnología E Innovación                      | 6  |
| Cultura                                               | 8  |
| Defensa                                               | 13 |
| Desarrollo Productivo                                 | 8  |
| Desarrollo Social                                     | 15 |
| Desarrollo Territorial y Hábitat                      | 7  |
| Economía                                              | 79 |
| Educación                                             | 12 |
| Interior                                              | 12 |
| Jefatura de Gabinete de Ministros                     | 17 |
| Justicia y Derechos Humanos                           | 8  |
| Mujeres, Géneros y Diversidad                         | 5  |
| Obras Públicas                                        | 10 |
| Presidencia                                           | 4  |
| Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto | 7  |
| Salud                                                 | 9  |
| Seguridad                                             | 4  |
| Trabajo, Empleo y Seguridad Social                    | 10 |

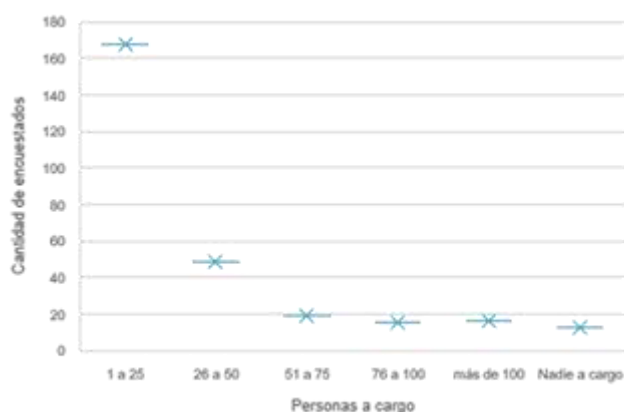
|                      |            |
|----------------------|------------|
| Transporte           | 10         |
| Turismo y Deportes   | 8          |
| <b>Total general</b> | <b>280</b> |

Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

En cuanto a la antigüedad en el cargo la media es de 5 (cinco) años, con casos extremos de 0 (cero) y 38 (treinta y ocho) años. La mediana es de 2 (dos) años. Quienes se desempeñan hace menos de un año, tienen una media de antigüedad de 5 (cinco) meses. La mediana es de 4 (cuatro) meses.

Respecto a las personas a cargo en su gran mayoría, los directivos tienen a cargo equipos chicos, de 1 a 25 personas: 168 encuestados (60%).

Gráfico N° 2: Cantidad de encuestados

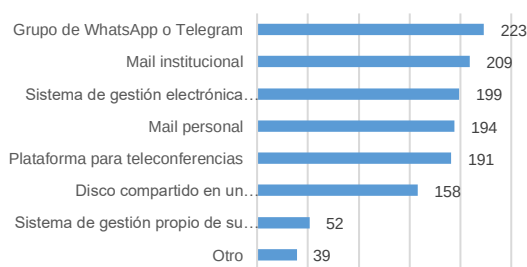


Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

### 3. Análisis según dimensiones

En relación con la dimensión de infraestructura tecnológica, la mayoría de los encuestados se apoyó en sistemas de gestión y comunicación propias e institucionales. Sin embargo, el uso baja sensiblemente en servidores compartidos donde almacenar información y en sistemas propios donde se vuelca información sustantiva del área.

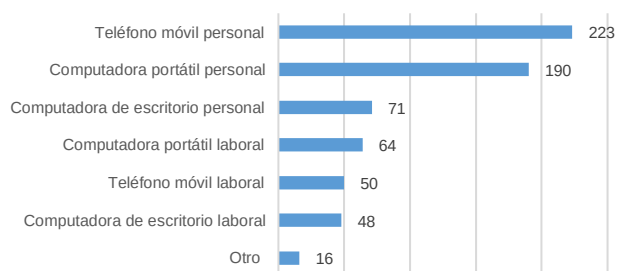
Gráfico N° 3: Sistemas



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

Cuando se analiza el uso de dispositivos para el trabajo remoto, los directivos se apoyan en teléfonos y computadoras propias. Menos de un 25% utiliza dispositivos que provee el Estado.

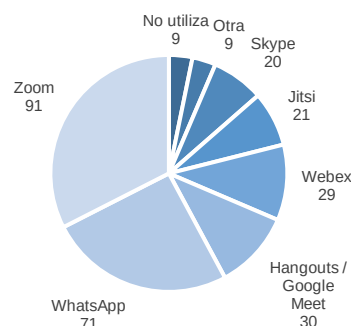
Gráfico N°4: Dispositivos



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

Más de la mitad utiliza Zoom o WhatsApp para realizar reuniones virtuales con la modalidad de videoconferencia. Sin embargo, el 75% (209) utiliza una cuenta gratuita o que paga de su bolsillo. Solo el 21% (58) utiliza una cuenta oficial que paga el Estado.

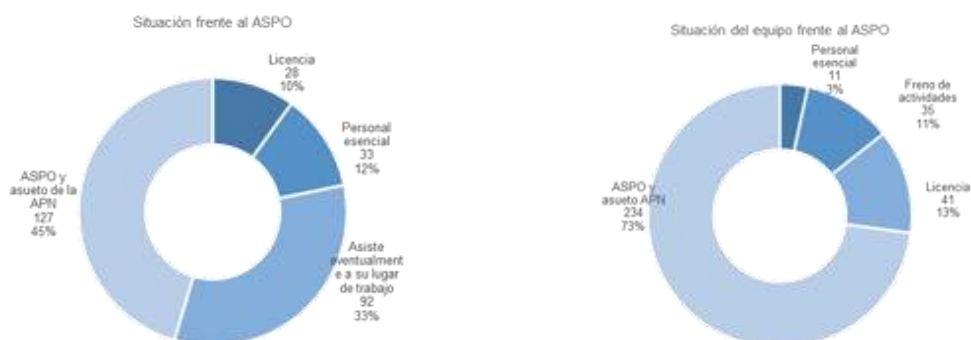
Gráfico N° 5: Plataforma de teleconferencia utilizada



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

En lo que se refiere a la dimensión normativa, el espacio directivo se reparte en partes iguales entre quienes asisten presencialmente, de forma regular y eventual, a sus trabajos y quienes cumplen el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Sin embargo, solo el 3% de los equipos de trabajo a su cargo asisten presencialmente y el resto se encuentra cumpliendo el ASPO, sin actividades o con régimen de licencia. Esto pone la carga de la gestión y la presencialidad sobre los directivos públicos.

Gráfico N° 6: Situación frente al ASPO – Gráfico N° 7: Situación del equipo frente al ASPO



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

Casi la totalidad no encontró impedimentos para la realización de actos administrativos de su área ni tampoco limitaciones en el marco normativo para el desempeño de su función ejecutiva. Este elemento destaca la continuidad de la gestión de gobierno de modo remoto mediante los sistemas y dispositivos relevados. Las escasas respuestas que encontraron problemas no responden a una regularidad, ya que se deben a temas de conexión, coordinación, digitalización y temas propios del circuito de trámites.

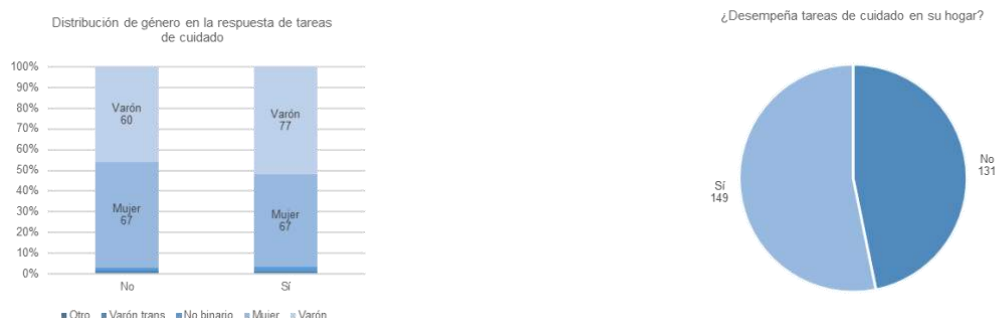
En lo que respecta a la dimensión personal, el 95% de los encuestados manifiesta haber mantenido o aumentado su carga de trabajo. Dentro de estos, 170 (61% del total) vieron un aumento de la carga con la modalidad de trabajo remoto.

Por otro lado, ese cambio en la carga de trabajo se traduce en una modificación de la calidad de las tareas del equipo a cargo. Solo para un 17% aumentó, mientras que para un 83% se mantuvo o se redujo.

Esta reducción sustancial en la calidad es atribuida a las siguientes respuestas que obtuvieron más del 25% de observaciones (estas se aclaran en valores no acumulativos): a) Superposición de tareas laborales y tareas del hogar y cuidados de personas 126 (45%); b) Condiciones desiguales de acceso a infraestructura tecnológica 117 (42%); c) Condiciones familiares distintas 90 (32%); y d) El trabajo a distancia 87 (31%).

Más de la mitad de los directivos desempeña tareas de cuidado en su hogar, en su mayoría de niños (103 de las 149 respuestas). Estas tareas se encuentran distribuidas equitativamente entre mujeres y varones, tal como evidencia el cuadro desagregado.

Gráfico N° 8: Tareas de cuidado en su hogar – Gráfico N° 9: Distribución de género



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

Como se observa en la siguiente tabla, las tareas de cuidado de personas (adultas o menores) ocupa en promedio una hora más que las tareas de mantenimiento del hogar. El promedio no difiere de la mediana en ambos casos. Aunque la diferencia no es sustantiva, ambas tareas insumen más tiempo a las mujeres.

Tabla N° 2: Dedicación tareas de cuidado y de mantenimiento

|                                           | Género | Horas, media | Horas, mediana |
|-------------------------------------------|--------|--------------|----------------|
| <b>Dedicación tareas de cuidado</b>       |        | <b>4,69</b>  | <b>4</b>       |
|                                           | Mujer  | 4,76         | 4              |
|                                           | Varón  | 4,63         | 4              |
| <b>Dedicación tareas de mantenimiento</b> |        | <b>3,24</b>  | <b>3</b>       |
|                                           | Mujer  | 3,41         | 3              |
|                                           | Varón  | 3,01         | 3              |

Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

En relación con la dimensión trabajadores a cargo, se registra solo un 8% de alcance en las capacitaciones para el trabajo remoto de los equipos a cargo. Asimismo, se evidencia desconocimiento o ausencia de protocolos para el regreso al trabajo presencial. La mayoría de los protocolos o preparaciones implementadas tienen que ver con temas de higiene y salud, no operativos.

Gráfico N° 10: Capacitaciones del equipo para trabajo remoto

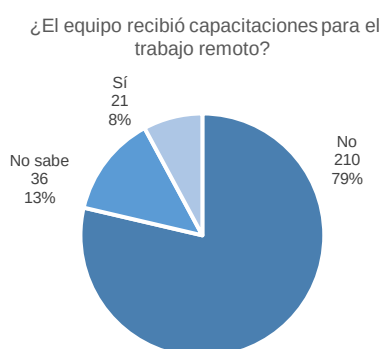
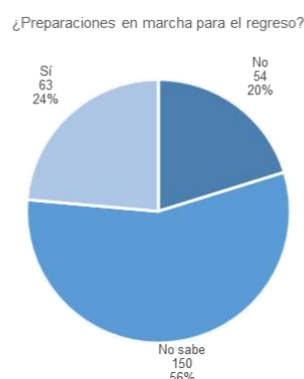


Gráfico N° 11: Preparaciones en el marcha para el regreso



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

#### 4. Aprendizajes obtenidos

Se evidencia una alta penetración del trabajo remoto para directivos públicos (45%, sin contar asistencia parcial y licencias), que se profundiza para sus equipos de trabajo (73%).

El alcance del ASPO en la Administración Pública Nacional coincide con las cifras brindadas en abril por la Secretaría de Empleo Público, en torno al 70% (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2020).

Los encuestados, en su mayoría, usan dispositivos propios para trabajar y utilizan sistemas de gestión, pero en menor medida archivos compartidos y sistemas de las áreas sustantivas.

El nivel de capacitación para el trabajo remoto y preparación para el regreso es bajo (8% y 24% respectivamente).

En la mayoría de los casos aumentó o se mantuvo la carga de trabajo y disminuyó su calidad.

Asimismo, cabe destacar la superposición de tareas de cuidado y del hogar con el trabajo, la falta de capacitación específica y la falta de dispositivos provistos por el Estado para garantizar el correcto uso de los sistemas con los que gestiona.

#### 5. Reflexiones analíticas sobre las dimensiones y sus Interrelaciones

Este trabajo realizado en forma conjunta entre el Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la UMET, CIPPEC y CEDyAT aporta evidencia empírica para mejorar el entendimiento del impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública. Desde nuestro punto de vista, las personas y las tecnologías digitales son cuestiones centrales de la “cocina” del Estado. Entre estas cuestiones, muchas veces invisibles para los ciudadanos (y por lo tanto no suelen ocupar un lugar relevante en la agenda de los gobiernos), se pueden mencionar procesos como la planificación; la coordinación



horizontal y vertical; la gestión presupuestaria; la orientación por resultados; la transparencia y la rendición de cuentas; el monitoreo y la evaluación; y las dos particularmente relevantes que están detrás de este estudio (personas y tecnologías digitales) (Pando, 2020).

Más aún: resulta tan importante avanzar en el estudio de estos aspectos del funcionamiento del Estado como también, y fundamentalmente, avanzar en el estudio de las *interrelaciones* que existen entre estos elementos que operan al interior del Estado y que son centrales para fortalecer las “capacidades estatales” de manera tal de estar en sintonía con las demandas cada vez más complejas y heterogéneas de nuestras sociedades contemporáneas.

En este sentido, es necesario realizar el esfuerzo por salir de nuestras “zonas de confort” y generar esos diálogos y analizar esas interrelaciones entre, por ejemplo, los especialistas en planificación con los especialistas en monitoreo y evaluación porque sabemos bien que la planificación no es un mero ejercicio intelectual sino que a partir de buenos diagnósticos y futuros deseados se definen problemas, formulan objetivos, se diseñan acciones y se implementan esas acciones que deben ser monitoreadas y evaluadas para saber qué se hizo mal y qué se hizo bien, qué se puede mejorar, qué se puede aprender y parar rendir cuentas. Y así se pueden seguir listando diferentes y múltiples interrelaciones entre estas cuestiones que están detrás del fortalecimiento de las capacidades estatales.

En la encuesta presentada en este trabajo, existe una interrelación entre empleo público y tecnologías digitales, dos “motores” clave para una mejor gestión pública y por ende para un mejor Estado. Desde ya que no todo el empleo público puede reducirse a la alta dirección pública, así como no todas las tecnologías digitales pueden reducirse a estas que nos permiten el trabajo remoto. Más aún: dentro de esta interrelación entre empleo público y tecnologías digitales probablemente haya otros vínculos tan desafiantes que requieren de planificación (siguiendo con las interrelaciones) como, por ejemplo, las nuevas competencias que necesitan y necesitarán cada vez más los funcionarios públicos para trabajar con datos masivos y heterogéneos (fenómeno conocido genéricamente como big data) a partir del volumen, velocidad y variedad de datos, característica central del veloz e intenso desarrollo tecnológico de los últimos años.

En cuanto a los resultados de la encuesta cabe señalar que no se pueden entender sin el contexto en el cual se da el trabajo remoto: un contexto de emergencia como consecuencia de una situación inesperada de pandemia. Llegamos al trabajo remoto por una emergencia sanitaria para la cual ningún Estado estaba preparado (tampoco, por cierto, el sector privado). Pocas veces en la historia el Estado no solo en nuestro país sino en todos los países del mundo se vio tan exigido como en este momento y, si bien no hay nada definido, en términos generales el Estado en Argentina (y los funcionarios y trabajadores estatales) vienen respondiendo mejor de lo que la mayoría de la opinión pública considera.

Es decir, no se pueden explicar estas cuestiones críticas que aparecen en la encuesta vinculadas al aumento de la carga de trabajo, la superposición de tareas de cuidado y del hogar con el trabajo, las condiciones desiguales de acceso a la tecnología, el uso fundamentalmente de dispositivos propios y el bajo grado de capacitación para el trabajo remoto, sin considerar este contexto macro de emergencia sanitaria.

Pero además de este contexto de pandemia, otro elemento que vale la pena señalar para entender mejor los resultados de la encuesta es el desafío importante que existe en nuestro país en materia de profesionalización de la función pública (concursos, formación, carrera, salarios, evaluación del desempeño, etc.). La pandemia no encontró

al empleo público en su mejor momento. Particularmente relevante es esto en el segmento directivo, caracterizado en su mayoría por las designaciones transitorias y las excepciones a los requisitos para ocupar esos cargos<sup>1</sup>. Este problema tiene su impacto en términos de conocimiento especializado, aprendizaje y memoria institucional.

Otro punto que vale la pena señalar (y que esta encuesta aborda) es que muchas veces olvidamos que trabajar en organizaciones implica trabajar con otros. La mayor parte de los análisis y recomendaciones que circulan apuntan a la organización individual del trabajo, pero pocas veces se enfocan en cómo los directivos pueden colaborar en la realización colectiva del trabajo. A la angustia e incertidumbre natural que implica la pandemia y el hecho de no saber qué va a ocurrir cuando todo esto pase, se suma el hecho de tener que trabajar de una forma diferente.

Algunos creen que, a través de un celular, una notebook e Internet el trabajo podrá realizarse de la misma manera que si se hiciera en la oficina. Lejos está de ser así (y los resultados de esta encuesta lo demuestran). Lo importante es comprender que este cambio de modalidad de trabajo implica un desafío enorme tanto para los trabajadores involucrados, como para los directivos públicos y también para los políticos (ministros, secretarios, subsecretarios). Trabajar desde casa requiere un cambio en la forma de trabajo y no solo un cambio en el medio de comunicación. En este sentido, el trabajo remoto implica nuevas competencias individuales y colectivas para llevar adelante un trabajo efectivo.

En términos generales numerosas investigaciones demuestran que el trabajo a distancia es un método útil si logra prepararse a la organización y a las personas que la integran para ello. En cambio, si se lleva adelante de manera improvisada (como inevitablemente tuvo que llevarse a cabo como consecuencia de la pandemia), aparecen muchas de las asignaturas pendientes y desafíos que los directivos públicos identificaron en esta encuesta.

De nuestra descripción del impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública se desprenden algunas posibles hipótesis de trabajo para futuros estudios no solo de naturaleza cuantitativa sino también cualitativa mediante entrevistas semiestructuradas en profundidad y grupos focales.

Así, a modo de hipótesis se podría pensar que la visión crítica del trabajo remoto puede estar dada por aquellos directivos que tienen una actitud negativa hacia la tecnología, que no tienen una infraestructura hogareña adecuada (computadora, conexión, espacio físico), con hijos a cargo y en su casa por la pandemia, estilo de conducción tradicional / vertical que ejercen el control por presencialidad.

Y a la inversa: las miradas favorables al trabajo remoto puede venir desde aquellos directivos públicos cuyas tareas tienen una naturaleza tecnológica, los que pueden armar rutinas y pautas laborales bien definidas para que los trabajadores no estén tanteando qué deben hacer o decidir, los que no tienen hijos a cargo, los que tienen un largo trayecto para llegar a sus ámbitos laborales (transporte público), los que trabajan en red o de forma proactiva y flexible en base a objetivos y resultados.

Asimismo, consideramos que debemos tomar distancia de los que dicen que nada de todo este trabajo remoto quedará y también tomar distancia de los que dicen que no habrá marcha atrás. Como es sabido, los grises no tienen los brillos de los extremos, pero es por donde suele pasar la realidad. Se trata de un juego de final abierto en donde

---

<sup>1</sup> Según Diéguez *et al* (2019), en diciembre de 2015 el 87% de los directores nacionales y generales estaba designado transitoriamente y este porcentaje aumentó a 91% en septiembre de 2019. Por su parte, la proporción de directores exceptuados de requisitos profesionales y/o presupuestarios también se mantuvo en niveles altos: en diciembre de 2015 este porcentaje era de 84% y pasó a 77% en septiembre de 2019.

hay más interrogantes que certezas y que va a depender de los diferentes actores involucrados en la cuestión. En este sentido, este estudio y las posibles líneas de continuidad que se sugieren a partir de las hipótesis antes mencionadas, así como también otros estudios como los de la propia Secretaría de Gestión y Empleo Público, pueden ser importantes para aportar evidencia empírica que respalden las decisiones a tomar en el marco de la denominada “nueva normalidad”.

### **Bibliografía utilizada**

- Diéguez, Gonzalo; Gasparín, José; Rubio, Jimena; y Aruanno, Lucía (2019): GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/>
- Pando, Diego (2020): “La parte sumergida del iceberg: apuntes para más y mejor Estado”, en Daniel García Delgado y Claudia Bernazza (compiladores): Estado, políticas públicas y federalismo, Documento de Trabajo número 6, FLACSO Argentina, Buenos Aires.
- Secretaría de Gestión y Empleo Público. (2020): Valoración de adaptación de empleo público para entornos de crisis. Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-sobre-el-impacto-de-la-adaptacion-al-trabajo-remoto>



# La necesaria despolitización del Sistema de Empleo Público

Carlos Cagnoli

## Introducción

Sin temor a equivocarnos, podemos decir que el Estado es la organización con mayor cantidad de empleados y el motor de la economía activa. La mayor parte del dinero que detrae a la población, lo vuelca al mercado a través de la contratación de bienes y servicios, transferencias, servicios sociales, créditos, aportes no reembolsables, servicios públicos, etc.

Se supone que su fin último es la satisfacción del interés público, o sea la satisfacción de aquellas necesidades colectivas que el ciudadano no puede darse por sí, y que el sector privado no está dispuesto a proveer a precios razonables.

El logro de sus objetivos de gobierno, la calidad de sus servicios, y la satisfacción de la ciudadanía con ellos, dependerá de la calidad de sus instituciones. Y la calidad de sus instituciones no solo depende de su planificación organizacional a largo plazo, sino también de la calidad de sus funcionarios políticos y la construcción de una función pública permanente, profesional y con vocación de servicio social. O sea, un sistema de empleo público con reglas claras, e independiente del sector político de turno.

Lamentablemente, en Latinoamérica si bien se sancionaron marcos regulatorios tendientes al desarrollo de carreras administrativas estables y la profesionalización del sector público, en la práctica terminaron siendo actos formales sin aplicación plena. Lejos de lograr el fortalecimiento institucional pregonado en las reformas estatales y administrativas de los 90, se mantienen simultáneamente prácticas de clientelismo político del SXIX, y un rígido racionalismo burocrático dando por resultados Estados con baja calidad institucional.

De hecho, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) define la función pública en la zona austral de Latinoamérica, como una función pública en desarrollo, con “pervivencia del clientelismo” y “dependencia de los períodos presidenciales”.

Su Secretario General refiriéndose a la República Argentina en especial, observa la necesidad de una necesaria revitalización del sector público acompañada de una reforma que lo “desburocratice y despolitice” (Velázquez López 2020).

## Administración Pública Nacional

Hablar de empleo público no es un tema fácil, no solo debido a la compleja configuración de nuestra administración pública y la gran cantidad de escalafones existentes, sino también debido a la gran dispersión de datos.

Si bien existe una Base Integrada de Empleo Público (BIEP), empresas, sociedades del Estado, fondos fiduciarios y universidades nacionales no brindan información o lo hacen de forma irregular (INAP 2020).

Refiriéndonos a la organización del Sector Público Nacional nos vamos a encontrar con una gran cantidad de organismos y diferentes categorías jurídicas.

#### I.- Sector Público Nacional No Financiero

En este sector podemos diferenciar la Administración nacional (compuesta por organismos que conforman el presupuesto nacional y se rigen por normativa del sector público) y la Administración extrapresupuestaria (organismos que operan por fuera del presupuesto nacional y se rigen por normativa del sector privado).

##### 1.- Administración Nacional

a) *Administración Central (AC)*: Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Ministerio Público.

b) *Administración Descentralizada (AD)*: Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social y Universidades Nacionales.

##### 2.- Administración Extrapresupuestaria:

Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Entes Públicos y Fondos fiduciarios.

#### II.- Sector Público Nacional Financiero

Compuesto por entidades financieras del sistema bancario y no bancario. Se rigen por normas del sector financiero, y el Banco Central (BCRA) es la autoridad de aplicación.

##### 1.- Sistema financiero bancario

Banco Central de la República Argentina, Banco de la Nación Argentina, Banco Hipotecario SA, Banco de Inversión y Comercio Exterior SA.

##### 2.- Sistema financiero no bancario

a) Empresas Públicas Financieras: Pellegrini SA –Fondos Comunes de Inversión, BICE Fideicomisos, Factoring y Leasing SA y empresas del Grupo Banco Nación (Nación Seguros, Nación servicios, etc.)

b) Otras Instituciones Públicas Financieras: Institutos de Vivienda del Ejército y de la Fuerza Aérea.

Como vemos existe una gran complejidad, por lo cual para delimitar el campo de observación, en este trabajo nos vamos a abocar al análisis de la administración nacional en el Poder Ejecutivo Nacional, y con más detenimiento en el Sistema Nacional de Empleo Público (escalafón SINEP)

### **Regímenes Escalafonarios**

A abril del 2020 la sumatoria de empleados de la administración nacional (ministerios y organismos descentralizados) más entes públicos (AFIP, PAMI e INCAA) arrojaba una totalidad de 383.146 puestos de trabajo (ITEP N° 3).

De esta sumatoria 186.875 son empleados civiles y 196.271 no civiles (fuerzas armadas y de seguridad)

Debemos recordar que los agentes civiles no encuadran en un solo régimen de carrera administrativa, sino que se distribuyen en más de 40 regímenes distintos, con variada composición cuantitativa y cualitativa.

| Escalafón | Cargos | %  |
|-----------|--------|----|
| SINEP     | 61.664 | 33 |
| AFIP      | 21.656 | 12 |
| PECIFASE  | 16.538 | 9  |
| ANSES     | 13.404 | 7  |
| CONICET   | 13.071 | 7  |
| PAMI      | 12.838 | 7  |

| Escalafón              | Cargos  | %   |
|------------------------|---------|-----|
| INTA                   | 6.530   | 3   |
| DNV                    | 4.961   | 3   |
| Resto (40 escalafones) | 36.213  | 19  |
| Total                  | 186.875 | 100 |

Dentro del Poder Ejecutivo Nacional, un poco más de la mitad del personal civil (54%) se encuentra incluido en 3 escalafones principales:

- Sistema Nacional de Empleo Público –SINEP- (33%),
- Administración Federal de Ingresos Públicos –DGI /ADUANA- (12%).
- Personal Civil de las Fuerzas Armadas y Seguridad -PECIFASE- (9%),

Otro 27% del personal civil se encuadra en 5 escalafones:

- ANSES (7%),
- Científico Técnico (7%),
- PAMI (7%),
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTA- (3%),
- Dirección Nacional de Vialidad –DNV- (3%),

El restante 19% del personal civil (36.213 agentes) se atomiza en más de 40 regímenes de carrera.

### Remuneraciones promedio

Si tomamos el sueldo promedio entre categorías de los escalafones anteriormente detallados, veremos que también existe una gran asimetría.

| Escalafón         | Sueldo Promedio \$ |
|-------------------|--------------------|
| AFIP (DGI+ADUANA) | 192.389            |
| PAMI              | 101.299            |
| ANSES             | 93.947             |
| CONICET           | 80.491             |
| INTA              | 75.826             |
| DNV               | 65.411             |
| PECIFASE          | 56.531             |
| SINEP             | 56.501             |

AFIP (DGI+ADUANA) lejos ocupan el primer lugar. Si lo tomamos como parámetro, vemos que PAMI y ANSES reciben aproximadamente el 50% de ese salario, y así va en disminución hasta llegar al escalafón mayoritario (SINEP) que ganan menos del 30% de ese promedio.

Debemos considerar que se está tomando la remuneración normal, habitual y permanente de cada escalafón, o sea que dichas remuneraciones pueden verse incrementadas si incluimos conceptos variables como pueden ser adicionales, complementos, compensaciones, hs extraordinarias, etc.

De hecho, AFIP distribuye entre sus empleados un excedente de recaudación (cuenta de jerarquización) que puede llegar a constituir hasta el 100% de la remuneración.

Incluso dentro del mismo escalafón SINEP que engloba a los ministerios, encontramos que los organismos dependientes del Ministerio de Justicia perciben un

incentivo de sueldo proveniente de los entes cooperadores Ley 23.283, que también puede llegar a constituir hasta el 100% sobre la remuneración habitual.

### **Modalidades de contratación**

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público N° 25.164 en su artículo 7° establece que el personal podrá revistar en alguno de los siguientes regímenes:

- Régimen de estabilidad
- Régimen de Contrataciones
- Personal de Gabinete de las autoridades superiores
- Prestación “ad honorem”

En relación con las modalidades de contratación, la estabilidad marca una línea divisoria entre la planta permanente y el resto del personal que se distribuye en un sinnúmero de variantes de contratos a término.

El régimen de estabilidad otorga al personal permanencia a través del tiempo, derecho a la carrera administrativa, promoción basada en evaluaciones de desempeño, capacitaciones acordes con sus funciones, y sistemas de selección basados en el mérito y la capacidad de los agentes. Cada cargo permanente o transitorio está expresamente incluido en la Ley de Presupuesto nacional.

El régimen de contrataciones comprende la contratación de personal por tiempo determinado, y la designación en plantas transitorias, para la **prestación de servicios de carácter estacional** que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

Dicho personal si bien es equiparado salarialmente en los niveles y grados del régimen de estabilidad, no están incluidos en la carrera administrativa, carecen de estabilidad, su designación debe ser renovada periódicamente y puede ser cancelada en cualquier momento pues el cargo no está contemplado en el presupuesto nacional.

Si bien hasta los años 90 por norma el ingreso era a planta permanente y por excepción a planta no permanente, a partir de las reformas estatales neoliberales se fueron ampliando las modalidades de contratación sin estabilidad en la carrera, desarrollándose una verdadera burocracia paralela.

A través de los años se siguieron estableciendo nuevas formas de ingreso al Estado, llegando a la actualidad con un sinnúmero de modalidades y formas de contratación sin estabilidad: personal de gabinete (Decisión Administrativa N° 267/2018); designaciones transitorias en cargos de planta permanente; plantas transitorias, contratos bajo relación de dependencia laboral (Ley Marco N° 25.164 art 9°), locación de servicios profesionales a título personal (Decreto N° 1109/2017); consultorías no personales o locación de obra personales (Decreto N° 1030/2016); contratos a través de Unidades Ejecutoras con financiamiento externo; convenio de pasantías (Decretos N° 93/95 y 1546/06); becas (de Investigación, a estudiantes, otras becas); otras modalidades: (horas cátedras, electorales, censales).

El financiamiento no se registra como cargos de personal sino como un monto en el Inciso 1 Gastos en Personal (1.7 Gabinete de asesores, 1.8 contratados, 1.8.7 contratos especiales). Asimismo otro tipo de contrataciones se financian por el Inciso 3 Servicios no personales (locación de obras, pasantías, becas de investigación), o el Inciso 5 Transferencias (becas a estudiantes).

Esto otorga una gran discrecionalidad al momento de los nombramientos, pues los organismos pueden contratar una cantidad ilimitada de personas mientras no excedan los montos asignados presupuestariamente.



## Puestos de trabajo según tipo de contratación

A través del tiempo podemos verificar un continuo crecimiento de la planta de contratos a término, en desmedro de la planta permanente.

En el año 2003 existían 180 contratos bajo relación de dependencia laboral del artículo 9° de la Ley Marco N° 25.164, y en el 2012 llegaban a 39.165 (Salas y Wegman. 2016).

Podemos inferir que este aumento se acentuó a partir del congelamiento de vacantes de planta permanente dispuesto por la Ley de Presupuesto 2001 y la prohibición de concursarlos (que continúa hasta la actualidad); y por el otro lado por el pase a la ley marco, de una parte de los contratos sin relación laboral de locaciones de servicios y de obras.

Si analizamos las cifras globales del personal civil de las entidades presupuestarias y extrapresupuestarias al año 2014 (Salas y Wegman. 2016), vemos que del total de cargos permanentes presupuestados, los organismos extrapresupuestarios tenían ocupados el 99% de los cargos y los organismos por dentro del presupuesto nacional solo llegaban a ocupar el 70%.

### 2014.- Personal Civil de Entidades Presupuestarias y Extrapresupuestarias

| Cargos Planta Permanente | Presupuestado | Ocupado | % aprox |
|--------------------------|---------------|---------|---------|
| En Presupuesto           | 121.102       | 85.553  | 70      |
| Extra Presupuestario     | 88.247        | 87.306  | 99      |

| Cargos Ocupados      | Permanente | Contratado | % aprox |
|----------------------|------------|------------|---------|
| En Presupuesto       | 85.553     | 65.237     | 76      |
| Extra Presupuestario | 87.306     | 5.043      | 6       |

Del mismo modo podemos observar que en los organismos extrapresupuestarios los contratos incidían en un 6% respecto a la planta permanente, mientras que en los organismos por dentro del presupuesto nacional esa cifra llegaba al 76%.

Actualmente, como vemos en el siguiente cuadro, los cargos de planta permanente concentran el 63,5 % del total y los cargos temporarios (contratos, más transitorios) el 36,5 %.

| Planta      | Cant           | %            |
|-------------|----------------|--------------|
| Permanente  | 118.649        | 63,5         |
| Contrato    | 60.020         | 32,1         |
| Transitoria | 8.206          | 4,4          |
|             | <b>186.875</b> | <b>100,0</b> |

Ahora, si contrastamos planta temporaria versus permanente, vemos que actualmente el personal sin estabilidad (68.226 cargos) equivale al 57% del personal con estabilidad (118.649 cargos).

## Sistema Nacional de Empleo Público

Como habíamos visto el Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP- es el escalafón más numeroso del personal civil en el Poder Ejecutivo Nacional (61.664 cargos) que alcanza a los Ministerios de la administración central y algunos organismos descentralizados.

Este escalafón tiene la particularidad que, como parte de la reforma administrativa del Estado, en el año 1991 fue modificado, convirtiendo el viejo “escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional” (Decreto N° 1428/73) en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (actual SINEP).

Se pasó de un escalafón vertical donde uno podía ingresar a la carrera administrativa como cadete y por concurso interno egresar como director, a un escalafón horizontal donde el agente permanece siempre en la misma categoría y solo puede ascender a través de concursos abiertos al público.

Demás está decir que si bien el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (actual SINEP) aspiraba a incorporar a todos los organismos públicos, muchas entidades no adhirieron y continuaron con sus regímenes escalafonarios y otros buscaron quedar por fuera del presupuesto nacional.

El escalafón SINEP fue uno de los escalafones más golpeado desde su creación por la pérdida de cargos permanentes, el constante ingreso de personal con contratos a término, y un acentuado estancamiento salarial.

En este sentido, del informe trimestral de empleo público sobre los intervalos salariales del personal civil, vemos que del total de agentes que alcanzan la franja superior de ingresos, la participación del personal Si.N.E.P es solo del 7%, mientras que en los rangos más bajos de sueldo su participación alcanza el 65 y 53% del total.

| Sueldo promedio | Total agentes | Resto Escalafones | SINEP  | % aprox sobre total |
|-----------------|---------------|-------------------|--------|---------------------|
| Hasta \$ 40000  | 21.918        | 10.292            | 11.626 | 53                  |
| Hasta \$ 60000  | 48.314        | 16.494            | 31.820 | 65                  |
| Hasta \$ 80000  | 42.316        | 29.170            | 13.146 | 31                  |
| Más de \$ 80000 | 70.614        | 65.542            | 5.072  | 7                   |

Tomando el período 2014-2020 el Informe Trimestral de Empleo Público detalla que hay una tendencia general al estancamiento en la carrera administrativa del personal SINEP el cual se profundiza en los niveles más bajos del escalafón en general. En este periodo solo el 17,9 % de los trabajadores pudo ascender de nivel escalafonario.

Comparando según el tipo de contratación, se verifica un mayor estancamiento en la planta permanente, dado que solo un 10,4 % logró ascender, contra un 21,6 %, entre los contratados.

Asimismo, se verifica que entre los agentes de la planta permanente se registró una mayor proporción de movimientos en sentido descendente. Paradójicamente, pareciera que el personal con derecho reconocido a la carrera administrativa tiene menores chances efectivas de desarrollarla que quienes no se encuentran incorporados a ella.

De hecho, el informe expone que aquellos trabajadores que permanecieron en planta permanente durante toda la etapa en cuestión exhiben mayor estancamiento en la carrera, quedando demostrado que al menos en el ámbito del SINEP una vez que se ingresa a la planta permanente, resulta difícil promover de nivel (categoría).

Con respecto a la cobertura de cargos directivos por concurso -mecanismo instituido por ley-, a enero de 2020 solo un 8,6 % de los puestos se encontraba concursados evidenciando un escaso apego por parte de las autoridades a la política de concursos, predominando el reclutamiento de personal directivo a través de mecanismos discrecionales, como las designaciones transitorias.

## Conclusión

El sistema de empleo público actual indudablemente es resultado del proceso de transformaciones estatales iniciadas bajo las políticas neoliberales de los 90, intentando adaptar la administración pública a las técnicas del sector privado, para el gerenciamiento de un Estado mínimo reducido a sus funciones básicas.

De esta manera, bajo la supervisión de los organismos multilaterales de crédito y la colaboración de consultoras internacionales, se dispuso una drástica reestructuración organizativa, masivo despido de empleados de planta permanente, y la implementación de un nuevo sistema de empleo público que promovió la formación de burocracias paralelas, permitió otorgar libertad de acción a los nuevos gerentes, y favoreció el manejo discrecional de los recursos públicos.

Se pasó así de un sistema donde la norma era la planta permanente y la excepción la planta no permanente” a un sistema inverso donde por norma el ingreso es a planta transitoria y por excepción a planta permanente.

Si bien mirando treinta años hacia atrás hoy tenemos en claro que dichas reformas tenían como fin no explícito debilitar al Estado, facilitar la desorganización administrativa, e impedir la formación de un servicio civil al servicio de la sociedad, lo cierto es que los gobiernos posteriores estuvieron lejos de intentar revertir esta situación.

Unos tras otros fueron creando nuevas formas de ingreso al Estado por los canales informales más variados, mantuvieron el congelamiento de vacantes, introdujeron “un sistema de evasión” al concurso mediante el nombramiento en cargos directivos en forma transitoria y sin reunir los requisitos requeridos para el cargo.

Más allá de la retórica, las medidas tomadas lejos de buscar una administración pública ordenada solo sirvieron para ampliar el margen de discrecionalidad de una estructura política que se sigue financiando a través de las instituciones del Estado

Esto posibilita el continuo nombramiento de parientes, amigos y militantes asegurando la continuidad de prácticas patrimonialistas, considerando a la administración pública como un botín electoral, para mantener sus estructuras políticas convirtiendo en muchos casos los recursos públicos en “negocios privados”.

Hoy en el siglo XXI nuestros gobiernos, por acción u omisión, se siguen manejando con prácticas patrimonialistas del siglo XIX, que presentan serias dificultades para el desarrollo del país, convirtiéndose en prácticas antidemocráticas que excluyen cualquier tipo de mecanismo de control democrático sobre el ejercicio del poder.

Solamente a través de la despolitización de la administración pública y en especial del sistema de empleo público, podremos lograr un Estado democrático, presente y al servicio de la ciudadanía.

Resulta imprescindible encarar la constitución de un Servicio Civil permanente y profesionalizado, asegurando su independencia del poder político y su permanencia a través del tiempo.

Como en otros países nuestra administración debería tener pocos cargos de alternancia política, un estrato medio de conducción técnica a cargo de un cuerpo muy profesionalizado, y en la base un plantel estable con cargos directivos por concurso interno.

Requerirá del gobierno una fuerte decisión de cambio para terminar con este modelo configurado bajo las políticas neoliberales de los 90 y establecer un cambio institucional en las reglas de juego, que permita construir una función pública al

servicio de la sociedad, evitando la apropiación del Estado por parte de los grupos políticos.

La ética, la moral y la honestidad deben dejar de ser discursos retóricos para convertirse en normas de conducta que aseguren el porvenir de nuestras generaciones presentes y futuras.

### **Bibliografía**

- Cagnoli Carlos (2019). Administración y Empleo Público, Un cambio necesario en las reglas de juego. Buenos Aires, Asociación Argentina de Administración Pública.
- Cagnoli Carlos (2020). Sistema de Empleo Público, Un resabio de los 90. Buenos Aires, Asociación Argentina de Administración Pública.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP). Buenos Aires, Año 2 N° 3.
- Salas E y Wegman M (2016). Para un servicio civil que merece un país en serio. Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Velázquez López Francisco Javier (2020), Innovación Pública después de la COVID-19. Buenos Aires, Ciclo de Conferencias de INAP.

# La gestión organizacional de las áreas civiles del Ministerio de Defensa

Hugo Tomás Cormick

## De la creación del Ministerio al Control Civil

Si bien el ministerio de Defensa tiene como núcleo de gestión el gobierno de las Fuerzas Armadas, esta misión se cumple, a su vez, con la participación de un nutrido y heterogéneo conjunto de trabajadores y trabajadoras civiles, quienes ejercen funciones de asistencia directa a las autoridades políticas, de asistencia y producción en áreas de gestión a cargo de cada una de las fuerzas y en áreas productivas, de investigación y de generación de información de valor social y económico.

Por otra parte, la trayectoria del ministerio no ha sido lineal, sino que ha estado atravesada por un conjunto de tensiones que no son ajenas a las tensiones que atraviesan, bajo diversas formas, al resto del aparato estatal. La primera de estas se expresa entre el gobierno civil de las Fuerzas Armadas y la delegación de autoridad hacia las propias fuerzas, conocido como delegacionismo. Esto se vincula con el desarrollo de perfiles especializados en la gestión civil del área. A su vez, existe la tensión entre ampliación o reducción de su ámbito organizacional (aspecto atravesado también por otras dinámicas) y que se relaciona también con el nivel de financiamiento del área y la relevancia que se le asigna desde las autoridades nacionales. No cabe duda de que estas tensiones forman parte del cambiante papel del Estado que se debate en nuestra sociedad, sin pretender remontarse al largo plazo, en las últimas décadas.

El ministerio de Defensa fue creado en 1958, con base en un criterio moderno de relaciones civiles-militares que mediatizó la inserción militar en la estructura del Estado con una figura civil que, por primera vez, se interpuso entre el jefe del Estado y los mandos de las Fuerzas Armadas. En ocasión de la defensa del proyecto en el Senado, el ministro del Interior, Alfredo Roque Vítolo, afirmaba que este proyecto no mutilaría a las Fuerzas Armadas, sino que traería un factor extraordinario de vinculación. Entendía que las Fuerzas Armadas serían un instrumento dinámico en el desarrollo nacional, incluso en los aspectos técnicos y científicos<sup>1</sup>. Sin embargo, el ministerio no logró una posición relevante, principalmente durante las sucesivas dictaduras militares. El ministro de Defensa de Galtieri se enteró en una reunión de gabinete de la ocupación de Malvinas.<sup>2</sup>

El proceso de recuperación de la democracia inaugurado por el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín inició brindando indudables signos de asunción de la autoridad civil respecto de las Fuerzas Armadas. La agenda de la Defensa que se inaugura en 1983 incluye una serie de capítulos que tendrán diferente tratamiento a lo largo del periodo pero que podrían resumirse en los siguientes arreglos institucionales a ser atendidas por los sucesivos gobiernos:

---

<sup>1</sup> (Ley 14439). Defensa Nacional.

<sup>2</sup> <http://www.mdzol.com/nota/373429/> (obtenido 13/7/16)

- a) Gobierno civil de la defensa
- b) Atención a la cuestión de los derechos humanos
- c) Cambio de agenda de la defensa, con el abandono de la Doctrina de la Seguridad Nacional
- d) Subordinación de la política de Defensa a la política exterior
- e) Reestructuración de las Fuerzas Armadas acorde con las nuevas doctrinas
- f) Adecuación de los sistemas educativos de las fuerzas en relación a lo citado previamente
- g) Atención a las áreas productivas de las fuerzas (Eissa, 2013).

El Decreto 436/84 transfirió al Ministerio de Defensa competencias ejercidas por las fuerzas (Montenegro, 2013). Más allá de lo establecido, éstas mantuvieron un cierto grado de autonomía en el ejercicio de las competencias, a lo que se le agrega que este intento de gobierno civil encontraba una burocracia civil del ministerio permeada por la mentalidad militar que era la que efectivamente conducía la jurisdicción.

De acuerdo con Pion-Berlin, (2013), la actual estructura del ministerio de Defensa establecida por la República Argentina corresponde a lo que él denomina como “estructura de defensa segunda mejor”. Con esto se refiere a que la estructura que él considera más virtuosa es aquella en la que el Estado Mayor Conjunto ejerce una función de asesoramiento lateral a la autoridad del ministro, lo que permite una conducción de las fuerzas en forma separada. En el caso argentino, el Estado Mayor Conjunto en la línea de mando entre el ministro y los jefes de las fuerzas permitiría una unificación de criterios militares frente a la autoridad civil. Señala que aquellas estructuras en las que el Estado Mayor Conjunto cuenta con autoridad paralela al ministro de Defensa expresarían un gobierno civil más débil respecto de las fuerzas.

En el aspecto organizacional, el ministerio de Defensa presenta durante el periodo una estructura conformada por cuatro subsecretarías, conservando las competencias preexistentes, incluyendo el complejo industrial y productivo de las fuerzas, como el proyecto “Cóndor II” y el desarrollo del avión Pampa. Sin embargo, hacia fines del periodo había comenzado a plantearse la necesidad de enajenar algunos de los sectores productivos, particularmente los del Polo Petroquímico.

Los Decretos 15/83 y 134/83 del 10 de diciembre establecen, por un lado, la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, y por la otra, las misiones de las secretarías y subsecretarías, incluyendo al ministerio de Defensa. Se observa en esta división de tareas cierta superposición respecto de las responsabilidades presupuestarias entre la Subsecretaría de Defensa y la de Programación y Control Presupuestario, la que se mantendrá en distintas conformaciones estructurales. Asimismo, la presencia de la Subsecretaría de Producción para la Defensa manifiesta la voluntad de promover y fomentar las actividades productivas de interés para la Defensa Nacional.

En lo que hace a la gestión del personal, el ministerio mantiene la diversidad de escalafones basados en los principios burocráticos clásicos, y regidos mayoritariamente por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (ley 22140), entre los que encontramos

- a) Personal de la Administración Central regido por el Decreto 1428/73, a lo que se suma el personal del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF).
- b) Personal Civil de las Fuerzas Armadas regido por la ley 20239
- c) Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas, ley 17409.
- d) Personal de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas, que se desempeñan principalmente en el entonces CITEFA (Instituto de

Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas) y en áreas de investigación de las fuerzas, Decreto N° 4381/73.

e) Policía de Establecimientos Navales, Decreto Ley N° 5177, de 1958

f) Personal de Fabricaciones Militares, regido por un estatuto propio, aprobado por el Honorable Directorio en reunión del 20 de noviembre de 1975 según Resolución inserta en Acta N° 1641

En cuanto a la gestión presupuestaria, la visión de Jaunarena (2011) trasunta las dificultades para afrontar los requerimientos para el sostenimiento de las fuerzas, en un contexto de crisis que se iba profundizando a lo largo de los años, particularmente desde 1987, aunque la caída se hace más pronunciada a partir de 1989.

Durante esta etapa se impulsó una innovadora iniciativa en la formación de los cuadros militares ya que determinadas materias de la Escuela de Oficiales de la Armada se cursaron en la Universidad de La Plata (Jaunarena, 2011), aunque el efecto práctico no fue muy significativo. En esta propuesta tuvo un papel decisivo el entonces Secretario de Asuntos Militares, Ángel Tello. Martínez (2002) destaca este hecho como un esfuerzo por la reformulación de los vínculos entre las Fuerzas Armadas y el mundo civil.

En lo referido a las áreas productivas, la gestión puso atención en la cooperación con Brasil en la industria aeronáutica, inició el desarrollo del emprendimiento misilístico Cóndor II en Falda del Carmen, provincia de Córdoba y buscó reordenar la gestión de Fabricaciones Militares. A su vez, el hecho más destacado en materia petroquímica del período fue la conclusión del Polo de Bahía Blanca, al ponerse en marcha, a fines de 1986, las plantas de cloruro de vinilo de Monómeros Vinílicos y de PVC de Indupa, y a principios de 1987, la planta de PEAD de Petropol.

Como no escapa a una rápida observación, la existencia de esta agenda no supone una atención homogénea ni consistente a lo largo del tiempo, ya que las políticas aplicadas en las distintas etapas han sido incluso contradictorias, con cambios muy marcados en determinadas reglas institucionales, sin duda originados en las diferencias de orientación de las políticas estatales más globales. El tema de mayor continuidad (aún con sus diferencias) es el relacionado con el gobierno civil de la defensa.

## **Control Civil con Delegacionismo y Privatizaciones**

Como es sabido, el periodo iniciado a mediados de 1989 significó un cambio profundo en el conjunto de las orientaciones de política pública, a lo que el área de Defensa no podía quedar exenta. La represión del último intento de sublevación militar, ocurrido en diciembre de 1990 permitió la consolidación de la subordinación de las Fuerzas Armadas al gobierno civil. En lo que hace a la política de derechos humanos, dio un vuelco fundamental respecto de la política anterior, al indultar a los jefes de las Fuerzas Armadas condenados años antes.

Otro punto central en la política de defensa del periodo consistió en el acelerado proceso de privatización. En el campo productivo y de administración de inmuebles, las Fuerzas Armadas fueron objeto durante la década del 90 de un proceso de reestructuración que se manifestó específicamente en la privatización de varias de sus empresas<sup>3</sup>, la cancelación de programas de investigación y desarrollo<sup>4</sup> y la puesta en valor de sus inmuebles.

---

<sup>3</sup> Por la Ley 23.696 de Reforma del Estado (1989) se habilitó la privatización de Tandano y de muchas de las empresas del área de Defensa incluidas en Fabricaciones Militares.

<sup>4</sup> En 1991 el gobierno del Dr. Menem desactivó el proyecto misilístico “Cóndor II”.

En cuanto a la política de privatización, durante esta etapa se concluyó el desmantelamiento del proyecto Cóndor. Al decir de Oscar Camilión (1999) “...una política de desarrollo de misiles militares [...] le estaba simplemente vedada a la Argentina.” Asimismo, durante su gestión como ministro de Defensa, continuó la privatización de la Petroquímica Bahía Blanca y la transferencia a las provincias de yacimientos mineros en manos de Fabricaciones Militares, como el Salar del Hombre Muerto<sup>5</sup>. En cuanto al Complejo Petroquímico Bahía Blanca, su privatización fue completada en 1995, pasando a un conjunto de empresas del sector (Odisio, 2008).

Un caso particular en la política de privatización es el caso de AFNE (Astilleros y Fábricas Navales del Estado) que, estando contemplado entre las entidades sujetas a privatización, durante la gestión de Camilión, es transferido a la provincia de Buenos Aires, lo que da lugar a la posterior creación del “Ente Administrador del Astillero Río Santiago” con carácter de Entidad Autárquica de Derecho Público. Seguramente, esta decisión está vinculada a la visión más clásicamente productivista del entonces gobernador de la provincia, el Dr. Eduardo Duhalde.

Respecto de la cuestión presupuestaria, Camilión da cuenta de que la política del periodo hacia las Fuerzas Armadas se centraba en la restricción de recursos. La necesidad de bajar la participación de las Fuerzas Armadas en el conjunto del presupuesto se explicaba a su vez, en el cambio de las orientaciones de la defensa, fundado, por un lado, en el nuevo alineamiento internacional y, por otro, en el cambio en la composición de la tropa, en virtud de la modificación del servicio militar. Esta restricción tuvo su impacto en la política salarial de las Fuerzas Armadas, ya que, desde mediados de la década, comenzó a aplicarse un sistema de pagos no remunerativos que, por la ley de personal militar, no sólo no generaban aportes y contribuciones, sino que, además, no impactaban en el haber del personal retirado y pensionado. Uno de los resultados de esta decisión, que se mantuvo a lo largo del tiempo, se manifestó en el continuo enfrentamiento de juicios desfavorables para el Estado, entablados por retirados y pensionados afectados por la medida.

Durante la gestión de Jorge Domínguez al frente del Ministerio de Defensa se llevó a cabo la mudanza de las autoridades del Ministerio al Edificio Libertador, en el marco de un proyecto, nunca concretado, de unificar el comando de las Fuerzas Armadas en un “Pentágono” argentino, ubicado en los terrenos de Villa Martelli. En buena medida, este movimiento expresó simbólicamente una combinación de dos principios vigentes en la época: el fortalecimiento de la autoridad civil y la puesta en valor de edificios públicos, ya que la anterior sede del ministerio, ubicada en la Av. Paseo Colón, frente al Edificio Libertador, fue vendido al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la “Segunda Reforma del Estado”. Por otra parte, durante esta etapa se obtuvo la calificación de “aliado Extra OTAN”, como corolario de la orientación de las relaciones internacionales privilegiadas que había impulsado la gestión del presidente Menem.

A su vez, se dictó la Ley N° 24948, conocida como de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. El artículo 11 habilita la incorporación de personal por periodos determinados, por fuera de lo establecido por la ley 19101. Asimismo, el artículo 12

---

<sup>5</sup> Este último es un caso muy interesante, ya que se trata de una importante mina de litio que fue estudiada por Fabricaciones Militares y “entre 1969 y 1974 la DGFM llevó a cabo el Plan Salares para la exploración de las principales cuencas salinas de Jujuy, Salta y Catamarca, en el marco del Plan NOA I Geológico Minero. En función de los resultados, el Salar del Hombre Muerto de Catamarca fue seleccionado como el más relevante y al año siguiente comenzaron las tareas de prospección.” (Nacif, 2014). Con el paso de los años, la importancia de este mineral se incrementó, aunque ya fuera de toda relación con el área de Defensa.



propicia un sistema de valoración del personal sobre la base de principios de calidad. La contratación de este personal fue reglamentada por el Decreto 462/03, estableciendo un límite de 13 años, de manera tal de que este personal no pudiera reclamar su incorporación al régimen de retiros de la Ley 19101 de personal militar.

El artículo 25 de la ley propicia que el Sistema de Retiros y Pensiones Militares se gestione con orientaciones de reparto y capitalización, “facilitándole operar con el sistema nacional y la transferencia de beneficiarios.” Este tema generaba el temor a perder la gestión autónoma del IAF y que sus beneficiarios fueran transferidos a la ANSES o a las administradoras privadas de fondos de jubilaciones y pensiones. Se establece, además, la mejora del presupuesto de defensa, en una escala progresiva hasta llegar al 15% de incremento<sup>6</sup>, indicando que la distribución del presupuesto y su control de gestión se realizarán aplicando el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P). El artículo 28 incorpora una importante novedad presupuestaria al indicar que “La totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignarán a la recomposición salarial. El producido de la venta de bienes se asignará para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las Fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos.” Es decir, que se propone un mecanismo por el que las mejoras tanto salariales como de infraestructura deberán surgir de las economías a realizar por las fuerzas.

Puede afirmarse, sin duda, que tales reformas se inscriben en el modelo propio de esa década, que en el ámbito de los recursos humanos se expresa en términos de la llamada Nueva Gerencia Pública, aunque con escasa aplicación, mientras que el aspecto presupuestario cuaja con las orientaciones propias de la gestión por resultados.

La gestión de Domínguez generó una nueva estructura del Ministerio de Defensa, en virtud del Decreto N° 1.277 de 1996. Entre los efectos destacables de esta reforma, cabe señalar, de acuerdo con el *Libro Blanco* 1999

- Adecuación de funciones
- Agrupamiento de actividades
- Eliminación de superposiciones
- Jerarquización de la estructura de mandos
- Eliminación de una Secretaría de Estado, una Subsecretaría y seis Direcciones Generales
- Reducción en un 30% el número de agentes.

Esta estructura, aprobada en el marco del Decreto 1277, relacionados con la Segunda Reforma del Estado, que suponía el reordenamiento de la Administración Pública, reitera la coexistencia de áreas administrativas en distintas unidades organizacionales, lo que se mantendrá a lo largo del tiempo. Se establece un núcleo administrativo en la Secretaría de Planeamiento y Reconversión (concepto este último consistente con el modelo de gestión del momento). En esa área se formaliza una Subsecretaría de Gestión Administrativa y Financiera con dos direcciones generales, de Administración y de Recursos Humanos. A su vez, una Subsecretaría de Coordinación Técnica dependiente en forma directa de la Unidad Ministro, con el área de Asuntos Jurídicos.

Con las distintas modificaciones de la estructura organizacional se ve cómo se hace presente la tensión entre una perspectiva centrada en la gestión militar a través de la Secretaría de Planeamiento (o alguna de sus denominaciones) en lo presupuestario y logístico, y otra en la gestión civil, expresada en la Subsecretaría de Coordinación (también con su variación nominal). Esta tensión no oculta superposiciones, ya que el

---

<sup>6</sup> Este artículo fue suspendido en su aplicación por la ley 25401 (Ley de Presupuesto 2001).

presupuesto global del ministerio de Defensa estuvo a cargo de la Secretaría de Planeamiento a través del área de Presupuesto, mientras que, la gestión de personal militar, con el tiempo, pasó a ser competencia de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, aunque más no fuera formalmente, ya que el área contaba con escasos especialistas en el tratamiento de la Ley 19101.

Durante este periodo se dicta el Decreto 993 de 1991 que crea el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, en reemplazo del anterior Escalafón regulado por el Decreto 1428 de 1973. Esta transformación supuso la necesidad de reencasillamiento del personal de acuerdo con los nuevos niveles y grados establecidos. La aplicación de esta política en la APN no fue homogénea ya que no se aplicó del mismo modo en todos los ministerios y el de Defensa no fue de los más favorecidos. Esto se expresa, por ejemplo, en la cantidad de funciones ejecutivas asignadas a cada ministerio.



Por otra parte, es importante mencionar la transferencia de los organismos de seguridad y la Dirección Nacional de Defensa Civil al Ministerio del Interior, reforzando la separación entre Defensa y Seguridad que propiciaban las leyes de Defensa y de Seguridad, otra característica de toda la etapa, consistente en separar del área aquellos sectores no pertenecientes en forma estricta a la temática de la Defensa.

En cuanto a la política de ordenamiento de los recursos humanos, (expresada en la reducción de un 30% de la planta), caben algunas observaciones importantes: En primer lugar, gran parte de esta reducción está relacionada con la transferencia de la Dirección General de Fabricaciones Militares al ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Esta transferencia se genera con una política de personal muy extrema, ya que el área pasa de contar con 2196 agentes en 1996 a 985 bajo la nueva jurisdicción, lo que significa una caída del 55 por ciento. En segundo término, cada una de las fuerzas presenta en 1996 una planta de personal muy superior a la del año anterior y al siguiente, por lo que, quitando ese año, la modificación es menos significativa. En tercer orden, la presentación presupuestaria permite entender que el Personal Civil de las Fuerzas Armadas era informado como parte de la Administración Central del Ministerio de Defensa entre 1993 y 1996. A partir de ese año, ese personal es redistribuido en las tres fuerzas, quedando como parte del personal del Ministerio exclusivamente el propio del SINAPA.

Lo anterior permite observar una relativa continuidad en la cantidad de personal, ya que, el número total de agentes (incluyendo personal militar y civil) varía de 121.585 en 1995 a 102.039 en 1997 (debiendo contabilizarse la reducción de 2196 agentes de Fabricaciones Militares transferidos al ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) y luego continúa con valores equivalentes a lo largo de todo el periodo. En lo que hace al personal civil del propio ministerio, la información presupuestaria permite identificar que en 1997 el ministerio contaba con 1.274 agentes, valor que no recupera (en cuanto a la planta permanente) a lo largo de todo el periodo.

Durante el gobierno de De la Rúa (gestión del ministro López Murphy) se produjo una reforma orgánica del Ministerio de Defensa en el marco del Decreto 134/2000 que involucraba al conjunto de la APN. Por esta norma, dictada en el marco de un nuevo proceso de reestructuración y achicamiento del aparato estatal, se reasignaron funciones en el ministerio, entre las que destacan las relacionadas con las funciones de la entonces Subsecretaría de Coordinación. Por esta norma fueron transferidas a esta subsecretaría las Direcciones Generales de Administración que contaba con un área de presupuesto, y la de Recursos Humanos (y Organización). Sin embargo, quedó en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento la Dirección General de Presupuesto. Asimismo, se crea por esa norma la Dirección General de Potencial Humano de las Fuerzas Armadas, en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento, con competencias más específicas respecto de las Fuerzas Armadas.

Una novedad de esta etapa fue el dictado del Decreto 894/01 que establece que “El desempeño de una función o cargo remunerado o prestación contractual con o sin relación de dependencia, bajo cualquier modalidad en la Administración Pública Nacional, es incompatible con la percepción de un beneficio previsional o haber de retiro proveniente de cualquier régimen de previsión nacional, provincial o municipal.” Esta norma tuvo un impacto importante sobre la jurisdicción en la medida que muchos militares retirados ejercían funciones civiles en sectores del ministerio de Defensa (IAF, EDENA, etc.) sin suspensión de su haber de retiro. Con esta norma se crea la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, lo que reafirma la concepción establecida desde la recuperación de la democracia de incrementar el gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas, en la medida en que con esta nueva área se busca ejercer el gobierno de las tareas de inteligencia militar que estaban bajo el dominio de cada fuerza.

Una observación que cabe también a esta nueva estructura es el escaso desarrollo de las áreas que corresponden a políticas específicas del ministerio, que se inscribe en el achicamiento general de la APN, por una combinación de razones ideológicas (supervivencia de la visión de “reforma del Estado” dominante en la década de 1990) y fuertes motivos presupuestarios, por cuanto el Estado nacional afrontaba una severa crisis de recursos que impactaba sobre el conjunto de sus políticas. A esto se le agrega, en el caso de Defensa, lo que las versiones de Libro Blanco 2010 y 2015 identifican como “delegacionismo”, por lo que no se preveía el ejercicio del poder civil sobre el área.

A su vez, el Decreto 207 de 2003 resuelve la transferencia de la Dirección Nacional del Antártico al Ministerio de Relaciones Exteriores, en línea con la necesidad de adecuar la normativa nacional a los tratados internacionales. En consecuencia, se separan las funciones de investigación y de política exterior que estarán bajo la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que el de Defensa, a través del Estado Mayor Conjunto, se deberá hacer cargo de las funciones logísticas de apoyo a la Dirección.

Si se compara con el periodo anterior (1983-1992) puede observarse la persistente disminución relativa de la Función Defensa en el presupuesto nacional. Si en el aquel periodo, después de un pico del 8,95% del presupuesto (en 1988) descendió a 6,24% en 1992, durante el periodo siguiente, si bien inicia con un 7% para la Función Defensa, concluye en 2002 con un 4% después de haber tenido participaciones porcentuales menores en algunos años de la serie.<sup>7</sup> Como cierre de este amplio periodo, cuyo núcleo

---

<sup>7</sup> Cabe aclarar que los términos de comparación cambian entre 1992 y 1993 ya que hasta esa fecha están diferenciadas las Finalidades Defensa y Seguridad. A partir de 1993 se unifican y cada una de ellas pasa a ser una Función de la Finalidad “Defensa y Seguridad”. Esto lleva a comparar una Finalidad (hasta 1992) con una Función (a partir de esa fecha).

se encuentra en el gobierno del Dr. Carlos Menem, un funcionario del periodo posterior señala que, durante la década de 1990, los líderes argentinos delegaron su autoridad a los militares, dejando las decisiones diarias sobre presupuestos, personal, operaciones y capacitación a los hombres de uniforme.

Quizás el saldo más relevante consista en que, pese al grado de deterioro de las instituciones de la república que se sufrió a fines de 2001, las Fuerzas Armadas no surgieron como “salvadores de la patria” de acuerdo al canon predemocrático.

### **Reafirmación del Control Civil**

Al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner se produjo el lanzamiento del proyecto de la *Defensa Nacional en la Agenda Democrática*, el 6 de agosto de 2003, agenda que cristalizó en el Decreto 545/03. Se señala que se trata de la primera vez en que el Poder Ejecutivo convoca a políticos de distintas fuerzas, académicos, funcionarios, miembros de las Fuerzas Armadas, especialistas de organizaciones no gubernamentales y expertos. Un incompleto listado permite identificar la participación de funcionarios que ocuparon puestos significativos en el área, así como de analistas que han contribuido a lo largo de los últimos años a la reflexión en torno a la problemática de la Defensa, y docentes de la Escuela de Defensa.

Según señala Paula Canelo (2012) “La asunción de Nilda Garré como Ministro de Defensa en diciembre de 2005 marcó la llegada al cargo, por primera vez en la historia argentina, de una mujer. ...Este cambio decisivo en los criterios de reclutamiento ministerial se retroalimentó con una re asociación entre la “cuestión militar” y la “cuestión de los derechos humanos” en la agenda pública y, ahora sí, con la voluntad de articular una largamente postergada “agenda para la defensa”, que incluyó cambios organizativos, educativos y doctrinarios, inaugurando una nueva era en la historia de esta paradigmática cartera del gabinete nacional.”

Según Montenegro (2013) “A partir de diciembre de 2005, con un cambio ministerial de por medio que permitió el arribo de la Dra. Nilda Celia Garré como ministra de la cartera de defensa y sin que mediaran circunstancias políticamente excepcionales que alentaran o preanunciaran cambios en la materia, la histórica pauta de desempeño *delegativo* se alteró drásticamente. Durante los años siguientes, de manera firme y bajo un signo extremadamente activo y dinámico, el Ministerio de Defensa comenzó a adoptar una serie de decisiones e implementar un conjunto de iniciativas tendientes a revertir aceleradamente la situación general de “delegación” de la conducción de los asuntos militares, procurando instalar de manera efectiva el gobierno político sobre los mismos.”

Los principales cambios se centraron en las siguientes cuestiones:

- 1) hacer operativos los mandatos del marco legal existente de la defensa,
- 2) ampliar la asignación de atribuciones específicas al ministerio de Defensa e
- 3) incorporar unidades organizativas especializadas a la estructura del Ministerio

para potenciar su capacidad de gestión.

A lo anterior se le pueden agregar otros aspectos novedosos como

a) la revisión de normativas y prácticas que no se adecuaban a la legislación nacional y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos;

b) la cooperación activa con el proceso de memoria, verdad y justicia para el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos cometidas por la última dictadura;

c) la incorporación de la perspectiva de equidad de género.

Estas transformaciones fortalecieron el rol del Ministerio de Defensa en cuanto a las propuestas de ascenso, permanencia en el grado, retiro o baja del personal militar

superior –oficiales– de las Fuerzas Armadas. También la puesta a consideración del Presidente de la Nación de la evaluación de los integrantes de las Fuerzas Armadas en condiciones para ocupar los cargos de Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas o de jefes de los Estados Mayores Generales de las FF.AA.<sup>8</sup> Los cambios cristalizaron con la derogación del Código de Justicia Militar y sus reglamentaciones y su reemplazo por nuevas normas acordes con los principios constitucionales, a través de la Ley N° 26.394.

En el campo de la investigación, producción de información, organización de la producción para la Defensa y de administración de inmuebles, estas transformaciones se materializan en la recuperación de organismos vinculados a la producción para la defensa –Tandanor (Talleres Navales Dársena Norte) y FADEA (Fábrica Argentina de Aviones)-, la reconfiguración de la gestión de contrataciones de las Fuerzas Armadas – Agencia Logística-, o la transferencia de áreas de producción de información de valor científico y social –IGN (Instituto Geográfico Nacional), SMN (Servicio Meteorológico Nacional), SHN (Servicio de Hidrografía Naval)-, con la finalidad de privilegiar el logro de objetivos relacionados con su valor material y simbólico (económico, social y científico), sin que ello necesariamente incluyera una estrategia de adaptación organizacional, de gestión y de fortalecimiento de recursos humanos, lo que dio lugar a la coexistencia de formas organizacionales y relaciones laborales que no respondían a un nuevo modelo o paradigma.

Sintetizando respecto de este periodo, puede observarse que se tomaron claras iniciativas orientadas al fortalecimiento del gobierno civil de las Fuerzas Armadas, así como al impulso de estrategias de profesionalización del personal militar, al fortalecimiento del perfil científico tecnológico y a la recuperación de la capacidad productiva de la jurisdicción. Esto estuvo acompañado por un marcado rediseño organizacional, al incorporar un amplio conjunto de áreas de gestión con fuerte sesgo hacia el gobierno de las Fuerzas Armadas, no solo en lo estrictamente militar.<sup>9</sup>

Queda por ver la capacidad de gestión de los cuadros civiles para afrontar esta gran diversidad de desafíos organizacionales. En este sentido, lo que se observa es un escaso perfil de desarrollo técnico profesional en buena parte de los trabajadores permanentes, pero esto no debe ocultar la existencia de núcleos profesionales con alta capacidad de intervención en la problemática de las áreas en las que se desempeñan y fuerte compromiso con lo público.

En ese sentido, hay quienes señalan que esta enorme transformación se daba en un contexto en el que el ministerio sufría una carencia grave de dotación, tanto burocrática, como técnica y política. Por un lado, no había un conocimiento sistemático de temas estrictamente militares, así como no había personas formadas para el desarrollo de esta gestión. A su vez, había un bajo conocimiento del Estado como administración (seguimiento de expedientes, negociación con actores). En esas condiciones no se pudo resolver el ingreso de personal (que reuniera estas competencias) a la planta permanente. Esto establece una importante distancia entre los objetivos de gestión y los recursos.

---

<sup>8</sup> Ministerio de Defensa (2010). Libro Blanco de la Defensa. p. 98

<sup>9</sup> Durante la gestión de Nilda Garré se dictaron los decretos 1648/06, 788/07 y 1451/08, incluyendo temas como Derechos Humanos, Asuntos Internacionales, Formación (militar) Investigación y Desarrollo Tecnológico, y Logística, entre otros temas. A su vez, durante la gestión de Agustín Rossi el Decreto 636/13 dio lugar a la recuperación de Fabricaciones Militares por parte del ministerio de Defensa, mientras que el Decreto 1956/14 generó la creación de la Dirección General de Ciberdefensa. Por último, la Ley 27015 dio origen a la Universidad de la Defensa Nacional.

## Efectos sobre la Gestión Organizacional y de Personal

El Ministerio de Defensa presenta situaciones muy marcadas en cuanto a procesos de desarticulación y rearticulación de sus funciones, estructuras organizacionales y laborales a lo largo de las últimas décadas. Así como se ha hecho referencia a los sucesivos cambios organizacionales, cabe preguntar qué efectos produjo sobre el personal el proceso de desarticulación (privatizaciones, concesiones, etc.) y rearticulación, y qué situaciones quedaron no resueltas en cuanto a la conformación de su heterogénea planta de personal. Todo esto, contando con una planta permanente de personal civil tanto en su área central como en aquellas que se encuentran bajo la jefatura de cada una de las Fuerzas Armadas, que no se ha incrementado significativamente o que en algunos casos ha reducido su número.

Si, como se señalaba al comienzo, el núcleo organizacional del Ministerio de Defensa está constituido por su dimensión militar, cabe observar los cambios cuantitativos en el personal militar de las Fuerzas Armadas desde la recuperación democrática, lo que puede servir como dimensión contextual del desempeño de los ámbitos civiles. Más allá de las oscilaciones en el personal de cuadros, lo más relevante es la drástica reducción del personal de Soldados/Conscriptos, resultado del cambio del régimen de servicio militar de obligatorio a voluntario. Sin duda, esta reconfiguración, particularmente en el Ejército generó una modificación de tareas entre el personal civil de esta fuerza.

| PERSONAL MILITAR DE LAS FUERZAS ARMADAS                                          |              |        |        |        |        |        |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Año                                                                              |              | 1983   | 1994   | 2010   | 2012   | 2016   |
| Ejército                                                                         | Oficiales    | 6.891  | 5.660  | 5.747  | 6.064  | 6.089  |
|                                                                                  | Suboficiales | 23.759 | 23.291 | 21.675 | 22.332 | 22.721 |
|                                                                                  | Soldados     | 72.473 | 20.000 | 17.418 | 14.407 | 19.557 |
| Armada                                                                           | Oficiales    | 3.227  | 2.640  | 2.470  | 2.460  | 2.519  |
|                                                                                  | Suboficiales | 15.473 | 14.655 | 16.059 | 14.455 | 14.131 |
|                                                                                  | Conscriptos* | 17.781 | 3.559  |        | 0      |        |
|                                                                                  | Voluntarios  | 3.578  | 1.100  | 1.248  | 2.149  | 1.307  |
| Fuerza Aérea                                                                     | Oficiales    | 2.342  | 2.459  | 2.456  | 2.507  | 2.520  |
|                                                                                  | Suboficiales | 9.061  | 9.209  | 11.658 | 8.624  | 9.075  |
|                                                                                  | Conscriptos* | 10.500 | 1.476  |        | 1.626  | 1.926  |
| Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe (2012 y 2016) |              |        |        |        |        |        |

El Ministerio de Defensa condensa en una sola jurisdicción las heterogeneidades del conjunto de la Administración Pública Nacional. El cuadro adjunto da cuenta de cómo se distribuye el personal y muestra aspectos que informan acerca de su diversidad, como las normas que regulan en cada caso la relación de empleo.

| Personal Civil Ministerio de Defensa |                  |           |                          |              |                                            |
|--------------------------------------|------------------|-----------|--------------------------|--------------|--------------------------------------------|
| Regimen Laboral                      | Norma Reguladora |           | Convenio Colectivo       |              | Ámbito                                     |
|                                      |                  |           | General                  | Sectorial    |                                            |
| Personal SINEP                       | Ley 25164        |           | Ley 24185<br>Dto. 214/09 | Dto. 2098/08 | Área Central,<br>CITEDEF, IGN,<br>SMN, IAF |
| Personal Civil FF.AA.                | Ley 25164        | Ley 20239 |                          | Dto. 2539/15 | Ejército, Armada,<br>Fuerza Aérea,<br>EMCO |
| Personal Docente Civil FF.AA.        |                  | Ley 17409 |                          |              | Ejército, Armada,<br>Fuerza Aérea,<br>EMCO |

| <b>Personal Civil Ministerio de Defensa</b> |                  |                                 |                          |                                                         |                                                   |
|---------------------------------------------|------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Regimen Laboral                             | Norma Reguladora |                                 | Convenio Colectivo       |                                                         | Ámbito                                            |
|                                             |                  |                                 | General                  | Sectorial                                               |                                                   |
| Personal Investigación y Desarrollo FF.AA.  |                  | Dto. 4381/1973                  |                          |                                                         | Citedef, Shn <sup>10</sup> , Fuerza Aérea, Armada |
| Policía Establecimientos Navales            | Dto. Ley 5177/58 | Dto. N° 2126 20/7/1977          | No Incorporado en el CCT |                                                         | Armada                                            |
| Personal Fabricaciones Militares            |                  | Estatuto para el Personal Civil | Ley 24185 Dto. 214/06    |                                                         | Ministerio de Defensa                             |
| Personal FADEA                              | Ley 20744        |                                 | Ley 14250                | Resolución N° 86/2007 Cct N° 871/07 "E"                 |                                                   |
| Personal Astilleros Almirante Storni        |                  |                                 |                          | Convenio Colectivo de Trabajo de Empresa N° 1252/11 "E" |                                                   |
| Personal Comando de Transportes Navales     |                  |                                 |                          | Resolución N° 713/2009 Registro N° 613/2009             | Armada                                            |

| PERSONAL MINISTERIO DE DEFENSA 1995-2011 – DATOS AGREGADOS                                                                                                                                                                                                                                   |        |        |       |       |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|-------|-------|--------|
| Año                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1995   | 1999   | 2003  | 2007  | 2011   |
| Administración Central                                                                                                                                                                                                                                                                       | 35482* | 1252   | 949   | 1308  | 1047   |
| Ejército**                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 35062  | 49403  | 49729 | 48915 | 54015  |
| Armada**                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 27237  | 25772  | 25830 | 26676 | 26707  |
| Fuerza Aérea**                                                                                                                                                                                                                                                                               | 20909  | 23423  | 22892 | 21407 | 19349  |
| Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas**                                                                                                                                                                                                                                               | 100    | 78     | 99    | 99    | 202    |
| Instituto Geográfico Militar                                                                                                                                                                                                                                                                 | 277    | 245    | 197   | 188   | 163    |
| Dirección General de Fabricaciones Militares***                                                                                                                                                                                                                                              | 2254   |        |       |       |        |
| Servicio Meteorológico Nacional****                                                                                                                                                                                                                                                          |        |        |       |       | 526    |
| Inst. de Ayuda Financ. Pago de Retiros y Pensiones Militares                                                                                                                                                                                                                                 | 264    | 246    | 210   | 197   | 189    |
| TOTAL                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 121585 | 100419 | 99906 | 98790 | 102198 |
| Fuente: Cuenta de Inversión.*Incluye personal civil y de Gendarmería y Prefectura ** Incluye personal militar y civil. *** A partir de 1996 pasó a la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos **** Hasta 2008 estuvo dentro del Comando de Regiones Aéreas de la FAA. |        |        |       |       |        |

El cuadro siguiente presenta el dimensionamiento en cantidad de personal del Ministerio de Defensa en los años 2015 y 2019.<sup>11</sup>

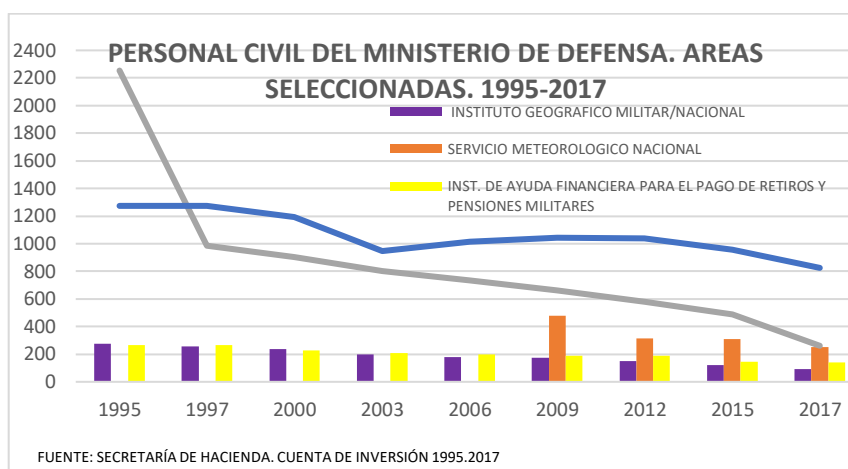
<sup>10</sup> Actualmente una dirección del área central del Ministerio de Defensa

<sup>11</sup> La DGFM no figura con datos en 2019 debido a que por el Decreto N°104/19 fue transformada en Sociedad del Estado

| MINISTERIO DE DEFENSA - PERSONAL PERMANENTE 2015 y 2019 |                        |     |          |        |        |        |              |        |      |     |         |     |     |     |     |    |     |     |     |     |         |         |
|---------------------------------------------------------|------------------------|-----|----------|--------|--------|--------|--------------|--------|------|-----|---------|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|---------|---------|
|                                                         | ADMINISTRACIÓN CENTRAL |     |          |        |        |        |              |        |      |     |         |     | OD  |     |     |    |     |     | ISS |     | TOTAL   |         |
|                                                         | ADM. CTRAL.            |     | EJERCITO |        | ARMADA |        | FUERZA AÉREA |        | EMCO |     | CITEDEF |     | IGN |     | DGM |    | SMN |     | IAF |     |         |         |
|                                                         | 15                     | 19  | 15       | 19     | 15     | 19     | 15           | 19     | 15   | 19  | 15      | 19  | 15  | 19  | 15  | 19 | 15  | 19  | 15  | 19  | 15      | 19      |
| AUTORIDADES SUPERIORES DEL PEN.                         | 13                     | 11  |          |        |        |        |              |        |      |     |         |     | 1   | 1   | 1   |    |     | 1   | 5   | 6   | 20      | 19      |
| FUNCIONARIOS FUERA DE NIVEL                             | 2                      | 3   |          |        | 15     | 17     |              |        |      |     |         |     |     | 1   | 3   |    |     |     | 1   | 1   | 21      | 22      |
| PERSONAL SINEP                                          | 546                    | 369 |          |        |        |        |              |        |      |     |         | 43  |     | 112 |     |    | 264 | 147 | 138 | 126 | 948     | 797     |
| PECIFA                                                  |                        |     | 5.900    | 4.615  | 7.641  | 6.151  | 6.356        | 5.060  | 220  | 161 |         |     | 122 |     |     |    | 2   |     |     |     | 20.241  | 15.987  |
| PECIFA DOCENTES                                         |                        |     | 776      | 785    | 1.436  | 1.239  |              |        |      |     |         |     |     |     |     |    | 41  | 4   |     |     | 2.253   | 2.028   |
| PERSONAL POLICIA DE ESTABL. NAVALES                     |                        |     |          |        | 332    | 315    |              |        |      |     |         |     |     |     |     |    |     |     |     |     | 332     | 315     |
| PERSONAL CONTRATADO SERV. TRANSP. NAVALES               |                        |     |          |        | 69     | 50     |              |        |      |     |         |     |     |     |     |    |     |     |     |     | 69      | 50      |
| PERSONAL CIENTIFICO FF.AA.                              | 394                    | 41  |          |        | 30     | 30     | 17           | 16     |      |     | 296     |     |     |     |     |    | 4   |     |     |     | 445     | 383     |
| PERSONAL DE LA DIR. GRAL. DE FM [1]                     |                        |     |          |        |        |        |              |        |      |     |         |     |     |     | 483 |    |     |     |     |     | 483     | 0       |
| PERSONAL MILITAR                                        |                        |     | 53.514   | 52.248 | 19.572 | 18.535 | 13.995       | 13.126 |      |     |         |     |     |     |     |    |     |     |     |     | 87.081  | 83.909  |
| TOTAL                                                   | 955                    | 424 | 60.190   | 57.648 | 29.095 | 26.337 | 20.368       | 18.202 | 220  | 161 | 0       | 339 | 123 | 114 | 487 | 0  | 311 | 152 | 144 | 133 | 111.893 | 103.510 |
| FUENTE: CUENTA DE INVERSIÓN 2017                        |                        |     |          |        |        |        |              |        |      |     |         |     |     |     |     |    |     |     |     |     |         |         |

FUENTE: CUENTA DE INVERSIÓN 2017

El gráfico siguiente muestra la evolución de plantas de personal civil permanente de diversas áreas del Ministerio de Defensa. Como se observa, particularmente en el caso de Fabricaciones Militares, su planta sufre una caída muy severa, mientras que el resto de las áreas seleccionadas presentan una continua tendencia a la baja.



Tomando algunos de los casos presentados en el gráfico y, a partir de la investigación citada al comienzo de la presentación, es pertinente hacer referencia a las diversas formas de adaptar las organizaciones a los cambios normativos ya mencionados (y otros a los que se hará referencia).

En el caso de la Dirección General de Fabricaciones Militares en el periodo comprendido entre 1997 y 2006 fue transferida al Ministerio de Economía con la finalidad de proceder a su definitiva privatización (de hecho, buena parte de las áreas originariamente dependientes de esta dirección general fueron privatizadas al comienzo del gobierno del Dr. Menem). A partir de 2007 fue integrada al Ministerio de Planificación Federal con la finalidad de recuperar su capacidad productiva. En 2013 vuelve a ser incorporada a la órbita del Ministerio de Defensa, como Organismo Descentralizado. Finalmente, por el Decreto N°104/19 fue transformada en Sociedad



del Estado, dando respuesta a un reclamo de la organización en cuanto a que, la condición de OD le impedía ejercer adecuadamente sus capacidades de organización empresarial productiva. Sin embargo, las noticias daban cuenta de una importante cantidad de despidos durante la gestión macrista<sup>12</sup>, además del cierre de la fábrica Fanazul, en la localidad de Azul. Hasta 2015 el organismo mantenía la misma estructura que había sido diseñada para la definitiva privatización. Asimismo, como se señalaba, las normas de organización y las limitaciones de ingreso de personal afectaban su funcionamiento como organización productiva y de negocios. Por su parte, las relaciones laborales en Fabricaciones Militares se rigen por la Ley 24185 y el Decreto 214 de 2006, aunque con un régimen laboral propio.<sup>13</sup>

En cuanto al Servicio Meteorológico Nacional se trataba de un área dentro de la Fuerza Aérea Argentina (aunque originariamente había sido creado como organismo civil) y se establece como entidad descentralizada a partir de 2008. Si bien su estructura fue adaptada; en este caso, al igual que el Instituto Geográfico y el Servicio de Hidrografía Naval, al ser transferidos bajo la jurisdicción del ministerio de Defensa, se generó un conflicto intergremial ya que, por reclamo de UPCN, se hizo lugar al reencasillamiento de los trabajadores de los tres organismos en el escalafón SINEP, lo que llevó a un planteamiento judicial por parte del sindicato PECIFA que dejaba de tener en su ámbito a estos trabajadores. Finalmente, se logró avanzar en el cambio escalafonario de los trabajadores de los tres organismos.

La transferencia del Instituto Geográfico supuso, además del cambio de denominación, de Militar a Nacional, la decisión de generar una estructura adaptada a las nuevas orientaciones de la normativa y el encasillamiento de su personal de acuerdo con esta estructura. Asimismo, se impulsaron políticas de capacitación y de concursos permitiendo el ingreso de un número limitado de trabajadores a la planta permanente.

Otro organismo afectado por cambios normativos es el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAFPRPM). El Decreto 1628/07 estableció el gobierno civil del organismo, lo que supuso un cambio significativo. Sin embargo, tanto en lo que hace a política organizacional como de personal tuvo demoras en regularizar una estructura acorde a sus funciones y a las pautas de la APN, así como reticencias a incorporar personal bajo las pautas del decreto 1421/02. Finalmente, su estructura fue aprobada por la Decisión Administrativa 1423/16.

La importancia del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) no radica tanto en el número de agentes propios en el ministerio de Defensa, ya que no es el conjunto más numeroso de la jurisdicción, sino a que sus trabajadores se desempeñan principalmente en el área central del ministerio. Este personal se caracteriza, al igual que otros sectores laborales de la APN, por contar con edades relativamente elevadas, niveles educativos intermedios y equilibrio numérico entre varones y mujeres, aunque con predominio de varones en los niveles directivos.<sup>14</sup> La escasa renovación sufrida durante años fortalece los aspectos antes señalados, aunque en los últimos años se aplicó una importante cantidad de concursos de selección con el objetivo de incorporar nuevos agentes a la planta del Ministerio de Defensa.

En los hechos, se contaba con un número relativamente escaso de personal técnico profesional con conocimiento sobre las temáticas específicas, a lo que se agrega la baja

---

<sup>12</sup> <https://canalabierto.com.ar/2019/01/04/fabricaciones-militares-650-despidos-desguace-y-negociados/> [obtenido 21/9/20]

<sup>13</sup> Estatuto para el Personal Civil de Fabricaciones Militares. Aprobado por el Honorable Directorio en reunión del 20 de noviembre de 1975 según Resolución inserta en Acta N° 1641.

<sup>14</sup> Ver ONEP (2005) Boleín Estadístico del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA): Informe de situación.

transferencia de competencias hacia niveles inferiores. Por otra parte, las responsabilidades principales del personal del SINEP se concentraban en las tecnologías transversales y en aspectos propios de la competencia del ministerio. Cabe aclarar que el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF) también cuenta con personal del SINEP que tiene a cargo responsabilidades administrativas.

Al igual que el resto de la APN, el Ministerio de Defensa cuenta con personal contratado bajo normas de empleo público y en el marco del SINEP, lo que ha producido una relativa renovación de los perfiles laborales, aunque con las limitaciones propias de tratarse de personal que no goza de estabilidad. La incorporación de este personal contratado ha significado la elevación de los niveles educativos y la reducción de la edad promedio de los agentes. El personal contratado bajo locación de servicio no tiene actualmente relevancia numérica tanto en el conjunto de la APN como en el propio ministerio. Parte de este personal también fue víctima de la política de despidos iniciada a fines de 2015, por ejemplo, quienes se desempeñaban en el área de Género del ministerio.<sup>15</sup>

Si bien el personal del Instituto de Ayuda Financiera Para Retiros y Pensiones Militares (IAF) se rige por las normas del SINEP, reúne la particularidad de que la ley que lo regula habilita la contratación de personal para determinados objetivos específicos<sup>16</sup>, lo que permite contar con un número de contratados en forma directa, con equivalencia remunerativa con el SINEP. Durante muchos años, se tendía a desalentar la permanencia, manteniendo los contratos en los niveles más bajos de la escala.

Bajo la órbita directa de las Fuerzas Armadas el ministerio cuenta con el Personal Civil de las Fuerzas Armadas, con una presencia de aproximadamente 18 mil trabajadores, incluidos en el Convenio Colectivo de la APN y que han alcanzado el convenio sectorial a través del Decreto 2539 de 2015. Dado que se trata de un colectivo laboral que se desempeña casi exclusivamente en el área de Defensa, conviene hacer una referencia sintética al espíritu y alcance de este convenio. El convenio alcanza tanto al personal civil como al personal docente civil<sup>17</sup> y a los trabajadores del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA).<sup>18</sup> Este convenio sectorial da cuenta de los principios, en buena medida innovadores, del Convenio Colectivo General para la Administración Pública Nacional. Define un modelo de carrera basado en Agrupamientos, Niveles, Grados y Tramos. Incluye también el ejercicio de Funciones de Jefatura (no de Dirección). Contempla un sistema de ascenso, vertical, mediante procesos de selección y un sistema de promoción horizontal basado en la capacitación y la acreditación del desempeño, con lo que se abandona el peso de la antigüedad en la asignación retributiva, de importancia en los escalafones anteriores. La carrera cuenta con cinco agrupamientos, 1. Profesional; 2. Técnico; 3. Administrativo; 4. Producción y 5. Mantenimiento y Servicios. Esta diversidad se vincula con las responsabilidades productivas de las Fuerzas Armadas en distintas regiones del país, entre las que destacan particularmente la Ciudad de Buenos Aires, Puerto Belgrano (cercano a Bahía Blanca y probablemente la principal concentración de trabajadores de este colectivo), Córdoba, Mendoza, etc. El cuadro que se presenta a continuación permite observar el estancamiento de esta planta a lo largo del tiempo. Si se toman los valores de 1999 y de

---

<sup>15</sup> <https://www.minutouno.com/notas/3055496-ate-denuncio-70-despidos-el-ministerio-defensa-y-y-anuncio-un-paro-la-proxima-semana> (28 dic. 2017). [Obtenido 21/9/20]

<sup>16</sup> Ley 22919, art. 51.

<sup>17</sup> Aunque éstos reclaman su propio convenio sectorial.

<sup>18</sup> Originalmente, este régimen se basa en la Ley 20239 y en el Decreto N° 2355/73, (mientras que los docentes se rigen originalmente por la Ley 17409), típicos modelos de normativa tradicional para la regulación del personal de la APN.

2018, se produce una caída de personal del 20%. De acuerdo a información obtenida, en 1990 este personal alcanzaba a 30 mil agentes, mientras que el personal docente civil alcanzaba a 10 mil trabajadores.

| PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS – EVOLUCIÓN 1999-2018 |               |                      |                     |
|-------------------------------------------------------------|---------------|----------------------|---------------------|
| AÑO                                                         | TOTAL AGENTES | VARIACIÓN PORCENTUAL | VARIACIÓN 2018-1999 |
| 1999                                                        | 22947         |                      |                     |
| 2004                                                        | 20082         | -12,49%              |                     |
| 2008                                                        | 20824         | 3,69%                |                     |
| 2013                                                        | 19153         | -8,02%               |                     |
| 2018                                                        | 18345         | -4,22%               | -20%                |
| Fuente: Elaboración propia con base en datos SHN            |               |                      |                     |

Al tratarse de trabajadores que se vinculan en forma directa con el personal militar (oficiales y suboficiales) la carrera administrativa llega hasta el nivel departamental, por lo que es un encuadramiento de trabajadores sin experiencia en el desempeño de funciones directivas. Por otra parte, el ya mencionado proceso de desinversión en las Fuerzas Armadas ha impactado directamente en la capacidad productiva de estos sectores, lo que ha llevado a un representante de los trabajadores a señalar que “el Estado debe definir para qué quiere al personal civil de las Fuerzas Armadas y eso tiene que ver con qué tipo de Estado se quiere.”

Los trabajadores del ex IOSE –Instituto Obra Social del Ejército- conforman un colectivo específico, en virtud de que el organismo funcionaba con legislación propia. Sin embargo, se rige por la misma normativa laboral que el personal civil de las Fuerzas Armadas.<sup>19</sup> Actualmente dicho personal ha sido integrado al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), lo que requiere articular, en lo que hace a políticas de personal, tradiciones y prácticas propias de cada fuerza en un único modelo de gestión. El cuadro adjunto permite observar la distribución del personal de las obras sociales en 2013.

El Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas ejerce actividades docentes en las unidades académicas bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas,<sup>20</sup> las que incluyen los niveles inicial, primario, secundario y terciario, siendo de más reciente incorporación (a partir de la ley de Educación Superior) los docentes de nivel universitario. Su principal ámbito de acción se concentra por un lado en los liceos militares (de formación secundaria) y en los institutos de formación de los futuros oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas.

| PERSONAL OBRAS SOCIALES FF.AA. 2013 |            |             |       |       |            |                 |
|-------------------------------------|------------|-------------|-------|-------|------------|-----------------|
| OBRA SOCIAL                         | PERSONAL   |             |       |       |            | TOTAL           |
|                                     | CIVIL      |             |       |       | MILITAR    | CIVIL Y MILITAR |
|                                     | PLANTA     |             |       |       | EFFECTIVOS |                 |
|                                     | PERMANENTE | TRANSITORIA | OTROS | TOTAL |            |                 |
| IOSE                                | 1172       | 628         | 84    | 1884  | 296        | 2180            |
| DIBA                                | 353        | 2           | 530   |       |            | 885             |
| DIBPFA                              | 202        | 251         | 17    | 470   | 191        | 661             |
| TOTAL                               |            |             |       |       |            | 3726            |

<sup>19</sup> Estatuto Orgánico del Instituto de Obra Social del Ejército (Decreto N° 2239/70 modificado por los Decretos Nros 4514/73 – 296/92 y 508/02) CAPITULO VII “Personal” ARTICULO 26°: El personal civil será nombrado por el Directorio y estará sometido al Estatuto y Reglamento para el Personal Civil del Instituto de Obra Social del Ejército, percibiendo como remuneración la que establezca el Escalafón Funcional del Personal Civil del Instituto de Obra Social del Ejército

<sup>20</sup> Ley N° 17.409 – Decreto N° 4451/73

El Personal de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas<sup>21</sup> reúne características muy específicas, ya que sus miembros no gozan de estabilidad, sino que su vínculo laboral debe ser convalidado cada cinco años a través de complejos sistemas de evaluación de desempeño. Se evalúa al personal cada año por una Comisión de Clasificación integrada por científicos y profesionales, destacados en materia de investigación y ejecución de desarrollos tecnológicos, pudiendo el agente promover de categoría (dentro de su grupo) o de grupo (dentro de su clase). Su personal, como se observa en el cuadro correspondiente, está incluido en el Convenio Colectivo de Trabajo, aunque sin convenio sectorial específico. Siendo su finalidad principal las actividades de investigación en el ámbito del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, su estructura de carrera está vinculada a esta orientación y su mayor concentración se da en el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Defensa (CITEDEF), aunque también las Fuerzas Armadas, particularmente la Armada y la Fuerza Aérea, cuentan entre sus trabajadores con investigadores y técnicos encuadrados en este ámbito.

El personal de la Policía de Establecimientos Navales<sup>22</sup> conforma un universo muy particular, no está incluido en el Convenio Colectivo de Trabajo, goza de estabilidad, pero no cuenta con una política salarial similar al resto del personal civil, ya que, si bien está establecida como equivalente a la del Personal Civil de las Fuerzas Armadas, en los hechos, es el Poder Ejecutivo el que establece sus salarios a través de sucesivos decretos, junto con los que dicta para el personal militar.<sup>23</sup> Este colectivo, reducido en número, se desempeña en organismos de la Armada, con predominio de la Base Naval Puerto Belgrano. Ejerce funciones de policía de seguridad y judicial en los lugares sometidos exclusivamente a la jurisdicción militar de la Armada. La estructura de carrera divide al personal en dos clases:

- a) Personal superior con funciones principales de dirección, conducción y asesoramiento; y
- b) Personal subalterno con funciones principales de conducción y ejecución.

Los casos de los ex Talleres Navales Dársena Norte, actual Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y de la Fábrica Argentina de Aviones (FADEA) reúnen características específicas. Se trata de organismos productivos, que forman parte de la tradición industrialista de las Fuerzas Armadas, sufrieron el embate del proceso privatizador y fueron sucesivamente recuperados por decisión del Poder Ejecutivo. En el caso de Tandano, su recuperación se produjo a través de la anulación de la privatización realizada a principios de la década de 1990<sup>24</sup> y actualmente forma parte del Complejo Industrial y Naval Argentino (CINAR). En esta empresa rigen las normas del sector privado y se encuentra vigente un convenio colectivo firmado entre la empresa y el Sindicato de Trabajadores de Talleres y Astilleros Navales – S.I.T.T.A.N.)<sup>25</sup>. Respecto de FADEA, esta recuperación se produce como resultado de la negociación entablada con la empresa Lockheed Martin que tenía la concesión de la empresa.<sup>26</sup> Sus trabajadores se rigen por un convenio colectivo en el marco de la ley 14250. Este convenio fue firmado con la Asociación Personal Técnico Aeronáutico cuando aún la

---

<sup>21</sup> Decreto N° 4381 del 15 de mayo de 1973

<sup>22</sup> Decreto-Ley N° 5177 del 18 de abril de 1958 y Decreto N° 2126 del 20 de julio de 1977

<sup>23</sup> Por ejemplo, el Decreto 855/2013

<sup>24</sup> Decreto 315 de 2007.

<sup>25</sup> Resolución N° 1226/2013 (Sría. de Trabajo – MTEySS).

<sup>26</sup> La Ley 26.501 autoriza "... al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Defensa, a ejercer la opción de compra de las acciones de Lockheed Martin Aircraft Argentina Sociedad Anónima..." El 17 de diciembre de 2009 se suscribió el Acuerdo Definitivo para la correspondiente transferencia de acciones.

empresa estaba concesionada y sin dar lugar a las entidades gremiales propias del sector público en el Ministerio de Defensa, en este caso, ATE y PECIFA<sup>27</sup>.

### **A Modo de Cierre**

Puede rastrearse un hilo de continuidad desde el gobierno del presidente Alfonsín a la actualidad en cuanto a la consolidación del gobierno civil de la defensa y que parece, más allá de aspectos particulares, haberse consolidado como tal. Esto no opaca las estrategias contradictorias particularmente en cuanto al rol productivo de la Defensa, que ha mostrado dos líneas opuestas: el alfonsinismo, el kirchnerismo y la actual gestión son etapas de atención a la función productiva, mientras que el ciclo menemista y de la Alianza, así como la gestión del Ing. Macri direccionaron su accionar (con sus matices) en sentido contrario. Algo similar puede señalarse respecto de la política de derechos humanos, cuestión ya mencionada en cuanto a los indultos decretados durante el gobierno del Dr. Menem, y tema sobre el que la gestión de Macri no tuvo un pronunciamiento específico en el área, pero sí expresiones distantes respecto de esa política en el discurso general. Finalmente, el intento de la misma gestión por abandonar el principio de la separación entre defensa y seguridad puso en vilo uno de los grandes consensos construidos desde el Congreso y saldados en la normativa y la política del Estado como sostiene Martínez (2002), iniciativa que fue revertida por el presidente Alberto Fernández<sup>28</sup>.

Hoy la Defensa Nacional se destaca por el aprovechamiento de su despliegue a nivel nacional como apoyo logístico en la lucha contra la pandemia del COVID19. Asimismo, ha recuperado los acuerdos productivos agrícolas en conjunto con el ministerio de Agricultura y el INTA. A su vez, ha avanzado en la reactivación productiva con la fabricación de un nuevo modelo de avión en la Fábrica Militar de Aviones, el avión IA-100 “Malvina” de entrenamiento militar y uso civil primario que será financiado por el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) por la suma de u\$s2.500.000. A su vez, por decisión del Presidente de la Nación, a partir del próximo mes de octubre, todos los suplementos no remunerativos incluidos en los sueldos de los militares activos serán incorporados a los haberes, logrando con eso resolver una problemática que, como se señaló, lleva décadas sin resolución. Finalmente, el Congreso nacional aprobó la creación del Fondo Nacional de Defensa, destinado a financiar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con el ministro Agustín Rossi “La aprobación del FONDEF es un hecho histórico, porque nunca en la historia de la Argentina, ni de las Fuerzas Armadas, ni de la industria para la defensa contaron con asignaciones específicas que permitieran, por un lado, lograr el equipamiento necesario para las fuerzas, y por el otro lado, lograr el desarrollo de la industria de la defensa en la Argentina”<sup>29</sup>

Uno de los saldos de la gestión de 2015 fue la creación de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF). Este esfuerzo por centralizar bajo el gobierno civil el conjunto de las prácticas académicas del sector, cuenta con la Facultad de la Defensa

---

<sup>27</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría De Relaciones Laborales. Resolución N° 86/2007. CCT N° 871/07 "E". Sin embargo, existe información periodística que hace saber de la existencia de una nueva entidad gremial (Sindicato de Trabajadores Aeronáuticos de FADEA) que estaría negociando un nuevo convenio colectivo con la empresa, ya nacionalizada. Ver La Voz del Interior, 21 de julio de 2012.

<sup>28</sup> Decreto N° 571/2020, mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) derogó los Decretos PEN 683/2018 y 703/2018.

<sup>29</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-fondef-nos-permitira-cumplir-con-el-objetivo-de-reequipar-las-fuerzas-al-mismo-tiempo> [obtenido 21/9/20]

Nacional, heredera de la antigua Escuela de Defensa Nacional (EDENA). Esta escuela tenía entre sus objetivos acercar a la población civil a los saberes de la defensa. A lo largo de los años no logró transformarse en un ámbito de potenciación de las competencias laborales de los trabajadores civiles del área ni en una puerta de ingreso de nuevos empleados con saberes específicos que ayudaran a reforzar el saber civil en el campo específico. Las actuales autoridades han establecido entre sus objetivos la vinculación activa entre la FADENA, el INAP y los responsables de capacitación del ministerio, con la finalidad de orientar parte de sus estrategias de formación a cuestiones vinculadas directamente a las políticas y gestión de la Defensa. Este conjunto de novedades propicia un gran desafío para el área en cuanto a la posibilidad de avanzar en la resolución de algunas de las cuestiones pendientes que se han mencionado a lo largo de la presentación.

## Referencias Normativas

- Argentina. Decreto 214/2006. Convenio colectivo de trabajo general para la Administración Pública Nacional.
- , *Decreto 2098/2008. Convenio Colectivo Sectorial. Sistema Nacional de Empleo Público.*
- , *Decreto 637/2013. Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA).*
- , Decreto 2539 /2015. Convenio Colectivo Sectorial. Personal Civil de las Fuerzas Armadas.
- Argentina. Ley 19101. Personal Militar
- Ley 22919 - Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares.
- Ley 23.554 de Defensa Nacional. 1988
- Ley 24.059 de Seguridad Interior
- Ley 24185. Convenios colectivos para trabajadores del Estado. 1992.
- Ley 25164. Regulación de Empleo Público Nacional. 1999.
- Ley 26.394. Nuevo Sistema de Justicia Militar.

## Bibliografía

- Camilión, Oscar (1999). *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996). Conversaciones con Guillermo Gasió.* Buenos Aires, Planeta / Todo es Historia.
- Canelo, Paula (2012) “‘Un ministerio de tercera línea’. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos” [en] *PolHis*. Año 5. Número 9. Primer Semestre
- Eissa, Sergio Gabriel (2013). "Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional" [en] *Revista SAAP* vol.7 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene. /jun.
- Jaunarena, Horacio (2011). *La casa está en orden. Memoria de la transición.* Buenos Aires, TAEDA.
- Martínez, Pablo Carlos (2002). *La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina.* Unidad de Análisis de Políticas de Defensa-Bolivia (UDAPDE) (Ed.), La Paz - Bolivia
- Ministerio de Defensa (1999). *Libro Blanco de la defensa argentina*
- (2003). La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones. Obtenido de internet. <http://www.edena.mindef.gov.ar/docs/21/4/16>
- (2010). Libro Blanco de la defensa argentina Bicentenario /2010
- (2015). Libro Blanco de la defensa argentina
- Montenegro, Germán (2013). “Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas.” [en] PION-BERLIN, DAVID y otros. *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina.*
- Nacif, Federico (2014) “El litio en Argentina: de insumo estratégico a commodity” [en] *Revista Herramienta debate y crítica marxista*. N° 54. Otoño
- Odisio, Juan Carlos (2008) “El Complejo Petroquímico de Bahía Blanca: una historia sinuosa.” <http://revistaselectronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/download/4507/3420>
- Pion-Berlin, David y otros (2013). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina.* Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones.
- RESDAL (2012 /2016) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe

# El trabajo a distancia como una oportunidad más allá de la pandemia en el Sector Público

Martin Cormick

## Antes del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio

Ubicarse en aquel jueves 19 de marzo pasado parece, hoy, tan cerca y tan lejos. Fue el último día del mundo que conocíamos. Ese que, en resumidas cuentas, y en cuanto a la administración pública en Argentina, estaba preparada sólo para el trabajo de forma presencial, con beneficios salariales –en los casos donde existiesen- vinculados al presentismo y no a la productividad, y con la idea de que la forma que un jefe de área puede controlar mejor la tarea o desempeño de sus empleados y empleados es poder verlos, observarlos, y, así, como en el panóptico<sup>1</sup> de Foucault, pararse de alguna manera sobre ellos y ellas principalmente con un efecto disuasivo de la dispersión. Ese día se decretó el aislamiento social preventivo obligatorio<sup>2</sup>, y, entendemos, a partir de allí, nada fue lo mismo.

La administración pública –hablamos de la nacional, pero esto se replica en las provinciales, municipales, etc.-, mantenía –ese día, y seguramente en gran parte hoy- una compleja y, utilizando palabras actuales para definir este tipo de relaciones, una tóxica convivencia con el expediente papel. Expediente que, requiere un costo importante en, entre otros, resmas de papel, impresoras con sus consabidos cartuchos, sellos, tinta, por no hablar de espacios físicos para su guarda, con los empleados y empleadas respectivos para solicitarlos en caso de necesitar verificar algo, más un ejército de ordenanzas para su traslado<sup>3</sup>. Si bien es cierto que el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)<sup>4</sup> empezó a corregir esta situación, conviviendo ambos, lo que no se había diagramado –incluso en los organismos con plena implementación del GDE era algún tipo de sistema de trabajo en casa. Por lo que en los hechos muchas de las formas de trabajo –aún en los expedientes ya digitalizados- se replicaban del antiguo modelo.

---

<sup>1</sup> Profundizar, entre otros, en Foucault, Michel, Vigilar y castigar : nacimiento de la prisión.- 1a, ed.- Buenos Aires : Siglo XXI Editores Argentina, 2002. 314 p. ; 21x14 cm.- (Nueva criminología y derecho) Traducción de: Aurelio Garzón del Camino

<sup>2</sup> Decreto 297/20. Ver en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>. Prorrogado en sucesivas oportunidades. Al 1° de octubre dicho Decreto había sido modificado, según portal Infoleg.gob.ar, 588 veces. Esto demuestra la cantidad de normativa de toda índole que ha generado la administración pública desde entonces.

<sup>3</sup> Hago esta enumeración porque creo que no somos conscientes de todo el costo que genera el sistema de expediente papel. Seguramente me faltan componentes.

<sup>4</sup> Ampliar en <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/administrativa/gde#:~:text=Gesti%C3%B3n%20Documental%20Electr%C3%B3nica%20-%20GDE%20Es%20un%20sistema,del%20Sector%20P%C3%ABlico%20Nacional.%20GDE%20posee%20varios%20m%C3%B3dulos%3A>

En suma, el trabajo presencial era el único admitido en nuestro país. Y en materia de empleo público, presentaba/presenta los siguientes problemas:

#### **a. Costo en inmuebles:**

No sabemos a ciencia cierta cuántos empleados posee la administración pública nacional. Si bien es un dato que, como ciudadanía debiéramos conocer, y hasta avalar y/o cuestionar, no existe un lugar en donde uno apreté “enter” y obtenga dicho número. Debemos recordar asimismo que en las administraciones suelen convivir empleados y empleadas de planta con contratados y contratadas, y, en algunos casos, hasta pasantes. Por lo que a los números que podemos llegar a encontrar son, incluso, inferiores a la cantidad de personas que, bajo una modalidad u otra, presta servicios en el Estado.

Desde el año 2002 la cantidad de empleados en el sector público, tanto en el sector público nacional como provincial o municipal, ha aumentado considerablemente. Desde 2016 existen ciertas decisiones políticas con el objeto de frenar este crecimiento, o incluso más, reducirlo, sin retrotraerse a valores de hace veinte años. Así, según CIPPEC, “La cantidad de empleados públicos creció entre el 2001 y el 2014 casi un 70%. El motor de esta expansión fue el empleo público provincial, que explica el 51% de este aumento, seguido por los gobiernos locales (32%), y finalmente, el gobierno nacional (17%)”<sup>5</sup>. El Sector público nacional cuenta –en 2014, y según esta fuente- con 750.000 empleados. Dicho dato no deja de ser notablemente distante al esgrimido por el sitio web [www.notas.org.ar](http://www.notas.org.ar), el cual, si bien reconoce el incremento de empleados, el cuál sitúa en 370.567 a los empleados del sector público nacional en 2013 y cerca de 407.000 en 2014, aunque partiendo en 2003 de 265.340, con un incremento cercano al 40 %<sup>6</sup> respecto del 2013 y superior al 53 % respecto del 2014. La enorme diferencia puede corresponder a que unos datos pertenecen sólo a la administración central, aunque tampoco coincidiría con los datos que publica el diario La Nación, basados en fuentes de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), que establece que los empleados son 779.000, y han crecido un 61 % en doce años, desde 484.000<sup>7</sup>.

Desagregando, estima que el crecimiento en la Administración Pública Nacional creció un 44,7 % (87.182), de 195.000 a 282.000. En el portal GPS del Estado estiman en 778.798 el total de empleados públicos para diciembre de 2015<sup>8</sup>. Asimismo, en una nota de TN sobre el tema establece en cerca de 570.000 el número de empleados públicos nacionales, citando como fuente el INDEC.<sup>9</sup> Finalmente, una nota de La Nación establece, basado en Fuentes del Ministerio de Modernización, en 770.851

---

<sup>5</sup> Diéguez, G., y Gasparin, J. (2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?” Publicación de CIPPEC. Recuperado de [http://www.cippec.org/-/el-rompecabezas-del-empleo-publico-en-argentina-quienes-hacen-funcionar-la-maquinaria-del-estado?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cippec.org%2Fpublicaciones-gestion-publica%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_0z24JtIYtdz%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D2](http://www.cippec.org/-/el-rompecabezas-del-empleo-publico-en-argentina-quienes-hacen-funcionar-la-maquinaria-del-estado?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cippec.org%2Fpublicaciones-gestion-publica%3Fp_id%3D101_INSTANCE_0z24JtIYtdz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D2)

<sup>6</sup> Mayor, S. (28/01/16) El empleo público en Argentina: mitos vs datos. Notas periodismo popular. Ver online en <https://notasperiodismopopular.com.ar/2016/01/28/empleo-publico-argentina-mitos-datos/>

<sup>7</sup> Kaneguiser, M (12/05/16). En doce años de gobierno kirchnerista, el empleo público creció 61%. Diario La Nación. Ver online en <http://www.lanacion.com.ar/1897772-en-doce-anos-de-gobierno-kirchnerista-el-empleo-publico-crecio-61>

<sup>8</sup> Fuente: <http://www.gpsdeleestado.org/web/Rrhh2015>

<sup>9</sup> Sin autor. (21/09/15) Según el INDEC, hay 64.676 empleados públicos más que hace un año. Sitio Web [www.tn.com.ar](http://www.tn.com.ar). Ver online en [http://tn.com.ar/economia/segun-el-indec-hay-64676-empleados-publicos-mas-que-hace-un-ano\\_621121](http://tn.com.ar/economia/segun-el-indec-hay-64676-empleados-publicos-mas-que-hace-un-ano_621121).



empleados<sup>10</sup>. Claro que incluye en este número los tres poderes, administración descentralizada, por lo que no es comparable con algunos de los números citados previamente.

Finalmente, un trabajo más reciente ubica al empleo del sector público nacional (en su conjunto) en unas 750.000 personas<sup>11</sup>.

Amén de las diferencias existentes según fuente, jurisdicción y período, lo que nos revelan los datos es el ineludible peso en materia de personal del Estado Nacional en sus tres poderes. Ello conlleva necesariamente, dejando de lado el debate si queremos un estado más grande o chico, a requerir nuevas oficinas.

No es menor, entonces, detenerse en la cantidad de metros que requiere cada empleado público para desarrollar sus tareas. Al no existir –al menos hasta el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio- una política activa de “*home office*”, todo empleo público tiene su correlación en metros cuadrados para el desempeño de sus tareas.

Esto, a contrario del efectivo avance en la materia de otros países. De hecho, ni siquiera existe normativa aprobada a nivel nacional, ni en el sector privado ni el sector público<sup>12</sup>, que permita utilizar de mejor forma este tipo de herramientas. Al respecto, Ivanega<sup>13</sup> cita notables y ya no tan nuevos avances en otras latitudes<sup>14</sup>, como el Acuerdo Marco Europeo para el Teletrabajo (2002)<sup>15</sup>. Para tener una idea de cuántos metros cuadrados se requieren incorporar, debemos analizar la cantidad de metros cuadrados se requieren por empleado. Los estudios que analizan la cuestión sitúan la cantidad de metros cuadrados por empleado, sin adentrarnos en detalles de seguridad e higiene empleados, en aproximadamente diez por persona. Nuevamente, encontramos números disímiles al respecto, según su fuente.

Al respecto, existen artículos que sitúan al metraje en 14 m<sup>2</sup><sup>16</sup>. Otros presentan un margen mayor, entre 5 y 15 metros.<sup>17</sup> Si pensamos en unos 10 m<sup>2</sup> por persona ingresada al sector público, y, en una estimación posible, damos por, al menos, 400.000 empleados públicos nacionales, debemos contar con 4 millones de metros cuadrados. Nada menos.

Por supuesto que no puede pensarse en una administración sin inmuebles, pero sí en reducirse importantemente, y en redefinir estrategias.

## **b. Tiempo perdido en viajes**

---

<sup>10</sup> Fernández Blanco, P. (13/01/17) Empleo público nacional: qué cantidad de empleados hay según jurisdicción. Diario La Nación. Ver online en <https://www.lanacion.com.ar/1975569-empleo-publico-nacional-cuanta-cantidad-de-empleados-hay-segun-juridiccion>.

<sup>11</sup> <https://www.infobae.com/economia/2020/04/05/el-mapa-del-empleo-y-del-salario-publico-en-la-argentina-cuanto-se-gasta-y-que-ahorros-se-pueden-lograr/>

<sup>12</sup> Boiarov, S. (2008) Informe sobre legislación y normativa vinculada al teletrabajo en América Latina y el Caribe. Ver online en [https://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/32222/GdT\\_eLAC\\_meta\\_5.pdf](https://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/32222/GdT_eLAC_meta_5.pdf).

<sup>13</sup> Ivanega, Miriam M. “El trabajo en el empleo público”. Página web: [lejister.com](http://lejister.com). Agosto 2020. Argentina.

<https://ar.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=c35a14cb7e2886d6782f8a3301b91c7b&print=1>

<sup>14</sup> Es interesante el informe que efectúa el sitio web [elauditor.info](http://elauditor.info), donde evidencia que en países como Colombia el teletrabajo está regulado desde 2008. Profundizar en [https://elauditor.info/actualidad/teletrabajo-en-latinoamerica--leyes--decretos-y-reformas-en-medio-de-la-pandemia\\_a5ec2e4fa32e6121a348c7671](https://elauditor.info/actualidad/teletrabajo-en-latinoamerica--leyes--decretos-y-reformas-en-medio-de-la-pandemia_a5ec2e4fa32e6121a348c7671)

<sup>15</sup> <https://www.uned.ac.cr/viplan/images/acuerdo-marco-europeo-sobre-teletrabajo.pdf>

<sup>16</sup> Vera Herbas, L (29/10/14). La oficina ideal: 14m<sup>2</sup>. Diario El País. Ver online en [http://cincodias.com/cincodias/2014/10/28/pyme/1414500383\\_553511.html](http://cincodias.com/cincodias/2014/10/28/pyme/1414500383_553511.html).

<sup>17</sup> Torres Menárguez, A (14/04/15) En esta oficina no se puede trabajar. Diario El País. Ver online en <http://economia.elpais.com/economia/2015/04/13/actualidad/142892>

Un tema poco explorado pero muy padecido por quienes no viven cerca de su oficina y deben ser trasladados, es el tiempo que debemos agregarle a la jornada laboral que se destina en viajes.

Así, según una encuesta de 2014, entre ir y volver se destinan unas 6 horas semanales<sup>18</sup>, lo que, mensualizado, asciende a un día entero por mes dedicado sólo a viajar. Otro estudio efectuado dos años después da cifras muy similares<sup>19</sup>.

Entonces, ¿qué significa esto? Que, en los ojos de quien la efectúa, una jornada de 8 horas se transforma naturalmente, en 9 horas y media. Siguiendo este ejemplo, la jornada se extiende de 480 minutos a 558 minutos (sumando los 78 minutos de los que habla la encuesta). En suma, un 16,25 % más. Por lo tanto, si, supongamos, el trabajador gana unos 32.000 \$ por veinte días hábiles promedio por mes, en vez de ganar unos 200 Pesos por hora, al sumarle el viaje, el sueldo se reduce a \$ 173 por cada hora que, entre viaje y trabajo, se está fuera de la casa.

Ello, sumado a las siguientes reflexiones:

i. Muchas veces el transporte público tiene demoras, por lo que, o bien el personal pierde más tiempo en llegar a destino, o bien termina trabajando menos tiempo en el lugar de trabajo por su llegada tarde producto de esta demora.

ii. El /la empleado/a llega más cansado a destino. Las grandes ciudades suelen presentar horarios en donde el transporte público de la periferia al centro durante la mañana y del centro a la periferia durante la tarde se llena-colapsa<sup>20</sup>. Esto implica que se llega a la oficina cansado y/o estresado, circunstancias que ineludiblemente influyen en la productividad<sup>21</sup>.

iii. Al respecto, Cristian Cola<sup>22</sup> entiende que “La escasez de tiempo es una constante tanto en los países centrales como periféricos, y está asociado al tiempo de trabajo necesario para el sustento de la economía del hogar.

iv. Como resultado de las políticas de flexibilización, a los sectores medios bajos y bajos de la población la jornada laboral de ocho horas no resulta suficiente para obtener los ingresos necesarios para tener una buena calidad de vida, y muchas veces para lograrlo, realizan horas extras o encaran otros trabajos y/o impulsan la participación de más miembros del hogar en el mercado de trabajo. Si bien, en términos económicos, el tiempo de los sectores de mayores ingresos “vale” más por ser mejor pago, tienden a tener mayor tiempo para el ocio y recursos para poder desprenderse del trabajo doméstico, y optar entre distintos modos de transporte según su conveniencia.

---

<sup>18</sup> Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/los-portenos-pasan-seis-horas-por-semana-en-un-colectivo-para-ir-a-trabajar-nid1752230/#:~:text=Seg%C3%BAn%20una%20encuesta%20de%20Poliarqu%C3%ADa,ida%20y%2049%20de%20vuelta.>

<sup>19</sup> Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/empleos/los-portenos-pierden-hasta-18-dias-al-ano-en-ir-y-volver-de-trabajar-nid1952256/>

<sup>20</sup> Profundizar en este informe de chequeado.com en <https://chequeado.com/el-explicador/frecuencia-del-subte-mejoro-desde-que-asumio-rodriguez-larreta-pero-todavia-esta-lejos-de-la-promesa-de-cada-tres-minutos-en-hora-pico/>. O bien, en Espinoza, Edgar Gabriel, “El subte y los excesos de pasajeros en horas pico.” Creación y Producción en Diseño y Comunicación N°15. ISSN: 1668-5229. Proyectos Jóvenes de Investigación y Comunicación. Proyectos Ganadores. Año IV, Vol. 15, Mayo 2008, Buenos Aires, Argentina, pág. 42. En Buenos Aires incluso se publicó durante varios años un blog con la problemática, con el particular nombre de <https://viajecomaelorto.blogspot.com/>.

<sup>21</sup> Profundizar en <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-estres-comienza-por-el-viaje-nid1455637/>

<sup>22</sup> Ver Cola Cristian, “El Tiempo de Viaje como variable crítica para la planificación del transporte público masivo y el desarrollo urbano.” Tesis doctoral presentada ante la Universidad Nacional de La Plata. Específicamente, pág. 56 y ss. Capítulo 1.2.3 La variable “tiempo” en la movilidad.

v. En los hogares de menores ingresos el tiempo para el trabajo doméstico y actividades recreativas o descanso es más reducido, y las opciones de modo de transporte también. Estas situaciones intervienen, junto con muchas otras, en la complejidad de la movilidad de la ciudad.”

### **c. Contingencias en la oficina**

De existir un problema que afecte a todo el inmueble—corte de luz, de la red, falta de agua—se paraliza toda la actividad. Este riesgo —en el teletrabajo—se diversifica. Al mismo tiempo, la administración de una oficina requiere cortar tareas para servicios de mantenimiento ordinario —que por cuestiones ajenas al organismo (como reglamento de administración del inmueble donde se encuentra emplazada la oficina) no pueden programarse el fin de semana.

A ello debe sumarse las múltiples restricciones que presentan numerosos edificios, por ejemplo, la falta de cumplimiento de las oficinas públicas en materias de accesibilidad. La ley N° 24.314, de Accesibilidad de personas con movilidad reducida, establece en el artículo 21 que modifica la ley N° 22.431, que se entiende “...por visitabilidad la accesibilidad estrictamente limitada al Ingreso y uso de los espacios comunes y un local sanitario que permita la vida de relación de las personas con movilidad reducida: a) Edificios de uso público: deberán observar en general la accesibilidad y posibilidad de uso en todas sus partes por personas de movilidad reducida y en particular la existencia de estacionamientos reservados y señalizados para vehículos que transporten a dichas personas cercanos a los accesos peatonales; por lo menos un acceso al interior del edificio desprovisto de barreras arquitectónicas espacios de circulación horizontal que permitan el desplazamiento y maniobra de dichas personas al igual que comunicación vertical accesible y utilizable por las mismas mediante elementos constructivos o mecánicos y servicios sanitarios adaptados.

Los edificios destinados a espectáculos deberán tener zonas reservadas, señalizadas y adaptadas al uso por personas con sillas de ruedas. Los edificios en que se garanticen plenamente las condiciones de accesibilidad ostentarán en su exterior un símbolo indicativo de tal hecho.

Las áreas sin acceso de público o las correspondientes a edificios industriales y comerciales tendrán los grados de adaptabilidad necesarios para permitir el empleo de personas con movilidad reducida.”

Como tanta otra normativa, el estado incumple la propia normativa que redacta<sup>23</sup>, y, en los hechos, organiza mucho empleo en dependencias que no están aptas para recibir personas con discapacidad.

### **d. Mejor estar que hacer**

La administración ha volcado históricamente más la mirada en controlar si el empleado o la empleada están presentes, que en ver qué y cuánto hacen cuando están presentes. Es decir son muy pocos los casos de organismos públicos que centren su política de recursos humanos como un servicio de desarrollo y capacitación, En vez de ello nos encontramos con más oficinas de Control de presentismo, liquidación de haberes con escasos recursos técnicos y físicos, para desarrollar verdaderas carreras administrativas en donde se premie el resultado o la eficiencia y no tanto las horas/silla.

---

<sup>23</sup> No es objeto del presente, pero el Estado contrata bajo locación de servicio empleos que debieran ser permanentes, o adquiere bajo contratación directa bienes o servicios que debieron ser seleccionados bajo licitación pública.

Así, y con mayor ímpetu en los últimos años<sup>24</sup>, se han acordado paritarias en donde parte del porcentaje de aumento está vinculado con el plus por presentismo. Este criterio tiene algún asidero en los trabajos vinculados con atención de demanda espontánea (ejemplo, mesas de entradas, atención a reclamos o consultas telefónicas), pero no así como regla general. Repitiendo lo expresado antes, no se suele vincular estímulos económicos con el desempeño de los empleados y las empleadas más allá de la cantidad de horas –o días- sentados en la computadora.

¿A qué lleva este esquema de trabajo? A que, justamente, en muchos sectores del empleo público haya una preocupación más grande por llegar, por “fichar”, por “firmar”, que, por hacer, por producir. Esta mentalidad va metiéndose lentamente en el colectivo, y se naturaliza. Lo que debiera ser un medio (estar presente) para un fin (producir), se transforma absurdamente en el fin en sí.

## **Después del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio**

Volvamos a aquel 19 de marzo. Había rumores de aislamiento, pero nadie presagiaba que ese iba a ser, hasta hoy inclusive, el último día presencial de todo el personal en la Sindicatura General del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados. Quedaron, incluso, escritorios desordenados, tazas sin lavar, vestigios de cualquier otro jueves a la espera de cierre de semana en otro viernes más de oficina.

Pero, decreto publicado, hubo que reorganizarse. Se estableció un grupo de chat social para no perder las relaciones humanas, poder enviar algún chiste, o comentario ajeno al trabajo en sí. Otro grupo de chat laboral, que respetase los horarios como si estuviésemos presencialmente. Hubo que constatar el funcionamiento de alguna computadora. Y nos echamos a andar.

### **a.Productividad**

Claramente no se hubiera podido trabajar a distancia sin un buen sistema informático que lo permita<sup>25</sup>. Lo cierto es que, grupos de chat mediante, y conectados a las máquinas, empezamos a trabajar los expedientes. Transcurridos seis meses del aislamiento, podemos decir que la productividad del área no sólo no se vio menguada, sino que, por lo contrario, mejoró índices, en materia de redacción y emisión de informes, respecto de los últimos dos años anteriores.

### **Informes producidos período 20 de marzo – 20 de septiembre<sup>26</sup>:**

| <b>Año</b> | <b>Informes Producidos</b> |
|------------|----------------------------|
| 2018       | 233                        |
| 2019       | 291                        |
| 2020       | 366                        |

<sup>24</sup> Ver, entre otros: <https://www.infobae.com/politica/2019/04/09/detalles-del-aumento-a-los-estatales-como-se-pagara-el-plus-por-presentismo-y-como-seran-los-descuentos/> . O bien, [https://www.clarin.com/politica/suba-20-estatales-plus-presentismo\\_0\\_HJNwg5Pg-.html](https://www.clarin.com/politica/suba-20-estatales-plus-presentismo_0_HJNwg5Pg-.html)

<sup>25</sup> Por medio de la Resolución N° 188/18, se aprobó el Convenio entre el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y el Ministerio de Modernización de la Nación para implementar anteriormente mencionado Sistema de Gestión Documental Electrónica y los Trámites a Distancia. Ver documento en [http://institucional.pami.org.ar/files/boletines\\_inssjp/R-ANEXO-0188-DE-2018.pdf](http://institucional.pami.org.ar/files/boletines_inssjp/R-ANEXO-0188-DE-2018.pdf)

<sup>26</sup> Fuente: Elaboración propia base de datos de Sindicatura General Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Por lo tanto, a nivel productividad, podemos ver que es más que satisfactorio el resultado.

A su vez, en numerosas oportunidades los empleados y las empleadas suelen pedir licencias por razones o motivos particulares<sup>27</sup>, por lo que, a efectos del trabajo, en la oficina se lo/la pierde toda la jornada. Muchas veces la razón de ese pedido obedece a resolver algo puntual en el domicilio que, en caso del teletrabajo, convive perfectamente con poder desarrollar las tareas y resolver dicho encargo<sup>28</sup>.

## **b. Tiempo ganado:**

Si bien estamos ante una instancia donde la permanencia en el hogar –con sus diversos alcances según el momento de aislamiento– ha sido obligatorio, el tiempo ganado a los viajes –y reinvertido en cuestiones personales es evidente y reconocido por el personal. Esta ventaja es advertida por la OIT, que entiende que “Algunas de las ventajas para los trabajadores son la reducción del tiempo necesario para llegar al trabajo, una mayor autonomía y flexibilidad en la organización del trabajo, un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida personal, y más productividad. La mejora del equilibrio entre el trabajo y la vida personal también es ventajosa para las empresas, pues puede estimular la motivación y reducir la rotación del personal, aumentar la productividad y la eficiencia, y reducir la necesidad de espacio de oficina y los costos asociados con ello”<sup>29</sup>.

Este tiempo ganado tiene dos facetas claras. La primera es el tiempo neto de viaje que se recupera para sí y se reorienta en otras prioridades personales. Pero la segunda, más invisible quizás, es una serie de tiempos “muertos” durante el horario de trabajo que en la oficina no pueden usarse. Lapsos de diez, quince minutos en donde no hay un expediente que analizar, que se reorientan a cuestiones domésticas que quedaban todas postergadas a la llegada a casa<sup>30</sup>. A su vez, de tornarse permanente el trabajo a distancia –incluso en algunos días pautados– se resuelven muchas cuestiones difíciles de resolver en la vida que considerábamos normal, como entrega de cosas que deben ser recibidas en casa, servicios técnicos o instalaciones de servicios, entre otras.

## **¿Hacia dónde vamos?**

Sabemos –y esperamos– que en algún momento esta pandemia concluya. Lo que también creemos es que se han producido cambios que no pueden ni deben ser dejados de lado cuando hayamos concluido esta etapa.

Forzado por las circunstancias, el Congreso de la Nación sancionó el pasado 14 de agosto la Ley 27.555<sup>31</sup>, que regula el contrato de teletrabajo, modificando la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744), para incorporar al teletrabajo como modalidad. En los puntos más salientes, está el derecho a desconexión fuera de la jornada laboral, a la obligación de provisión de bienes por parte del empleador, y, en caso de así demostrarlo, a la compensación de gastos. Es una norma que sin duda no es lo óptimo

---

<sup>27</sup> Según el convenio colectivo y la normativa de que se trate, esta licencia se denomina “razones particulares”, “motivos particulares” etc.

<sup>28</sup> Esto no va en desmedro del derecho al goce de dicha licencia, por supuesto.

<sup>29</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro” 2018, ISBN: 978-92-2-331269-5 (impreso), ISBN: 978-92-2-331270-1 (web pdf) ISSN: 0251-3226, Ver online en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_618490.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_618490.pdf)

<sup>30</sup> La lista es infinita, pero lavado de ropa, orden de algún cuarto, regado de plantas, etc.

<sup>31</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233626/20200814>

en legislación para el trabajo remoto, pero es un avance y demuestra un interés del Estado por contemplar esta nueva forma laboral de gestión de los recursos.

En materia de empleo público no se produzco –hasta la fecha-, una reforma similar en la Ley Marco de Empleo Público. Existen algunas reformas más parciales como la efectuada por la Resolución N° 195/20 del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires<sup>32</sup>, que van en el mismo sentido que la ley 27.555.

Lo cierto es que, para la administración pública, una buena utilización del teletrabajo le permitiría cambiar radicalmente su cultura laboral<sup>33</sup> actual. Es así como debe establecerse una política pública orientada hacia la eficiencia y propendiendo a una verdadera calidad de los recursos humanos estatales con un sistema de incentivos que permita su verdadero desarrollo.

A modo de conclusión y de síntesis, una buena implementación del sistema de teletrabajo en el sector público:

- i. Le permitiría pasar definitivamente a una administración enfocada en resultados, que pueda incentivar la producción, la mejora de procesos, y no enfocarse en premiar cuestiones que no se vinculan directamente con el trabajo, como el presentismo, por ejemplo.
- ii. Permitiría reducir altos costos que se pagan hoy en alquileres y mantenimiento de oficinas, pudiendo reinvertir parte de ese gasto en equipamiento informático para dotar a sus empleados y empleadas de mejores herramientas para el trabajo a distancia.
- iii. Permitiría redefinir el diseño de las oficinas. Imaginamos un futuro medianamente cercano en donde las oficinas sean plantas abiertas para reuniones, con lockers para guardar pequeñas pertenencias necesarias para esos pocos días de presencia en la oficina, con, incluso, lugares que permitan cierta distensión, ocio, fomentando esos días el fortalecimiento del grupo humano por sobre la producción en sí, que ya se encuentra garantizada por el trabajo a distancia.
- iv. Permitiría reducir el caudal de gente que utiliza el transporte público no es sólo un beneficio de quienes –como vimos- ven reducido su tiempo dedicado a viajar. El sistema actual de subsidios al transporte<sup>34</sup>, en tanto se subsidia por pasaje, también podría reducirse, pudiendo reorientarse esos montos en otras políticas públicas.
- v. Como dijimos, para los empleados y empleadas públicas sería una forma de encarar su trabajo de otra manera, pudiendo reorganizar su vida que, a priori, contaría con más horas disponibles para cuestiones personales. En cuanto al horario, imaginamos un horario común -ejemplo, unas cuatro horas, y otra cantidad desplegada durante más tiempo del día, permitiendo incluso que en caso que la autoridad política deba resolver una contingencia no esperada a un horario poco habitual, cuente con la colaboración de la gente de línea. Esto permitiría que siga existiendo un horario núcleo que concentre las tareas que deben ser llevadas a cabo en habitualidad, pero que la disponibilidad de colaboración pueda extender, incluso su horario.
- vi. Como toda etapa nueva, no estará exenta de nuevos desafíos. Podrá producirse cierto “alejamiento” de los intereses de la organización. Habrá que capacitar a nuevos jefes

---

<sup>32</sup> <http://sitraju-caba.org.ar/conquistas-gremiales/res-reglamentacion-teletrabajo-1952020.pdf>

<sup>33</sup> Ampliar concepto de cultura laboral o cultura de trabajo en Supervielle, Marcos, “Las nociones de cultura de trabajo en Uruguay. Ensayo sociológico. Revista de Ciencias Sociales, vol. 30, núm. 41, julio-diciembre, 2017, pp. 15-34, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Ver online en <https://www.redalyc.org/pdf/4536/453655968002.pdf>

<sup>34</sup> Ampliar en

<https://www.transporte.gob.ar/UserFiles/pdfs/subsidios/sistau/documentos/Tarifas%202019.pdf>

y jefas a conducir un grupo que no se encuentra físicamente cerca<sup>35</sup>. Habrá que pensar en cómo adaptar este esquema a domicilios que no fueron pensados para albergar un puesto de trabajo.

Nadie sabe, en definitiva, cómo saldremos de esta situación. Lo que se advierte es una oportunidad trascendental para la administración pública para modificar de raíz la forma de administrar el empleo utilizando adecuadamente las experiencias que han dejado estos meses. No será un camino sencillo, sin dudas, pero merece la pena pensar seriamente en valorar y potenciar lo aprendido en este esquema de emergencia para plasmarlo en reformas normativas y diseño de organizaciones a futuro.

## Bibliografía

- Boiarov, S. (2008) Informe sobre legislación y normativa vinculada al teletrabajo en América Latina y el Caribe. Ver online en: [https://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/32222/GdT\\_eLAC\\_meta\\_5.pdf](https://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/32222/GdT_eLAC_meta_5.pdf).
- Cola Cristian, “El Tiempo de Viaje como variable crítica para la planificación del transporte público masivo y el desarrollo urbano.” Tesis doctoral presentada ante la Universidad Nacional de La Plata.
- Diéguez, G., y Gasparin, J. (2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?” Publicación de CIPPEC. Ver en: [http://www.cippec.org/-/el-rompecabezas-del-empleo-publico-en-argentina-quienes-hacen-funcionar-la-maquinaria-del-estado?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cippec.org%2Fpublicaciones-gestion-publica%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_0z24JtIYtdz%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D2](http://www.cippec.org/-/el-rompecabezas-del-empleo-publico-en-argentina-quienes-hacen-funcionar-la-maquinaria-del-estado?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cippec.org%2Fpublicaciones-gestion-publica%3Fp_id%3D101_INSTANCE_0z24JtIYtdz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D2)
- Espinoza, Edgar Gabriel, “El subte y los excesos de pasajeros en horas pico.” Creación y Producción en Diseño y Comunicación N°15. ISSN: 1668-5229. Proyectos Jóvenes de Investigación y Comunicación. Proyectos Ganadores. Año IV, Vol. 15, mayo 2008, Buenos Aires, Argentina, pág. 42.
- Fernández Blanco, P. (13/01/17) Empleo público nacional: qué cantidad de empleados hay según jurisdicción. Diario La Nación. Ver online en: <https://www.lanacion.com.ar/1975569-empleo-publico-nacional-cuanta-cantidad-de-empleados-hay-segun-jurisdiccion>.
- Foucault, Michel, Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. - 1a, ed.-Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2002. 314 p.; 21x14 cm.- (Nueva criminología y derecho) Traducción de: Aurelio Garzón del Camino.
- Giambartolomei, Mauricio (14/12/14), <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/los-portenos-pasan-seis-horas-por-semana-en-un-colectivo-para-ir-a-trabajar-nid1752230/#:~:text=Seg%C3%BAn%20una%20encuesta%20de%20Poliarqu%C3%ADa,ida%20y%2049%20de%20vuelta>.
- Ivanega, Miriam M. “El trabajo en el empleo público”. Página web: lejister.com. Agosto 2020. Argentina. <https://ar.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=c35a14cb7e2886d6782f8a3301b91c7b&print=1>
- Kaneguiser, M (12/05/16). En doce años de gobierno kirchnerista, el empleo público creció 61%. Diario La Nación. Ver online en <http://www.lanacion.com.ar/1897772-en-doce-anos-de-gobierno-kirchnerista-el-empleo-publico-crecio-61>
- Kaneguiser, Martín, (05/04/20) Ver online en: <https://www.infobae.com/economia/2020/04/05/el-mapa-del-empleo-y-del-salario-publico-en-la-argentina-cuanto-se-gasta-y-que-ahorros-se-pueden-lograr/>
- Maradei, Pablo (15/05/2017) [https://www.clarin.com/politica/suba-20-estatales-plus-presentismo\\_0\\_HJNWg5Pg-.html](https://www.clarin.com/politica/suba-20-estatales-plus-presentismo_0_HJNWg5Pg-.html)
- Mayor, S. (28/01/16) El empleo público en Argentina: mitos vs datos. Notas periodismo popular. Ver online en: <https://notasperiodismopopular.com.ar/2016/01/28/empleo-publico-argentina-mitos-datos/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro” 2018, ISBN: 978-92-2-331269-5 (impreso), ISBN: 978-92-2-331270-1 (web pdf) ISSN: 0251-3226, Ver online en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_618490.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_618490.pdf)
- Sin autor (09/04/19), <https://www.infobae.com/politica/2019/04/09/detalles-del-aumento-a-los-estatales-como-se-pagara-el-plus-por-presentismo-y-como-seran-los-descuentos/>

---

<sup>35</sup> Como bien sostiene Ivanega, este punto deviene central en el empleo público en tanto la existencia del principio de jerarquía. Ivanega, op.cit. pág 2.

Sin autor. (19/05/20) Sitio web elauditor.info. “Teletrabajo en Latinoamérica: leyes, decretos y reformas en medio de la pandemia.” Ver online en: [https://elauditor.info/actualidad/teletrabajo-en-latinoamerica--leyes--decretos-y-reformas-en-medio-de-la-pandemia\\_a5ec2e4fa32e6121a348c7671](https://elauditor.info/actualidad/teletrabajo-en-latinoamerica--leyes--decretos-y-reformas-en-medio-de-la-pandemia_a5ec2e4fa32e6121a348c7671)

Sin autor. (21/09/15) Según el INDEC, hay 64.676 empleados públicos más que hace un año. Sitio Web [www.tn.com.ar](http://www.tn.com.ar). Ver online en: [http://tn.com.ar/economia/segun-el-indec-hay-64676-empleados-publicos-mas-que-hace-un-ano\\_621121](http://tn.com.ar/economia/segun-el-indec-hay-64676-empleados-publicos-mas-que-hace-un-ano_621121)

Slpczuk, Martín, “Frecuencia del subte en hora pico.” (22/02/19) Ver online en: <https://chequeado.com/el-explicador/frecuencia-del-subte-mejoro-desde-que-asumio-rodriguez-larreta-pero-todavia-esta-lejos-de-la-promesa-de-cada-tres-minutos-en-hora-pico/>

Supervielle, Marcos, “Las nociones de cultura de trabajo en Uruguay. Ensayo sociológico. Revista de Ciencias Sociales, vol. 30, núm. 41, julio-diciembre, 2017, pp. 15-34, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Ver online en: <https://www.redalyc.org/pdf/4536/453655968002.pdf>

Torres Menárguez, A (14/04/15) En esta oficina no se puede trabajar. Diario El País. Ver online en: <http://economia.elpais.com/economia/2015/04/13/actualidad/142892>

Uranga, Mercedes (1º/11/2016) <https://www.lanacion.com.ar/economia/empleos/los-portenos-pierden-hasta-18-dias-al-ano-en-ir-y-volver-de-trabajar-nid1952256/>

Urien, Paula (11/03/2012) “El trajín de cada día. El estrés comienza por el viaje.” Ver online en <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-estres-comienza-por-el-viaje-nid1455637/>

Vera Herbas, L (29/10/14). La oficina ideal: 14m2. Diario El País. Ver online en: [http://cincodias.com/cincodias/2014/10/28/pyme/1414500383\\_553511.html](http://cincodias.com/cincodias/2014/10/28/pyme/1414500383_553511.html)



# **Ideas para la transformación del Estado en un mundo post-pandemia**

Camila Ferreyra Monge  
Celeste Romero

## **Introducción: la innovación pública como respuesta al escenario actual**

La pandemia de COVID-19 generó cambios estructurales en todos los aspectos de la vida humana: modos sociales y laborales que se reconfiguran, al menos, hasta que exista una vacuna o una cura definitiva. Los organismos estatales no quedaron por fuera de esta reconfiguración y este escenario nos invita a repensar la Administración Pública y las estructuras organizacionales del Estado argentino desde una nueva perspectiva.

El cambio de paradigma que representó y representa la pandemia para las organizaciones -públicas y privadas- es una oportunidad para (re)construir una Administración Pública post-pandemia desde una perspectiva innovadora, fortaleciendo la función pública y poniendo en valor las organizaciones estatales a fin de mejorar la sociedad.

La sociedad actual, la de la información y el conocimiento, hiperconectada y digital, exige nuevas organizaciones que pongan el foco en las personas -los ciudadanos- para poder dar respuesta a las crecientes demandas de estas y satisfacer sus necesidades. En este sentido, el Estado tiene el deber de innovar en la gestión de lo público, entendiendo la innovación como mucho más que la utilización de nuevas tecnologías. La innovación pública debe incluir la construcción de estructuras más sustentables y capaces de adaptarse a distintos contextos.

En este escenario, el presente documento se propone analizar los impactos que tuvo y tiene esta situación de contingencia en la Administración Pública en aspectos tales como el empleo y la función pública, la gestión de la información y la sustentabilidad de las organizaciones. La propuesta es reflexionar acerca de las ventajas y/u oportunidades que esta situación genera para el Estado argentino post-pandemia.

Si bien todos los conceptos que se desarrollan son aplicables a los diferentes niveles de Administración Pública (local, provincial y nacional), para los fines del presente trabajo limitamos el análisis a la Administración Pública Nacional.

## **Nuevas formas de trabajo en la Administración Pública**

Entre los tantos cambios que introdujo la pandemia en los modos de vivir y relacionarse de las personas, encontramos uno no menor que es la modificación sustancial en las formas de desarrollar las tareas cotidianas en un empleo. La administración pública por supuesto no quedó ajena a esta situación y tuvo que adaptarse a las nuevas modalidades que la situación impone.

Las nuevas formas de trabajo en la administración pública nos abren paso a potenciales oportunidades para repensar la gestión pública y la de sus recursos. Analizaremos estas oportunidades en torno a tres ejes: el trabajo remoto o semi remoto como una nueva modalidad de empleo público; la digitalización y el manejo de la información; y por último la vinculación de este nuevo paradigma con un aspecto imposible de deslindar de cualquier organización: la conformación de un Estado más sustentable.

### **Antecedentes y marco normativo**

El teletrabajo o trabajo remoto no era un terreno inexistente en la Argentina pre-pandemia pero si al menos poco explorado, especialmente en la Administración Pública.

Ahora bien, comencemos por definir de qué hablamos cuando hablamos de trabajo remoto. Según el Convenio N° 177 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Argentina en el año 2003 mediante la Ley N° 25.800, el trabajo a domicilio es una modalidad mediante la cual la persona designada como trabajador realiza su trabajo en su domicilio o en cualquier otro lugar distinto de las locaciones de trabajo del empleador a cambio de una remuneración y con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio acorde a las especificaciones del empleador (OIT, 1996).

En 2012, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo mediante la Resolución 1552/2012 estableció una definición de teletrabajo que incorpora un aspecto no menor: la utilización de tecnologías de la información y comunicación.

**“Artículo 1° —** Se entiende por teletrabajo a la realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios realizado total o parcialmente en el domicilio del trabajador o en lugares distintos del establecimiento o los establecimientos del empleador, mediante la utilización de todo tipo de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones.”

En el año 2013, mediante la Resolución 595/2013, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social crea el Programa de Promoción del Empleo en Teletrabajo (PROPET) destinado al Sector Privado.

Luego de la declaración de la emergencia sanitaria (Dto. N°260/2020), el 16 de marzo de 2020 mediante la Resolución 21/2020 la Superintendencia de Riesgos del Trabajo estableció la obligatoriedad de denunciar ante las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) los domicilios donde las personas desarrollarán sus tareas a fin de que los mismos sean considerados como ámbito laboral.

El 14 de agosto de 2020 se promulgó Ley N° 27.555 que establece el régimen legal del contrato de teletrabajo. Esta ley establece los presupuestos legales mínimos para la regulación de la modalidad de teletrabajo e incorpora, mediante su artículo N° 2, el artículo N° 102 bis a la Ley N° 20.744 de contrato de trabajo:

**“Habrá contrato de teletrabajo cuando la realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios, en los términos de los artículos 21 y 22 de esta ley, sea efectuada total o parcialmente en el domicilio de la persona que trabaja, o en lugares distintos al establecimiento o los establecimientos del empleador, mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicación.”**

Asimismo, el Régimen establece que el empleador no solo debe garantizar los elementos de trabajo sino también la capacitación de sus empleados en la utilización de nuevas tecnologías. (Ley N° 27.555)

## **Trabajo presencial y trabajo remoto: ventajas y desventajas**

Como se ha expresado ya en el presente documento, uno de los mayores desafíos que se presentó en los últimos meses para la Administración Pública en términos de empleo público fue la adaptación de un sistema predominantemente dependiente de la presencialidad a un sistema de empleo público casi enteramente remoto. De esta manera, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) dio paso al surgimiento de un nuevo paradigma, una nueva modalidad de trabajo. Este nuevo paradigma implicó cambios profundos en la cultura organizacional que aún hoy, medio año después, no termina de asimilarlo y quedan todavía varias preguntas por responder.

La pandemia de COVID-19 y el ASPO se han dado de tal manera que la adopción de la modalidad de trabajo remoto en la Administración Pública se ha implementado de forma masiva y sorpresiva, sin la planificación necesaria para tal fin (ONEP, 2020). No obstante, es posible que esto represente una gran oportunidad para repensar tanto la presencialidad en contraposición al trabajo remoto, como los procesos de gestión, procedimientos, comunicación entre equipos, entre otros aspectos del trabajo cotidiano en la Administración Pública post-pandemia.

Este proceso de implementación de una nueva modalidad de trabajo, no se desarrolló en todas las organizaciones por igual. Algunos organismos o sectores de la Administración Pública que ya trabajaban mediante la forma de teletrabajo se adaptaron con rapidez mientras que otros tuvieron mayores dificultades para hacerlo (Chescotta et al., 2020). Algunas oficinas que cuentan con áreas de atención al público, por ejemplo, no contaban al inicio del ASPO con las herramientas necesarias para prescindir de la presencialidad. Según un informe realizado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, de los 186.894 empleados (personal civil) que tiene la Administración Pública Nacional, el 63% realizan su trabajo en el domicilio, mientras que el 14% lo realiza de forma presencial en la oficina. Además, algo más del 20% no se encuentra desarrollando sus tareas, ya sea por algún tipo de licencia especial o porque su trabajo no puede realizarse de forma remota (Castellani, 2020).

Teniendo en cuenta este contexto, se esbozan a continuación las principales ventajas y desventajas que presenta esta modalidad de trabajo para el futuro de la Administración Pública. Las mismas no se expresan de forma lineal, sino que se hace una lectura crítica y reflexiva sobre los aspectos positivos y negativos y los modos en que estos pueden -o no- convertirse en oportunidades.

En primer lugar, cuando nos enfrentamos a la modalidad de trabajo remoto es necesario hablar de tecnologías digitales, ya que el mismo estará mediado por estas últimas. Entonces, la primera pregunta que nos surge aquí es si el Estado cuenta con el equipamiento tecnológico necesario para que todas las personas puedan desarrollar sus tareas desde sus hogares. Por otro lado ¿están todos los empleados públicos capacitados para realizar su trabajo mediante tecnologías digitales? La respuesta a estos interrogantes escapa a los alcances del presente trabajo, pero debemos realizar ciertas consideraciones en base a ellos.

Según una encuesta realizada por CIPPEC, la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y el Centro de Desarrollo y Asistencia Tecnológica (CEDyAT), solo un 8% de los equipos de trabajo de la Administración Pública Nacional recibieron durante esta etapa capacitaciones para el trabajo remoto (CIPPEC, 2020). Esto nos demuestra que, si bien este nuevo paradigma representa una gran oportunidad para introducir nuevas tecnologías en las prácticas cotidianas de la Administración Pública, necesarias para el desarrollo del trabajo a distancia, es muy importante considerar que el Estado debe estar preparado para hacer frente a este

desafío. Estar preparado implica no solo disponer de los elementos necesarios para que cada persona pueda desarrollar sus tareas cotidianas desde un lugar diferente a la oficina común, sino también desplegar un plan de capacitación en el uso de tecnologías digitales y en las prácticas necesarias para llevar a cabo el trabajo a distancia.

Asimismo, la introducción de nuevas tecnologías también representa una oportunidad para repensar los procesos de gestión involucrados en el logro de los objetivos de cada área o sector de la Administración Pública, a fin de optimizarlos y hacerlos más dinámicos. Sin embargo, esto debe estar fuertemente acompañado por un plan de capacitación para todos los empleados públicos. Actualmente, la mayoría de los equipos de trabajo no conocen cómo será el regreso al trabajo presencial. Un 24% de los empleados que encuestó CIPPEC recibió capacitación para ello en temas de higiene y salud, pero no en lo relacionado a cuestiones de gestión, coordinación y aspectos operativos (CIPPEC, 2020). Es por ello que resulta de suma importancia que la Administración Pública en su conjunto comience a formar a sus equipos en estas nuevas modalidades de trabajo -que se abren paso cada vez más firme y que llegaron para quedarse- poniendo en valor la función pública a fin de que desde este nuevo paradigma se logre dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Otro aspecto muy importante para considerar en el desarrollo del trabajo remoto es la comunicación. Diferentes documentos realizados por la Oficina Nacional de Empleo Público tienen en cuenta recomendaciones en este sentido, afirmando la importancia de fortalecer el trabajo colaborativo y acortar la distancia entre los miembros de los equipos. Pero ¿cuentan todos los empleados con acceso a toda la información que necesitan? En este sentido, es fundamental la comunicación para lograr un manejo fluido de la información que permita no solo cumplir con el desarrollo de las tareas diarias a la distancia sino también posibilitar que la información relacionada con esas tareas esté disponible para todos los miembros del equipo.

## **Gestión de la información**

Trabajar con datos que se encuentren abiertos y disponibles, no sólo para la población en general, sino para quienes gestionan esta información, definitivamente optimiza el proceso de toma de decisiones y reconfigura una forma de trabajo que comienza a funcionar de manera no presencial. El Gobierno Electrónico, entendido como “el uso por parte de los gobiernos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y en particular de Internet, como una herramienta para lograr un mejor gobierno” (OCDE, s/f), es un camino indispensable para lograr este fin. Este concepto implica innovación tanto en las relaciones internas como en las relaciones externas, es decir entre organismos del Estado, entre empleados de un mismo organismo del Sector Público y entre el Estado y la sociedad civil.

En el año 2016, en el marco del Plan de Modernización del Estado (Decreto 561/2016) se comenzó a implementar en la Administración Pública Nacional el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). El GDE, según Eduardo Martelli (2017), fue ideado para suplantar todos los trámites internos que solían realizarse en papel físico por trámites digitales y agilizar así su gestión y su firma -digital también-.

Es incuestionable que el GDE resultó sumamente importante tanto para la dinamización de trámites pre-pandemia como para la continuidad del trabajo administrativo durante el ASPO. Asimismo, es una herramienta muy valiosa para la disponibilidad de la información administrativa, ya que cualquier persona que cuente con un usuario y esté involucrada en un determinado procedimiento puede tener acceso al mismo desde cualquier locación. No obstante, la inmediatez con la que fueron

adoptadas las medidas de aislamiento dejó en evidencia la necesidad de profundizar en la adopción y la optimización de los procesos de este -u otro- sistema hacia todas las áreas de la APN para el manejo de expedientes y trámites estatales. Tal es así que el 3 de abril de 2020, el Poder Ejecutivo estableció un “Procedimiento de contingencia” (Decreto 338/2020) mediante el cual habilitó la posibilidad de emitir actos administrativos con firma hológrafa en soporte papel, ante posibles contingencias que impidan el normal funcionamiento del GDE.

Al día de hoy, según el Mapa del Estado, el Sector Público Nacional cuenta con 225 organismos entre Ministerios, organismos desconcentrados, organismos descentralizados y otros entes, de los cuales los 134 organismos que son Administración Pública Nacional (APN) ya tienen implementado GDE (Castellani, 2020). No obstante, no hay datos acerca de cuántos se realizan electrónicamente en relación a la totalidad de procesos o trámites existentes. En algunos sectores de la APN, en la actualidad se continúan realizando algunas tareas de manera analógica, con expedientes en papel físico que deben ser consultados de manera presencial.

También es importante destacar aquí la noción de Gobierno Abierto que, como afirma Oszlak (2013), está asociada a una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre el Estado y la ciudadanía. No obstante, los conceptos de Gobierno Abierto o datos abiertos, son conceptos que se van redefiniendo constantemente. Según María Barón (2020), el Gobierno Abierto se relaciona con el acceso permanente -no como un fin en sí mismo sino como una construcción- a la información pública por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, más allá de la gestión documental administrativa, cada organismo de la Administración Pública tiene su propia manera de llevar y operacionalizar su información, es decir, no existe una forma única de almacenar los datos o de llevar adelante el trabajo. La pandemia del COVID-19 y la necesidad de contenerla a través del ASPO forzó, de manera repentina, la gestión del trabajo remoto y la necesidad de tener a disposición la información requerida, digitalizar mucho de lo que se encontraba en soporte papel y hacer uso de diferentes herramientas a fin de facilitar el trabajo colaborativo.

De esta manera, algunos organismos cuentan con sectores que tienen plataformas propias, otros con servidores locales para compartir archivos (nube privada) y algunos sectores tienen archivos compartidos de manera más informal, como puede ser almacenados en una nube vinculada a los correos electrónicos no institucionales (Ej. Google Drive, One Drive, etc.). Estos últimos, si bien facilitan el trabajo colaborativo a distancia, representan un inconveniente ya que quedan bajo la órbita de lo privado, es decir, bajo la propiedad de una determinada persona y no de la organización. Por ejemplo, quien tiene la titularidad de determinados documentos tiene también la potestad de restringir el acceso a otras personas o borrarlos, produciendo una pérdida de información que puede ser relevante para la gestión.

En este sentido, un punto a tener en cuenta es la necesidad de generar capacitación sobre la gestión de la información, es decir, generar mecanismos a través de los cuales, la información pública, ya sea para la sociedad civil o para los equipos trabajo, pueda ser depurada y organizada en pos de generar correlaciones entre los datos, trabajar esa información, etc. También, contar con información pública y condensada de diferentes entidades estatales, facilita las acciones coordinadas entre estas partes, así como la rapidez en la toma de decisiones a través de la información disponible.

Como se mencionó anteriormente, hay sectores ya habían implementado -aunque sea parcialmente- el teletrabajo, mientras que otros vieron abruptamente modificado su trabajo diario. Entonces se nos esboza el siguiente interrogante, ¿cuenta la

Administración Pública con mecanismos que hagan que la información se encuentre disponible para poder trabajar remotamente? La propuesta necesariamente debe contemplar herramientas que faciliten la disponibilización y la seguridad de la información de trabajo para todos los empleados públicos que necesiten contar con esa información, a fin de que puedan hacer uso de la misma para continuar sus tareas desde cualquier ubicación. Uno de los aspectos a tener en cuenta para esto es lo referido a lo que se conoce como Clasificación de la información. Tanto la Política de Seguridad de la Información Modelo, actualizada mediante la Disposición 1/2015, como la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales, establecen una serie de definiciones y lineamientos a tener en cuenta con respecto a los bancos de datos. Por ejemplo, se establece que cualquiera que sea la forma que tome la información, o medio por el cual sea almacenada o compartida, siempre debiera estar apropiadamente protegida.

Este escenario de ASPO y teletrabajo pone de manifiesto que la Administración Pública debe garantizar el normal funcionamiento de sus procesos y actividades, para lo cual la información o datos que requiere cada empleado o área debe estar disponible para ellos, sin representar un riesgo para la organización o los ciudadanos. Resulta fundamental entonces que se implementen proyectos de clasificación de la información que permitan establecer los mecanismos de control de acceso y medidas de seguridad pertinentes.

Es importante destacar que además contar con datos e información públicas, propicia los mecanismos de transparencia y control gubernamental en tanto rendición de cuentas a la ciudadanía, es decir, no se trata de la digitalización del Estado o de los trámites no presenciales como un valor en sí mismo, sino como construcción de capacidades estatales que puedan proveer bienes y servicios a su población en pos de un desarrollo propio del Estado.

### **Hacia un Estado más sustentable**

La pandemia de COVID-19 y el ASPO nos dejan múltiples lecciones a las que les debemos prestar atención si queremos propiciar un Estado más sustentable y sostenible. Pero ¿qué se entiende por un Estado más sustentable? Es aquel cuya administración favorece prácticas que contribuyen a la gestión e implementación de políticas que puedan ser sostenidas en el tiempo sin comprometer a las generaciones futuras (ONU, 1987). Una de ellas es cuidar el entorno mismo en el que se vive, es decir, cuidar el medio ambiente y la gestión de los recursos disponibles a fin de generar menores impactos ambientales.

Ahora bien, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, aprobada por las Naciones Unidas en el 2015, establece que:

“los gobiernos deberán estar preparados para introducir innovaciones y crear instituciones eficaces, responsables, participativas y transparentes a todos los niveles, y asegurar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos para prestar servicios y beneficiar a todos los ciudadanos, en particular a las mujeres y las niñas y los grupos marginados”. (ONU, 2015)

En este sentido, el concepto de Estado sustentable en el que se basa el presente trabajo también contempla la relación entre la Administración Pública y la Sociedad Civil, la cercanía con el ciudadano, las políticas que potencian la dignidad de la ciudadanía y su rol en la vivencia y cuidado del espacio público y la igualdad de oportunidades, entre otras características.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, tanto la expansión de la modalidad de trabajo remoto como las nuevas buenas prácticas para el manejo de la información a

distancia -que observamos a raíz de la situación generada por la pandemia- propician condiciones favorables para la construcción de un Estado más sustentable, y en mayor medida para el cuidado del medio ambiente. El trabajo remoto, por su parte, favorece la reducción de la contaminación por transporte, ya que se reduce la cantidad de personas que deben viajar a diario a sus lugares de trabajo. Asimismo, la expansión de sistemas de gestión a distancia, la digitalización y la utilización de nuevas tecnologías digitales para la gestión contribuyen a disminuir la cantidad de papel utilizado por la Administración Pública, lo cual resulta de suma importancia para la disminución del consumo de recursos innecesarios, favoreciendo también potencialmente la reducción de la tala de árboles.

Ahora bien, estas nuevas prácticas en la Administración Pública también representan una oportunidad para fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, generando mayor cercanía al incorporar nuevas herramientas de gestión para responder a las crecientes demandas de la sociedad en un nuevo contexto. Una forma de hacer esto es la implementación de iniciativas tendientes a generar un sistema de “ventanilla única”. Según Darío Rubinstein y María Aurelia Lupis (2009) “el principio de ventanilla única refiere a que el sector público –en su sentido más amplio–, debe presentarse ante la sociedad como una única entidad, independientemente de su estructura interna y sus divisiones políticas o territoriales.” Asimismo, estos autores destacan el principio de simplificación registral que “conlleva la idea de que si alguien ya ha entregado cierta información al Estado, éste no debería volver a pedirla, salvo que sea preciso actualizarla.” (Rubinstein-Lupis, 2009). Es decir que, a través de la implementación de estos dos principios, se generan dos caminos en paralelo: por un lado, la simplificación de servicios y trámites para el ciudadano, y por el otro la optimización de recursos y servicios al interior de la Administración Pública. Ambas iniciativas combinadas presentan amplios beneficios para la ciudadanía, como mayor acceso al Estado, igualdad de oportunidades en cuanto a la información disponible por parte del mismo, optimización de la resolución o gestión de trámites, disminución de los tiempos destinados a estos trámites, entre otros. Asimismo, cabe destacar que estas medidas potencian la dignidad de las personas, brindando mayor accesibilidad a la información sobre políticas, beneficios, o cualquier otro servicio de la Administración Pública.

Vale la pena mencionar que el sistema de ventanilla única puede ser presencial, a distancia, o, idealmente, funcionar de ambas formas de manera combinada según las características de las zonas en las que se implemente. Es decir, no es lo mismo implementar un sistema *online* de acceso a los servicios y consultas del Estado en una ciudad con buena conectividad y una población de determinadas características socio-demográficas que en poblaciones con otras características o con dificultades en el acceso a la conectividad. Debemos prestar especial atención a esto ya que construir un Estado accesible a los ciudadanos no sólo es brindar el acceso a través de distintos canales, sino poder llegar efectivamente a ellos. Además, el sistema de Ventanilla Única tiene como fin contribuir a la consolidación de derechos de la ciudadanía por lo cual no debe restringir los mismos a través de medidas que dificulten el acceso al Estado por parte de determinada población (Rubinstein-Lupis, 2009).

Es evidente que la expansión del uso de tecnologías digitales impulsada por el ASPO, nos presenta un escenario favorable para impulsar desde la Administración Pública la incorporación de un sistema integral de atención al ciudadano que tenga en cuenta los principios de ventanilla única y simplificación registral. No obstante, es importante destacar que resultaría difícil llevar adelante una iniciativa de este tipo sin una correcta implementación que garantice la capacitación de los funcionarios públicos,

y la implementación de un sistema mediado por tecnologías digitales para la disponibilidad de la información, independientemente de si la atención al ciudadano es física o a través de canales digitales. Continuar entonces el camino de profundización de un sistema de gestión documental y trámites a distancia y ampliar su alcance resulta sumamente necesario para construir un Estado más sustentable. Este proceso no es inmediato, sino que requiere de acciones progresivas y de coordinación entre distintas partes de la Administración Pública Nacional.

### **Reflexión final: ideas para la transformación del estado en un mundo post-pandemia**

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, creemos que es necesario destacar algunas de las cuestiones más relevantes, que nos invitan a reflexionar sobre el cambio de paradigma al que la Administración Pública Nacional está asistiendo. Además, esto nos permite reconocer las grandes oportunidades que este cambio de paradigma representa para la transformación del Estado en un mundo post- pandemia.

Como hemos desarrollado a lo largo del trabajo, la posibilidad de profundizar en el trabajo remoto (terreno poco explorado por la APN) genera consigo múltiples beneficios, si es acompañada con una planificación integral:

- a nivel laboral, se presenta la posibilidad de que los empleados del Estado gestionen su trabajo de manera remota de forma sostenida, disminuyendo los tiempos que invierten en traslados y favoreciendo una mejora en la calidad de vida de los empleados, entre otros beneficios;
- en el plano del manejo de la información, surge la oportunidad de que la información se encuentre siempre disponible de manera formal, para el personal de la Administración Pública Nacional que trabaja con ella, respetando las normativas vigentes e implementando políticas acordes para la seguridad de los datos;
- en lo que respecta a la información pública para los ciudadanos, es posible fomentar una mayor transparencia en la disponibilidad de los datos, lo cual resulta de suma importancia, tanto para el acceso como para el control de gestión por parte de la ciudadanía;
- en cuanto a la cercanía ciudadana y los servicios brindados, se presenta la oportunidad de generar sistemas de información que puedan mejorar la calidad de atención al ciudadano y propicien los trámites a distancia, el sistema de ventanilla única y la simplificación registral;
- por último, pero no menos importante, encontramos la posibilidad de encaminarse hacia un Estado más sustentable que no sólo genere un menor impacto en el medio ambiente, sino que además proponga igualdad de oportunidades en cuanto al acceso de la ciudadanía a sus servicios, teniendo en cuenta sus características sociodemográficas.

Sin embargo, no se trata de llevar adelante estas medidas *per se*, sino de profundizar estos beneficios en pos de un Estado más sustentable y accesible. En este sentido, no es sólo crear plataformas y sistemas de información con tecnologías digitales, sino generar el acceso a ellos. Es decir, es necesario implementar un plan estratégico e integral que permita concretar estos beneficios a través de acciones como la provisión de los medios y recursos necesarios y capacitaciones acordes para los empleados de la APN que trabajan de forma remota; la disponibilidad de la información pública de fácil acceso; la igualdad de oportunidades en cuanto al acceso al Estado, ya sea esta vinculación de manera remota o presencial; entre otras.



Estas observaciones sobre las oportunidades que tiene la Administración Pública post-pandemia proponen una perspectiva sustentable e innovadora, que no hace más que fortalecer el rol de la función pública y sus posibilidades en vista a una reconfiguración como consecuencia de la pandemia del COVID-19, tanto del trabajo como de su relación con la ciudadanía. La propuesta de un camino hacia un Estado más sustentable es necesaria en cuanto al aspecto medioambiental dentro de una coyuntura mundial en la que resulta urgente tomar acciones que mitiguen el cambio climático y en cuanto al aspecto social para igualar oportunidades de acceso.

Si la Administración Pública post-pandemia logra adoptar medidas de este tenor, no sólo cuidando el medio ambiente sino también simplificando trámites, transparentando el acceso a la información y garantizando la igualdad de oportunidad en el acceso a las instituciones públicas, es posible que el COVID-19 nos haya abierto paso hacia un Estado más sustentable y cercano a la ciudadanía.

\*Nota de las autoras: Durante el presente trabajo se ha referido a las personas en masculino, no obstante, la referencia es válida para ambos géneros y disidencias. Se ha seleccionado esta fórmula a fin de propiciar una lectura más ágil del documento.

## Bibliografía

- Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros. Mapa del Estado. Información actualizada el 01-10-2020. <https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/>
- Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Gestión y Empleo Público. Dra. Castellani, Ana Gabriela (2020). *La Administración Pública Nacional en tiempos de pandemia*. Videoconferencia: Miércoles 6 de mayo de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=LF92GAcgm4M>
- Argentina, Oficina Nacional de Empleo (ONEP), Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal (Abril 2020). *Coronavirus COVID-19. Guía de recomendaciones para la conducción de equipos con trabajo remoto*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/recomendaciones-para-la-conduccion-de-equipos-con-trabajo-remoto>
- Barón, María (2020). *Gobierno Abierto: conceptos, acciones y fines*. Curso de Incidencia en Políticas Públicas, Unidad N°3, Gobierno abierto, transparencia y acceso a la información pública. Directorio Legislativo.
- CIPPEC. Diéguez, Gonzalo y Chmielewski, Demian (2020). *El Estado desde casa: Cómo trabaja la dirección pública del Estado*. <https://www.cippec.org/textual/el-estado-desde-casa-como-trabaja-la-direccion-publica-del-estado/>
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Comisión de Administración Pública. Chescotta, Cecilia García; Genovesi, Verónica; Mondino, Silvana; Paludi, Gustavo; Salomone, Vanesa; Wilka, Carmen (2020). *¿Cómo enfrentar el nuevo desafío del trabajo en la Administración Pública en tiempos de aislamiento social?* <https://consejo.org.ar/storage/attachments/Trabajo%20a%20Distancia-Presentaci%C3%B3n.pdf-n9piARdfMj.pdf>
- Decreto N° 260/2020. *Emergencia Sanitaria*. Presidencia de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 12 de marzo de 2020.
- Decreto N° 338/2020. *Generador electrónico de documentos oficiales, Procedimiento de contingencia*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 5 de abril de 2020.
- Decreto N° 561/2016. *Sistema de Gestión Documental Electrónica*. Presidencia de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 7 de abril de 2016.
- Disposición N° 1/2015. Oficina Nacional de Tecnologías de la Información, Buenos Aires, Argentina, 19 de febrero de 2015.
- Ley N° 25.326. *Protección de Datos Personales*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 02 de noviembre de 2000.
- Ley N° 25.800. *Convenios, Trabajo a domicilio*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2 de diciembre de 2003.
- Ley N° 27.555. *Régimen legal del contrato de teletrabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 14 de agosto de 2020.

- Martelli, Eduardo (2017). *Una transformación de raíz: la implementación del sistema de gestión documental electrónica en la administración nacional*, en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, año 23, N° 33, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- OCDE, Equipo de Gobierno Digital y Datos Abiertos (S/F). *Revisión del gobierno digital en Argentina. Acelerando la digitalización del sector público. Hallazgos clave*.
- OIT (1996). *Convenio sobre el trabajo a domicilio*, N° 177. 83ª reunión CIT, Ginebra, 20 junio 1996.
- ONU (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común"*. A/42/427, Asamblea General, 4 de agosto de 1987.
- ONU (2015). *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. A/70/1, Asamblea General, 25 de septiembre de 2015.
- Oszlak, Oscar (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, N° 5, Septiembre de 2013.
- Resolución N° 21/2020. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 17 de marzo de 2020.
- Resolución N° 595/2013. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 5 de julio de 2013.
- Rubinstein Darío y Lupis María Aurelia (2009). *Ventanilla Única de Trámites: una aproximación Conceptual*. Quinto Congreso Argentino de Administración P

# Experiencia sobre diseño e implementación del Protocolo para Teleasistencia sociolaboral en Covid-19 para el Servicio Penitenciario Bonaerense

Maria Elina García, María Teresa Iribar y Noelia Quintans

## Introducción

La pandemia derivada de la enfermedad por coronavirus de 2019-2020 (COVID-19), ha obligado a las organizaciones a readaptar sus formas de trabajo, especialmente a las organizaciones públicas -de cualquier nivel de gobierno- para poder asegurar la continuidad de los servicios que debe brindar el Estado. En este sentido, las instituciones de la administración pública (en este caso, de la provincia de Buenos Aires) se han visto obligadas a repensar el diseño de nuevas medidas, metodologías e instrumentos de trabajo, de manera extraordinaria, para abordar las situaciones suscitadas en este marco.

El SPB, por tratarse de una institución pública que presta servicios esenciales (en términos del artículo 3º del Decreto N° 203/2020 de la Provincia), adoptó una serie de medidas para garantizar el funcionamiento básico correspondiente. Entre ellas, una de las primeras necesidades que surgió desde la DEYDP, como área asociada a la gestión del personal y su bienestar, fue el diseño e implementación del *Protocolo de Teleasistencia Sociolaboral en COVID-19* (en adelante el Protocolo), como instrumento para definir pautas de actuación comunes y ágiles, que acompañen a los agentes y su familia con posible afección de la enfermedad, a atravesar el proceso de salud-enfermedad, con el uso de medios telemáticos y estableciendo equipos de trabajo interdisciplinarios de intervención en distintas instancias y niveles.

Ahora bien, es necesario visualizar que este nuevo contexto de trabajo se ha caracterizado principalmente por la incertidumbre y los cambios constantes, situación que obliga a las personas a poner en juego mecanismos de adaptación de manera más acelerada para poder dar respuesta a las demandas laborales en cada caso. Los agentes con responsabilidad en la ejecución del protocolo no han estado exentos de esta realidad.

Para el diseño y para afrontar los problemas de implementación del Protocolo, la organización convocó al Cuerpo de Expertas y Expertos en Gestión Pública (en adelante CEGP), que ya se encontraba realizando una asistencia técnica en el área, justamente, trabajando en la profesionalización de sus equipos, en especial con las funciones esenciales de Asistentes Sociolaborales, quienes son uno de los actores principales del mencionado Protocolo. En este sentido, el requerimiento realizado al equipo del CEGP, fue en principio realizar una mirada técnica sobre la definición y descripción del Protocolo, y luego una intervención que acompañe a los equipos de trabajo involucrados

en el abordaje de las problemáticas subjetivas y organizacionales derivadas de este contexto.

El presente trabajo intenta comentar la experiencia respecto de la implementación del *Protocolo*, identificando los escollos y rescatando las posibilidades de acción, a través de la instrumentación de herramientas de gestión que permitieron localizar algunas dificultades y abordar diferentes situaciones que fueron sucediendo en su ejecución.

El artículo se centrará en la segunda intervención con el propósito de compartir la experiencia del trabajo en conjunto realizado, que permitió repensar algunas líneas de implementación del Protocolo, pero también sobre otras cuestiones que cavan en el andar diario de los equipos, que los afecta, así como al desarrollo de sus tareas y cumplimiento de los objetivos establecidos.

## **Trabajo en Tiempos de Pandemia**

Antes de continuar con el desarrollo de la experiencia que nos convoca, es necesario visualizar cómo el momento actual impacta en el devenir de los organismos. Las características cambiantes del contexto laboral en este tiempo, determinadas principalmente por dos cuestiones: el avance de la pandemia (en términos de casos positivos según investigación epidemiológica<sup>1</sup>, que además se distribuyen por estadística provinciales y municipales), y las medidas que el gobierno determina (aislamiento social, preventivo y obligatorio - ASPO- y, distanciamiento social, preventivo y obligatorio - DISPO).

Estas variables condicionan la institución de decisiones gubernamentales para abordar la situación. Estas decisiones, implican un ajuste veloz de las organizaciones, en donde el teletrabajo o trabajo domiciliario, los protocolos de higiene y seguridad, la aplicación y aprendizaje de plataformas para reuniones virtuales, son algunos ejemplos de las acciones que debieron realizarse desde una respuesta urgente en este contexto; que, además, en cada nueva medida de las autoridades vuelven a revisarse.

Ciertamente, estamos en un contexto social e histórico, de constante cambio e incertidumbre y algunas de las consecuencias o implicancias en las organizaciones conllevan:

- diseño y/o readaptación de metodologías, procedimientos e instrumentos de trabajo utilizados cotidianamente;
- cambios en las formas habituales de hacer las tareas, creación de espacios para el teletrabajo;
- uso de nuevas herramientas y tecnologías para la realización de las labores;
- movilización de respuestas rápidas para la resolución de situaciones nuevas y desconocidas;
- nuevas directivas, que también varían con rapidez en función de las medidas dictadas por el gobierno de acuerdo con el avance de la pandemia;
- lugar de trabajo poco flexible e inadecuado, para poder dar respuesta a las problemáticas o cumplir con los objetivos propuestos.

Inevitablemente, estas y otras cuestiones generan un marco incierto de trabajo que puede incidir de diferentes maneras en los empleados/as, más aún cuando sienten que su respuesta e intervención puede tener consecuencias por desvíos o errores de ejecución o

---

<sup>1</sup> Al mes de agosto la clasificación de casos es: importados, por contactos estrechos de casos confirmados y por circulación comunitaria, siempre con un resto que se encuentra en investigación epidemiológica, según datos del Ministerio de Salud de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/informes-diarios/agosto-de-2020>

implementación. Es así que comienza a afectarse la capacidad de respuesta de los mismos y a alterarse sus estados de ánimo, manifestándose algunos riesgos psicosociales.

Se define a los riesgos psicosociales como “los riesgos para la salud física, psíquica, mental y social engendrados por los determinantes socioeconómicos que se desenvuelven en un contexto histórico, económico y social determinado, las formas que adopta el proceso de trabajo, la condición de empleo, la organización y el contenido del trabajo y los factores relacionales que intervienen en el funcionamiento psíquico y mental de los trabajadores” (Gollac, 2013 en Neffa, 2016). Estos pueden afectar, dañar o modificar la salud física, mental y social del/a trabajador/a e influir de manera no deseada en el desempeño de su trabajo. Además, si estos riesgos superan la capacidad y la resistencia del/a trabajador/a pueden llegar a generar sufrimiento y mayores o permanentes complicaciones en su salud integral. Es así como las organizaciones ven afectado su desempeño organizacional, no lográndose los resultados esperados en cada caso.

En tal sentido, vemos que al contexto actual relatado, claramente prosiguió en una adaptación de las condiciones de un contrato laboral<sup>2</sup> en condiciones normales, en función de las regulaciones establecidas para este tiempo y para la contraprestación del servicio; por lo cual, se podría pensar también que se suma a la situación, el hecho de que puede haberse dificultado reestablecer o adecuar el contrato psicológico de los individuos con la organización, justamente por la imposición de formas de trabajo (nuevos protocolos) para los cuales no hubo tiempo de adaptación o aprendizaje previo, y las expectativas de las partes no se han visto complacidas.

Este marco general, ha producido diferentes y múltiples perturbaciones en el desarrollo de las tareas de los agentes, algunas de ellas son:

- limitación o afectación de las posibilidades de reacción y respuesta de cada persona en el contexto de emergencia sanitaria global;
- sensación o temor a la equivocación y sus consecuencias, idea de que el error en la respuesta puede tener un impacto negativo o consecuencias no deseadas;
- sensación o temor al llamado de atención por los desvíos;
- sentimientos de frustración cuando no se puede abarcar todo lo solicitado;
- identificación con la experiencia o problemática del otro que afecta el accionar;
- dificultad en la claridad respecto de cómo realizar las tareas o cómo enfrentar una contingencia;
- dificultad en la comunicación con los destinatarios u otros interlocutores de la organización laboral;
- sentimientos de exigentes demandas en contrapartida con poca autonomía en las decisiones;
- aparición de problemas en las dinámicas grupales de trabajo;
- afectación y/o dificultades en la adaptación de la rutina familiar y social del agente, por el aumento en la carga de trabajo y ambiente físico laboral.

Estas evidencian un desequilibrio percibido entre la demanda y la capacidad de respuesta y la aparición de desvíos o errores que puede generar consecuencias desafortunadas o no deseadas. Esta situación puede afectar y dificultar el manejo propio de las emociones que disparan manifestaciones como: la ansiedad, la decepción, la abulia, la frustración, síntomas somáticos, entre otros, manifestaciones relacionadas con

---

<sup>2</sup> Si bien no hubo una modificación de la normativa laboral, pero los decretos del ASPO y normativa asociada, establecieron ciertas regulaciones sobre el trabajo domiciliario, influyeron en los procesos de trabajo.

el estrés y también el distrés, con diferentes expresiones según la personalidad de cada uno.

Finalmente, esto produce un círculo desmotivacional en el que se encuentra limitada la capacidad de respuesta, donde la persona se paraliza o no responde adecuadamente produciendo o generando una alta posibilidad de que se produzcan las consecuencias no deseadas que se quería evitar, y esto evidencia una afectación no sólo sobre la persona sino también sobre la organización. Como todo círculo, no es fácil saber dónde se encuentra el cierre o fin de este, lo que implica que estos sentimientos o afectaciones pueden continuar indefinidamente desgastando aún más la relación laboral, el desempeño de la persona, la tolerancia a la frustración y la organización del trabajo.

## **Sobre el Protocolo**

La DEYDP dependiente de la Dirección General de Recursos Humanos del SPB, tiene entre sus finalidades proponer los medios e instrumentos que permitan gestionar la salud integral del agente y su familia, conocer las condiciones de la realidad sociolaboral y activar los procesos de abordaje (intra e interinstitucional) conformando una red de estructuras de servicios que apoyan e integran el conjunto de la organización penitenciaria y su entorno. A su vez, busca dotar de mayor claridad la actuación diaria, garantizando el manejo de información, contención y derivación cuando corresponda; con posibilidades de dar respuesta a las demandas y necesidades sociolaborales, tendiendo a la autorrealización del agente, su inserción en la organización y a asegurar su salud ocupacional.

En este punto es necesario mencionar el universo destinatario de las acciones de esta Dirección. El SPB tiene más de 22.000 empleados distribuidos en el territorio de la provincia de Buenos Aires, trabajando en 58 Unidades Penales, alcaidías, centros de formación y otras dependencias.

Para cumplir con su misión, la Dirección cuenta con cinco Departamentos<sup>3</sup>, entre los cuales destacamos -por su rol activo en el Protocolo en cuestión- al Departamento de Planificación Ocupacional, con la misión de mejorar los niveles de ocupabilidad de los recursos humanos, especialmente con limitaciones funcionales; y, al Departamento de Asistencia Sociolaboral, que se constituye en uno de los servicios de carácter preventivo-asistenciales para el acompañamiento, orientación, información, asistencia o contención y su posterior derivación a otros departamentos para el abordaje psicológico, social, médico y jurídico.

Para llevar a cabo las acciones de este último Departamento y la misión de la Dirección en su conjunto, es que se piensa y crea la figura del Asistente Socio Laboral (ASL) en el año 2018, cuya función esencial es detectar de manera temprana las problemáticas sociolaborales de los agentes penitenciarios, aportando soluciones adecuadas a las necesidades sociolaborales de éste. De esta manera se posibilita articular el trabajo en campo y lograr un nexo entre los empleados (con sus realidades sociolaborales) y la Dirección (desde el nivel central, gestionando lineamientos de acción uniformes) de manera más fluida y eficaz.

Por un lado, el ASL hace llegar a la Dirección la situación de los empleados y por otro lado es la figura que brinda información, asesoramiento y acompañamiento de manera tal que los empleados tengan a la Dirección en su territorio.

Cabe aclarar que esta figura presenta una característica especial, depende orgánicamente de la Sección de Personal de las distintas Unidades y Alcaidías

---

<sup>3</sup> Los otros Departamentos son: Delegación IOMA, Departamento de Evaluaciones Psicolaborales y Departamento de Desarrollo de Personal.

Penitenciarias, pero en los aspectos técnico-profesionales, se ajustan a las directrices de la DEYDP.

La configuración estructural de la Dirección le permite llevar adelante sus acciones, implementando diferentes instrumentos de gestión, como la definición de protocolos de actuación en diversas temáticas relacionadas con el factor humano. Entre estos, y al cual nos referimos en esta presentación, se encuentra la definición del Protocolo, que a su vez, se articula con el resto de los instrumentos de acción con los que cuentan.

El objetivo principal del Protocolo es, *“Establecer un sistema de respuesta urgente de los servicios de asistencia sociolaboral por medios telemáticos, destinados a los agentes y grupo familiar conviviente que se encuentren en aislamiento, tratamiento o recuperación por diagnóstico de COVID-19”*.

La respuesta puede involucrar diferentes acciones, pero en general responden al acompañamiento, contención y atención clínica (en los niveles más graves) y puede complementarse con acciones tendientes a comunicar, brindar información actualizada sobre los protocolos gubernamentales aprobados en el contexto del ASPO y/o realizar la articulación con otras instituciones.

El Protocolo establece una estructura ad-hoc, para poder desarrollar el procedimiento de abordaje y acompañamiento de los casos de COVID (confirmados o sospechosos) que se presentan entre los agentes de la organización.

A fin de alcanzar a todos los agentes del SPB, se conformaron siete equipos de trabajo según las zonas de localización de los complejos penitenciarios, jefatura y organismos centralizados. Cada equipo lo integran los ASL de la región en territorio y un equipo de respuesta (ER) con un coordinador, psicólogo, médico, abogado y personal administrativo.

Por otro lado, el procedimiento plantea niveles de intervención y responsabilidades para cada uno de estos actores, en donde a los ASL les corresponde el nivel primario de detección y atención del caso, realizando las derivaciones correspondientes al ER, quienes, en función de la gravedad del caso, pueden actuar en diferentes niveles de intervención, según se clasifiquen en situaciones críticas o urgentes. Dentro del ER, el personal administrativo tiene un rol de gran apoyo para todas las acciones del Protocolo. Complementariamente, los ER de las distintas regiones, de acuerdo con los casos o situaciones, interactúan y articulan entre sí para la resolución eficaz y eficiente.

La conformación de estos equipos de trabajo, se encuentran a su vez sostenidos por un sistema informático diseñado especialmente para enlazar las acciones que se implementan por activación del Protocolo, denominado Registro Único de Casos COVID-19 (RUC) dentro del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SiGeRHum) de la organización. Este sistema tiene la intención de unificar la información en un registro único, conteniendo los datos claves que permitan tomar decisiones a nivel organizacional para la optimización de los recursos y el sostenimiento de la misión institucional. La carga en este sistema es supervisada por los coordinadores y realizada especialmente por los ASL y el personal Administrativo.

El Protocolo se diseñó en un contexto de pronta implementación y el desarrollo y descripción del proceso contó con la intervención de diversos actores de la organización, de acuerdo con las competencias y conocimientos específicos que su definición requería. La urgencia de la situación para realizar acciones inmediatas llevó a un proceso de aprobación e implementación en el cual podrían haberse soslayado ciertas variables de planificación y articulación de otros procedimientos de la organización, lo que generó situaciones de superposición de acciones y toma de decisiones.

En este contexto se vislumbra la necesidad de contar una mirada externa a la organización con la intención de obtener un documento coherente y racional. Es así que se solicitó al equipo del CEGP la supervisión y corrección del protocolo a los fines de lograr la funcionalidad en la práctica, claridad en la transmisión y operatividad necesaria en corto tiempo. La intervención, entonces, tuvo el objetivo de obtener un documento, que además se ajuste a las particularidades y al contexto actual enunciado. La opinión técnica tendió a mejorar el instrumento y hacerlo asequible para los destinatarios de este, enfocando la mirada en los entendimientos conceptuales sobre las instancias de actuación, considerando potenciales desvíos y/o nuevas actuaciones necesarias post implementación de este.

Una vez consensuada la descripción del Protocolo, se aprobó por acto administrativo (Resolución interna) el 21 de mayo del corriente año, iniciando su implementación con el desarrollo de una sensibilización para comunicar los objetivos y especificidades de este, la cual estaba dirigida a todos los involucrados en el mismo, cualquiera fuera su nivel de intervención.

Un lineamiento fue el carácter prioritario del mismo, ya que, como instrumento de gestión en esta situación inédita, atravesaba el accionar de todos los departamentos de la misma. Pero a pesar de esto, se debe aclarar que, los equipos de respuesta se conformaron con el mismo personal de la Dirección que, finalmente, terminó tomando una doble tarea, estableciéndose que se continuará trabajando en las funciones principales y en cada requerimiento por Covid-19 se tomará a este como prioritario postergando las tareas habituales.

A medida que se diseñaba, acordaba y aprobaba el Protocolo, los casos ocasionados por la enfermedad iban surgiendo, requiriendo la activación inmediata del mismo a pesar de no contar con todos los instrumentos adecuados como se establece en este.

Esta situación incidió en el estado emocional de los agentes responsables en su ejecución que, como todos en este momento histórico, son también ellos y sus familiares o seres cercanos, pasibles de afección por la enfermedad; sumado a las formas de resolver las actividades con modalidad semipresencial y acotación de recursos para llevarlas adelante.

Estos emergentes comenzaron a constituir algunos conflictos en la implementación del nuevo instrumento de gestión, el cual derivó en un escenario de trabajo caracterizado por cierto malestar que influyó en las personas y en la organización. El pretendido objetivo del Protocolo comenzaba a sufrir ciertos desvíos y los empleados y empleadas se sentían abrumados por la situación.

Las dificultades que aparecían eran de dos órdenes:

- estructurales: no se había terminado de definir el Protocolo, el sistema RUC que depende, no se encontraba en su total funcionamiento y dependía de otra área del organismo, los actores estaban aprendiendo las tareas, entre otros; y
- coyunturales: la pandemia impactó en la vida de los actores quienes a su vez debían dar respuesta a otros, los organismos del Estado estaban organizándose y los parámetros se iban cambiando constantemente, lo cual generaba muchísima incertidumbre, angustia y otros síntomas de estrés laboral.

La sobrecarga era importante y, nuevamente, se hacía necesario una mirada externa, organizada sin el impacto de lo que atravesaba a los agentes de la institución y con la experiencia y saberes en gestión, que permitieran orientar, tanto para la supervisión del diseño del Protocolo, como para su puesta en marcha y el abordaje de estas problemáticas de riesgo que estaban apareciendo.



## **Abordaje de los Emergentes en la Implementación del Protocolo de Teleasistencia Covid - 19 en el Spb**

Hemos llegado hasta aquí enmarcando al Protocolo, tanto en el actual contexto socio - histórico como en la organización. Nos centraremos a partir de ahora en contar cuál fue la experiencia, cuáles las variables a modificar y cuáles los aprendizajes instalados.

El escenario descrito ha producido los efectos mencionados, tanto en los agentes como en la organización con la característica que, en este caso, fue casi con la misma velocidad con que se desarrolló y propagó la pandemia.

En este marco, la nueva convocatoria al CEGP se relaciona con la necesidad de habilitar un espacio de escucha -similar a una supervisión clínica- para el eficaz desarrollo del Protocolo, ya que en el transcurso de las primeras semanas y dos primeros meses, el clima laboral resultante y el plano emocional de los actores, requirió de un abordaje estratégico para la contención de los recursos y el sostenimiento de los servicios de manera eficaz.

Tras el análisis de esta demanda, habilitando justamente la escucha a la referente del organismo, se identificó que los riesgos psicosociales que fueron apareciendo se debieron a diferentes factores relacionados con la organización del trabajo que se entran en el desarrollo de las tareas. Por lo cual, el abordaje se centró en la creación de espacios de evaluación, reflexión y mejora del Protocolo, que incluyera el plano subjetivo afectado.

El propósito de estos espacios fue encarar las emociones suscitadas, reconocer las situaciones que sobrepasan la capacidad de respuesta y pensar estrategias conjuntas para abordarlas; ofreciendo un marco de referencia o encuadre que permita sistematizar las variables que vayan apareciendo.

Para ello, se planificó una metodología de abordaje asociada a instrumentos de soporte para el fin buscado. Esta consistió en la visualización y estructuración de las problemáticas, identificando causas y consecuencias, pero además haciéndolo de una manera progresiva y alojando las inquietudes de los participantes.

### *Metodología de intervención:*

Se planificó e implementó un abordaje grupal, organizado por etapas según las responsabilidades de los actores del Protocolo y su nivel de intervención. Es así, que los encuentros se dividieron en función de dos categorías grupales; primero se realizó un abordaje con todos los integrantes de los ER, y luego se trabajó en otro espacio con los ASL, por su complejidad de especificidad laboral en territorio.

El objetivo de reflexionar sobre el Protocolo y su implementación se desarrollaría en estos encuentros, pero con el adicional de que se abría un espacio para que la palabra circule y sea puesta en escena por los mismos protagonistas del acontecer diario, obteniendo además una experiencia compartida tanto del accionar personal como colectivo.

Ahora bien, más allá de tener en cuenta las experiencias y las problemáticas de cada uno, era necesario ordenar la discusión y propiciar el atravesamiento de las situaciones tratando de lograr la superación o mejora de aquellas que repercutían en las condiciones de implementación del Protocolo, tanto para los agentes como para la organización. Para ello se pensó en dos instrumentos que acompañaron estos espacios y permitieron identificar factores que se encuentren dificultando su implementación, así como la identificación de aspectos de manejo de emociones evidenciadas en el contexto actual:

1. En primer lugar, la aplicación de una herramienta cuanti y cualitativa a través de un **Cuestionario** de relevamiento Google forms (“Trabajando en la

pandemia”). El objetivo de este fue que funcione como disparador para la autoreflexión y poder obtener información acerca del funcionamiento del Protocolo. Este se organizó en distintas secciones, desde la identificación del rol de cada actor en la implementación del protocolo, la división en tres dimensiones de análisis y conclusiones finales respecto del espacio propuesto.

Las dimensiones de análisis estaban referidas a:

- Autoconciencia: en tanto percepción de las propias emociones que fueron movilizadas en la implementación del protocolo en este contexto de pandemia.
- Factores intrapersonales: referidos a aquellas variables de carácter subjetivo que pueden afectar el desenvolvimiento individual en el desarrollo del protocolo.
- Factores extrapersonales /organizacionales: referidos a aquellas variables que dependen del accionar de la organización y pueden afectar el desarrollo de las acciones laborales, e incluyen el contexto por el cual atraviesa la organización.

A su vez, estas dimensiones indagaron principalmente sobre tres variables: *la participación y compromiso, el Protocolo como herramienta y la comunicación.*

Sobre la aplicación de este cuestionario para cada grupo se confeccionaron informes que se elevaron a las autoridades y se presentaron en los siguientes encuentros, en donde funcionaron como disparador para el debate y la instrumentación de la segunda herramienta.

2. Selección de la técnica del **Árbol del Problema** con la intención de identificar estas situaciones problemáticas o negativas y poder analizarlas en profundidad en contexto, esta técnica fue aplicada en los encuentros generando el intercambio y debate entre los participantes, convirtiendo así estas situaciones en potenciales objetivos a programar y gestionar. Si bien esta herramienta es comúnmente utilizada en espacios de planificación y no evaluación, nos parecía adecuada para pensar las cuestiones suscitadas en torno a la implementación del Protocolo, con el fin de pensar o identificar posibles causas y consecuencias de las mismas. En este sentido, y en línea con el cuestionario anterior, se trataron de identificar causas y consecuencias desde:

- un aspecto externo influenciado por desvíos organizacionales, comunicacionales, tiempos, recursos, etc.
- un aspecto interno o propio como, por ejemplo, ausencia de conocimiento, exceso de carga de trabajo o carga familiar/personal, entre otras.

Ambos instrumentos se explicaron y aplicaron durante los encuentros, la combinación de los mismos tuvo la intención de articular tanto los vínculos de los agentes con sus pares y equipos de trabajo, como de reflexionar y encontrar alternativas de selección, comunicación y presentación de las situaciones que dificultan o paralizan la implementación eficaz del protocolo.

Por otro lado, los encuentros tuvieron la apertura para involucrar y demostrar el compromiso por parte de las autoridades de la DEYDP, quienes posteriormente con los informes de resultados fueron tomando acciones oportunas para mejorar y disminuir las situaciones acaecidas.

Se realizaron en total cinco encuentros entre las categorías de ER y los ASL, a través de las NTIC, con una convocatoria y participación del casi 100% de los involucrados. Generando además encuentros intermedios de algunos grupos que tuvieron necesidad de profundizar y aprovechar la metodología propuesta.

### Resultados Obtenidos:

A continuación, presentamos el análisis de la información y los resultados obtenidos, durante los encuentros y con la aplicación de ambos instrumentos.

**Del Cuestionario “Trabajando en Pandemia”:** en este caso la participación fue de casi del 100% de los participantes en encuentros e involucrados. Las variables tenidas en cuenta para el análisis de sus resultados, arrojados tanto por los coordinadores y ER como para los ASL, fueron las emociones, la participación y compromiso, el protocolo y comunicación. Las conclusiones más relevantes, se muestran a continuación:

- ◆ *Emociones movilizadas:*
  - Las emociones más influyentes durante la implementación del Protocolo en este contexto fueron tanto negativas y positivas:
    - Negativas: Angustia, Enojo, Miedo y Desmotivación
    - Positivas: Tranquilidad y Alegría
  - Las mismas son reconocidas como consecuencia, en mayor grado, por factores organizacionales, continuando por los factores intrapersonales y, en menor grado, se consideraron ambos factores en simultáneo.
- ◆ *Sobre participación y compromiso:*
  - La mayoría ve como algo positivo, la implementación del Protocolo en términos de desafío personal.
  - En promedio más de la mitad de los involucrados se siente bien y que aporta al bienestar social. El resto se siente solo, sobrecargado y bajo presión.
  - La mayoría es consciente sobre su actuación en los resultados obtenidos.
  - La mayoría considera oportuno contar con espacios de encuentros y acompañamientos.
- ◆ *Sobre el protocolo:*
  - El total de los participantes tuvo acceso al Protocolo, aunque sólo el 92 % lo leyó de manera completa.
  - La mayoría de los participantes comprendió cuáles son sus tareas en el Protocolo, cómo debe desarrollarlas y cuál es el uso de las herramientas y recursos asociados.
  - En contrapartida, un porcentaje menor -casi un 25%- tuvo dudas sobre los objetivos y tareas correspondientes en el Protocolo.
  - Respecto del conocimiento de los documentos asociados al Protocolo (Manual de Procedimientos y restantes protocolos que utiliza la Dirección, entre otros), se observa una diferencia significativa entre el ER y los ASL, en donde de los primeros sólo el 48 % los conoce y de los segundos el 70%.
  - Otro dato significativo diferenciador entre ambos grupos fue respecto a la necesidad de recibir información relacionada a los objetivos y resultados esperados, donde el 82% de los ASL requirió dicha información en relación a un 56% de los ER. Sin embargo, para la mayoría de ambos grupos percibieron que desde la organización fue brindada en forma completa.
- ◆ *Sobre la comunicación:*

- Respecto de la comunicación inter-equipo, se observa que la mayoría la evalúa como buena. A su vez, casi el total de participantes ha sabido con quién comunicarse en cuando le resultó necesario o en cada situación y que medios de comunicación usar.
- Un porcentaje bajo, menos del 30 % no supo con quién comunicarse o encontró obstáculos en los medios de comunicación.
- Un factor diferencial entre ambos grupos fue la necesidad de plantear dudas e interrogantes respecto de la implementación del protocolo, observándose un aumento de esta necesidad en los ASL, que constituyen el primer nivel de atención en territorio. De todas maneras, este requerimiento se presenta en alto grado para ambos grupos superando el 70 %.
- En porcentajes altos también y en contrapartida con el indicador anterior, la mayoría sienten que han tenido apoyo de las autoridades y compañeros en distintas oportunidades.
- Entre los factores que se destacan para la dificultad de una buena comunicación surgen: los recursos que son escasos y compartidos, el tiempo para la organización del trabajo requerido, y la conectividad - movilidad - disponibilidad de espacio físico.

**De los encuentros:** a partir del análisis del cuestionario e implementación del árbol de problema y debates generados en los encuentros, se destacan los siguientes resultados, presentados en términos de problemas focales detectados y trabajados:

**Para el Equipo de Respuesta**

“Dificultad de respuesta inmediata, racional coherente y eficaz a los ASL ante un requerimiento puntual de información”.

Analizando sus causas y consecuencias (presentadas en los informes presentados a la DEYDP) se concluyó en la necesidad de trabajar sobre las siguientes cuestiones:

- Abordar la falta de información con un medio alternativo al RUC, EXCEL en drive- GDEBA<sup>4</sup>, modelizando las categorías según RUC.
- Modelizar los informes de GDEBA con las categorías y tipo de clasificación, según RUC. Redefinir el destino para que todos accedan al mismo.
- Seleccionar y coordinar las alternativas entre coordinadores, comunicando luego a sus equipos.
- Designar un equipo ad-hoc para articular y comunicar la información volcada en el medio alternativo.
- Unificar criterios y lineamientos de categorización y derivación de información por regiones y entre los propios equipos de respuesta.
- Planificar y programar el trabajo. Categorizar urgencias.
- Capacitar, en caso de ser necesario, de acuerdo a nuevos lineamientos.
- Revisar el procedimiento del protocolo de teleasistencia, en las etapas de intervención de cada actor.

**Para los ASL**

“Sobrecarga de trabajo y falta de delimitación de funciones del **rol** del ASL en este contexto COVID 19”

Analizando sus causas y consecuencias (desarrolladas en el informe presentado a la DEYDP), se concluyó en la necesidad de trabajar sobre las siguientes cuestiones:

---

<sup>4</sup> GDEBA - Gestión Documental Electrónica de Buenos Aires, 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.

- Unificar criterios sobre la información urgente y concreta solicitada, acotando las variables y la carga en los sistemas de información
- Disminuir las horas de capacitación exigidas en la actualidad, delimitando a aquellas necesarias y prioritarias para cumplir con las responsabilidades establecidas en el protocolo.
- Establecer un plan de capacitación con plazos y periodos establecidos de manera de no sobrecargar las actividades diarias requeridas por los ASL en el contexto de pandemia transitado.
- Realizar una detección de necesidades de capacitación en términos de recursos y sistemas tecnológicos para quienes lo requieran.
- Revisar el volumen y formato del material de lectura brindado en las capacitaciones, seleccionando como “sugerido” aquel que pueda aportar mayores conocimientos, que pueda ser leído en momentos oportunos, sin desatender las acciones urgentes y prioritarias como así también cuestiones de salud derivadas por la sobrecarga de información y actividades a llevar adelante.
- Detectar necesidades de modificación de situaciones a mejorar en las unidades sobre la actuación del ASL, tomando las buenas experiencias de otras unidades sobre situaciones similares.
- Diseñar una guía de preguntas frecuentes y alternativas de solución de situaciones surgidas en contexto COVID-19, de acuerdo a las experiencias.
- Abordar a largo plazo, con una planificación y programación la institucionalización del rol del ASL en el SPB, pensando acciones tendientes a: unificar criterios de selección de cantidad de ASL por cantidad de agentes en la unidad, realizar campañas de comunicación sobre el rol del ASL en las unidades y el SPB en su conjunto, contar con un sistema de información o mecanismo para los cambios de autoridades que puedan surgir manteniendo las relaciones entre autoridad- ASL - Agente, entre otras.

Como se puede observar ambos grupos evidencian como factor común la necesidad de abordar las acciones tendientes a mejorar:

- Unificar criterios sobre la información urgente y concreta solicitada.
- Planificar y programar el trabajo. Categorizar urgencias.
- Determinar necesidades de capacitación en términos de recursos y sistemas tecnológicos para quienes lo requieran.
- Revisar la carga de trabajo sobre el registro de información, que por momentos requiere esfuerzos extras, soslayando el objetivo principal del protocolo de teleasistencia de acompañar los casos de Covid presentes en los agentes y/o grupo familiar.

Por último, si bien al finalizar hubo cuestiones de organización del trabajo comunes a ambos grupos, una diferencia que podemos destacar es que:

- mientras en el nivel de los ER las estrategias para la solución radicarón en fortalecer las estructuras y herramientas de funcionamiento del protocolo (RUC principalmente);
- para los ASL, en el nivel territorial el abordaje principal fue la orientación y contención emocional a partir de nuevos espacios con sus referentes y coordinadores, y la necesidad de reforzar el reconocimiento del rol y la carga de trabajo.

## Conclusiones

El SPB, como todas las organizaciones, ha sufrido los embates de la pandemia y las situaciones a enfrentar derivadas de esta, con la obligación de poner en marcha mecanismos que aseguren la contención y la continuidad de los servicios de nivel esencial que prestan. En este marco, la DEyDP, desde sus competencias, ha abordado esta necesidad con el diseño e implementación de un Protocolo a medida, en función de las características propias, tanto en relación con la misión institucional como la composición estructural y de personal.

Pero este proceso de gestión no ha estado exento a la particularidad de que se elaboró en tiempos de urgencia, en donde la problemática a cubrir avanzaba velozmente, así como las medidas gubernamentales que se dictaban al respecto e incluso los criterios respecto de la enfermedad. Esto necesariamente ha impactado en el desarrollo buscado, pudiendo suceder que en la planificación se hayan eludido algunas variables, que además articularían con otros procedimientos de la organización. Cuestiones que se hicieron más críticas con la sobrecarga de trabajo y la preocupación que a todos como sujetos nos produce esta enfermedad.

La asistencia técnica del CEGP, se ha basado en aportar una mirada objetiva de la situación y una metodología de abordaje estratégica que permitiera darle al Protocolo la funcionalidad buscada y a los agentes de la Institución un espacio de interacción en donde pudieran encontrar respuestas a situaciones vividas cotidianamente. Pero, además, la intención del equipo de Expertas ha sido dejar capacidad instalada, en el sentido de dotar a la Dirección y el personal que la compone, de herramientas de gestión que puedan ser replicadas en otras situaciones laborales, evitando el desborde organizacional y personal.

En este sentido, este trabajo permitió llevar adelante una evaluación, reflexión y mejora sobre lo acontecido, lo cual constituyó el eje de la intervención, con espacio para el autocuidado. A su vez, con la implementación de otra metodología, se logró detectar y llevar adelante mejoras de manera inmediata, dotando al equipo de trabajo, al Protocolo y a la organización, de elementos necesarios para optimizar su ejecución e incorporarlo como instrumento de gestión en la Dirección.

La asistencia técnica posibilitó:

- llegar al armado del Protocolo con las características necesarias: estructura clara y eficiente, posible de poner en marcha inmediatamente, con la flexibilidad para afrontar la realidad cambiante;
- los encuentros permitieron un espacio de gestión de la salud laboral en tiempo de caos;
- el hecho de recibir la evaluación externa del proceso de trabajo y sus efectos (en los informes), potenció la posibilidad de organización para dar respuestas eficaces;
- con esta metodología pudimos observar dificultades preexistentes que serán objeto de abordaje próximo;
- incorporación para la organización de nuevas herramientas para la gestión que han cobrado importancia.

Para cerrar esta experiencia, es de destacar que, si bien se partió de la exploración de lo acontecido en torno al Protocolo para encontrar posibilidades de mejora del mismo, las reuniones permitieron poner de relieve algunas cuestiones organizacionales previas que tuvieron incidencia de manera indirecta sobre este proceso. En este sentido, la entrega de informes movilizó el accionar de las autoridades de la Dirección, quienes posteriormente a la entrega de cada uno con los resultados, presentaron al finalizar los

grupos, fueron tomando acciones inmediatas y oportunas para mejorar y disminuir las situaciones acaecidas (por ejemplo, el mejoramiento del sistema RUC), pero también han tomado nota de situaciones que son necesarias abordar, quedando en agenda para hacerlo a mediano plazo.

## **Bibliografía**

### **Fuente Normativa:**

Decreto N° 260/20 - Nacional - Emergencia pública Nacional en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541

Decreto N° 297/20 - Nacional - Establece el aislamiento social preventivo y obligatorio -ASPO- en todo el territorio de la República Argentina

Decreto N° 282/20 - Provincia Buenos Aires- Reglamenta el desarrollo de las actividades y servicios exceptuados de las medidas de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y la prohibición de circular del Decreto Nacional N° 297/20, en los términos del Decreto

Decreto N° 203/20 - Provincia Buenos Aires - Suspende el deber de asistencia al lugar de trabajo para personal de la administración pública provincial y establece trabajo domiciliario

### **Fuente Documental:**

Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (con la colaboración de la Dra. Silvia Bentolila).”*Prácticas de Salud Mental y apoyo Psicosocial en emergencias y desastres. Enfoque en COVID-19*”. Recuperado de file:///C:/Users/User/Downloads/practicas-de-salud-mental-y-apoyo-psicosocial-en-emergencias-y-desastres-enfoque-en-covid19.pdf - Agosto 2020

Neffa, Julio César (2016). “*Los Riesgos Psicosociales en el Trabajo (RPST). Reflexiones a partir del proyecto SECASFPI-CITRA*”. Cuadernos TAS: trabajo, actividad y subjetividad. Javier Navarra y Federico Barnes compiladores.

Protocolo Teleasistencia Sociolaboral Covid -19 - Servicio Penitenciario Bonaerense- Dirección General de RRHH





# La profesionalización en la Administración Pública Municipal en México

Junior Francisco Guerrero Olvera

Israel Cruz Badillo

Joaquín García Hernández

## Introducción

La construcción del estado del conocimiento sobre la profesionalización de los servidores públicos en México a través de la Revista de Administración Pública (RAP) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)<sup>1</sup>, nos permite lograr una visión panorámica sobre las tendencias en los temas de investigación de la profesionalización desde la academia. En ese sentido, la publicación de los resultados de investigación, en ocasiones produce contenidos cognitivos novedosos o consolida los anteriores. Las revistas científicas especializadas, como la de Administración Pública, de enorme trayectoria, abordan temas de Administración Pública, Gestión Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas, Nueva Gestión Pública, Evaluación del Desempeño, Gobierno Abierto.

Para comenzar, hacemos una revisión de la historia de la revista, exponiendo su finalidad, número de ediciones e impacto actual, así como un análisis cualitativo y explicativo el avance en el estudio de la Profesionalización, cuantificando los documentos relacionados. Adicionalmente, se ha construido una tabla para conocer la incorporación de nuevo conocimiento disciplinario o multidisciplinario de la Profesionalización con dos niveles de análisis: Servicio Profesional de Carrera (SPC) y Profesionalización, con sus respectivos núcleos temáticos abordados en los artículos publicados en la revista RAP del año 2002 al 2019. Además, se realizan las reflexiones en torno a los resultados obtenidos en el estado del conocimiento, destacando que los artículos encontrados son referencias al gobierno nacional y pocas aluden a los gobiernos subnacionales –tanto estatales como municipales–, que son los que nos interesan.

## Perfil de la revista

La Revista de Administración Pública (RAP) es una publicación cuatrimestral, editada por el INAP<sup>2</sup>, fue fundada en 1956 y desde entonces publica tres números al año.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> En este caso, el estado del conocimiento se basó en el análisis de la Revista mexicana del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), *Revista de Administración Pública (RAP)* durante el periodo 2002-2019, revisando un total de ocho volúmenes y 15 artículos.

<sup>2</sup> institución ubicada en la Ciudad de México y considerada dentro de los primeros lugares en el Ranking de “Mejores Universidades 2013” a nivel nacional.

En el portal electrónico de la revista se puede observar que los editores proponen la publicación de documentos, artículos (teóricos y empíricos), derivados de la investigación y el análisis de fondo sobre tópicos relacionados con el campo de la Administración Pública, Administración Pública, Gestión Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas, Nueva Gestión Pública, Evaluación del Desempeño, Gobierno Abierto. Por lo que la revista se considera de carácter interdisciplinario

La RAP, refiere la intención de publicar trabajos de estudiosos que tienen en su haber una larga e importante trayectoria en la investigación, pero también se incluye el trabajo de jóvenes investigadores que contribuyen a la Administración Pública. Es importante visualizar las categorías de investigación que permiten el replanteamiento del terreno de las tendencias de referentes teóricos como; la Administración Pública Municipal (APM), el Servicio Civil de Carrera (SCC), la Profesionalización del Servidor Público (PSP), entre otros. Específicamente, el tópico de la PSP es un elemento de análisis en esta ponencia permitirá conocer, comprender y explicar en parte la importancia de la profesionalización dentro de la APM.

Hay que señalar que los editores incluyen experiencias relevantes en materia de Profesionalización y del Sistema Civil de Carrera (SCC) desde los enfoques cualitativos y cuantitativos, con un riguroso cuidado para la revisión de los trabajos resultados de investigaciones interdisciplinarias; asimismo se publican las posiciones e ideas acerca de problemáticas de actualidad local y nacional, lo que le da una presencia muy relevante y un enfoque inclusivo y diverso.

## Metodología

La metodología utilizada en este trabajo para la revisión de las temáticas desarrollada en la revista es el análisis documental, el cual consistió en la elaboración de una matriz que concentra categorías y subcategorías. Ver tabla 1

Tabla 1: Categorías para el análisis de la profesionalización

| Categoría                    | Finalidad                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Título                       | Observar la denominación de los artículos identificando los principales conceptos.                                                                                                                                                                                                                           |
| Año                          | Identificar la tendencia de temas desarrollados por años.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Tipo de artículo             | Se divide en:<br>1. Investigación.<br>2. Revisión de tema.                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Autor(es)                    | Establecer la incidencia de constancia de algunos autores en la publicación de la RAP.                                                                                                                                                                                                                       |
| Afiliaciones                 | Identificar la universidad a la que pertenece el autor.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Procedencia del autor (país) | Identificar la incidencia de la nacionalidad en las publicaciones, 15 autores son de nacionalidad mexicana y dos extranjeros.                                                                                                                                                                                |
| Tema                         | Grandes temas establecidos y previamente categorizados por la revista:<br>1. Formación y Reforma Administrativa<br>2. Servicio Profesional de Carrera<br>3. Sistema de Profesionalización Municipal<br>4. Democracia<br>5. Profesionalización<br>6. Perfil ético de los servidores públicos<br>7. Corrupción |

<sup>3</sup> Las ediciones aquí revisadas proporcionan un panorama general para estudiar, analizar e investigar los fenómenos de la Profesionalización y el Sistema Civil de Carrera. Se opta por tomar estas referencias por considerarse representativas, pero no únicas.

| Categoría       | Finalidad                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 | 8. Contrataciones Públicas<br>9. INEGI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Palabras claves | Terminología                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Enfoque         | Determinar el tipo de metodología utilizada:<br>1. Cuantitativo.<br>2. Cualitativo.<br>3. Mixto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Método          | Los diferentes métodos utilizados por los autores para el acercamiento del fenómeno estudiado:<br>1. Investigación Crítica<br>2. Transición Histórica con base en investigación<br>3. Revisión y Construcción de indicadores<br>4. Investigación (comparación)<br>5. Revisión de Literatura académica<br>6. Análisis de variables organizativas e institucionales<br>7. Análisis crítico y revisión<br>8. Revisión de publicaciones del INEGI |
| Énfasis         | Determinar la tendencia de la investigación:<br>1. Sociológico.<br>2. Político.<br>3. Administrativo.<br>4. Organizacional.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la revista RAP del INAP.

El primer acercamiento a la RAP se dio desde lo descriptivo: se construyó una idea general sobre los temas de interés, enfoques y tópicos priorizados por la revista. Como ya se mencionó, se hizo una exploración de los números publicados del 2002 al 2019, y de allí se extrajeron sólo aquellos artículos que dieron cuenta a los temas de Profesionalización y del Sistema Civil de Carrera. De esta forma, el total de artículos publicados en este período fue de 15, con un promedio anual de 1.87%; la Tabla 2 muestra estos datos.

Tabla 2: Artículos de investigación publicados sobre profesionalización y servicio profesional de carrera en RAP en el período 2002-2019

| Año  | Artículos publicados | Porcentaje |
|------|----------------------|------------|
| 2002 | 04                   | 26.66%     |
| 2003 | 00                   | 00%        |
| 2004 | 03                   | 20%        |
| 2005 | 00                   | 00%        |
| 2006 | 00                   | 00%        |
| 2007 | 00                   | 00%        |
| 2008 | 00                   | 00%        |
| 2009 | 01                   | 6.6%       |
| 2010 | 00                   | 00%        |
| 2011 | 00                   | 00%        |
| 2012 | 00                   | 00%        |
| 2013 | 00                   | 00%        |
| 2014 | 01                   | 6.6%       |
| 2015 | 00                   | 00%        |
| 2016 | 02                   | 13.3%      |

| Año          | Artículos publicados | Porcentaje   |
|--------------|----------------------|--------------|
| 2017         | 01                   | 6.6%         |
| 2018         | 01                   | 6.6%         |
| 2019         | 02                   | 13.3%        |
| <b>Total</b> | <b>15</b>            | <b>100,0</b> |

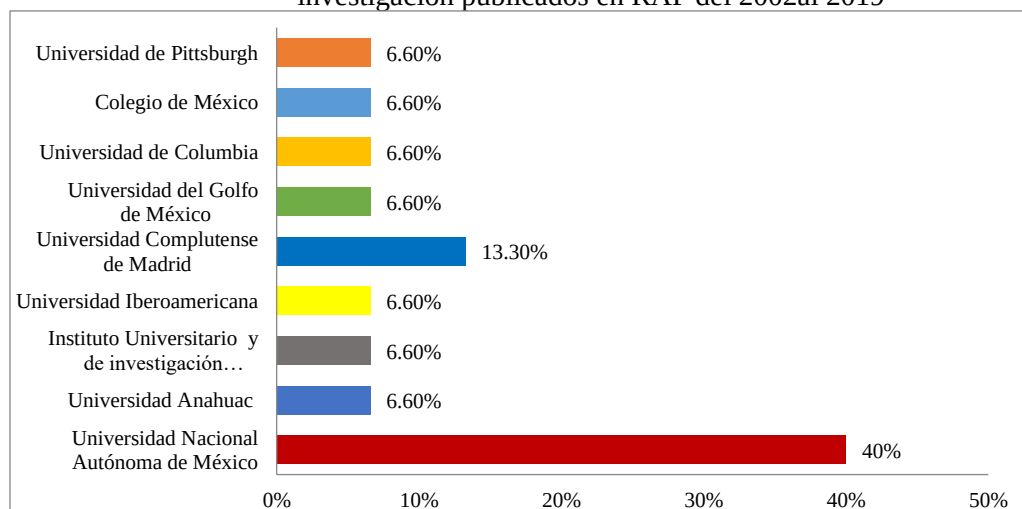
Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

En diez años, 17 autores participaron de las publicaciones, de los cuales 15 son nacionales y dos son extranjeros. La afiliación de estos autores muestra que el 80 por ciento, pertenece a cuatro Universidades Públicas y cinco Universidades Privadas o Centros de Investigación de los gobiernos estatales, e Instituciones de Educación Superior (IES) donde además cuatro son extranjeras y cinco con sede en la Ciudad de México.

A partir de las diferentes categorías seleccionadas, se realizó un estudio descriptivo a través de la afiliación y procedencia de los autores, los títulos de investigación, la distribución y el énfasis de los temas tratados y las técnicas metodológicas utilizadas, con la finalidad de realizar un análisis crítico del perfil de la RAP y de las investigaciones publicadas sobre la profesionalización con base en una valoración cualitativa de la perspectiva teórica que propone la revista a partir de sus aportes al conocimiento.

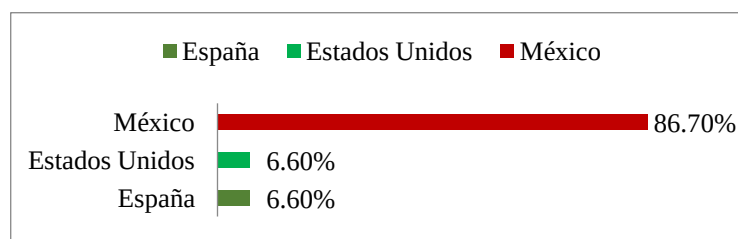
En relación con la afiliación de los autores el 66.4% pertenecen a dos Universidades Públicas y tres Universidades Privadas de origen mexicano. Ver figura 1.

Figura 1: Distribución porcentual de la afiliación de los autores de los artículos de investigación publicados en RAP del 2002 al 2019



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

Figura 2: Distribución porcentual del país de procedencia de los autores de los artículos de investigación publicados en RAP en el período 2002 – 2019.

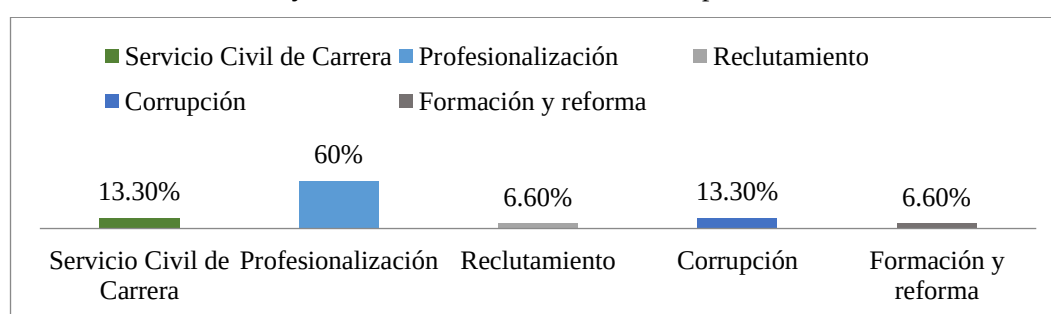


Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

En efecto, al revisar el país de procedencia de los autores el 13.3 por ciento proceden de países diferentes a México; un dato a destacar es la ausencia de autores latinoamericanos. Ver figura 2.

Al continuar con la revisión de los artículos en sus temáticas y abordajes conceptuales, optamos por establecer la pesquisa utilizados en los títulos de los 15 artículos. Para ello se utilizaron los siguientes términos por considerarlos claves para instituir tendencias en el abordaje de los estudios de Profesionalización: Servicio Civil de Carrera, Corrupción, Profesionalización, Reclutamiento, Formación y Reforma. Como se observa en la figura 3, *Profesionalización* es utilizado por los autores en el 60 % de los artículos de la RAP, lo que nos proporciona una primera aproximación sobre el interés en el conocimiento por este campo.

Figura 3: Porcentaje de títulos de los artículos publicados en RAP del 2012 al 2019, que incluyen los criterios de los estudios de profesionalización



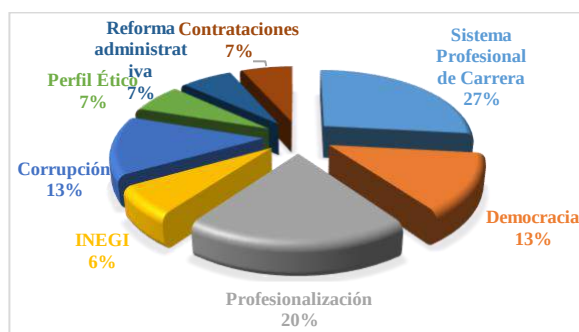
Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

En efecto, la distribución de los temas de los artículos al ser agrupados de acuerdo a los criterios de los estudios de profesionalización, nos muestran que aquellos temas relacionados con la Profesionalización y el Servicio Civil de Carrera fueron tratados en el 46.60% de los artículos revisados. El 26.60 por ciento de los artículos abordó temáticas relacionadas con la Corrupción y la Democracia desde el enfoque de la Profesionalización de los Servidores Públicos y el 26.60% trató temas sobre las contrataciones de los Servidores Públicos, la formación y reforma del marco jurídico sobre la forma del uso correcto de las leyes y normas establecidas, la recolección de los datos de las encuestas relacionadas con el INEGI y el perfil ético con el que deben contar los servidores públicos. Ver figura 4.

Cada año el comportamiento es diferente en los temas tratados, dando cuenta de la diversidad que promueve la revista para el abordaje del conocimiento en torno a la Profesionalización de los Servidores Públicos. Los últimos años de la revista, ha habido una tendencia a temas relacionados con el Servicio Profesional de Carrera. Desde el 2004 hasta el 2016 es notoria la tendencia al abordaje de temas relacionados con el diseño y la integración sobre el servicio profesional de carrera.

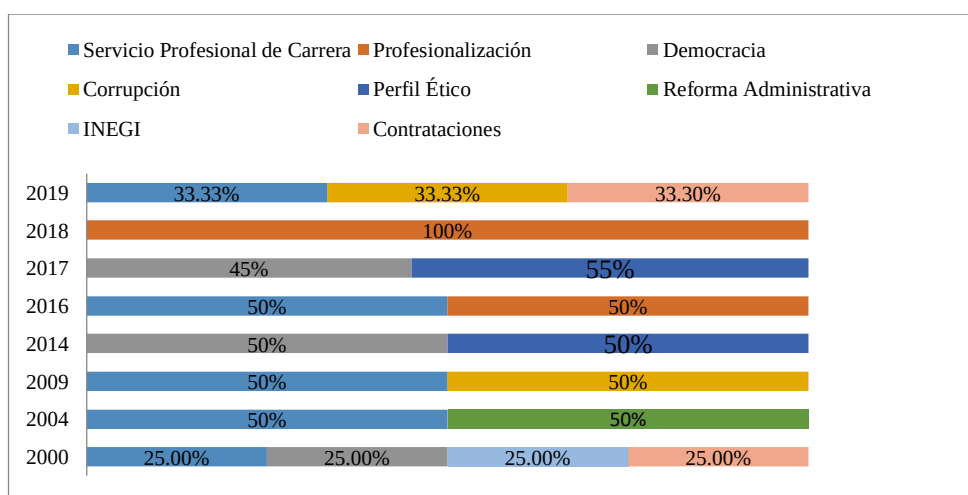
El interés por la prevención de la corrupción y sus características particulares fue de mayor interés en los últimos años de revisión de la revista (2017 – 2019) relacionados con los temas sobre democracia y los perfiles éticos con los que deben cumplir los servidores públicos. Cabe señalar que no todos los años se habló sobre los temas de Profesionalización. En realidad, son pocas las investigaciones sobre este tema vinculados a los servidores públicos municipales. Ver figura 5.

Figura 4: Distribución porcentual de los temas tratados en los artículos publicados en RAP entre 2002 y 2019



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

Figura 5: Distribución porcentual anual de los temas tratados en los artículos publicados del 2002 al 2019 por RAP.



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

Aunado con lo anterior, la tendencia en el abordaje de estos temas puede explicar en parte que el Servicio Profesional de Carrera se identifica con en el 33.33 puntos porcentuales de los artículos revisados, mientras que la Democracia se observa en un 20% y la Profesionalización y el Perfil Ético cada uno en un 13.33% (ver figura 6).

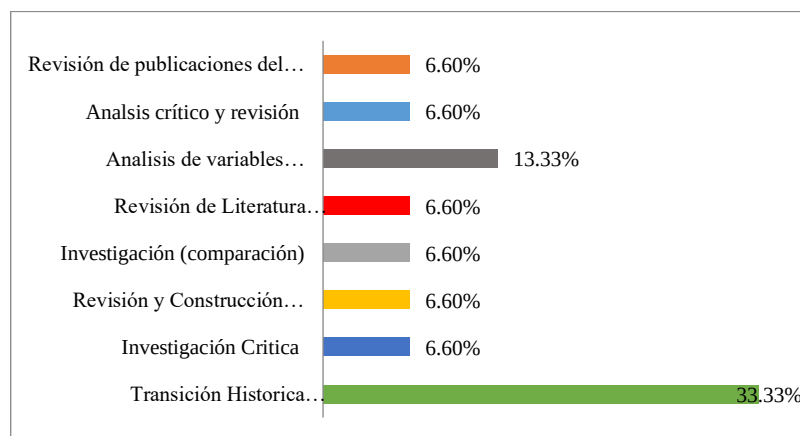
Figura 6: Énfasis en los temas tratados en los artículos publicados entre 2002 y 2019 por RAP.



Fuente: elaboración a partir de los datos de la revista RAP.

A partir de lo anterior, es lógico encontrar que el 46.66% de las técnicas metodológicas utilizados fueron la transición histórica con base en la investigación y el análisis de variables organizativas e institucionales, mientras que la revisión de publicaciones del INEGI fue utilizada 6.60%, el análisis crítico un 6.60%, la revisión de literatura académica en 6.60%, la investigación comparativa 6.60%, la revisión y construcción de indicadores y la investigación crítica un 13.33%. Ver figura 7.

Figura 7. Distribución porcentual de las técnicas metodológicas utilizadas en las investigaciones publicadas entre 2002 y 2019 por RAP.



## Conclusión

En suma, la revista ha tratado de incluir una muy pequeña diversidad de investigaciones en torno al tema de la Profesionalización desde diferentes temas, enfoques, perspectivas, posiciones epistemológicas y herramientas que den cuenta de la realidad a la que suscribe el investigador. Además, existe una mayor incidencia en el reconocimiento de la Profesionalización a nivel federal dejando a un lado los niveles subnacionales como lo son el estatal y el municipal, sin embargo, se debe tener en cuenta la definición construida de lo que se llama Servicio Profesional de Carrera desde la visión mexicana y cuál es su finalidad y funcionalidad de cada investigación.

En definitiva, la búsqueda de prácticas y herramientas que solventan el actuar de la Profesionalización desde perspectivas que den cuenta de realidad de los servidores públicos mexicanos con base en la reflexión y comprensión, persiste la visualización aún limitada de la profesionalización y a las múltiples interrelaciones de esta.

La constante aparición de textos elaborados por autores de origen mexicano o formado en las instituciones de este país muestra una apabullante hegemonía y un cerrado circuito de colaboradores, donde no figuran los autores latinoamericanos, y donde los lugares recurrentes siguen siendo ciertos temas clásicos de la profesionalización y los vinculados al Servicio Civil de Carrera.

Sobresale el principal interés sobre las publicaciones en torno al Sistema Profesional de Carrera, la Profesionalización y la Democracia. El principal enfoque que le da la revista a los artículos es de carácter cuantitativo basado en sus técnicas metodológicas como la transición histórica con base en la investigación y el análisis de variables organizativas e institucionales, lo cual indica que la tendencia del interés de los lectores, se dirige hacia una cultura moderna administrativa en cuanto a los temas de mayor interés. Aunque la tendencia de la revista ha mostrado muy poca propensión hacia los temas de profesionalización hay una clara y evidente pretensión explicativa, prescriptiva y “cientificista” de las investigaciones.

De los años revisados no encontramos un crecimiento del tema debido a la ausencia del seguimiento año tras año de publicaciones que nos indiquen que la

Profesionalización o el Sistema Profesional de Carrera sean temas de gran recurrencia en México, incluso el nivel subnacional, estatal y municipal, no forman parte de los temas de investigación.

## Bibliografía

- Arellano, David y Cabrera, Enrique (2011). Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada. CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bautista, Oscar (2017). Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas. *Revista de Administración Pública*, 53 (144), 33-44.
- Carrillo, Alejandro y Campero, Gildardo (2004). La reforma Administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. *Revista de Administración Pública*, 34 (110), 19-34.
- Carrillo, Ernesto (2004). “La evolución de los estudios de Administración Pública la cuestión del objeto”, en Pardo, Ma. del Carmen, De la Administración Pública a la Gobernanza, Edit. El Colegio de México, Primera edición, México.
- Escobar, Liliana (2019). Relevancia del reclutamiento de servidores públicos capacitados en contrataciones públicas. *de Administración Pública*, 54 (149), 153-174
- García Juan Carlos (2019). La profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública, un primer paso para prevenir la corrupción. *Revista de Administración Pública*, 54 (149), 127-152.
- Gonzalez, José (2002). Aspectos Generales del Servicio de Carrera. *Revista de Administración Pública*, (103), 1-6.
- León, Benito y Meneses, Ángel (2016). “Dinamicas del gobierno municipal: En el límite de la recentralización”. La burocracia en la política pública de desarrollo municipal. Editorial Pagina seis. Primera edición. Jalisco, México.
- Martínez, Rafael (2016). La función directiva en Latinoamérica: componentes para el establecimiento de un sistema profesional. *Revista de Administración Pública*, 51(139), 655-684.
- Mendez, José Luis (2002). La experiencia del servicio profesional electoral; Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México. *Revista de Administración Pública*, (103), 93-110.
- Pardo, María del Carmen (2002). Variabilidad política del servicio civil de carrera en México. *Revista de Administración Pública*, (103), 7-40.
- Pardo, María del Carmen (2011). “El Servicio Civil de Carrera en México: Un Imperativo de la Modernización”. En Méndez, José Luis (2011) editor. Servicio Profesional de Carrera. Editorial Siglo XXI. Primera edición. Ciudad de México.
- Pérez, Jorge (2004). El papel estrategico de los institutos de Administración Pública en la formación y actualización de recursos humanos de alto nivel para la función pública local; el caso del estado de Quintana Roo. *Revista de Administración Pública*, 34 (110), 69-84.
- Pontifes, Arturo (2009). Elementos de un sistema de profesionalización municipal. *Revista de Administración Pública*. 44 (119), 143-160.
- Puig, Antonio (2002). Servicio integral de profesionalización; Un servicio civil de carrera vigente. *Revista de Administración Pública*, (103), 75-86.
- Quijano, Manuel (2004). El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la Administración del personal público. *Revista de Administración Pública*, 34 (110), 35-53.
- Quijano, Manuel (2014). Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México. *Revista de Administración Pública*, 49 (133), 125-142.
- Zacarías, Emilio y Hernández, Nielsen (2018). Profesionalización como instrumento para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal. *Revista de Administración Pública*, 53 (147), 155-176.



# Algunos hallazgos respecto de la “buena dirección” en la Administración Pública Nacional Argentina

Sandra Guimenez

## Introducción

Este trabajo<sup>1</sup> tiene como objetivo presentar los hallazgos de una investigación en la cual se procuró identificar, sistematizar y aportar elementos acerca de qué acciones y características profesionales/personales coadyuvan a la constitución de un perfil deseable y posible en funcionarios intermedios para llevar a cabo una *buena dirección* en el ámbito de dependencias estatales nacionales (de Argentina).

La investigación se inscribe en una línea de abordaje incipiente dentro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) orientada al estudio y análisis de las prácticas micro cotidianas de la implementación de políticas públicas, a efectos de identificar y operacionalizar elementos de la hechura de las políticas desde su ejercicio cotidiano.

El estudio de las políticas públicas se efectúa desde diversas disciplinas del campo de las ciencias sociales a través de múltiples abordajes. En general, el análisis macro se despliega en un abanico que va desde el análisis del Estado en tanto aparato y sus modificaciones a la luz de proyectos políticos, pasando por la dinámica procesal de las políticas públicas, sobre las características de las burocracias y su desempeño, alcanzando también la especificidad de aquellas en clave sectorial (salud, educación, trabajo, etc.); así como se encuentran investigaciones de nivel meso en relación con los programas, su alcance e impacto. Escasean estudios de nivel micro acerca de qué se hace cotidianamente en las oficinas/programas, qué estrategias despliegan los equipos técnicos, para arribar a los objetivos que les son encomendados.

El Estado argentino, particularmente, se caracteriza por una falta de sistematicidad para resguardar la memoria institucional y el know how construido a lo largo del tiempo en ese campo. Asimismo, puede identificarse la falta de una propuesta holística respecto de la formación de cuadros político-técnicos en función de intereses concretos por parte del estado.

En aquellos déficits y estas preocupaciones, se enmarca esta investigación, en la cual se optó por un análisis correspondiente al nivel micro para identificar, sistematizar y resguardar el saber hacer en el estado construido a lo largo de los años.

De modo principal, el objetivo radicó en indagar qué hacen cotidianamente mujeres y varones que desarrollan actividades de dirección de equipos en distintas dependencias estatales para arribar a una “buena dirección”. En lugar de pesquisar esas prácticas desde un enfoque “ideal” o “modelizado” sobre qué deberían hacer las/los directores, se escogió recurrir a preguntarles acerca de su experiencia en torno a que aspectos posibilitan arribar a una “buena gestión”.

---

<sup>1</sup> La ponencia constituye una versión reducida del informe de investigación que se publicó en Guimenez, 2020.

Por lo tanto, las preguntas que guiaron la investigación fueron principalmente si era posible identificar y operacionalizar las características/habilidades/competencias personales y profesionales deseables que se ponen en juego a la hora de desarrollar “una buena dirección”; así también nos preguntamos si existe una *gramática*<sup>2</sup> particular y específica en el despliegue de la actividad directiva en el Estado. Entendiendo como *gramática directiva del Estado*, no sólo a las diversas capacidades de quienes dirigen, sino también al manejo de una técnica relacionada al conocimiento de reglas que pautan la práctica en cuestión, así como su escenario normativo y valorativo (Luci, 2016: 38). De existir un corpus que pudiera identificarse como una gramática, buscábamos operacionalizar su composición.

Para dar respuesta a las preguntas, la metodología utilizada fue de carácter cualitativo desplegada a través de la realización de entrevistas a personas que ejercieron o estaban ejerciendo actividades de dirección en dependencias del estado nacional argentino.

La estructura del documento es la siguiente: en el primer punto se esboza sintéticamente una justificación teórica del recorte problemático; en el siguiente punto, se realiza una breve revisión de estudios del campo académico que abordaron el tema de la dirección en diversas organizaciones; en el tercero se da cuenta del abordaje metodológico elegido para, en el cuarto punto, presentar el análisis de las entrevistas. En el último punto, a modo de conclusión, se avanza en la descripción y operacionalización de lo que aquí se da en llamar una *gramática directiva del Estado*.

## **El rol de dirección y las capacidades estatales**

Se comenzó la investigación a partir de la consideración y convencimiento de la importancia de focalizar el análisis en el nivel micro de la dinámica estatal, a partir de la identificación del rol fundamental que ejerce el cuerpo burocrático. Así, más que pararnos en un ensayo que reflexiona acerca de qué debieran hacer para llevar adelante una buena práctica, escogimos recoger la experiencia de personas con amplia trayectoria en el ámbito público respecto de aquellas acciones y habilidades que fueron desplegando a efectos de lograr las funciones que les fueron asignadas.

Existe una cierta producción de estudios sobre las burocracias y sus prácticas que, en general, identifican sus falencias y errores (Campo García y Hernández Bonivento, 2016; Lahera, 2006; por mencionar solo unos pocos). Sin idealizar la práctica de los cuerpos burocráticos entendemos aquí que las políticas se ponen en acción a partir de la práctica de los agentes estatales y en este sentido son fundamentales y lejos de ser solo de importancia “técnica” también deben ser de interés político (Camou, 1997). Entonces, la idea del presente trabajo ancló en la importancia teórica y empírica de identificar ese hacer, aprendido y mejorado a lo largo del tiempo, para producir conocimiento que la recupere y permita su análisis.

Los cuerpos dirigenciales y sus prácticas tienen incidencia en la concreción de los objetivos políticos de una determinada administración de gobierno, lógicamente. Cómo se viabilizan tales objetivos articulando recursos humanos, materiales y tecnológicos, está directamente vinculado a cómo fortalecer y potenciar las capacidades estatales.

A partir de los distintos aportes que proporciona la literatura académica y de elaboraciones propias (Guimenez, 2018), en este trabajo se considera a las capacidades

---

<sup>2</sup> Luci toma de Wittgenstein (1953) el término “gramática” para referirse a la estructura conceptual en la que se insertan las actividades humanas; en la que no sólo cobran importancia las capacidades propias de los agentes, sino también el manejo de técnicas específicas vinculadas con un corpus de conocimiento de reglas normativas y valorativas que pautan la práctica en cuestión (2016: 38).

estatales en un sentido amplio: I) en primer lugar, vinculadas a la pregunta ¿cómo hacemos sociedad?; y, por lo tanto, al deber de implementar tantas políticas públicas como líneas programáticas que apunten a mejorar las condiciones de vida en términos generales y, en particular, la de aquellos sectores más desfavorecidos. II) en segundo lugar, ponderando la capacidad política de los cuadros de gobierno para lidiar con el conflicto contingente a la práctica, así como al tratamiento de los asuntos público-estatales. Ello implica el vínculo con diversos actores de la sociedad civil, dado que hay que escuchar esas voces y articularlas con las decisiones políticas (Sotelo Maciel, 2013). III) En tercer lugar, adicionar la clave territorial y la dimensión burocrático-administrativa. Se trata de federalizar las intervenciones de las distintas dependencias estatales de un modo eficiente y promover la articulación intra e interministerial en los distintos territorios para complementar recursos y saberes en pos de privilegiar los derechos ciudadanos en el alcance de las políticas. La necesidad de agilizar la dinámica burocrática administrativa resulta relevante en dos sentidos: en relación a los trámites que efectivizan el acceso de la población en cada una de las ventanillas estatales y, al interior de cada dependencia, en tanto agilizan los mecanismos y pasos administrativos para la tramitación de las distintas políticas. Esto último requiere de un trabajo minucioso con los agentes estatales que se ocupan cotidianamente de esas tareas, así como de una actualización tecnológica permanente.

¿Cómo se vincula el rol de los directores de nivel intermedio con esta definición de capacidades estatales? Consideramos que rol es primordial dentro de la estructura jerárquica del Estado para operativizar los objetivos políticos y contar con los dispositivos técnicos, administrativos y humanos que posibiliten alcanzar los resultados esperados. Se trata asimismo de desplegar una capacidad política que permita articular y dialogar con diversos actores e intereses sociales.

De ese vínculo entre el hacer cotidiano de funcionarias/os intermedios y las capacidades estatales, surgieron las preguntas que orientan este trabajo.

### **Aportes académicos relacionados con el arte de dirigir**

Realizamos una búsqueda de investigaciones que tomaran como objeto de investigación y análisis las prácticas micro-cotidianas de las políticas públicas por parte de funcionarios de la Administración Pública Nacional Argentina. Aunque esa búsqueda permite afirmar la escasa producción de pesquisas sobre el tema, se hallaron trabajos de investigación vinculados al “rol de dirección” en organizaciones privadas. A continuación, se describen algunos de esos aportes, en la medida que, aun siendo pensadas para otro campo de acción, las mismas contribuyeron a enriquecer las preguntas del trabajo de campo.

La literatura académica que se ocupó de realizar investigaciones vinculadas con rol de dirección a nivel de las empresas desde comienzos del siglo XX, se caracterizó por la construcción de modelos ideales para tipificar qué actividades debían realizar las personas (los hombres sería más pertinente decir, ya que son mayormente de ese género quienes desarrollan tales labores<sup>3</sup>) que llevaban a cabo actividades de dirección; y agruparon esa actividad en torno a la planificación, la organización y el control (Fayol, 1916; Gulick y Urwick, 1937, citados en Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

---

<sup>3</sup> Al respecto, Luci (2016: 94-95) sostiene “si bien en la mayoría de los países occidentales las mujeres aumentaron su participación en puestos calificados y de jerarquía, el acceso a las esferas superiores continua siendo minoritario; a medida que se sube en el escalafón, la presencia femenina disminuye drásticamente”.

En contraposición a esa mirada surgió otro conjunto de producciones que colocaron el foco en describir qué hacían en el día a día las/los directores, en lugar de postular qué deberían hacer idealmente. Dentro de esta corriente, se destacan los trabajos de Mintzberg (1983) cuyo mayor aporte radica en la identificación de un modelo de *roles* que despliegan los directivos en su quehacer cotidiano a partir de observar que acciones desarrollaban. Clasifica las actividades directivas en tres grupos de roles: I) los relacionados a *relaciones interpersonales* (cabeza visible, líder y enlace) a partir de las cuales se ejecutan acciones simbólicas, de liderazgo y de motivación de sus colaboradores; II) el de *difusión respecto a sus subordinados y transmisión* más allá de la unidad de información (monitor, difusor, portavoz); III) y los vinculados a la *toma de decisiones* (emprendedor, gestor de anomalías, asignador de recursos y negociador) (Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

En relación con los directivos de organizaciones públicas, Mintzberg llegó a la conclusión que éstos se enfrentan a coaliciones sociales complejas y por ello destinan mayor tiempo en acciones de tipo formal y a sostener reuniones con el público, con las fuerzas políticas y con los grupos externos. Un rol para el que se requiere de cierta sensibilidad social y de la necesidad de alcanzar consensos y acuerdos de un modo muy cuidadoso. En este caso, el autor sostiene que los roles más desempeñados por esos directivos son: los de portavoz, enlace y negociador (Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

En el campo de la dirección y el liderazgo en organizaciones privadas y públicas, se destaca el trabajo de Morris (2017), quien se pregunta si, para llevar a cabo tareas ejecutivas de dirección en organizaciones estatales, basta sólo con liderazgo. Para responder tal interrogante, entrevista a quince directivos de primer y segundo nivel jerárquico de organizaciones estatales de Chile. Esa pregunta se despliega a partir de la afirmación del autor de que, para llevar a cabo aquellas tareas, se han realizado escasas investigaciones que hagan dialogar el rol de liderazgo con los otros roles que se destacan en el marco de la gestión. Finaliza el artículo señalando la utilidad de la taxonomía aportada por Mintzberg (1973), en relación con los roles desplegados por posiciones directivas, agrupados en tres categorías: *contacto interpersonal*, *procesamiento de información* y *toma de decisiones*. Y concluye que no basta sólo con el rol de liderazgo, sino que éste se retroalimenta con el ejercicio de los otros roles.

Otro elemento interesante que aporta Morris (2017), en su revisión de la literatura sobre el liderazgo y los roles ejecutivos de dirección, es que:

*"Han mostrado que la actividad gerencial suele asociarse a características que se asumen como correspondientes al género masculino. Entre esas características se incluirían la orientación a la tarea, la orientación a la actividad y una comparativamente menor orientación a las relaciones y la empatía, que serían apreciadas como femeninas."* (Morris, 2017: 139).

Aquí, cabría preguntarse hasta qué punto los estudios lograron demostrar tal afirmación, ya que en general quienes han accedido a esos cargos directivos han sido principalmente personas de género masculino, en virtud de las dificultades que las mujeres atraviesan para ser consideradas como aptas para ese puesto (techo de cristal). Por lo cual, para una afirmación de esas características debieran efectuarse investigaciones, con metodología comparativa, que permitan validar esa afirmación, y, por consiguiente, esto es un estudio pendiente.

Por su parte, Araujo Cabrera y García Falcón (2001) llevaron a cabo una investigación centrada en un universo de cargos directivos de 170 empresas en la Gran Canaria, en la que aplicaron un cuestionario estructurado sobre la base de los modelos aportados por Mintzberg; con el objetivo de encontrar una explicación a las diferencias

observables en el modo de ejercer las funciones directivas. Allí concluyen que, a pesar que los roles están presentes en los distintos ejercicios directivos las diferencias pueden explicarse por: I) el nivel jerárquico que el directivo tiene en la organización a la que pertenece; II) el lugar que ocupa en la estructura el área funcional en que se desempeña el directivo; III) el sector de actividad al que pertenece la organización de referencia; IV) el entorno en el cual se ejerce el cargo directivo incide, fuertemente, en desempeñar uno u otro rol, de los descriptos por Mintzberg. Así, en entornos complejos los roles sobresalientes serían los de portavoz y difusor, a la par que el de gestor de anomalías y emprendedor. En cambio, en aquellos entornos más dinámicos los roles más ejercidos son los decisionales (el de emprendedor, el de gestor de anomalías y el de difusor). Estos autores destacan otros estudios que se concentraron en identificar diferencias en el modo de ejercer la función directiva entre el sector privado y el público; al respecto mencionan a Pavet y Lau (1980), quienes luego de realizar un trabajo con 370 directivos de ambos sectores llegaron a la conclusión de que la pertenencia a uno u otro sector no hacía la diferencia en lo que atañe al ejercicio de la función directiva y al despliegue de los roles identificados por Mintzberg.

Finalmente, se menciona el trabajo de Longo (2002) que remarca la importancia del surgimiento, persistencia y necesidad de institucionalizar la gerencia pública, en virtud de los desafíos que se le presentan y son demandados al Estado a partir de las últimas décadas. Al respecto, reconoce que la gestión estratégica, la gestión política y la gestión operativa constituyen tres esferas en las que la gerencia pública debe saber moverse de manera simultánea. Para ello, resulta necesario que los gerentes cuenten con: autonomía en las decisiones, un sistema de rendición de cuentas, incentivos para la carrera de gerencia pública y la existencia de un *ethos* que dé sentido y oriente la práctica. Asimismo, señala como necesario generar condiciones organizativas, institucionales y, más propiamente, *culturales*, en las diversas áreas estatales, para promover el arraigo y consolidación de la dirección pública.

### **Abordaje metodológico**

La especificidad del problema de investigación que organizó el trabajo condujo a la identificación de la metodología cualitativa como la más apropiada para responder las preguntas que se mencionaban al comienzo.

Los estudios de caso se destacan y diferencian de otros métodos porque tratan fenómenos contemporáneos en situaciones de la vida cotidiana real, “[...] por lo que pueden ser definidos como fenómenos delimitados en un contexto” (Sautú, 2003: 42) y, en consecuencia, abordados de modo holístico y en profundidad. Esta investigación se constituye en un estudio de caso, en la medida que pretende echar luz acerca de las habilidades/competencias/acciones que implica llevar adelante una *buena dirección*. Se toma como unidad de análisis las prácticas<sup>4</sup> de las personas que ejercen o ejercieron funciones de dirección de equipos en dependencias estatales de nivel nacional.

Las investigaciones que tienen como objeto el análisis de organizaciones públicas pueden abordarse a partir de tomar como unidad de análisis los diversos aspectos que hacen a la vida cotidiana en éstas: el proyecto que sustenta la organización, el contexto histórico, la estructura organizativa, los procesos de trabajo, las relaciones intersubjetivas, las relaciones de poder, las condiciones de trabajo, así como cuestiones vinculadas al mundo simbólico y cultural que reconocen aspectos, no necesariamente

---

<sup>4</sup> Danani (1996) define a las prácticas como la unidad compleja de comportamientos y representaciones; en el marco de lo cual las exteriorizaciones más directamente observables de los primeros se encuentran reguladas/organizadas por las segundas.

formalizados, que gobiernan de algún modo las prácticas (Pagani y Arce, 2017: 65-66). En las preguntas y objetivos de investigación que guiaron el presente trabajo se encuentran comprendidos algunos de esos aspectos recién mencionados, los que irán desplegándose a medida que surjan las voces de las/os entrevistadas/os.

Para el acceso a potenciales entrevistadas/os, se utilizaron dos estrategias. Por un lado, se probó el cuestionario con la primera entrevistada; quien luego otorgó el siguiente contacto en otras áreas ministeriales a través del reenvío de un correo electrónico que se le había remitido previamente, comentando la pertenencia institucional de la investigación y los objetivos de ésta. Algunas personas respondieron a ese correo y, al acceder, se les pidió que, a su vez, oficiaran de porteros<sup>5</sup> para el siguiente contacto. Por otro lado, cuando la persona entrevistada no conocía directores en otras dependencias, se apeló a una red de contactos personales<sup>6</sup>, que permitieron dar con el nombre de una persona para entrevistar; luego, se replicó la técnica de bola de nieve<sup>7</sup>.

En el momento en que se planificó la investigación las entrevistas fueron pensadas para efectivizarlas de modo presencial. La irrupción del Covid-19 impidió esa posibilidad, por lo que fue necesario recurrir al uso de plataformas virtuales. Se realizaron los contactos por correo electrónico o celular, informando a los potenciales entrevistados los objetivos del trabajo y la dependencia institucional del mismo, así como la garantía de confidencialidad de la información que nos proporcionarían.

La entrevista se realizó a partir de un cuestionario semiestructurado que constó de una primera parte de tipo contextual en la que se indagaba al inicio de la entrevista por aspectos sociodemográficos, lo que permitió ir configurando la situación de entrevista. Luego de esa introducción, el cuestionario comprendía una serie de interrogantes directamente vinculados con la pregunta del trabajo<sup>8</sup>.

### **Las/os entrevistadas/os**

Durante los meses de marzo y abril del presente año se realizaron 13 entrevistas a personas que habían dirigido o dirigían equipos de trabajo en dependencias nacionales.

Ocho (8) fueron mujeres y el resto varones, distribuidas/os entre las siguientes áreas: Jefatura de Gabinete (1), Ministerio de Trabajo (2), Ministerio de Educación (1), Ministerio de Cultura (2), Ministerio de Economía (2), Ministerio de Desarrollo Social (1), Ministerio de Relaciones Exteriores (2) y Anses<sup>9</sup> (2).

---

<sup>5</sup> En investigación cualitativa se denomina de ese modo a aquellas personas que facilitan el acceso al campo donde se realizará la investigación (Fassio, 2018).

<sup>6</sup> Quien realiza la investigación trabaja en el estado hace más de 20 años, lo cual la proveyó de personas conocidas en algunas dependencias nacionales. Otros contactos fueron provistos por autoridades de INAP, que por su extensa trayectoria en el estado cuentan con contactos que podían officiar de porteros.

<sup>7</sup> Mediante dicha técnica, una persona (el/la portero/a) referencia y propicia el contacto con otra para que forme parte del trabajo de campo que la investigación requiere (Fassio, 2018).

<sup>8</sup> ¿Qué acciones considera que resultan imprescindibles/relevantes para desempeñarse en el puesto de dirección y lograr los resultados esperados? ¿Qué características (personales o profesionales) considera que debe tener alguien que desempeña el cargo de director? ¿Tienen que poseer/adquirir alguna capacitación en particular para llevar adelante la responsabilidad del rol? ¿Deberían cambiar con cierta periodicidad o afianzarse en un área durante largo tiempo? ¿El equipo de colaboradores lo eligió Ud. o estaba conformado previamente a su nombramiento? ¿Trabaja con todas las personas que integran su área o prefiere a algunas sobre otras? ¿Cómo maneja las expectativas/planteos/reclamos de las personas que conforman su área? ¿Qué pregunta no le hice y le hubiese gustado que le hiciera?

<sup>9</sup> Si bien la Anses en un organismo descentralizado y no reviste carácter de “ministerio”, se decidió incluir entrevistas a funcionarios del mismo por la gravitación que el organismo tiene en un área muy significativa de la política social.

En su mayoría, las personas entrevistadas contaban con estudios de posgrado; aunque en algunos casos aún no habían finalizado en tanto adeudan la tesis requerida en esa instancia.

En su mayoría, quienes accedieron a las entrevistas contaban con una amplia trayectoria en el Estado con una antigüedad promedio de 20 años.

Respecto de la estabilidad y formalidad en los puestos de dirección, 7 de esas personas tuvieron la posibilidad de concursar tales cargos, en ciertos casos en más de una oportunidad.

Algunas de esas personas ingresaron al Estado en el marco de pasantías o contratos vía organismos internacionales; y, posteriormente, se presentaron a concursos que les permitieron acceder a cargos de planta permanente, para, más tarde, concursar cargos de dirección.

Entre quienes no concursaron el cargo de dirección, un dato relevante es que, salvo un caso, son mujeres las que sustentan esa condición de *no concursadas*. Quizás la explicación más a la vista, en el marco de la entrevista, es que sus designaciones en dichos cargos se dieron a partir de una designación “política”, por una nueva gestión; y cuando esta finalizó debieron presentar sus renunciaciones, sin que, durante el período en que se mantuvieron en funciones, se hayan generado los procedimientos burocrático-administrativos para que pudieran regularizar el cargo. Además de la cuestión de género evidente de ausencia en el Estado argentino de políticas de acción afirmativa respecto de las mujeres<sup>10</sup> (Gusta, 2008), la falta de decisión política de llamar a los concursos respectivos, en los años posteriores a 2003, parece combinarse con una dinámica de concursos que fue practicada más frecuentemente en algunas dependencias nacionales que en otras.

## Los hallazgos

### **Acciones que conducen a una buena dirección**

La primera pregunta que se realizó a las/os entrevistadas/os apuntó a que identificaran qué acciones consideraban relevantes para encausar una *buena dirección*. Las respuestas obtenidas arrojan un grado de homogeneidad elevado en torno a tres aspectos principales:

- 1) la importancia del vínculo con el equipo de trabajo
- 2) la necesidad de planificar las actividades a realizar
- 3) la consideración de la voz de actores no gubernamentales

#### 1.- Sobre el equipo de trabajo

Dentro del abanico de acciones que han desplegado a lo largo de sus trayectorias, las/os entrevistadas/os mencionan que la construcción de una relación armoniosa y de respeto con su equipo de trabajo resultaba de suma relevancia. El reconocimiento de la trayectoria, saber escuchar y tomarse un tiempo para conocer a cada una de las personas que componen el equipo surgieron reiteradamente como el eje vertebrador de su trabajo como directores.

A partir de ello, destacan que, el hecho de conocer las características de cada quien en el equipo de trabajo, permite distribuir mejor las tareas y además, enlazar los

---

<sup>10</sup> Si bien las políticas de acción afirmativa no alcanzan *per se* para incorporar la perspectiva de género, por lo menos su aplicación puede iniciar el camino de identificación respecto de las dificultades que las mujeres tienen para ocupar cargos de jerarquía y ser mayormente consideradas para esos puestos. La mención al respecto se realiza en ese sentido.

intereses de la carrera profesional con los objetivos del área. Desde su punto de vista, quien bien dirige tiene la capacidad para atender a ambos aspectos al mismo tiempo: la carrera individual y los intereses generales del área.

*Es muy positivo constituir equipos de trabajo. Realizar muchas reuniones, permitir la participación del equipo, escuchar las opiniones, las propuestas, generar debates sobre los distintos temas y que esos debates incidan sobre las decisiones. A mí me sirvió, además, tener acuerdos y tratos distintos con algunos miembros del equipo que son escuchados y respetados por el resto, porque ejercen algún tipo de liderazgo. En la medida que los escuchas y te traen el termómetro de las distintas cuestiones, te sirve. Esos perfiles son multiplicadores. (Entrevistado 2).*

De esta manera, se señala con insistencia que un/a buen/a director/a tiene la capacidad de saber escuchar, de abrir (literal y simbólicamente) la puerta para transmitir al equipo la confianza y comodidad en la relación con quien dirige.

Encontrar el modo de comunicar que la palabra de cada quien importa, que ese/a director/a puede escuchar y considerar las opiniones sin que ello menosprecie la relación de jerarquía tejiendo horizontalidad se despliega constantemente en los relatos. Dejar la *puerta abierta* y circular por los puestos de trabajo, en lugar de convocar a la oficina del director/a, constituyen estrategias propiciadas por parte de estas/os funcionarias/os.

*Yo me crié con un director que se manejaba con la puerta cerrada. Su puerta siempre estaba cerrada, lo que quería decir que si necesitabas hablar tenías que pedir reunión. Luego, tuve otro jefe que me enseñó que la puerta puede estar abierta y que no pasa nada, que no hay menos respeto ni menos formalidad aunque la puerta estuviese abierta. Y, entonces, cuando asumí como director yo dejé la puerta abierta. Nunca perdí de vista que las relaciones en el área, ante todo, son relaciones humanas, interpersonales. No sé si eso me hacía eficiente, pero no me podía desligar del liderazgo (donde se mezcla lo jerárquico, pero que uno no se puede desligarse de lo humano). (Entrevistado 5).*

*Lo que empecé a hacer, para ampliar la comunicación con el equipo, fue reunirme con los coordinadores y con la gente de cada uno de esos equipos; y ahí generé una especie de asamblea democrática, aunque eso a veces me traía problemas de otro tipo (con los sindicatos, por ejemplo). En esas asambleas, cada equipo podía explayarse, contar los problemas que tenían cotidianamente en las tareas, en el manejo de los expedientes. Y también ese espacio se constituía en un tire y afloje en relación con lo que necesitaba el área. Otra cosa que me sirvió es que descubrí que, en vez de llevar la gente a mi despacho, trataba de bajar a ver qué hacían. (Entrevistada 7).*

Además de la escucha, una tarea cotidiana radica en el ejercicio de la identificación y consideración de las capacidades y habilidades de quienes integran el equipo de trabajo. El *reconocimiento* de la tarea y la *rotación* para realizar nuevos aprendizajes o *cambiar de aire* por si hubo aburrimiento con la labor habitualmente desarrollada, constituyen parte del “arte” que despliegan las/os directores para mantener movilizad@ e incentivado al equipo.

*Trabajé con todas las personas que había en el área. A lo sumo tenía un equipito de dos o tres personas de mucha confianza. Después trabajé con todos los que estaban. Hay que hacer trabajo de capacitación y docencia con esos que están. La gente que trabaja en el Estado quiere su lugar, quiere el Estado, le gusta que las cosas salgan bien. Cuando encuentran que les viene un jefe*



*que reconoce su laburo, que les pregunta qué hacían, cómo, por qué, para qué, qué creen que se puede modificar, qué dificultades encuentran, se sienten reconocidos. Dar lugar a su trayectoria y a su conocimiento, que en general es enorme, es importante. No se puede trabajar sin la participación activa de los trabajadores. (Entrevistada 6).*

Asimismo, las/os entrevistadas/os manifiestan un grado de empatía muy alto con los reclamos salariales que se evidencian de modo permanente en los equipos de trabajo. En el Estado nacional resulta característico que, en un mismo equipo convivan agentes de planta permanente y contratadas/os que no perciben el mismo salario por la misma tarea; lo que redundaría en malestar. Por lo que, en los relatos que recogimos, surge de modo reiterado ese tipo de aspectos que les preocupa y mucho. Pero no cuentan con herramientas para responder a tales malestares, en tanto ello depende, por un lado, de la normativa que rige el empleo público y, por otro, de las decisiones de los superiores. Aquellos reclamos vinculados con la tarea cotidiana son más fácilmente resolubles, en tanto se hallan directamente relacionados con las decisiones de quien dirige.

*En el Estado existe mucha disparidad salarial. Cuando no existía el incentivo por presentismo, lo que hacía era otorgar ciertos permisos: compensaba con lo que tenía a mano. Les permitía tomarse una tarde libre al mes, a modo de compensación. Hoy, como no puedo dar ese tipo de permisos, lo que hago cuando tengo que tomar gente nueva para el área es incorporar a aquellos a quienes les pueda pagar en el rango de promedio de lo que cobran los que están en el área. Para evitar conflictos. (Entrevistada 1).*

*Los reclamos pueden ser de dos tipos: salariales y laborales. Cuando vienen con un reclamo salarial, escucho, apoyo si estoy de acuerdo con el pedido y elevo. Es decir, acompaño lo que considero justo. Después, busco encontrar el momento para elevar el pedido a mi superior. Alguna vez, elevé y fracasé. Cuando hay desbalances entre el trabajo que se hace y lo que se gana (¡que en el Estado pasa mucho!), trato de tener la iniciativa de equiparar por medio de las tareas. Cuando los reclamos son del segundo tipo, es decir, laborales, trato de hablarlo con todo el equipo para que busquemos una resolución conjuntamente. (Entrevistado 3).*

La preocupación respecto de la situación salarial surgió reiteradamente en las entrevistas, incluso antes de que se efectuara la pregunta que formaba parte del cuestionario. Previamente al año 2016, algunas/os directores disponían de *premios* que radicaban en otorgar pequeñas dosis de tiempo libre, a modo de compensación por la falta de reconocimiento salarial. Más allá de si el premio/compensación consiste en otorgar tiempo libre o alentar a la capacitación, lo que resalta es que mostrar empatía y preocupación por esas condiciones laborales, contribuye a reforzar el vínculo y la armonía entre quien dirige y las/os dirigidas/os.

## 2.- Planificación estratégica participativa

El segundo punto que sobresale en el repertorio de acciones que las/os entrevistadas/os despliegan en el marco de una *buena dirección*, es la *planificación de acciones*. En ese sentido, entienden que tal aspecto debe contemplar no solo la participación de las/os trabajadoras/os del área sino también las voces e intereses de actores externos a esta (en el sentido de no estatales) directamente impactados por la política sectorial.

De esta manera, una *planificación consultada y participativa* permite alcanzar los objetivos del área, porque ordena las acciones a seguir y genera lazos de comunidad

entre quienes componen el equipo. Esto permite ir construyendo mayor legitimidad y garantía de éxito en la implementación de las políticas.

*El mejor director no es quien sabe más del tema o sobre lo normativo. Todos los que trabajan en tu área tienen que conocer cuál es el trabajo, qué hace cada uno, qué se está haciendo, dónde se está yendo. Y hay que dedicarle tiempo a eso. Cuando planificás, todo el mundo sabe lo que va a pasar en cada mes. En mi caso particular, elaboro la propuesta anual de planificación y, luego, la comunico; pero también la consensuo para saber si es viable. Lo que no se transmite, no se hace visible, no existe. (Entrevistado 2).*

*Me sirvió planificar. Justo era verano cuando me tocó asumir el cargo, y aproveché todo el mes de enero para hacer una planificación muy detallada respecto de qué íbamos a hacer, con qué objetivos; detallando quién iba a hacer qué tarea, qué resultados esperábamos para cada una de las acciones. Todo ello con línea de tiempo y con qué presupuesto necesitaba para cada uno de los objetivos. Lo trabajé con los distintos equipos del área, incluso con el equipo administrativo; circuló con todo el personal para hacer esa planificación participativa, incluso con el equipo administrativo. Una vez que lo consensuamos, se lo presenté a la ministra. A ella le gustó la planificación. Y nos pusimos en marcha y lo pudimos hacer. Cumplimos lo planificado. Esa planificación ordenó al equipo, porque había que cumplir lo comprometido con la ministra. (Entrevistada 8).*

Las/os entrevistadas/os aludieron, insistentemente, sobre la necesidad de llevar a la práctica los dos principales componentes que Felcman y Blutman (2018) establecen para definir la *planificación estratégica participativa*: el *trabajo metodológico* para identificar puntos de partida y puntos de llegada esperables; y la deseable y enriquecedora *participación* de actores e intereses sociales relacionados con las áreas temáticas. Esta última arista requiere considerar las voces de distintos actores involucrados con las políticas, no sólo los más inmediatamente cercanos, sino también otros *externos* al programa, que pueden ser del mismo ministerio pero de otras áreas, o que se sitúan por fuera de los muros institucionales, habitando el territorio de la sociedad civil.

Conjuntamente con ello, señalaron que, que a la hora de diseñar objetivos para una determinada área, no sólo hay que hacerlo sobre la base de conocimientos técnicos o profesionales específicos de esta, sino que resulta primordial dedicar tiempo, espacio y recursos para trazar y mantener vínculos con aquellos actores que están atravesados por las políticas del sector. Es preciso saber, tener conocimiento profesional, pero por sí mismo no alcanza, sostienen las/os entrevistadas/os. No garantiza buena gestión. Constituirse como buena/buen directora/or implica, además, un saber hacer específico, de otro tipo, de lectura de contexto, de escucha y vínculos con diversos actores.

Esa comunicación con actores de la sociedad civil no sólo es recomendable para mantener actualizada la agenda, atender reclamos y garantizar la implementación de las políticas, sino también para anticipar o destrabar posibles obturaciones que algunos actores podrían realizar si se ven amenazados de algún modo por la intervención estatal.

*Como cuarto punto de las acciones que creo imprescindible para un buen director es importante la relación con otros actores vinculados al tema por fuera del Estado (como los sindicatos, los empresarios, el sistema educativo, las organizaciones sociales). No hay que quedarse encerrado en el Estado. Hay que ver de qué manera el Estado se vincula con esos otros sectores. Hay que abrirse a la sociedad. (Entrevistado 11).*

*Generar un buen marco de trabajo significa que el plan de trabajo se pueda desarrollar; y que no sea obstaculizada por actores que, eventualmente, puedan estar o sentirse afectados o amenazados por esta. Eso hay que destrabarlo. Esos actores pueden ser otros sectores del mismo Estado nacional, actores provinciales o sectores educativos. En Argentina, como la educación es aplicada por las provincias, hay que generar buen vínculo con esos actores. (Entrevistado 10).*

### **Aptitudes y competencias deseables para una buena dirección**

Otra dimensión que se exploró fue la identificación de aptitudes/competencias deseables para realizar una buena dirección a través del despliegue de acciones que ellas/os mismas/os identificaron: construir un buen equipo de trabajo, desarrollar y ejecutar exitosamente la planificación estratégica participativa.

La *capacidad de escuchar* atenta y empáticamente es el rasgo característico más referido en las respuestas. Tal aspecto se extiende al equipo de trabajo, a los colaboradores más inmediatos y a los otros actores inter y extra-dependencia.

Desde su perspectiva, esta habilidad forja una sinergia positiva, porque construye lazos de confianza, respeto, seguridad, reconocimiento y legitimidad para la organización. Esas aptitudes de escucha y diálogo contribuyen a construir propuestas de abordaje de modo consensuado; y, además, permiten conocer a la gente que compone el equipo de trabajo. Ese conocimiento detallado, profundo y sistemático posibilita tomar decisiones sobre el rol y la tarea que ejerce cada uno, permite premiar de un modo simbólico, ya que en el Estado es bastante complejo hacerlo en términos materiales.

*Tener amplitud contagia a la gente. Aceptar las posiciones y opiniones del otro, tener flexibilidad. Aceptar que las ideas del otro pueden ser superadoras de tu propia idea; y que esto puede lograr un mejor trabajo. No puedes tener una visión autista, sino una visión compartida. El omnipotente se queda solo. (Entrevistada 1).*

*Generar consensos permanentes. Reconocer las expertises de la gente del equipo. Considerar las opiniones, tratar que las decisiones sean compartidas. Reconocer las habilidades de las personas que conforman el equipo. En la medida que la gente se siente parte de algo, parte del proceso, que las ideas son escuchadas y están presentes en las decisiones, se compromete con el trabajo. Buscar las habilidades de cada persona, identificar dónde esa persona se puede desenvolver mejor. (Entrevistado 2).*

La importancia de saber escuchar resulta significativa, asimismo, en relación a otros colegas/actores de la misma institución o por fuera de ella. Ese saber escuchar, se torna vital para construir vínculos de confianza y redes informales que inciden y potencian la obtención de los resultados esperados. La necesidad de conocer qué piensan, qué demandan del Estado unida a la de incluir y contemplar sus opiniones surgió principalmente en aquellos testimonios en los cuales los directores se desempeñan en áreas de política sectorial, con un nivel de implementación muy concreto en clave territorial (como en Cultura, en Trabajo y en la Anses).

*Buscar aliados para implementar ciertas políticas. Hay que tejer muchos vínculos con otros actores. Cuando implementas un programa nuevo, necesitas que la institución asuma como propio ese programa, que se entienda su trascendencia y su valor. Y eso se logra a través del intercambio con esos otros actores, a través de la capacitación y el vínculo con quienes tienen cargos de responsabilidad. Vas generando una red invisible con personas de*

*responsabilidad que luego podrá transversalizar la política. Esa red de participación, de construcción de consenso que, además, te permite ir ajustando permanentemente. (Entrevistada 6).*

*No cerrarse solo a escuchar a gente de la política, sino abrirse a hablar con especialistas referentes en el tema. La voz de los tipos que están mirando desde otro lugar, de afuera de la gestión, gente que puede aportar porque tiene experiencia en el área temática. Porque la gestión te aplasta o te chupa, y si no tenés estrategias para salir de la coyuntura, perdés visión. Hay que tener un ida y vuelta con el afuera, una especie de equipo ampliado. No hablo de académicos, sino gente del sector que entiende del tema. Hay que organizar el trabajo en función de las propuestas que todo el mundo te acerca. Convocar a todos. (Entrevistada 9).*

*No hay cerrarse. Yo escuchaba los reclamos de los actores no tanto porque queríamos proponer, sino que, por aquel momento (está refiriéndose a los años 2003-2004,) más que proponer teníamos que responder a los reclamos de los distintos grupos sociales. En función de lo que reclamaban tratábamos de articular políticas que contemplasen esos pedidos. (Entrevistado 11).*

En definitiva, la construcción y cultivo de las relaciones interpersonales, tanto en relación con el equipo de trabajo más inmediato, como con otros actores que interseccionan con la política sectorial de cada área, emerge como una capacidad que deberían portar quienes dirigen.

### **Las/os directores ¿de carrera o cambiantes al ritmo de las gestiones?**

Otra dimensión incluida en la investigación estuvo referida a la dinámica de renovación de funcionarias/os que suele acompañar los cambios de gestión. Este aspecto es muy característico del Estado Argentino, ya que en general cuando se produce los recambios gubernamentales cada cuatro años, la línea jerárquica se modifica en todas las dependencias. Incluso, cuando dentro de una misma gestión de gobierno, se produce el cambio de un ministro, suele volver a modificarse toda la escala de responsabilidades hacia abajo.

Se consultó a los entrevistados qué opinión les merecía ese aspecto. La primera reacción a esta pregunta fue de cierta duda antes de responder; luego de meditar unos minutos emergió cierto consenso.

Para el caso de las direcciones simples, las/os entrevistadas/os consideraron que resultaría saludable que pudieran permanecer en sus cargos independientemente de los cambios de gestión. También señalaron como un tema pendiente la producción/construcción sistemática de cuadros político-técnicos; que tengan una identificación con lo público- estatal, que conozcan el Estado y su normativa, que sepan conducir equipos, que (re)conozcan la historia de la(s) dependencia(s) y que guarden una *memoria institucional*. Estas distintas habilidades/competencias/capacidades no necesariamente se traen consigo a modo de un talento natural, sino que pueden constituir el resultado de un aprendizaje organizado desde el propio aparato estatal.

En algunos testimonios, las apreciaciones recién descriptas se hacen extensivas hacia los cuadros de dirección nacional; consideran que la permanencia de esos mandos medios debiera producirse más allá de los cambios políticos, así como la necesidad de acceder a esas instancias de conducción a través de concursos. Esos puestos, una vez concursados, debieran renovarse con cierta periodicidad, de tal modo que permitan un acceso meritocrático a ellos.

*Obtener determinados perfiles lleva su tiempo. Tenés que dedicar tiempo para la formación de cuadros. No se puede designar a alguien y ver qué onda. Es necesario fomentar una carrera en el Estado. No sólo de formación obligatoria, también hay que proporcionar cursos de inducción y tener exámenes para acceder a determinados cargos. Aunque no creo que en esos cursos la gente aprenda a ser jefe, en cambio, sí le pueden permitir incorporar habilidades vinculadas a la comunicación o la planificación. Pero la división no pasa tanto por si la persona viene por un nombramiento político o es de carrera. Ahora, hay que buscar mecanismos que vayan construyendo ciertos perfiles. Incluso estos cursos, sobre todo, tendrían que estar dirigidos al personal político, porque son las áreas que más problemas tienen con el personal a la hora de la gestión; porque hacen y deshacen a su gusto. (Entrevistado 2).*

*Hasta un rol de director deberías tener estabilidad. Es la punta que articula el conocimiento técnico y que te da la posibilidad de expresar, en términos materiales, la decisión política. Porque se va acumulando una expertise, un conocimiento; vas conociendo a tus pares de los otros ministerios. Tenés la posibilidad de generar una respuesta del Estado frente a contingencias/coyunturas/cambios, mucho más dinámica y mucho más ajustada a los requerimientos. Poder garantizar cierta continuidad a esos directores tiene que ver con la fortaleza del Estado, la carrera dentro del Estado. El Estado tiene una historia y una continuidad. Las políticas públicas las sostienen las personas que pertenecen a la planta permanente, por lo que sería interesante que los directores también permanezcan a esta. (Entrevistada 6)*

La lectura de las respuestas da cuenta de la valoración que estas personas realizan sobre la permanencia en los puestos. Consideran que es de suma importancia retener a quienes reúnen mayores aptitudes profesionales y de conducción para ciertos puestos y áreas temáticas, sistematizar y capitalizar su saber hacer. Asimismo, sostienen que resulta obturante un recambio de autoridades que necesitan tiempo para conocer el área y a los equipos; y desde el punto de vista de las/os conducidas/os que deben volver a presentarse con quien asume, demostrar sus conocimientos y expertises.

En relación con esta pregunta surge reiteradamente la falta de una política de Estado destinada a resguardar la memoria institucional que incluye las “buenas practicas” entre las que podrían ubicarse las acciones que venimos relatando en este trabajo.

*Cuidar todo lo posible la cuestión republicana más allá de la identificación con la gestión*, sostiene el entrevistado 11. Estas palabras sirven para sintetizar la necesidad y el desafío que se plantea y se espera del Estado en relación con los cargos de dirección.

### **Las/os directores y la capacitación**

Se consultó a las/os entrevistadas/os acerca de si las instancias de capacitación al iniciar la función las consideran necesarias o si les hubiera resultado útil.

Al respecto, coinciden en que para realizar una buena dirección dichas acciones son significativas, tanto sea en el momento inicial en el que se asume el cargo, como durante el transcurso de la gestión.

Entre los tópicos que se proponen como herramientas que deberían formar parte de algún tipo de curso de inducción y acompañamiento, figuran: conocer el Estado, sus

funciones, la normativa que rige sus procedimientos, el rol de este en relación con la sociedad, porqué implementa políticas públicas, a quiénes van dirigidas y con qué objetivo. Asimismo, se proponen otros aspectos más técnicos relacionados al manejo del presupuesto y una necesaria actualización permanente relacionada con recursos tecnológicos.

Además de lo anterior, se menciona que una/un buena/buen directora/or debe encontrar el modo adecuado para comunicar al equipo lo que se espera en relación con los objetivos y conducir virtuosamente el área para ensamblar objetivos-tareas-resultados. Se menciona que esa capacidad no constituye una habilidad/capacidad que hay que poseer naturalmente, sino que se puede aprender. Esto refiere a la posibilidad de desarrollar, potenciar y cultivar el ejercicio de habilidades blandas<sup>11</sup> como política de Estado expresado en el interés de potenciar el hacer cotidiano.

Todos estos aspectos fueron mencionados también como parte de una propuesta integral de formación de cuadros intermedios en pos de objetivos político-técnicos de la agenda estatal.

*Es necesario dotar a quienes dirigen con determinados elementos para el entendimiento. Despegarse del conocimiento propio de la materia/tema/área que te toca dirigir y saber trasladarse a cómo hacer que esto funcione. Entender el contexto, utilizar buenos canales de comunicación, actualizarse permanentemente, saber armar equipos de trabajo, planificar, etc. Cómo le puedo pedir a alguien resultados, si no le dije o le expliqué qué esperaba que haga. Es el desarrollo de lo que se conoce como Habilidades blandas. (Entrevistado 2).*

*La capacitación tendría que ser obligatoria. Yo la recibí cuando concursé en el año 2018 y ya hacía unos cuantos años que era director. Si bien es verdad que se aprende mientras se va ejerciendo la función, fui aprendiendo a los tumbos, de modo autodidacta. Estas cuestiones tendrían que formar parte de capacitaciones para todos. Y para los directores, además, debería haber una capacitación específica. Dirigir equipos de trabajo no se aprende en la facultad, no te lo enseñan. (Entrevistado 3).*

*Hay falta de conocimiento en quienes dirigen sobre procedimientos por fuera de su área temática específica. Se necesita tener herramientas para saber cómo conducir al personal. Faltan elementos para saber cómo ejercer el liderazgo, cómo organizar el trabajo, cómo distribuir trabajo y no recargar siempre a los mismos. Tendría que haber cursos de inducción donde se trate todo acerca del Estado y la relación al equipo. (Entrevistada 4).*

## Conclusiones

Esta ponencia concentra algunos de los principales hallazgos que se obtuvieron en la realización de un trabajo de investigación que se originó a partir de la inquietud de identificar qué acciones y habilidades/competencias forman parte de una “buena dirección” en el ámbito estatal. En ese sentido, también nos preguntamos acerca de si podía identificarse una gramática particular y específica en el despliegue de la actividad directiva en el Estado; entendiendo por ello tanto capacidades como el manejo de una técnica que se practica cotidianamente y que está relacionada con el conocimiento de las reglas que la pautan y al escenario normativo (Luci, 2016: 38).

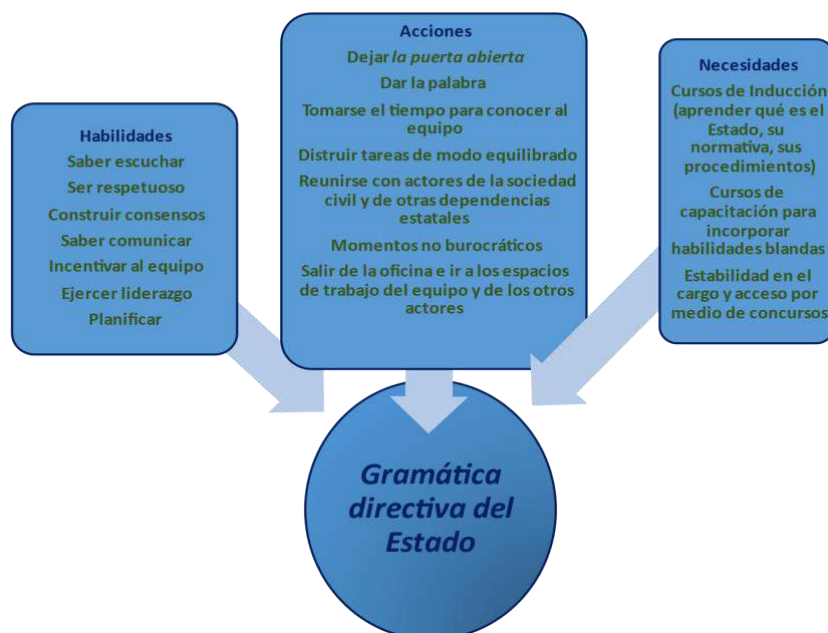
---

<sup>11</sup> Se denomina de ese modo a determinados atributos de las personas que posibilitan actuar de manera efectiva a través de la combinación de ciertas destrezas para construir una buena interrelación hacia el resto de las personas con las que se convive laboralmente (Paredes Leal, S., 2020).

Las apreciaciones, representaciones y prácticas de quienes desempeñan/ron cargos de dirección en el Estado nacional argentino y que tuvimos la oportunidad de entrevistar, permiten hablar de la existencia de una *gramática directiva del estado* que fue emergiendo y trazando sus geografías a medida que se analizaban las voces/experiencias de las/os entrevistadas/os.

Dicha *gramática* no se haya formalizada en manuales operativos o en cursos de inducción planteados por las áreas de recursos humanos; pero se practica de modo informal entre quienes despliegan a lo largo de los años, una *buena dirección* en las dependencias del Estado nacional.

¿Cuáles son los componentes de esa *gramática directiva del Estado*? A grandes rasgos se compone de: I) el despliegue de *habilidades blandas*, como escuchar, conocer, ser respetuoso, dejar *la puerta abierta*, dar la palabra y discutir participativamente acerca de los problemas del área y sus resoluciones; II) tales habilidades se desarrollan en el marco de un conjunto de *acciones* necesarias para realizar una buena dirección en tanto actúan como puente contextual para ejercerlas: organizar tareas de un modo equilibrado y consensuado con el equipo de trabajo, así como desarrollar y ejecutar una planificación estratégica participativa.



Consideramos que un aspecto positivo de tal *gramática directiva del Estado* es que posibilita la creación de una *visión compartida* entre quien dirige y las/os que son dirigidas/os. Ello comulga de un modo virtuoso para atender a los objetivos de las políticas públicas y otorga coherencia a actividades dispares (Felcman y Blutman, 2018). Además, comprende la construcción de puentes con otros actores sociales vinculados/interpelados/atravesados por las políticas sectoriales.

Tal *gramática* no surgió espontáneamente. Constituye el resultado de una extensa trayectoria que estas/os directores han ido construyendo a lo largo del tiempo, aprendiendo de su propia práctica; a partir de la cual fueron diseñando una especie de manual *informal* que contempla qué, cómo y con quién cumplir con los objetivos encomendados.

Por estas diversas cuestiones, emerge como propuesta la importancia de desarrollar acciones concretas para que ese aprendizaje no constituya un mero voluntarismo personal, sino que se transforme en un objetivo político vinculado a

reforzar las capacidades estatales. Es decir, que el Estado pudiera formalizar, de algún modo, esa *gramática directiva* a través del impulso de acciones de capacitación, en las que se genere una escuela de la cual egresen, permanentemente, directores con tales habilidades y capacidades. Este aspecto surge como propuesta por parte de las/os entrevistadas/os.

Sin considerar que tal afirmación garantizaría un éxito político en la implementación de las políticas públicas, o que allí radicaría toda su efectividad, creemos que así como existen estas buenas prácticas que pudimos recoger, pueden identificarse otro conjunto de prácticas que se alejan enormemente de esa gramática. Por lo que sería muy saludable encausar acciones orientadas a democratizar el aprendizaje que emerge de la identificación de la gramática directiva del estado.

## Bibliografía

- Araujo Cabrera, Y., García Falcón, J. M. (2001). Factores explicativos de las diferencias en el ejercicio de roles directivos: una aplicación empírica en *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*, n. 9.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma en América Latina en *Nueva Sociedad*, n. 52
- Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto. En Hintze, S. (Org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Fassio, A. (2018). Reflexiones acerca de la metodología cualitativa para el estudio de las organizaciones. *Ciencias Administrativas*, n. 12.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2018). La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 7, n. 14.
- Guimenez, S. (2020) La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección. Una aproximación sociológica desde el corazón de la práctica cotidiana directiva, *CUINAP*, año 1, n 21
- Guimenez, S. (2018). Repensando las capacidades estatales en el período 2003-2015. Un camino intermedio entre la auto convicción y la inercia burocrática. *Ponencia presentada en las I Jornadas Democracia y Desigualdades organizadas por la Universidad Nacional de José C. Paz*
- Lahera, E. (2001). Factores explicativos de las diferencias en el ejercicio de roles directivos: una aplicación empírica en *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*, n. 9
- Leal Paredes, M. (2020). Competencias blandas en los gerentes de proyecto de las organizaciones. *RES NON VERBA*, vol. 10, n. 1.
- Longo, F. (junio de 2006). Del dicho al hecho. Cómo implementar las políticas en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n 35
- Luci, F. (2016) *La era de los managers: hacer carrera en las grandes empresas del país*. Editorial Paidós.
- Minztberg, H. (1983). *La naturaleza del trabajo directivo*. Editorial Ariel.
- Morris, A. (diciembre de 2017). ¿Basta solo con liderazgo? Roles y Desafíos de Ejecutivos de Organizaciones Estatales. *Ciencia y Trabajo*, vol.19, n.60, pp.137-142.
- Pagani, M. L. y Eray Arce, M. (2017). El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos. En Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas, Estado y Políticas* n. 1 (pp. 53-92). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008): Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención en *Temas y Debates* n. 16
- Sautú, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Editorial Lumiere.



# Teletrabajo y administración pública: Nuevos horizontes y configuraciones

Federico Golodny

## Introducción

Una de las características del siglo XXI es la velocidad en las transformaciones tecnológicas que atraviesan todas las disciplinas. Más aún, hay que tener en cuenta la relación entre estos cambios y la posibilidad de absorción de conocimientos y lógicas que podemos realizar. El ayer parece la prehistoria, el presente se nos escapa de las manos y el futuro aparece como un escenario incierto y de difícil imaginación.

Los antecedentes que cimientan este contexto podrían parecernos pinceladas de un viejo mundo, aunque cronológicamente se sitúan en la última década del siglo pasado.

Tres momentos se nos presentan como punto de partida: La caída de la ex URSS, la aparición de la revolución tecnológica y el cambio cultural que de estos se desprenden.

Tomando el siglo XX corto que describe Hobsbawm (1914 – 1991), nace un mundo nuevo con el fin del comunismo real y la caída de la ex URSS. El capitalismo aparece como el sistema ganador, que engloba a casi todo el planeta tierra, imponiendo sus lógicas y formas de reproducción. Antiguas regiones y países que estaban en la órbita soviética sufren una gran transformación, generalmente desordenadas y con pocos ganadores, que se apropian de estos nuevos aires. Las naciones que ya estaban dentro del mundo occidental y capitalistas no permanecen al margen de estos cambios. Estos deben convivir con la crisis de la industrialización y la ya consolidada irrupción del capital financiero y especulativo que trastocan las bases productivas nacionales y regionales. Un nuevo orden mundial lleva a algunos politólogos (Francis Fukuyama) a hablar del fin de la historia. La globalización presenta nuevas configuraciones, relativizando el peso de las naciones. El intercambio y las conectividades sociales, económicas, políticas y culturales golpean tanto a nivel de los países como a las consciencias de las personas. El mundo intenta pensarse de otra manera.

Concomitantemente estamos ante la aparición masiva de la internet, hecho que, unos años más tarde, vuelve sobre la globalización y la reformula haciendo un giro de 180 grados. Ya no sólo interrelaciona los flujos mundiales, sino que lo hace a una velocidad antes inimaginada. Los límites geográficos de los países comienzan a borrarse y, paradójicamente, también se consolidan. La mayoría de los países no desarrollados consolidan su pobreza y los ricos se vuelven más ricos. Las condiciones de reproducción del capital dibujan nuevos mapas, nuevas regiones y nuevos circuitos.

El mundo parece achicarse, tanto espacial como temporalmente. Pasamos de la concepción de un planeta conectado a configurar territorialidades que suponen una sola mancha. Hoy, ya entrado el siglo XXI, las nuevas generaciones piensan el mapa global como si fuese uno solo, pero con grandes diferencias dependiendo de los meridianos y paralelos.

Si bien con matices, culturalmente el capitalismo y sus reproducciones dominan el escenario global. Las conciencias y lógicas humanas se desarrollan de una sola forma, pero, claramente, con ganadores y perdedores. Los más fuertes, al estilo del darwinismo social, se alzan con la mayor riqueza acumulada jamás vista. Con algunas tímidas disidencias, el mundo comienza a pensarse de una sola manera.

Este esquema hasta aquí descripto se enmarca en una crisis de la modernidad y sus instituciones. La aparición de la tan mencionada posmodernidad configura un nuevo modo de pensar-se. Finalmente, entre otros conceptos, estamos ante la presencia de un nuevo hombre, de una nueva mujer y, para ser precisos, de nuevas concepciones de la identidad y posibilidades.

Dentro de este contexto, el lugar del estado y sus administraciones, y, particularmente la división internacional del trabajo, como así también sus formas, no son la excepción.

En este artículo me abocaré a las nuevas formas del trabajo, particularmente al teletrabajo, que solo puede aparecer dentro de este giro antes mencionado. Pero cabe destacar que el teletrabajo no es algo que cae del cielo ni tampoco como un ente desarticulado del resto de las disciplinas. En realidad, es imposible pensar la transformación de las administraciones públicas sin reflexionar sobre sus modos de organización. El teletrabajo aparece íntimamente relacionado a las formas y expresiones que tienen las administraciones públicas de expresarse. No sólo debemos adecuar las formas de trabajar y de organizarnos, sino también a las nuevas configuraciones y capacidades que nosotros, las personas, necesitamos para lograrlo de una manera exitosa.

Finalmente, quiero agregar que este artículo no busca desarrollar e indagar en profundidad todos lo que el teletrabajo conlleva, sino abrir y dar un pantallazo de esta modalidad. Ciertamente es que la experiencia local es tan poca y breve que difícilmente se pueda brindar un marco de certeza y desarrollo.

## **Administración pública**

El nacimiento de los estados nación en occidente, a la par del desarrollo capitalista de las sociedades fue un proceso lento con diferentes particularidades dependiendo de diversos factores políticos, históricos, geográficos, sociales, económicos y culturales. Pero en todos los casos fue necesario una nueva organización de las sociedades, particularmente en la relación entre el estado y la sociedad. Entre otros autores, Weber se explayó en las condiciones de la creación de la administración pública, que, al fin y al cabo, era el proyecto por el cual se articulaban las demandas, ofertas y condiciones que necesitaba el estado para poder administrar las diferentes configuraciones que se iban formando. Weber llega a sostener que la burocracia estatal, en su evolución, llegaba a constituir un actor más a tener en cuenta, que, con el pasar del tiempo, creaba su propio interés; escindiéndose de sus motivos que la habían llevado a su creación.

Por aquel entonces la administración pública se entendía solo en el marco de un estado nación, con un territorio determinado y fácil de delimitar. El marco conceptual que abrazaba estos nuevos avances era el positivismo y la razón como ejes vertebradores de la acción. La tecnificación, que en otros ámbitos fueron influenciados por el taylorismo y el fordismo, intentaban emular una maquinaria que tenían como fin lograr la máxima expresión de eficiencia.

Este paradigma entendía al hombre como un ser racional y con una visión teleológica de su accionar. Las organizaciones, y la administración pública no era una excepción, concebían el orden a través de un sistema rígido jerárquico en donde la parte

de abajo hacía los trabajos repetitivos y de baja calificación, sin necesidades de “pensar” ni “decidir”. Por el contrario, cuánto más se subía en la escala organizativa, aparecían las personas que tomaban decisiones a través del pensamiento.

Pero ya entrada la segunda mitad del siglo XX, tanto a nivel privado como público, estos modelos comenzaron a reconsiderarse y, al mismo tiempo, a adaptarse a nuevas reglas de mercado. Vale destacar que, en cualquier momento histórico de la humanidad, ningún paradigma se vive como único. En realidad, si bien las condiciones de reproducción van mutando, éstas lo hacen superponiendo modelos a diferentes velocidades y fricciones. De esta manera, en cualquier modelo de organización conviven prácticas, intereses y valores de diferentes momentos.

En el final del siglo XX, y en función de lo que vengo desarrollando, entran en crisis todos los conceptos antes descriptos, abriendo la puerta a nuevas formas organizativas. El trabajo y su división internacional toman nuevas configuraciones suponiendo también una nueva idea de persona. Por otro lado, empieza a resultar evidente que cualquier subsistema que muta, lo hace a la par de los otros subsistemas que conforman el sistema en el que vivimos. Para evitar grandes crisis, si se modifica la forma de trabajar también lo debe hacer la organización que lo contiene; en otras palabras, pensar nuevas formas de trabajo obliga a cambiar a la administración pública. De lo contrario, y en muchísimos casos es lo que sucede, se empiezan a generar problemas de grandes magnitudes que, con el tiempo, empeoran exponencialmente la situación.

La administración pública fue creada, diseñada y realizada en un contexto en donde todos los trabajadores “iban” al trabajo, considerando a este como un lugar físico determinado. Al igual que el sector privado, se destacaba como un espacio lleno de certidumbres, en donde el trabajador muy probablemente realizaba toda su vida económicamente activa en el mismo sector o empresa. El presente era repetitivo y el futuro era esperable y certero. Por otro lado, los aspectos organizativos descansaban en el concepto de control. Desarrollar diferentes mecanismos de control, tendía a asegurar las conductas de todos los trabajadores, como así también su eficiencia.

## **El teletrabajo y la administración pública**

El teletrabajo en muchos lugares del mundo lleva varios años de desarrollo, más aún si consideramos al sector privado. Esta herramienta es posible gracias a los avances tecnológicos que permiten que una persona pueda trabajar, comunicarse e interactuar sin la necesidad de estar presente en las oficinas dispuestas para tal fin. Pero en el caso que nos ocupa, las administraciones públicas y las burocracias estatales se encuentran rezagadas en este tipo de modalidad. Los motivos son varios.

- 1) El andamiaje de la administración pública se asienta en una cultura de la presencia. Tanto es así que en muchas partes se paga un adicional por el solo hecho de ir a trabajar y no faltar. Cambiar una cultura centenaria requiere de tiempos, decisión política y recursos.
- 2) La reconversión de un sistema presencial a uno mixto o totalmente a distancia, necesita de muchos recursos económicos.
- 3) El sistema de trabajo actual descansa en los procesos, sin tener una mirada holística de la producción de bienes y servicios. Para poder reconvertirse, es necesaria una mirada puesta en los resultados.
- 4) Pero no sólo hay que enfocarse en los “outputs”, sino también en la posibilidad de que una política pública pueda sostenerse en el tiempo.

- 5) Las competencias y habilidades de todo el conjunto de los trabajadores, sin importar su jerarquía son diferentes y necesitan adecuarse al nuevo paradigma del teletrabajo. Poder asumir dicha reconversión exige de mucho convencimiento y consensos.
- 6) El sistema de trabajo en la administración pública intenta lograr eficiencia en el concepto del control. Esta histórica idea (que también abarcaba y abarca al sector privado) debe reconvertirse ya que terminó solidificando conductas que, paradójicamente, atentan contra la eficiencia. La confianza, en cambio, es una mayor dinamizadora de las competencias y logros de las personas y las organizaciones.

El teletrabajo no es necesariamente una etapa superadora del trabajo, ya que si lo pensáramos de esta manera estaríamos afirmando que un sistema es mejor que otro. En realidad, lo que estamos buscando es el mejor modo de trabajar en función de las características de la época en la que vivimos. La articulación de todos los subsistemas que conforman nuestro paradigma es el mejor camino para que el trabajo funcione.

Hasta finales del siglo pasado, el mundo tenía una idea bastante definida de lo que significaban el trabajo, la educación, la salud, la familia, el ocio, etc. Pero el ritmo de vida, las obligaciones, las necesidades y las posibilidades cambiaron por completo. Es en este marco que es imposible sostener una misma forma de trabajar cuando nuestra rutina y sus respectivas expresiones mutaron. Todos los conceptos aquí mencionados sólo pueden convivir con un razonable equilibrio si entendemos que su significado es relacional. Ninguno de ellos es un fin en si mismo, sino todo lo contrario. El teletrabajo tiene como misión principal ser parte de un sistema mayor sin ponerlo en crisis.

Por último, debo destacar un concepto muy importante para entender el trabajo a distancia: El trabajo debe “ir” a la persona y no al revés. Esta nueva forma de entender esta relación es esencial a la hora de implementar esta “nueva” modalidad de producción. De hecho, todos los subsistemas comenzaron a realizarse bajo este nuevo supuesto.

### **Ventajas, desventajas y desafíos del teletrabajo**

La aparición del COVID 19 y su caracterización como pandemia, forzó al sistema a producir de una manera muy diferente a la que venía acostumbrado. Es en este contexto que la administración pública tuvo que reaccionar para no quedar en estado de parálisis; más aún considerando que el estado siempre, y más en estas circunstancias, debe consolidar y motorizar al conjunto del sistema productivo y de la sociedad.

En estos pocos meses de transcurrida la pandemia, el escenario cambió completamente y las experiencias internacionales recabadas son pocas. Si bien algunas administraciones públicas de otros países ya tienen cierta acumulación de saberes, no todo lo que ocurre en otros estados es extrapolable al nuestro. Desde una mirada local, podemos señalar algunas de las ventajas, desventajas y desafíos que de nuestra corta experiencia se desprenden, considerando que estamos en contexto de aislamiento obligatorio.

#### **Ventajas para el trabajador**

- Ahorro de tiempo y costos de traslados
- Flexibilidad para organizar y articular las tareas personales, familiares y laborales
- Ahorro en gastos de alimentación
- Necesidad de aprender las nuevas tecnologías (que tiene un alto impacto no solo en lo concerniente al trabajo)

- Uso más productivo del tiempo
- Inclusión laboral par los colectivos con diferentes discapacidades

#### **Ventajas para la administración pública**

- Ahorro de costos de producción
- Menor nivel de ausentismo
- Posibilidad de trabajar más articuladamente cuando el trabajo necesite de localizaciones distantes
- Mayor motivación laboral para algunos empleados

#### **Desventajas para el trabajador**

- Problemas para acomodar las tareas cuando los recursos físicos son limitados
- Problemas cuando el núcleo familiar y las condiciones materiales de vida no ayudan a un adecuado ambiente laboral
- Desconexión laboral
- Problemas de salud (stress, problemas posturales, sedentarismo, etc.)
- Asumir costos laborales (energía, conectividad, uso y mantenimiento de recursos materiales, etc.)
- Monotonía de la rutina diaria

#### **Desventajas para el empleador**

- Dispersión de los RRHH
- Dispersión de la administración
- Control laboral
- Confidencialidad de los documentos de trabajo
- Inversión y mantenimiento de recursos materiales
- No todas las funciones son deslocalizables. Se necesita repensar las funciones de apoyo que antes obedecían a la presencia física (mozos, limpieza, seguridad, etc.)

#### **Desafíos para el trabajador**

- Autodisciplina para poder organizarse
- Adaptación a un nuevo paradigma laboral/familiar
- Manejo del trabajo en soledad física
- Encontrar sentido de pertenencia a un equipo de trabajo
- Mayor iniciativa laboral
- Redefinición de la rutina

#### **Desafíos para el empleador**

- Redefinición de la cultura e identidad organizacional
- Productividad laboral
- Reconfiguración de áreas claves: Sistemas, RRHH e Higiene y Seguridad
- Relación con los gremios
- Reorganización laboral
- Acotar la brecha digital entre los empleados
- Brindar sentido de pertenencia a un equipo de trabajo
- Motivar a algunos trabajadores
- Capacitación de nuevas competencias y habilidades a los trabajadores

- Articulación entre los sistemas presenciales y a distancia
- Adaptación de legislación
- Reutilización del espacio físico
- Necesidad de aumentar la confianza en el trabajador
- Tender al trabajo por resultado/objetivos
- Generar acciones y relaciones sustentables en el tiempo
- Revisión de las condiciones de las ART

Si bien aquí no las señalo, el teletrabajo también debería analizarse desde el impacto, ventajas, desventajas y desafíos sociales y económicos en su conjunto. De hecho, el teletrabajo invita a repensar algunas de las funciones que el estado debe decidir e incidir: el desarrollo y la movilidad urbana.

Queda de manifiesto que como nunca en la historia, las administraciones públicas deben reconfigurarse abruptamente, con pocos recursos y en un contexto de incertidumbre. Para ello es clave entender y separar aquellas acciones que sólo sirven en momentos de pandemia de aquellas que vinieron para quedarse. Debemos dividir los objetivos para el corto plazo, el mediano y el largo. Por eso la pregunta más importante que nos debemos hacer como empleados, funcionarios y dirigentes políticos de la administración pública es qué burocracia y estado queremos, y necesitamos, para el día posterior a la pandemia.

### **Teletrabajo: estado y administración pública en red**

La administración pública en Argentina se organiza a través de un sistema jerárquico, dividiéndose en Ministerios, Direcciones, Áreas, etc. Necesariamente tiene que tener un orden para poder administrarse. La gestión de las reparticiones públicas suele estar pensada de un modo jerárquico, con poca relación por fuera de este esquema. Por otro lado, en el interior de las áreas, suele haber otro ordenamiento jerárquico en donde las categorías menos remuneradas suelen responder a funciones repetitivas y con poco valor agregado. El salario, teóricamente, refleja el nivel de decisión y “creatividad” en la función pública. Finalmente, la figura más adecuada para observar el diseño institucional es el de una pirámide.

El esquema antes descripto se encuentra en crisis hace muchos años, ya que sostiene supuestos técnicos que son contrarios a nuestros tiempos. En su momento, con la creación de la burocracia estatal, respondían al paradigma de su época. El problema es que todavía funcionamos con un esquema antiguo, pero en un contexto diferente, con nuevas generaciones que reproducen nuevas lógicas y en donde los bienes y servicios que produce la administración pública son diferentes a los de antaño.

El saber en general, y en la administración pública en particular, es entendido como una entelequia que responde a la acumulación de los años en ejercicio y también al lugar que se ocupa en la pirámide organizacional. Una de sus características, aunque en plena transformación, era el de ser “único”. Esto es, existe sólo una racionalidad, una verdad. Con los años las diferentes administraciones públicas fueron mutando y actualmente algunas enfocan el trabajo desde una mirada multidisciplinaria. El cambio conceptual radica en entender que los problemas y las situaciones son multidimensionales, por lo que el ejercicio de la razón empieza a tener un cambio en su funcionamiento. Pero aún así, en la mayoría de los espacios públicos de gestión existe la certeza de que, aún con estos cambios, podemos llegar a una verdad, en donde para ello las racionalidades de cada dimensión cooperan.

La irrupción del siglo XXI nos pone de manifiesto que aún las certezas más claras y las verdades más fuertes son hijas de ciertas prácticas, intereses y valores de la época imperante. El obstáculo cultural más fuerte es el de pasar de un paradigma de certezas a una de pocas certezas, en donde la verdad es permanentemente puesta en discusión, o, en todo caso deberíamos hablar de grupos de creencias. La falta de certezas incomoda, pone en jaque antiguas formas de ejercicio del poder y, en consecuencia, determina a los puestos jerárquicos a gestionar de maneras antes impensadas.

Este nuevo panorama impone la creación de consensos para poder gestionar, horadando viejas prácticas relacionales dentro de la administración pública. Pero estos consensos, en donde el saber empieza a horizontalizarse en función de lo que cada uno de los trabajadores tiene para aportar debe hacer frente a la relatividad de lo que deciden. Esto es, como no hay una verdad única, todo vale. Bueno, esto es falso. Porque sino caeríamos en un nivel de relativismo que impediría a una institución poder administrar y consolidarse. La manera de dar cuenta de nuevas formas de gestión no es sólo la búsqueda de consensos, sino que, principalmente, sean sustentables. De esta manera le damos la continuidad institucional que necesita cualquier organización para no caer en el caos.

Semejante cambio cultural choca de frente con el esquema piramidal de la administración pública. A esto se le suma que, en diferente medida y dimensión, todas las personas deciden permanentemente en su trabajo, aún en aquellos que son repetitivos. Esto último es de suma importancia, más considerando el nivel de robotización e inserción de nuevas tecnologías en la gestión de la cosa pública. A menudo solemos leer que la “tecnología” reemplazará a los trabajadores. Bueno, esto también es falso. Pero sólo si se toman ciertos recaudos. La reconversión laboral de los recursos humanos que cumplen tareas reiterativas es clave para entender esto. Aceptando que todos pensamos, decidimos y que tenemos nuestro propio punto de vista ante los problemas que debemos solucionar, la tarea más relevante en la gestión de los RRHH es la de que todos generemos valor en el trabajo que realizamos. De hecho, y considerando los tiempos que corren, no hay nada más estimulante que dejar ciertas funciones a las máquinas y que las personas se aboquen a otros menesteres. Es en este escenario que ciertas áreas de la administración pública deben cobrar más peso y valor: la de RRHH y la de Informática/Sistemas. Perder el miedo al avance tecnológico es el primer paso para reconvertir a una institución del siglo XX en una más inteligente. La inversión en estas áreas redundará en mejores productos y servicios, mejor ambiente laboral, en donde podamos considerar a todos sus trabajadores no por sus rangos salariales o escalafonarios, sino por sus competencias, habilidades y ganas de trabajar.

De esto último se desprende que el esquema piramidal se encuentra caduco, y debería dejar lugar a nuevos esquemas de gestión que se enfoquen en proyectos, en círculos de calidad, en armado de equipos que profundizan los saberes y comparten el peso de saber y poder decidir.

Ahora bien, esto no quiere decir convertir a la administración pública piramidal en una gran cooperativa, ya que siempre existirán diferentes escenarios que responden a diferentes intereses que deberán ser gestionados. Horizontalizar la gestión pública no es borrar de un plumazo toda la cultura organizacional anterior, pero sí reconvertirla en el gran descubrimiento que internet trajo consigo: el trabajo y la organización en red.

En estos tiempos de pandemia, todos los estados tuvieron que reaccionar de maneras que, en muchos casos, nunca habían sido motorizadas con este nivel de magnitud. Todas las áreas que componen la administración pública debieron “hablar” con casi el resto de las reparticiones. Cuando el “todo” está afectado, la relación entre las partes debe encontrar una dinámica que sea flexible y que pueda responder a las

pocas certezas que tenemos sobre ella. De diferentes maneras y con diversos resultados, gran parte de la normativa que ordena el funcionamiento de la administración pública debió adecuarse en tiempo record a las nuevas exigencias que la pandemia requiere.

La “red” no es sólo un mecanismo de funcionamiento, sino también la concepción de una manera de pensar una época, la idea que tenemos de cada uno de nosotros como personas y trabajadores. Tal es así que nuestra vida cotidiana está atravesada cada vez más por lógicas de red; en consecuencia, nuestras prácticas sociales aprenden a responder a esta nueva lógica, que termina aplicándose a todos los ámbitos de la vida. Por supuesto que el impacto de esta situación es diferente según cómo se lo mire, pero quizás la generalización más importante es la que divide a la sociedad en sus diferentes generaciones. La brecha generacional existente, no debe ser un tema omiso para una mejor gestión de la cosa pública.

Justamente la irrupción por fuerza mayor del teletrabajo, obligó al trabajo en red. Aquellas reparticiones que ya venían gestando estas nuevas prácticas pudieron absorber el caudal de trabajo de mejor manera. Por el contrario, en donde las prácticas laborales son del siglo pasado, muchas veces reina la desesperación.

El advenimiento del teletrabajo puso todo patas para arriba. Quizás uno de los impactos fácilmente visibles es la desterritorialización del trabajo. Ya no estamos (o estamos menos) en las oficinas. Más allá de las ventajas, desventajas y desafíos antes descripto, la falta de encuentro entre las personas fue percibido por gran parte de los trabajadores como una pérdida social, y cuando no también laboral. Claramente desde una razonable objetividad, pasamos más tiempo solos; y los encuentros son por sistemas en donde podemos interactuar a través de cámaras. Pero el teletrabajo no es el trabajo en pandemia. El teletrabajo, en la mayoría de los casos, combina sistemas de presencialidad y distancia. Los encuentros son mucho más programables y los momentos de producción individual son más solitarios que cuando debemos escribir algo en la oficina y no podemos hacerlo por el nivel de ruido que hay en el lugar habitual de trabajo. Como todo cambio de formas, cada organización deberá encontrar un equilibrio entre lo que puede producir y cómo lo hace, buscando, siempre, encontrar el mejor ambiente laboral posible. Sólo en este supuesto las personas pueden dar lo mejor de sí mismas.

## **Comentarios Finales**

La pandemia del Covid 19 catapultó la idea y las prácticas del teletrabajo, pero es imperioso no confundir estos dos conceptos. Si bien la diferencia conceptual es clara, la mayoría tuvo su primera experiencia de trabajar a distancia este año, por lo que, desde un punto de vista experimental, a veces resulta difícil separarlos.

La concepción de un estado en red, aunque con menos publicidad, también tuvo un fuerte empuje en el escenario en el que vivimos. Sería auspicioso trasladar, auspiciar y desarrollar esta nueva modalidad de trabajo para el día después de la pandemia.

Ambas ideas ponen en relieve las nuevas formas que necesita la administración pública para poder adecuarse a los tiempos que corren y, fundamentalmente, lograr mayores y mejores productos y servicios.

Es menester destacar que, en la comparativa internacional, resulta importante no realizar *benchmarking* de esas prácticas sin considerar las diferentes condiciones entre países pobres y ricos, tomando en cuenta también la historia de sus prácticas laborales. Sin lugar a dudas, negar las características del siglo XXI obtura no sólo una eficiente administración pública, sino también produce una dificultad adicional al desarrollo de las políticas públicas. Tanto es así que esta nueva globalización que vivimos necesita de



acciones combinadas que entiendan las nuevas dinámicas laborales, de la gestión de la cosa pública y de lo que espera la ciudadanía.

En términos más filosóficos, pasamos de una razón única, a la perspectiva que brindan la articulación de las diversas especialidades, puntos de vista e intereses que se ponen en juego a la hora de adentrarse en cualquier tipo de problemática;

reflejándose en las dinámicas que tiene la administración pública para poder funcionar de una manera más adecuada. La razón como verdad única es una idea caduca, dando lugar a la construcción de consensos y teniendo como objetivo final la sustentabilidad de las acciones que se desarrollan en la administración pública.

Finalmente, y como última reflexión, quiero resaltar que deberíamos aprovechar este momento para dar un vuelco no sólo a la forma de trabajar, sino también al desafío de darnos la posibilidad de administrarnos y gestionar desde otro punto de vista, considerando que vivimos en una gran red en donde la administración pública no debiera ser la excepción.

## **Bibliografía**

- Carlos, Ivana; Gambera Mariana; Padín, Laura; Thorp, Mario (Oficina Nacional de Empleo Público). “Guía de recomendaciones para la conducción de equipos con trabajo remoto”. Año 2020. Argentina. Página web: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/recomendaciones-para-la-conduccion-de-equipos-con-trabajo-remoto>
- Fukuyama, Francis. Año publicación original: 1992. “El fin de la historia y el último hombre”. Editorial: Planeta.
- Funes, Verónica (Coordinadora de Teletrabajo, Ministerio de Producción y Trabajo). “Teletrabajo decente en Argentina, primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado”. Año 2019. Argentina. Página web: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/teletrabajo/libro>
- Hobsbawm, Eric. Año: edición de 2013. “Historia del siglo XX”. Editorial: Crítica.
- Ivanega, Miriam M. “El trabajo en el empleo público”. Página web: lejister.com. Año: 2020. Argentina. <https://ar.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=c35a14cb7e2886d6782f8a3301b91c7b&print=1>
- Laloux, Frederic. Año: 2016. “Reinventar las organizaciones: una guía práctica paraa diseñar organizaciones inspiradas en el próximo estadio del desarrollo humano”. España. Editorial: Arpa.
- Picado Alvarado, Liliana; Brizuela Ávila, Carlos Steve. “Teletrabajo: La construcción de una nueva identidad organizacional en el contexto de las organizaciones de estado”. Costa Rica. Página web: <http://www.telework2010.tic.org.ar/papers/Brizuela%20Avila%20Picado%20Alvarado%20Spanish.pdf>
- Roth Deubel, André Noël. Año: 2017. “Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública”. México. Editorial: Mariñez F.
- Weber, Max. Año 1922. Reimpresión: 1996, México. “Economía y Sociedad”. Editorial: Fondo de Cultura Económica.



## Viejas anomalías, nueva normalidad

Mercedes Iacoviello

“Tome café, haga las mismas pavadadas pero más rápido y con más energía” reza un cartel justo encima de la cafetera en mi cocina. Esa frase me viene a la mente si pienso en los desafíos que la era exponencial presenta a nuestras administraciones. Si nos limitamos a incorporar tecnologías de la información, big data, inteligencia artificial y afines sin considerar la modernización de nuestras organizaciones públicas y de sus sistemas de servicio civil, terminaremos replicando las falencias previas, o incluso empeorándolas. La pandemia deja al desnudo en todos los ámbitos la tensión entre el discurso del futurismo transformador, y la desigualdad, la pobreza, y la debilidad institucional que aqueja a nuestros países.

En una provocadora nota reciente Juan Carlos Cortázar alude a la metáfora de un microcuento genial: “Y al despertar, el dinosaurio todavía estará allí” (Cortázar Velarde, 2020). El “día después” nos enfrentará, como gestores públicos, a las viejas deudas históricas de nuestras administraciones públicas. El dinosaurio no es el estado, que bien se ha probado resulta crucial para transitar crisis globales como la que azotó el planeta. Pero sí sus déficits de capacidad, especialmente para la implementación de políticas públicas. Se toman decisiones críticas que luego deben ser “bajadas” a cada institución, a través de una multitud de servidores públicos, y ahí es donde vimos los problemas al rojo vivo en estos meses. Largas colas para cobrar un subsidio, personas que no acceden al seguimiento epidemiológico, otras que no llegan a saludar a sus seres queridos porque no se aplican consistentemente los protocolos de circulación en las rutas. Y la queja de la ciudadanía es la misma de siempre, solo que con mayor frecuencia cuando las demandas arrecian en la emergencia sanitaria: “es la burocracia”.

Cuando tratamos de pensar cómo mejorar esa burocracia desde la gestión de las personas, nos volvemos a encontrar con la misma tensión inicial. Desplegamos sofisticadas tecnologías de selección, evaluación y desarrollo en administraciones donde los apellidos se repiten en la plantilla de personal, las designaciones de confianza llegan hasta niveles de mandos medios y bajos, los cambios de administración (o incluso cambios de una autoridad de tercer o cuarto nivel) implican un tetris de rotaciones del personal permanente, y la puerta giratoria del personal contratado. Nuestro “dinosaurio” es la colección de burocratopatías acumuladas, y mientras intentamos domarlo nos toca armarnos para la era exponencial (Oszlak, 2020).

Y en medio de las trayectorias erráticas de nuestros intentos de construir servicios civiles institucionalizados en América Latina, se atraviesa esta crisis sanitaria planetaria que desbarata todos los planes, acelera la digitalización de procesos e instala súbitamente prácticas de teletrabajo. La tecnología para concretarlo estaba disponible desde hace mucho tiempo, pero las trabas en materia de conectividad, accesibilidad y disponibilidad de recursos, combinada con inercias organizativas y culturales y resistencias por posibles efectos de sustitución entre tecnología y empleo, hicieron que fuera la pandemia la que impulsara el salto.

Incluso previo a la pandemia, en el congreso del CLAD de Buenos Aires en noviembre de 2019, resaltó en las presentaciones la tensión entre las posibilidades de mejora de la gestión gubernamental a partir del avance tecnológico y la amenaza directa que implica sobre el empleo en general y sobre el empleo público en particular. Coexisten así dos perspectivas en contraste: la fascinación por las posibilidades de la automatización y la agilización de las respuestas hacia la ciudadanía, y el miedo a un futuro incierto donde no parece haber cabida para el trabajo asalariado como principal fuente de sustento (Iacoviello, 2019) Allí se ubica precisamente el dilema que planteara Francisco Longo en una de las conferencias plenarias del Congreso: los estados necesitan simultáneamente promover el avance tecnológico y proteger a la ciudadanía de sus posibles impactos negativos.

Más allá de estos temores y resistencias, la pandemia arrastró a las organizaciones públicas, que no quedaron fuera de la ola forzada de trabajo remoto, y justamente acabamos de escribir con mis colegas Noemí Pulido y Mercedes Llano un artículo que explora posibles escenarios post-covid al respecto (Pulido, Llano y Iacoviello, 2020). Planteamos allí tres posibles hipótesis, la primera de las cuales (la menos deseable, por cierto) es la que presentó en este mismo panel Mercedes Llano: un escenario donde el teletrabajo sea la versión digital y remota del sistema clientelar todavía vigente en buena parte de los países de la región.

Pero proponemos también dos escenarios más amables: uno que nos dejaría en la situación similar a la pre-pandemia, una “normalidad convencional” donde todo siga su curso ordinario, pero con medidas de prevención de infecciones (máscara, distancia social, alcohol en gel), y otro que llamamos “nueva normalidad virtuosa” en el que los cambios incorporados atemperen las viejas anomalías.

En la “nueva normalidad convencional, la gestión virtual volvería a dar lugar a las prácticas presenciales, en todo caso con algunas reuniones remotas y protección sanitaria. De ser así, el teletrabajo habrá significado apenas una mudanza transitoria de los servidores públicos desde sus oficinas a sus domicilios particulares. Y todo lo que bajo los actuales procedimientos impide la gestión remota, habrá quedado en suspenso durante el aislamiento, con lo cual el retorno será presencial y abarrotado de demandas acumuladas. Seguirán desacopladas las necesidades de la ciudadanía y la incorporación de nuevas tecnologías.

Otra posibilidad es que el paso de la pandemia deje una “nueva normalidad virtuosa”, que ponga en funcionamiento nuevas reglas de juego, y aproveche como oportunidad el aprendizaje organizacional derivado de la digitalización y el trabajo remoto que se instalaron como respuesta de emergencia a la crisis. Para que esto suceda habrá que dejar atrás los diseños burocráticos rígidos y reconstruir un modelo de gestión orientado al ciudadano y con foco en el desempeño. Esto trasciende la mera incorporación de tecnologías de la comunicación y la información, e implica un cambio cultural profundo y una mirada novedosa sobre la innovación pública.

Volvemos la nota de Cortázar Velarde (2020) y su invocación de la imagen del dinosaurio: la magia de la digitalización no nos salvará por sí sola, la tecnificación de la gestión pública debe acompañarse sí o sí de un cambio en la gestión de las personas. Las agendas del gobierno electrónico, del gobierno abierto y del servicio civil deben estar necesariamente alineadas. Una administración digital requiere cambios estructurales, una gestión flexible pero sin abandonar la idoneidad (el mérito) como piedra basal. Tanto la innovación mediada por la incorporación de tecnología como la orientada a mejoras organizacionales exige nuevos roles y nuevas competencias. El capital humano resulta así un desafío central, sobre todo en el contexto del escaso grado de profesionalización del empleo público en la región. Hay que repensar las prácticas

de todo el sistema de gestión de las personas, de manera de garantizar la atracción del talento necesario para la gestión digital (Lafuente, 2020).

Para aprovechar la inmersión forzada en la tecnología y el teletrabajo que trajo la pandemia como puntapié de un nuevo modo de pensar el servicio a la ciudadanía y la organización de las administraciones nos toca, como decíamos antes, intentar revertir las buropatologías acumuladas, y al mismo tiempo armarnos con reglas de gestión de las personas que sean adecuadas para la era exponencial.

¿Qué hacemos entonces? Podemos aprovechar algunas lecciones aprendidas del seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos 20 años. Sucesivos proyectos liderados por el BID, el CLAD y la AECID, en los que estuve involucrada (con mis colegas del equipo TIP- CEDES en varios de ellos), pusieron la lupa en el grado en que las administraciones públicas ponen en práctica los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública promovida por el CLAD y aprobada por los países de la región. Los dos principios centrales que promueve son el mérito y la flexibilidad. Para hacer una historia larga bien corta: que los cargos públicos los ocupen personas que tengan las competencias requeridas para ejercerlos, y que además estén motivadas para llevar adelante las prioridades de la agenda pública votada por la ciudadanía. Una burocracia meritocrática y flexible garantiza competencias sin tornarse insensible a las prioridades políticas de los gobiernos.

El asunto es lograr los dos principios, mérito y flexibilidad, en simultáneo, y no es sencillo, porque los puntos de partida de los países son bien diferentes. El seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos entre 2002 y 2013 arrojó como resultado un progreso en términos agregados. La medida síntesis de institucionalización de la gestión de las personas en la administración pública nacional de cada país, denominada “Índice de Desarrollo del Servicio Civil” presentó un valor promedio para la región de 30 puntos sobre 100 en la línea de base, y de 38 puntos sobre 100 una década después. Se puede ver el esfuerzo de mejora, pero a partir de una línea de base muy débil, alcanzando apenas un tercio de la escala planteada (Iacoviello y Strazza, 2014).

El estudio da cuenta de la dispersión de situaciones, agrupando según sus resultados al total de países en tres grupos. En el de menor desarrollo (Centroamérica con excepción de Costa Rica, Ecuador, Perú, Paraguay, Bolivia), caracterizado por la discrecionalidad en las nominaciones de los funcionarios públicos, alta rotación en las plantillas ante cambios de gobierno, y ausencia de una estrategia global en la gestión del empleo. En un grupo intermedio, se ubican casos donde coexisten segmentos profesionales con segmentos politizados: México, Colombia, Uruguay y Costa Rica (también Argentina y Venezuela en el estudio inicial de 2004). Hay una mayor instalación de criterios meritocráticos para la incorporación y desarrollo de recursos humanos, que se aplican al menos a una parte del empleo público, y cuentan con normas, estándares y criterios que son aplicados por las entidades públicas bajo la coordinación del área rectora. Y por último, los dos casos de mayor desarrollo resultaron Brasil y Chile, que lideraban también el grupo de casos estudiados en la línea de base de 2004. Mayor coherencia estratégica, mayor presencia de criterios de mérito, implementado para segmentos más amplios del empleo público, y cierto grado de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos (con mayor énfasis en el caso chileno), los destacaban resto de la región.

Frente a la dispersión de resultados, las recomendaciones que surgen del seguimiento de los servicios civiles a lo largo de la década de los años 2000 ofrece una “sintonía fina” según el nivel de institucionalización que se haya alcanzado en cada país (Cortázar y otros, 2014).

## ¿Qué hacer si la situación es débil?

Por lo pronto, apostar por el fortalecimiento del segmento directivo, estrategia que vale para todos los niveles de institucionalización. Podrá asumir modalidades más efectivas y complejas en los de mayor desarrollo, pero en situaciones de debilidad institucional puede constituir también una estrategia para introducir capacidades sin librar la batalla compleja de modificar las reglas para todo el empleo público.

El caso paradigmático, que lleva 17 años de vigencia desde su creación en 2003, y cuyos resultados (no sin desafíos por cierto) han sido reiteradamente publicados, es la Alta Dirección Pública en Chile. Sin embargo, ese caso se dió, precisamente, en uno de los países que ya en la línea de base del estudio mostraba un alto nivel de institucionalización, y por supuesto no se trata de un caso exportable sin previa y cuidadosa adaptación a la situación de países con servicios civiles menos desarrollados. Fue justamente lo que se buscó con la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú: una solución a medida, inspirada en la experiencia chilena pero combinándola con algunos elementos del Cuerpo de Administradores Gubernamentales creado en Argentina en los años '80 y otros ajustes muy ad hoc. El objetivo inicial fue un “laboratorio” de selección y gestión de gerentes para establecer una masa crítica de capacidades en el nivel directivo. Ese caso piloto serviría para desarrollar tecnología de reclutamiento y selección desde el flamante ente rector, SERVIR, que sería luego aplicado a la totalidad del segmento directivo una vez que las condiciones permitieran generar una nueva norma de servicio civil para todo el empleo público peruano. Esta ley fue aprobada en 2013, pero por una combinación de factores técnicos (complejo sistema de incorporación de las entidades) y políticos (desincentivos de las autoridades a limitar la propia discrecionalidad) nominadora sigue en una etapa muy preliminar de implementación. El “laboratorio”, sin embargo, sobrevivió a la norma, y sigue siendo un recurso aprovechado para reclutar y formar cuadros de dirección y coordinación de políticas específicas, sobre todo en niveles subnacionales.

Otra medida que resulta muy importante en casos de bajo desarrollo del servicio civil (y de hecho se señala como aún más importante que en el resto de los posibles escenarios) es no perder de vista la contención de la masa salarial, al tiempo que se trabaja sobre la superación de inequidades estructurales en el sistema de compensaciones. En países con desafíos fiscales severos suele suceder que las reformas se centren en aspectos de eficiencia del gasto, y por tanto es un gran desafío que ese objetivo no afecte la posibilidad de fortalecer la atracción y motivación de los servidores públicos. La experiencia desarrollada en Paraguay entre 2008 y 2012 es una buena referencia a considerar: el peso fiscal de la masa salarial, las fuertes inequidades y la alta compresión salarial fue atacada desde dos frentes. Por un lado la Secretaría de la Función Pública se centró en las iniciativas para mejorar la atracción y retención mediante tres iniciativas: asegurarse que ninguna remuneración estuviera por debajo del salario mínimo, asegurar la obligatoriedad de las ocho horas de trabajo diario (persistían seis horas de trabajo por normativas anteriores en gran parte de la administración), y diseñar una nueva política de clasificación de cargos. En paralelo, el Ministerio de Hacienda tomó medidas para abordar la sostenibilidad de la masa salarial, como la eliminación de doble remuneración, y la limitación de los aumentos discrecionales que el Congreso otorgaba por encima de lo negociado por el Ejecutivo. (Cortázar Velarde y otros, 2014)

Por último, la incorporación de tecnología, fortaleciendo los sistemas de gestión e información, ampliando y profundizando su alcance (portales de empleo, rendición de cuentas), resultan una inversión necesaria que puede ser abordada aún en

instancias iniciales de institucionalización del servicio civil. Según los diagnósticos relevados, la mayoría de los países logró superar la etapa preliminar de instalación de sistemas de información sobre el personal. Queda pendiente en todo caso extender su alcance para llegar a la totalidad del empleo público, y aprovechar más integralmente su potencial. En general los sistemas se centran en la gestión de nóminas, lo cual es lógico dada la importancia crucial de lograr la emisión de boletas de pago a nivel masivo. Sin embargo, pocos realizan un aprovechamiento transversal de la información para aplicarlo a la atracción, retención y asignación de responsabilidades al interior de las organizaciones públicas. También siguen pendientes las interfaces con la ciudadanía, que tienen enorme potencial para generar legitimidad de la gestión de las personas.

### **¿Cómo profundizar una vez lograda cierta institucionalidad?**

Una primera recomendación que surge de la perspectiva comparada, es que en instancias de mayor institucionalización conviene evitar las fórmulas generalizadas para todo el empleo público. La excesiva estructura invita a la elusión de las normas, debido a la legítima necesidad de responder a las necesidades inmediatas de la ciudadanía. Un diseño más complejo, que combine reglas claras y generales con cierta discrecionalidad gerencial con garantías contra la arbitrariedad, tiene más chances de sostenerse en el tiempo y resultar equitativo y eficiente en simultáneo.

La opción “café para todos” puede ser una estrategia inicial para establecer reglas en un contexto de fuerte falta de institucionalidad. Pero una vez superada esta instancia, conviene buscar la coexistencia de segmentos de empleo bajo regímenes diversos, siempre que los criterios sean transparentes y fundados en una necesidad concreta de diferenciación. Así, se pueden combinar segmentos de empleo bajo sistema de carrera para ciertas funciones transversales a la administración, con sistema de puestos para el segmento directivo, e incluso, combinado con esquemas de cuerpos profesionales. En Argentina se dio la coexistencia de los tres esquemas al momento de la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa, planteado como una estructura de carrera combinada con un régimen de puestos para el segmento de las funciones ejecutivas, mientras persistía la iniciativa del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG). En aquella ocasión faltó la articulación entre los tres formatos: se abandonó la incorporación de nuevas cohortes para el CAG cuando la nueva carrera comenzó a implementarse, y el segmento de funciones ejecutivas tuvo una primera etapa floreciente de concursos competitivos para luego quedar prácticamente en desuso con la generalización de excepciones para la nominación de directivos en las instituciones (Iacoviello, Puldo y Llano, 2019) . En definitiva, la diferenciación de estrategias es interesante como aproximación, pero por supuesto requiere de articulación en una política integrada de gestión del empleo público donde su complementariedad sea potenciada.

Una segunda recomendación es la vinculación de la gestión del rendimiento a las metas institucionales, o al menos a la estrategia organizativa. Se trata del subsistema menos desarrollado en los países de la región, y no es casual, ya que en todas las organizaciones el seguimiento del desempeño y del rendimiento de los colaboradores es el aspecto más conflictivo y delicado de todos los que integran las prácticas de gestión de las personas. Las organizaciones tardan décadas en desarrollar sistemas de seguimiento que logren capturar las variables relevantes del desempeño en las evaluaciones del personal, y que definan con claridad objetivos, resultados e impacto de puestos y áreas para ligar la gestión del rendimiento a la estrategia de la organización. En el sector público, con sus interdependencias, complejidades y la dimensión enorme

de sus organizaciones, este proceso se hace aún más difícil. De la experiencia regional surge como aprendizaje que conviene limitar la relación entre rendimiento y remuneración a aquellos casos en los que es posible cuantificar y asignar en forma directa a personas o áreas el logro de resultados, sin pretender generalizar su aplicación a toda la organización. En todo caso, funciona en el nivel directivo con los convenios de desempeño, cuyo ejemplo más nítido podemos ver en la experiencia de la Alta Dirección Pública chilena pero se ha incluido también en otros diseños como el segmento de funciones ejecutivas del SINAPA en Argentina, por ejemplo. Lo que es ineludible, sin embargo, es fundamental buscar estrategias para que los directivos puedan fijar con la mayor claridad posible a sus colaboradores los aportes esperados a la organización, planificando su desempeño para luego realizar el correspondiente seguimiento. En amplios segmentos del empleo público puede ser más efectivo trabajar con la evaluación orientada al desarrollo, para detectar brechas de competencias y de rediseño de procesos para mejorar la atención al ciudadano. En contexto post-covid y anticipando los desafíos de la era exponencial, resulta crucial trabajar con un sistema que permita la mejora del desempeño orientada a la producción de valor público, más que ensayar experimentos para relacionar el desempeño con bonos e incentivos.

Una tercera recomendación se relaciona con la gestión de las competencias laborales. En general, en los países de la región suele utilizarse el concepto de competencias en la etapa de definición de perfiles, pero está menos presente en los procesos de reclutamiento, selección y desarrollo. Para que esto sea posible, es fundamental generar capacidades para la definición, evaluación y desarrollo de competencias en los directivos públicos. Si no, la gestión de las competencias termina siendo una formalidad que se invoca sin que tenga efecto concreto en la práctica cotidiana de las organizaciones públicas. Y también elegir metodologías de gestión ancladas en las posibilidades reales de implementación que tiene cada administración. “Implantar la gestión por competencias pero huyendo de los diseños de laboratorio” (Cortázar y otros, 2014, p.128) es la recomendación literal. Y la aclaración es más que relevante a juzgar por la proliferación de paquetes metodológicos sofisticados a través de consultorías internacionales, que luego nadie logra gestionar con los equipos internos. El aporte de la Guía Referencial de Competencias Laborales para el Sector Público (CLAD, 2016) va en ese sentido: aportar metodologías accesibles y que provean lineamientos generales que luego puedan ser situados en cada realidad organizativa.

La agenda planteada es sin dudas intensa y compleja, pero imprescindible, y requiere el desarrollo de competencias tanto en las áreas de recursos humanos como en los directivos públicos. A eso se refiere la ponencia de Noemí Pulido, que sigue a continuación en este mismo panel.

## **Bibliografía**

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016) *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público* Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.  
<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>
- Cortázar Velarde, J, Lafuente, M, Longo, F y Christian Schuster (2014) En Cortázar Velarde, J., Lafuente, M y Mario Sanginés *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina*, BID



- Cortázar Veldarde, J. (2020). Y el dinosaurio todavía estará allí. Notas sobre los desafíos de la gestión pública después de la emergencia del COVID -19. <http://jccortazar.com/y-el-dinosaurio-todavia-estara-alli-notas-sobre-los-desafios-de-la-gestion-publica-despues-de-la-emergencia-del-covid-19/>
- Iacoviello, M. (2019) Informe de relatoría. Área temática: Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas. XXIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 12 al 15 de noviembre, 2019.
- Iacoviello, M., Pulido, N., y Llano, M. (2019). Sistemas directivos públicos. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, 3(1), pp. 13-45.
- Iacoviello, M., Pulido N. y Llano, M. *Competencias para el día después. ¿Qué aprendemos como gestores públicos en tiempos de aislamiento*. [Webinar- TIP, CEDES].
- Iacoviello, M & Strazza, L. (2014) Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En Cortázar Velarde, J., Lafuente, M y Mario Sanginés *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina*, BID
- Lafuente, M. (6 de mayo 2020). ¿Cómo proteger la calidad de los servicios públicos esenciales durante la crisis? *Gobernarte*. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/como-proteger-la-calidad-de-los-servicios-publicos-esenciales-durante-la-crisis/>
- Oszlak, O. (2020) *El Estado en la era exponencial* (1ª ed) . Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)
- Pulido, N, Llano, M. e Iacoviello, M. (2020) Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública. AAEAP. (en prensa)



# Formación continua inter pares y gestión de dicho conocimiento

Ester Kaufman

## 1. Introducción:

Frente a la necesidad de combatir el COVID19 la relación con la tecnología en el sector público ha devenido de ser reactiva a transformarse en disruptiva, empezando por el propio desempeño laboral canalizado ahora por el trabajo remoto.

Acompañar esta transición supone resolver **nuevas competencias, modalidades de formación continua e innovación transversal y multiactoral, gestión del conocimiento** generado, desplazamiento de puestos de trabajo y la pertinencia de otros nuevos. Estas cuestiones, agravadas por la necesidad de sostener la conexión virtual, se encuadran en lo que se conoce como “**4º revolución industrial**” que requiere de respuestas atinadas y urgentes.

Existen algunas respuestas ingenuas como la creación de laboratorios de innovación puntuales que no generan impactos sistémicos, o cursos auto administrados que aíslan más a los empleados de su propio contexto institucional y que generan un conocimiento que no está pensado para ser transferido a la organización. Operan como parches solo en las interfaces o *Front Office*. El funcionamiento del *Back Office* queda relegado al olvido en estos y muchos temas más.

Más que abordar “soluciones tecnológicas” deberíamos definir qué tipo de estado queremos, cuáles son los temas prioritarios de agenda y sus políticas emergentes ahora sobre determinada por la emergencia de la pandemia. Incluye la generación de dispositivos culturales transformadores y habilitantes de mecanismos de **colaboración transversales** de integración y formación continua en escenarios de **Estado en Red**. Para ello contamos con **experiencias históricas** desarrolladas, entre ellas por las **comunidades de práctica y las redes**, mecanismos informales interesantes, los que bien gestionadas han permitido y permiten la **formación transversal permanente entre pares**, la creación de saberes complementarios, la integración organizacional y de conocimientos así como el avance en definiciones sobre qué se quiere hacer y cuáles serían los instrumentos más idóneos para lograrlo.

## 2. Tendencias en innovación

Las innovaciones más extendidas, con base en Hackatones o Laboratorios suelen caracterizarse por responder a una programación descontextualizada. Pareciera que vienen a sumarse a las asunciones mágicas producto de momentos sin utopías. De hecho, Wolin (2008) se refiere a la innovación, problematizándola. Considera que en nuestras culturas occidentales “el cambio opera desplazando creencias, prácticas y expectativas existentes. Aunque las sociedades han experimentado el cambio a través de la historia, fue sólo en los cuatro últimos siglos que las políticas públicas se centraron

en promover la innovación” La innovación tecnológica hace punta con base en una cultura que la alienta, y le da un impulso vertiginoso. Declara dicho autor que “en los comienzos de los tiempos modernos, el cambio desplazaba tradiciones; hoy el cambio sucede al cambio”. “Todo lo sólido se desvanece en el aire”, escribió Marx, frase que quedó como título de una excelente obra de Marshall Berman (2013) donde dicho autor describe múltiples facetas de esta innovación permanente.

Seleccionamos un texto del BID (2016) para recorrer algunas cuestiones que aparecen en la literatura relacionada. En ese texto se sugieren 5 cuestiones que darían consistencia a las iniciativas de innovación, iniciativas donde el “cómo” es mencionado como una generalidad:

1. *La incorporación de visiones externas a los organismos gubernamentales* (op.cit.:15): ¿Cómo se incorporan esas visiones externas? ¿Cómo se conservan? ¿Cómo se comunican?

2. *Redes internas y externas de colaboración que aportarían soluciones más creativas y combinación de enfoques* (op.cit.:17). Esta cuestión es correcta, pero sufre de los mismos problemas de gestión del conocimiento que la anterior.

3. *Apoyo del liderazgo* (op.cit.:17). ¿Cómo se lidera al conjunto? ¿Cuáles son los mecanismos por los que tendrá que atravesar el líder y los liderados para cambiar las culturas y generar impactos sistémicos? ¿Cómo se mantiene o se sustituye ese liderazgo? ¿Todo descansa en el líder?

4. *Flexibilidad presupuestaria y de capital humano* (op.cit.:17). Aquí, por suerte, mencionan las capacidades de aprendizaje, al considerar que dicha flexibilidad cobra relevancia cuando se intenta promover las capacidades de aprendizaje de una institución; también con vínculo con tareas de generación de conocimiento como la investigación, los experimentos aleatorios y la evaluación de prototipos. Si bien coincidimos, no mencionan cómo, ni de dónde surge la necesidad de investigar, cómo se definen las líneas de experimentos aleatorios y cómo se difundirían los prototipos para su réplica e impacto.

4. *Administración del riesgo*: (op.cit.:18). Señalan que “uno de los mecanismos que se han utilizado para gestionar el nivel de riesgo de las innovaciones ha consistido en reducir su escala a través de prototipos o experimentos”. Aún considerándolo pertinente, ¿cómo garantizan que luego se produzca el efecto de “bola de nieve” esperado?

Ahora aparecen, como solución milagrosa, los Laboratorios de Innovación que son definidos como “...espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Usualmente, estos espacios se caracterizan por la multi-sectorialidad de sus miembros y el abordaje colaborativo de los problemas” (op.cit.:19). Bajo esa concepción estos laboratorios han comenzado a irrumpir en la escena política latinoamericana y global como entidades cuya labor es asumir esos riesgos y estimular el dinamismo.

Entre sus actividades mencionan, con igual generalidad (op.cit.:20): hacer tests o pilotos; implementar experimentos aleatorios; incorporar ideas de ciudadanos; incorporar ideas de servidores públicos; hacer análisis de datos; implementar metodologías de *design thinking* y metodologías de diseño centrado en el humano; desarrollar aplicaciones móviles y software; impulsar actividades de formación para agencias públicas; y formar redes internas al gobierno y externas.

En este texto se analizan casos latinoamericanos donde, si bien la realización de laboratorios fue considerado importante para el 91%, “una actividad estrechamente relacionada con esta meta –la capacitación a otros organismos públicos– no fue

sistemáticamente seleccionada entre las más prioritarias, la mitad de la muestra le asignó una prioridad media y baja” (BID, 2016:25)

Aquí está el corazón del problema: ¿en qué competencias y predisposiciones descansan estas propuestas?

Tenemos la sensación de que todas estas formulaciones se aplican como si las instituciones fueran cáscaras vacías. Por otra parte, la innovación no está pensada para aplicarse sobre todos los sistemas del sector público. Tal como señalan ellos mismos (BID, 2016: 28) los laboratorios latinoamericanos, en su mayoría, surgen en el marco de las agendas de gobierno abierto, a diferencia de lo que sucede en otras regiones. Por tanto, estos laboratorios solo aparecen sugeridos en los planes de acción de gobierno abierto, con una incidencia ínfima en todo el sistema. Además, su marco internacional: la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), no considera relevante el desarrollo de capacidades en ninguno de los actores que forman su espacio multiactoral, especialmente en el sector público, conforme a una investigación sobre tendencias regionales que hemos realizado (Kaufman, 2018).

### 3. Gestión de la innovación

Debemos hacernos cargo de cómo gestionar los cambios que sacuden y sacudirán a todos los sectores, entre ellos, la crisis y poscrisis o la Era Exponencial. Lo que pretendemos es que las innovaciones sean colectivas y que repercutan en las organizaciones, que queden registradas para su mejora por el conjunto interviniente y para el conjunto no interviniente, a fin de garantizar su integralidad en procesos colectivos, lo que requerirá relacionarlos con la formación continua en procura de nuevas competencias.

Rescatamos algunas experiencias positivas desarrolladas, más allá de la variedad de metodologías que es asumida. Consideramos que una de las formas para garantizar un impacto mayor es el impulso de comunidades de práctica (CoPs) / redes (fomentadas desde los gobiernos con todos los recursos necesarios) y cuya extensión territorial y transversalidad puede verse aumentada con apoyo de la tecnología a través de Plataformas donde también se gestiona el conocimiento colectivo producido, el que puede convertirse en recurso para el aprendizaje de sus miembros.

### 4. Comunidades y redes. Impactos sistémicos

Una CoP es una comunidad cuyos integrantes buscan el desarrollo de sus competencias en una práctica específica mediante la construcción, el intercambio y la puesta en común de un repertorio de recursos, lo que permite generar el ambiente para conductas compartidas. Las Redes, en cambio, habilitan la negociación mutua desde distintas especializaciones (Cohendet y Creplet (2001).

Cuadro N° 1: Diferenciación entre redes y comunidades de práctica

|              | Objetivos                                           | Agentes      | Actividad cognitiva                                                                          | Regla de reclutamiento                  | Qué es lo que mantiene a la Comunidad unida       |
|--------------|-----------------------------------------------------|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------|
| <b>Redes</b> | Especialización mutuamente negociada                | Heterogéneos | Intercambio de conocimientos                                                                 | Confianza Mutua                         | Necesidad de acceso a conocimiento complementario |
| <b>CoPs</b>  | Crecimiento de las habilidades en una práctica dada | Homogéneos   | Conocimiento acumulado relativo a determinada práctica, Circulación de las mejores prácticas | Los miembros se seleccionan a sí mismos | Pasión común por una práctica                     |

Cuadro 1: extraído de Cohendet, R. et al .2001<sup>47</sup>

Existe una larga tradición de comunidades de práctica y redes con vistas a integrar estados y políticas, que pueden englobar espacios interinstitucionales y multiactorales.

Tanto las CoPs como las redes complementarias aparecieron históricamente como una manera efectiva de manejar problemas no estructurados y de compartir conocimientos por fuera de los límites, fronteras o bordes estructurales tradicionales. Crearon otra manera de concebir las institucionalidades: mediante la convivencia de modelos informales de integración y modelos burocráticos donde los primeros pueden proveerle el dinamismo de procesamiento del contexto y respuesta rápida e innovadora al mismo. En estas interrelaciones, las estructuras formales subsisten abastecidas por la producción generada por sus miembros a través de las diferentes comunidades y redes, que se entrelazan difusamente y cruzan el territorio organizacional.

## 5. Generación de competencias en ambientes de formación continua horizontal

Integrantes: funcionarios de práctica similar, académicos, OSCs, desarrolladores, empresas. Ejemplo: gestión de la participación

Gráfico 1: Aprendizaje social y niveles de participación en CoPs



Fuente: Wenger (2011): <https://wenger-trayner.com/resources/slide-forms-of-participation>

Las CoPs van generando el “Aprendizaje Social” (Lave y Wengers, 1991). Todo nuevo miembro aprende de un miembro veterano en un ambiente de participación en la práctica en cuestión. En el caso del recién ingresante, su participación progresa desde la periferia hasta alcanzar la integración plena. Una característica intrínseca de las CoPs es que el aprendizaje tiene lugar una vez que se supera la mera repetición.

En el Gráfico es posible ver los distintos niveles de participación. En el Centro encontramos a la gente más cercana y comprometida, junto a los más conectados y con influencias. Más allá del límite del círculo central se encuentra la gente que está conectada con personas ubicadas en el círculo central. Son aquellos que poseen un gran conocimiento de lo que va a pasar en el contexto más general. Pueden controlar el flujo de la información: lo que se comparte y lo que no. En la periferia están ubicados quienes no están comprometidamente conectados pero que poseen potencial para ser fuente de nueva información e ideas novedosas (Kaufman, 2012)

Estas formas permiten pensar en mecánicas de enriquecimiento de la capacidad de respuesta de los actores integrantes del espectro multisectorial, que reúne no sólo al sector público, ahora con procesos de aprendizajes recíprocos y horizontales. De este

modo se ayudaría a crear las condiciones para que el conocimiento /información recibida pueda impactar más rápidamente en los distintos sistemas de formación (tanto formal como el relacionado con ámbitos de trabajo, incluyendo los pertenecientes al sector público), para dar nuevas respuestas a las transformaciones percibidas por cada uno de los sectores. Las TIC son herramientas invalorable para darle riqueza y rapidez a estos procesos, siempre cuidando que sean los criterios “humanos” de justicia y equidad los que prevalezcan.

De nuestra experiencia histórica, como ya dijimos, las CoPs y redes podrían ser una estructura informal de aprendizaje, complementable con mecanismos más formalizados o no.

Consideramos rescatables estas metodologías. Deben existir otras múltiples. Lo que estamos rechazando no son otras formas sino las incorporadas como asunciones mágicas. La propuesta sería que todo lo producido o conocido en las dinámicas existentes debería estar disponible para el conjunto de los sectores, especialmente, el educativo, en una plataforma o plataformas donde se registre/n pormenorizadamente interacciones y conclusiones, quizás pensando en distintos tipos de acceso para facilitar diversos tipos de intervenciones. Sería formalizar el conocimiento existente mediante una herramienta que posibilite la puesta en común del mismo, tal como ejemplificamos con la Base de Conocimiento Integrado del gobierno canadiense. Considerar sus nuevas características multiactorales supone una relación efectiva de lo externo al sector público con lo que se debate en sus redes sociales internas.

Finalmente, la presencia de los medios de comunicación y las redes sociales generales en este marco pluriactoral son importantes para garantizar la difusión del conocimiento generado.

## **6. Experiencias de CoPs, redes y de gestión del conocimiento**

### **a. Experiencias canadienses**

#### **i. Wiki del Ministerio de Recursos Naturales**

Una de las experiencias de integración del conocimiento mediante CoPs / Redes y con intervención de expertos en gestión de la información tuvo lugar en Canadá en el Ministerio de **Recursos Naturales (NRCan)**. En dicho Ministerio se pretendían integrar áreas nuevas que se mostraban incompatibles entre sí. Un equipo ad hoc propuso la creación de una Wiki para la integración y allí se debían alojar las distintas CoPs con la ayuda de redes sociales internas. Vale la pena aclarar la importancia que las CoPs tienen en Canadá para el ensamble de las estructuras formales que, por sí solas, no se integrarían. Tal es el caso de esta experiencia. Para que las experiencias, conocimientos y aprendizaje fueran compartidas por todo el Ministerio se creó la Base de Conocimiento Integrado (Gráfico 2). Esta experiencia inspiró luego a otras iniciativas en dicho país: la GCPedia (Wiki que englobó a todo el gobierno canadiense), y a formas similares a nivel provincial y local. En nuestra investigación relevamos la OPSpedia del Gobierno de Ontario y la Wiki del NRCan a nivel federal.

Explicación del Gráfico 2: En la parte central se encuentran las redes sociales internas, inaccesibles para los que no tienen clave. El anillo que la rodea (parte oscura) es el campo de la gestión informativa, documental y archivística de los intercambios y opera como reservorio ordenado de la información. Allí los documentalistas y profesiones afines tienen funciones que estaban descriptas en ese anillo intermedio. En el anillo exterior se encuentran los desarrollos externos, las redes sociales abiertas. Es el anillo intermedio el que ordena y vincula el interior y el exterior.

Las redes sociales internas interactúan a través herramientas utilizadas por un conjunto muy extenso de CoPs creadas con el propósito gubernamental de ir integrando los silos internos en pos de lograr el “Estado en Red”<sup>1</sup>.

Gráfico 2: Redes sociales internas y Estado en Red. Base de Conocimiento Integrado



Fuente: documento entregado por NRCan (2010)

## ii. La OPSpedia de la Provincia de Ontario

La OPSpedia nació dentro de la OPS (*Ontario Public Service*), que es el organismo responsable de coordinar toda la oferta de servicios y contenidos de ese gobierno provincial. Surge en 2009 como el espacio colaborativo de redes sociales, inicialmente conformada por quienes trabajaban en el canal Web<sup>2</sup>.

La Plataforma de la OPSpedia unificó en esa época, en una sola entrada y ambiente, las redes sociales internas. Uno de los motores impulsores eran las CoPs conformadas para lograr el alineamiento del conjunto de los organismos, en bloque, tras las políticas de comunicación Web.

En su uso se ha evidenciado que la información fluye y los integrantes van conociendo quiénes y cuándo intervienen, qué personas hacen que las cosas sucedan, revelan los “silos” o “islas” organizacionales y, también la mejor manera de conectarse dentro de cada silo; y lo que es importantísimo: permite desarrollar nuevas formas para la entrega de servicios públicos. Surgió de reuniones informales de CoPs. Para lograr innovación, los grupos no deberían formalizarse. Pero lo formal fue necesario para que la innovación se transforme en algo real y de allí la necesidad de apoyo de las autoridades formales. Con base en desarrollos tipo “Wikipedia”, la OPSpedia permitió la generación de una Enciclopedia por parte de los empleados. En este tipo de redes se conectan directamente unos con otros independientemente de la rama organizacional pública a la que pertenezcan.

Una de las primeras tareas fue generar reglas de comportamiento, dando responsabilidad a través de atribuciones (los posteos no eran anónimos); y disponiendo varias herramientas para permitir a los usuarios más activos moderar el contenido.

<sup>1</sup> Se entiende a un “Estado en Red” como un: consistiría, según la definición del Decreto 450/009 de Uruguay “en el entramado de vínculos entre organizaciones, a través de los cuales se prestan servicios, se gestionan actividades y se persiguen objetivos compartidos. La red resultante de estos vínculos, trasciende las fronteras de las instituciones públicas y se entrelaza con la sociedad, creando las bases de una sociedad conectada” (Oszlak y Kaufman, 2014: 171)

<sup>2</sup> La OPSpedia ahora fue reemplazada por InsideOPS



Por otra parte, fue usada para capturar la memoria organizacional: agendas y minutas; feedbacks de los empleados; documentación de proyectos específicos, etc.

Las actividades se centraban en:

1. *Investigaciones*: Las investigaciones en tiempo oportuno son cruciales para asegurarse de que están desarrollando iniciativas correctas.

2. *Pruebas Piloto*: Si se identifican nuevas herramientas y técnicas, es muy importante realizar pruebas piloto internas.

3. *Aprendizaje*: A veces las pruebas piloto son exitosas, otras no. **Cada iniciativa es registrada en detalle (qué es lo que ha sucedido) y esta recopilación sirve para informar a todo otro proyecto que continúa en esa misma línea. El mejor proyecto es, eventualmente, una empresa colectiva.**

4. *Expansión*: Si lo amerita, los beneficios de las pruebas piloto necesitan ser **compartidos por toda la organización.**

La mención de la innovación como empresa colectiva a ser compartida por toda la organización, mediante los mecanismos ya referidos, responde a las precauciones sobre el impacto sistémico de las experiencias, acompañadas por las formas transversales de aprendizaje social.

### **iii.Experiencia en Colombia. El Estado en Red. Equipos Transversales**

La experiencia de los **Equipos Transversales**, desarrollada desde Función Pública, constituye una experiencia muy vinculada con el avance del Estado Abierto. Como fuente utilizamos el 3º Conversatorio RAGA (22/5/2020). También recurrimos a fuentes documentales enviadas por los expositores. Sus disertantes fueron Fernando Grillo, a la sazón Presidente del CLAD, y Fernando Segura Restrepo, ambos pertenecientes a Función Pública de Colombia.

En dicha disertación, Fernando Grillo, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, explicaba que la estrategia de Equipos Transversales “busca crear redes de trabajo que faciliten la comunicación y el intercambio de conocimientos y experiencias entre los líderes de los procesos misionales y de apoyo de las diferentes entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y las entidades territoriales”. Estos equipos tienen su consagración normativa en el Decreto 491 de 2020 donde también se regula la implementación del “trabajo en casa”, como lo llaman al trabajo no presencial, trabajo de extensa aplicación por la aparición del COVID19.

A través de dicha estrategia de Función Pública diariamente comparten los últimos Decretos o Resoluciones para que los líderes de los procesos misionales y de apoyo tengan de primera mano la información relacionada con las pautas que la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud y Protección Social expiden para prevenir los riesgos de contagio del COVID-19.

“Por ejemplo, logramos en una reciente publicación de la Resolución 666 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y que establece protocolos generales de bioseguridad para el manejo del COVID en las entidades, más de 43 mil visualizaciones, lo que nos muestra el gran potencial de estas plataformas”.

Destacó, además, el rol de los Equipos Transversales en la consolidación del Estado Abierto en el país, pues son mecanismos que promueven el acceso a la información pública, los espacios de participación, los procesos rendición de cuentas y las lógicas de colaboración entre servidores públicos, con el propósito de mejorar la gestión y el desempeño institucional con miras en el fortalecimiento continuo de la relación y confianza del Estado con los ciudadanos.

Vale señalar que, en la actualidad, existen 12 Equipos Transversales del orden nacional con 1.700 integrantes; y, 13 de orden territorial con 1.100 integrantes.

Tabla 1. Líderes internos y externos de Equipos Transversales de Colombia

| Equipo Transversal            | Entidad líder de Rama Ejecutiva                                           | Líder Función Pública    |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Defensa Jurídica              | Agencia Nac. de Defensa Jurídica del Estado                               | Dirección Jurídica       |
| Tecnologías                   | Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC | OTIC                     |
| Contratación                  | Colombia Compra Eficiente                                                 | Secretaría General       |
| Comunicaciones                | Presidencia de la República                                               | OAC                      |
| Planeación                    | Departamento Nacional de Planeación                                       | DGDI                     |
| Secretarios Generales         | Función Pública                                                           | Secretaría General       |
| Control Interno               | Secr. de Transparencia y Función Pública                                  | DGDI                     |
| Jurídicos                     | Secr. Jurídica, Presidencia de la República                               | Dirección Jurídica       |
| Servicio al Ciudadano         | Programa Nac de Servicio al Ciudadano                                     | DPTSC                    |
| Gestión Documental            | Archivo General de la Nación                                              | Secretaría General       |
| Talento Humano                | Función Pública                                                           | Direc. de Empleo Público |
| Gestión Internacional         | Agencia Presidencial de Coop. Internacional                               | Grupo Gestión Internac   |
| Subdirectores y viceministros | Función Pública                                                           | Subdirección             |

Fuente: Cuadro suministrado por Fernando Segura Restrepo. con base en Resolución 00500/18.

“Hemos aprovechado las herramientas de trabajo colaborativo que nos brindan las TIC para convocar espacios de encuentro virtual”. Existe, como Plataforma relevante, la **Red de Servidores Públicos** para lidiar con la contingencia. En ella se alojan cursos virtuales como el del “Modelo Integrado de Planeación y Gestión” (MiPG) y de “Integridad y Lucha contra la Corrupción” (construido y liderado en conjunto con la Vicepresidencia y la ESAP). “Ese espacio virtual ha ido tomando impulso para formular una estrategia de rediseño que nos permita apostarle a la construcción de comunidades de práctica y aprendizaje en entornos digitales, en el marco de la política de Gestión del Conocimiento e Innovación Pública”.

Ya el sector privado estaba utilizando esa modalidad agrupando a trabajadores para trabajar sobre objetivos comunes y así aumentar la velocidad de las decisiones y ejecutarlas mediante colaboraciones multi institucionales y multi nivel. De este modo se aprovecha la experiencia innovadora de quienes los integran. Paralelamente, esas mecánicas generan aprendizajes entre pares, lo que no es un tema menor porque la formación se comienza a organizar en torno a los problemas actuales y urgentes.

“Hemos aprovechado estas buenas prácticas de innovación organizacional transfiriéndolas al sector público. De este modo hemos logrado la articulación en la rama ejecutiva, articulación que tradicionalmente no se produce”.

Estas formas se instauraron en Colombia en 2014 desde Función Pública por Liliana Caballero, quien estuviera a cargo. Las introdujo para generar sinergias institucionales para llevar adelante los Acuerdos de Paz.

Mediante esos equipos se crean redes de trabajo y comunicación que permite generar conocimiento a través de los líderes de cada red.

El liderazgo de cada equipo está en cabeza del Director de la entidad (ver Tabla 1, columna 3) y cuenta, además, con un líder interno perteneciente a Función Pública que los administra. Los equipos se conforman con los Secretarios Generales de las entidades.

“Un nicho muy importante son los Directores de Talento Humano y todos ellos están conectados a un mismo equipo transversal. Tenemos un equipo transversal de

Subdirectores y también de Vice Ministros. Mediante ellos buscamos intercambiar información y buenas prácticas: de sus hacedores y de sus lugares concretos. Se puede organizar un quién es quién y qué es lo que están haciendo. De este modo se van estandarizando y difundiendo las prácticas”.

Debido a la pandemia la comunicación se da a través de chats en WhatsApp (con teléfonos y perfiles). Estos chats se han transformado en un canal de gestión del conocimiento. “Lo usa la Presidencia del país para contar lo que se hace y para resolver dudas, por ejemplo, de cómo operar con el trabajo desde la casa. Las respuestas a esas dudas se publican a través de los equipos transversales”.

“Estos equipos también acompañan el quehacer cotidiano del orden nacional pero especialmente, del orden territorial, lo que fortalece la descentralización. Estos encuentros por chat pueden reunir hasta 3000 servidores en conexión con las autoridades, situación imposible de pensar en tiempos de normalidad presencial”. En los cruces de chats se promueve el debate sobre análisis de temáticas. Esto permite la elaboración de estrategias a partir de experiencias concretas.

“La **Red de Servidores Públicos** (una especie de Facebook de servidores públicos) permite a los directores de jurídicos, auditores, de talento humano, entre otros, publicar artículos, publicitar investigaciones en temas prácticos, etc. Asimismo, se intercambian opiniones y experiencias. Esta Red sirve para apoyar la modernización, para innovar y para no perder tiempo inventando la rueda. Puede ser multisectorial, por ejemplo, cuando deben hacer una modificación que impacta en los gremios. En esos casos los mismos son convocados”.

Estos equipos intervienen en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en cursos para gerentes públicos y funcionarios territoriales.

Asimismo, han servido para sostener valores importantes a través, por ejemplo, la elaboración del Código de Integridad para la República.

“En el contexto de la pandemia estos equipos se transformaron en un canal vital de comunicación desde las casas. Función Pública comparte todos los días las nuevas normativas por el WhatsApp. De este modo, cada equipo cuenta inmediatamente con las regulaciones que van apareciendo. Así comparten las decisiones administrativas o las pautas que emergen del Ministerio de Salud. Se compartieron protocolos de generados por el Ministerio de Salud destinados a las entidades del estado respecto al COVID19”. También se responden preguntas formuladas por la ciudadanía a los servidores y para que estos den respuestas. Para esclarecer sobre temas de la pandemia o de gestión de trámites, se han desarrollado videos de fácil comprensión previendo las dificultades del lenguaje burocrático.

Los equipos transversales no son cuerpos colegiados que toman decisiones para todos. Su función es articular y compartir experiencias de buen gobierno.

¿Cómo se involucra a los gobernantes? “Con el transcurso del tiempo hemos elaborado un directorio, siempre actualizado, de gobernadores y alcaldes que se conectan con los equipos específicos en el territorio por cuestiones estratégicas”. Estas son políticas descentralizadoras. Tienen además 32 líderes territoriales que hacen uso de esos equipos.

Por su parte, Fernando Augusto Segura Restrepo, Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, relacionó estos equipos con las políticas de Gobierno Abierto. Considera que para el desarrollo de este enfoque es fundamental contar con procesos transversales interinstitucionales colaborando en red.

“Dentro del sector público los equipos transversales en sí mismos son una prueba de cómo los principios de Gobierno Abierto se pueden materializar en actividades puntuales. Nos dimos cuenta, hace años, que era importante tener diálogos al interior de

las instituciones con los líderes respecto de temas de planeación, de control interno, de servicios al ciudadano, de contratación pública, todas ellas políticas que lideramos desde Función Pública y que tienen responsables al interior de cada institución. Antes estábamos desarrollando directrices que enviábamos al aire porque no podíamos garantizar la llegada efectiva al directivo a cargo de llevarlas a la práctica. Lo que hicimos fue caracterizar a estos grupos de valor y programar escenarios presenciales y virtuales a fin de integrar a los líderes vinculados a un mismo tema a fin de potenciar el cumplimiento de las directrices mencionadas. La ventaja de los equipos transversales es que no responden a una estructura jerárquica. Están todos en un mismo nivel sin diferencias. Estos diálogos son muy importantes porque se valora la opinión del otro, no como jefe sino por lo pertinente de sus comentarios, de hecho: un “par” que ayuda a avanzar”.

En relación a la transparencia los equipos transversales sirven para garantizar el acceso a la información ya que se produce en tiempo real gracias a las TIC. **Una de las formas de asegurar el impacto es caracterizar (o segmentar) las audiencias para conocer lo que significan para ellas el valor público ofrecido.** Por otra parte, los principios de participación y colaboración se materializan, así como una construcción colectiva. **“Conocemos en tiempo real qué es lo que están requiriendo los servidores públicos,** sus resoluciones, modelos, sus experiencias, dudas para la implementación de políticas o cómo atender mejor a los ciudadanos. Marcan los **temas de formación** ...y cuáles son los temas acuciantes. Esto nos ayuda a construir nuestro propio proceso de planeación. Estos encuentros de los equipos aseguran formas permanentes de **rendiciones de cuentas y retroalimentación** sobre errores y sugerencias de mejoras”.

El otro enfoque es la dinamización no sólo al interior del sector público sino en relación con los **ciudadanos**.

“En nuestro desarrollo estamos virando hacia el Estado Abierto ya que no es sólo gobierno, sino que hemos ampliado políticas de apertura a las distintas entidades estatales”.

“Desde Función Pública se ha generado un Kit para implementar las políticas de Gobierno Abierto en el marco de la pandemia. Lo que sucedió es que las entidades estaban cancelando las actividades de Gobierno Abierto a consecuencia del COVID19. Finalmente, decidieron darle impulso porque consideraron que este era el momento donde no se podía abandonar ese enfoque. Hoy día es cuando la gente más necesita saber qué están haciendo los gobiernos y poder exigir **rendición de cuentas** si consideran que no se están haciendo bien las cosas”.

Por otra parte, se les aconseja a los equipos transversales que utilicen otras alternativas como, por ejemplo, de **multicanalidad** en la prestación de trámites y servicios.

Cada equipo transversal tiene un líder de política pública, que es el órgano a cargo. Los que gestionan el conocimiento son los líderes que están al frente de cada equipo. Se ocupan de que no se pierdan los requerimientos y peticiones y le dan curso.

Lo capturado en estos equipos se termina transmitiendo a las instancias de formación, lo que garantiza generación de competencias en los tiempos reales en que son solicitadas.

#### **iv. Gestión de la participación ciudadana en Cataluña, otra experiencia de formación horizontal**

Las expresiones consignadas en este punto han sido extraídas de la entrevista a Ismael Peña-López (Director General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales en la Generalitat de Catalunya. España), realizada en el 8º Conversatorio RAGA (26/06/2020).

De su Conversatorio sobre “Gestión transversal de la participación, redes, formación y gestión del conocimiento, se destacan los siguientes tramos:

La Dirección de Participación Ciudadana de Cataluña tiene como uno de sus cometidos organizar un **Ecosistema de Participación Ciudadana**. Debía armarse algo que permanezca, que pudiera ser distribuido y que fuera resiliente. “Lo que hicimos en estos dos años es organizar tanto a nivel horizontal (con los 13 departamentos del Gobierno de la Generalitat) así como a nivel vertical en lo que ahora llamamos la RED DE GOBIERNOS TRANSPARENTES (constituida hace 4 años). La idea es compartir las herramientas que estamos utilizando, las infraestructuras no solamente tecnológicas sino también metodologías, instrumentos, reflexión, espacios de formación, de intercambios informales de información y conocimiento; cómo hacer para organizarlo y distribuirnos el trabajo y, al mismo tiempo, empoderar a los nodos. Lo que acordamos es que los niveles superiores provean lo que escala más: **los niveles tecnológicos, grandes espacios de formación que lo hacemos con la Escuela de Administración Pública**, sobre todo lo referido a los fundamentos de la participación, cómo organizar los procesos deliberativos, cómo organizar Consejos Ciudadanos, cómo armar una estrategia de Participación Ciudadana. Son los grandes conceptos para compartir; también el acompañamiento al ciudadano y lo que es el principio de subsidiariedad en la toma de decisiones más concretas con el objetivo que sean acompañadas por diputaciones o por consorcios de niveles inferiores”.

En un principio se consensuaron los dos semestres del año: los procesos deliberativos a tomar y la consulta previa de normativa. También trazaron los itinerarios formativos a realizar para cada uno de los departamentos integrados a la gestión conjunta. “Lo que pretendemos en un futuro próximo es que esto llegue a todo el sector profesional y al activista, fuera de la administración. Vamos a crear un **Portal** que será un centro de encuentro, donde promovamos **comunidades de práctica** aún dispersas en distintos espacios virtuales o presenciales. Intentaremos establecer redes temáticas, especialmente para municipios pequeños o medianos, con el fin de discutir temas tecnológico-metodológicos. En paralelo elaboraremos itinerarios formativos aglutinados por niveles de administración, pero queremos ir más allá. Además de coordinar el plan de formación de todo el año de todo Cataluña intentaremos capilarizar esa formación. Por ejemplo, en Girona ya existe una Maestría en participación y la Universidad Oberta de Catalunya ya tiene una Maestría en Gestión Electrónica y Gobierno Abierto. Pretendemos que pueda existir una capilarización de esas dos grandes Maestrías a través de la **oferta de pequeños o grandes cursos o incluso materiales de autoformación**. Muchos de esos materiales ya están elaborados en nuestra Intranet. La idea es abrirlos y subirlos a ese gran Portal. Habrá también jornadas de intercambio de conocimiento. Y lo que es primordial es que reuniremos en un gran espacio **recursos** desperdigados (guías, protocolos, plantillas) El **Portal** se llamará “**participacatalunya.cat**” que será de intercambio del conocimiento. Además, se pondrá a disposición la herramienta del **DECIDIM** para todos los municipios que no se lo puedan costearla. Queremos que ese ecosistema de Participación Ciudadana, que es aún tácito, se transforme en explícito, mapeando los espacios de participación formales o no formales y que seamos capaces de llegar allí con el conocimiento que haga falta”.

**DECIDIM** es mucho más que una herramienta tecnológica. Es una experiencia que pretende fomentar la deliberación, el intercambio ciudadano. Es un modelo de democracia deliberativa. Nació hace 4 años en el Ayuntamiento de Barcelona con la idea de no ser solamente un espacio virtual para la participación sino también (y es lo más importante) una herramienta de gestión de Participación Ciudadana. Permite gestionar **mapa de actores**, diferentes administradores o iniciativas. Se pueden

**administrar herramientas desde una misma caja.** Inmediatamente se ha convertido en un estándar de facto en Cataluña donde es utilizado universalmente. Se ha extendido mucho más. Lo están adoptando unas 200 instituciones de 35 países, en casi 24 idiomas.

Esa plataforma les permite trabajar con la **Red de Gobiernos Abiertos**, integrada por la Generalitat de Catalunya, las diputaciones, distintas asociaciones y consorcios municipales, a fin de avanzar con los principios de ese enfoque. “Estamos incorporando nuevas funcionalidades, por ejemplo, para la innovación social a partir de metodologías basadas en retos o unificar identidades digitales por detrás con criterios multiusuarios, que facilitarían generar identidades compartidas sin precisar los datos individuales de quiénes las promueven. Queremos ofrecer una especie de Facebook de la participación. La idea es que el ciudadano pueda seleccionar sus temas y grupos más próximos”.

Existe un **Grupo Motor** que organiza la Participación Ciudadana vinculándola con las **estrategias de políticas públicas y principios de Gobierno Abierto**. Ese Grupo Motor está conformado por distintos actores donde interviene la **administración pública central, el sector productivo y la sociedad civil**. Define el proyecto en sí, construye el mapa de actores: a quiénes se quiere llegar o quiénes tienen algo que decir. Por ejemplo, un tema abierto fue el futuro del trabajo. En este caso específico, los sindicatos eran partícipes obligados, pero existen muchos más actores. Tal es el caso, por ejemplo, de las abuelas que se dedican al cuidado de los niños cuando sus padres trabajan. Ellas tienen opiniones relevantes respecto a su situación. La idea es identificar a todo el mundo que puede estar vinculado, de algún modo, a un tema emergente y que esos nuevos sectores vayan en aumento integrándose al mapa de actores.

“Hecho ese mapa intentamos discernir cuáles son los mejores **canales** para cada grupo específico. La idea, también es abrir espacios para lograr definiciones cada vez más detalladas respecto a **nuevos actores** que deben ser mapeados, y montar **estrategias** para llegar a ellos. Tal el caso de los enfermos crónicos asintomáticos de COVID19, grupo que fue identificado avanzada la pandemia. En esta ampliación permanente de nuevos grupos no descartamos a las grandes OSCs sino que agregamos colectivos”.

Se le preguntó cómo sistematizan la información y a qué tipo de conocimientos expertos acuden.

Informó que los equipos que gestionan la información son equipos plurales e híbridos. En principio se destacan los comunicadores y expertos en información quienes montan la arquitectura de la información. Luego se encuentran los antropólogos, trabajadores sociales, sociólogos y politólogos, entre otros, que determinan el “para qué”. Se termina más tarde trabajando en conjunto. Todos van aprendiendo en procesos muchas veces caóticos y colectivos.

De lo actuado se hacen informes y síntesis que son requeridos por el cuerpo de archivística del gobierno para organizar la información emergente. Ellos organizan los metadatos, sobre todo los documentos virtuales: cómo, cuándo, porqué, qué tipo de documento se trata (inicial, intermedio, de informe final), etc. Este es uno de los aspectos importantes de la Gestión del Conocimiento.

## **Bibliografía**

- Berman, M. (2013 ) *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Anthropos Editorial ISBN 978-84-15260-72-1.
- Bilinkis, Santiago (2019) *Guía para sobrevivir al presente*. Ed. Sudamericana.

- Beliz, Gustavo (2018). "Las cinco r/evoluciones de la inteligencia artificial en América Latina", en Algoritmolandia. Inteligencia Artificial para una Integración Predictiva e Inclusiva de América Latina. BID, INTAL, Ed. Planeta. Buenos Aires. ISBN. 978-950-49-6370-7
- BID (Acevedo, S. y Dassen, N.) (2016) Innovando para una mejor gestión. La contribución de los Laboratorios de Innovación Pública Nota técnica N° IDB-TN-1101, Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Septiembre 2016.
- Catalá Pérez, Daniel y Miguel Molina, María de (2018). " La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 72. En <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/072-octubre-2018/Catala-DeMiguel.pdf> . 23/6/2019.
- Cohendet, Patrick; Creplet, Frederic y Dupouët, Olivier (2001) "CoPs and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organisational Learning within the Firm". En <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.611.4087> . 14/11/2018.
- Falivene, Graciela y Kaufman, Ester (2005). "The potential of Communities of Practice (CoPs) in Argentina to articulate Public Organizations into networks". The Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management. Coakes, E. y Clarke S. Edit. (Univ. Westminster / Hull. U.K) . Idea Group.
- Kaufman, E. (2019). "Comentarios sobre el artículo de Fiorela Vassallo. Algunos desafíos y aportes en el campo de la gestión del conocimiento y la innovación sistémica". Artículo de Fiorela Vassallo "Gestión de la Participación bajo el paradigma de Estado/Gobierno Abierto. El caso del Consejo Económico y Social de la Provincia de Santa Fe". Cuaderno N° 2 IDES. Versión preliminar en [http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2019/06/Consejo-Economico-y-Social-Vassallo\\_Kaufman.pdf](http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2019/06/Consejo-Economico-y-Social-Vassallo_Kaufman.pdf) , 20/6/2019
- Kaufman, E. (2018). 2018. "Gobierno Abierto: La importancia de crear capacidades para la apertura". Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, 18/10/2018) En <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/issue/current>. Acceso al artículo en <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/292> 22/08/2019.
- Kaufman, E. (2012). Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses. Auspiciado por ASAE y la Embajada de Canadá de Argentina y Paraguay. ISBN: 978-987-33-2658-5. [http://www.esterkaufman.com.ar/?page\\_id=512](http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512) 11/2/2013.
- Kaufman, E. (2005) The Argentine I.T. Directors Forum: "Building the Basis for the Back Office through Communities of Practice". En Gascó-Hernández, Mila (Ed.) Latin America Online: Cases, Successes and Pitfalls. International Institute on Governance of Catalonia, Barcelona (España ) e Idea Group, USA. ISBN 978-1-59904-057-8. 2007. <https://www.igi-global.com/chapter/argentine-professionals-forum/25498> . 13/11/2007.
- Kaufman, E. (2005). "Comunidades de práctica y back office incremental: el gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: La experiencia del Foro Informático argentino". Panel "Comunidades de Práctica (CoPs), redes y foros para el desarrollo del gobierno electrónico y la sociedad de la información". Ponencia para el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (2005 Oct. 18-21: Santiago). - CLAD. <http://florille.files.wordpress.com/2010/02/kaufman2005.pdf>
- Lave, Jean y Wenger, Etienne (1991).: Situated Learning. Legitimate peripheral participation. New York. Cambridge University Press.
- Nonaka, Ikujiro (1994). "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation". Organization Science , 5 (1), 14-37. New York: Oxford University Press. En [http://www.svilendobrev.com/1/Nonaka\\_1994-Dynamic\\_theory\\_of\\_organiz\\_knowledge\\_creation.pdf](http://www.svilendobrev.com/1/Nonaka_1994-Dynamic_theory_of_organiz_knowledge_creation.pdf). 17/11/2018
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional. Edit. OEA-Red GEAL-IDRC. En <http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf> o <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf> .24/05/2019
- Wenger, E. (1998) Communities of Practice - Learning, Meaning and Identity. NY, Cambridge University Press.
- Wolin, S. (2008) Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido. Ed. Katz. Serie conocimiento. ISBN 9788496859463 .

## Conversatorios

- 3º Conversatorio RAGA Estado Abierto y Gestión del COVID19: Estado Abierto en Red en Colombia. 22/5/2020. Disertantes: Fernando Grillo y Fernando Segura Restrepo. En <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/259032128582591/?t=1>
- 8º Conversatorio RAGA Estado abierto y Gestión del COVID19: Gestión transversal de la participación, redes, formación y gestión del conocimiento en Cataluña. Disertante: Ismael Peña-López. 26/06/2020. En <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/302152700824739/>



# Políticas de empleo público en la Provincia del Chaco. Su evolución entre 1996-2020

Cristian Oscar Marengo

## 1. Introducción

Los diversos gobiernos provinciales se han preocupado de desarrollar políticas laborales –por ser un pilar primordial de lo denominado “Modernización del Estado”- para el crecimiento y desarrollo de los empleados públicos, las cuales no han tenido éxito debido a la discontinuidad en su aplicación por cambio en la conducción del Poder Ejecutivo. En este sentido, en los distintos cuadros políticos se ha observado *ausencia de dirección estratégica en la gestión de los recursos humanos que impacta sobre la existencia e integridad de un sistema integral de recursos humanos, reflejando una falta de orientación hacia el largo plazo y dejando de lado el desarrollo de normativa que permita generar consenso en los intereses de los grupos involucrados* (Iacovello y otros, 2003:2).

Las políticas laborales tienen que tener en cuenta que el empleo en las organizaciones públicas diverge en algunas características particulares del empleo en las privadas. Para Guardo (2013:423), *la clave distintiva entre ambos es que el trabajador privado es un trabajador, y un trabajador público es un servidor público, más allá que por su preparación, estudios o vocación haya elegido ser enfermero de un hospital, administrativo contable, oficial del ejército, programador de sistemas informáticos, etc.*

De esta manera, el presente trabajo tiene como objetivo describir los principales contenidos y resultados de las políticas laborales definidas durante cuatro mandatos de gobierno entre 1995-2020. Se sintetizan los problemas determinados en los cuatros períodos (uno del gobierno radical y los otros tres del partido Justicialista) y las acciones ejecutadas, para comprender los cambios y procesos en materia laboral y organizacional que inciden en la actualidad en tiempos de pandemia.

La metodología utilizada fue la revisión y análisis de normativa vigente y de documentos varios, entre los cuales se encuentran los planes de gobierno y documentos internos pertenecientes a la Dirección General de Recursos Humanos de la provincia.

El contenido del trabajo es el siguiente: en el apartado 2 se presentan las consideraciones conceptuales que se utilizan como marco para el análisis de las normativas. El apartado 3 presentan las normativas de la provincia relacionadas al empleo público y el análisis de las actividades llevadas a cabo por los gobernadores de la provincia del Chaco referidas a: el desarrollo de las estructuras orgánicas (base fundamental para el ordenamiento de las personas en los puestos de trabajo y las remuneraciones), la movilidad del personal, la organización de las oficinas administradoras del personal y por último de los salarios. También se presenta la relación entre la norma provincial en materia de personal respecto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, lineamientos a los cuales la República Argentina

se ha adherido. El último apartado presenta las conclusiones y reflexiones finales sobre lo abordado.

## **2. Consideraciones conceptuales**

A los fines de enmarcar el análisis de las políticas públicas laborales entre 1995 y 2020, es necesario definir qué se entiende por modernización del Estado; cuáles son los lineamientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en materia de recursos humanos; qué entendemos por empleo público y cuáles son las dificultades por las que atraviesa a partir de la visión de distintos autores.

### **2.1 Modernización del Estado y políticas de administración del personal**

La modernización del Estado se presenta como un fenómeno que busca revertir la situación de desorganización estatal y generar un ámbito propicio para el desarrollo del quehacer gubernamental y la puesta en marcha de las políticas públicas.

Para Krieger (2013:190) *la modernización de la gestión necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer el núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que este ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea.*

Sin embargo, a pesar de las acciones de modernización implementadas, no se han logrado Administraciones Públicas más flexibles e interconectadas para generar una mejor prestación de servicios. En palabras de Crozier (1969a:34) *no se pone ningún empeño en adaptar y racionalizar los métodos, por agilizar la organización, por practicar una política de personal que se interese en su porvenir, de acuerdo con el crecimiento de la organización, los cambios de las costumbres en el público y la evolución del propio personal(...) precisamente por no recurrir a los medios habituales de racionalización e integración de todas las actividades en un sistema interdependiente más ágil, es por lo que el crecimiento de las unidades de la producción no se traduce en un aumento de la productividad.*

Diversos gobiernos nacionales han puesto en acento en “modernizar el Estado” logrando solamente cambios transitorios en estructuras o en formas de gestionar, las cuales, luego de nuevos procesos electorarios se dejaban de lado y son reemplazadas por otras parecidas, pero con títulos rimbombantes que promocionaban “mejoras sustantivas en la organización estatal”.

En general, la modernización del Estado incluye una serie de ejes que deben analizarse e integrarse para lograr una mejora tan deseada. A los fines de focalizar en un plan actualizado, se tomará como referencia el último desarrollado en Argentina (en general, fue adaptado por las provincias), por Decreto Nacional N° 434/16 cuyos ejes son:

- Plan de Tecnología y Gobierno Digital. Propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos y una administración sin papeles.

- Gestión Integral de los Recursos Humanos. La gestión de las personas requiere de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje, la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos y la profesionalización.

- Gestión por Resultados y Compromisos Públicos. Definición clara de prioridades para la toma de decisiones, la evaluación de los procesos y la

correspondiente reasignación de recursos. Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública mediante un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados, la calidad de los servicios y la rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión.

- Gobierno Abierto e Innovación Pública. Debe promoverse la participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y renovar la confianza entre sus intereses.

- Estrategia País Digital. Eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas y fortalecer los lazos existentes con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, compartiendo las experiencias y prácticas exitosas.

En relación con el eje referido a la gestión integral de los recursos humanos, los aspectos sobresalientes, son:

- La jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública, actividad desarrollada especialmente a través de la capacitación por parte de los órganos técnicos de la nación y de la provincia, la valorización del rol de los empleados públicos mediante mecanismos del acceso al empleo público basado en la meritocracia y la promoción en la carrera teniendo en cuenta su rendimiento laboral y las exigencias del puesto.

- El desarrollo de competencias en los trabajadores y el trabajo conjunto con los sindicatos promoviendo la innovación, la creatividad y la comunicación.

- La administración de las oficinas encargadas de llevar adelante la gestión de los recursos humanos y su correcta organización mediante la digitalización de los procesos, el legajo y los documentos.

Lo manifestado anteriormente son lineamientos consensuados sin embargo debemos recordar, de acuerdo a Guardo (2013:423) que *la gestión de recursos humanos es contingente, es decir, depende de la situación organizacional, del ambiente, de la tecnología empleada por la organización, de las políticas y directrices vigentes, de la filosofía administrativa predominante, de la concepción que se tenga en la organización acerca del hombre y de su naturaleza y, sobre todo, de la calidad y cantidad de los recursos humanos disponibles y en todo caso el único patrón común con el que se debieran diseñar las estrategias de gestión es la igualdad de trato y oportunidades y el cumplimiento de la ley*". Cada provincia desarrolla cada uno de los aspectos de acuerdo a los lineamientos políticos, contextualizados a las realidades que viven. La descripción y análisis de lo realizado por la nación y las provincias será fruto de posteriores trabajos.

## 2.2. El empleo público

Los recursos humanos marcan la diferencia entre las organizaciones. Tesoro (1997:4) sostiene que *es el único elemento vivo y el motor y medio indispensable para que ésta pueda transformarse, innovar y satisfacer las demandas, las necesidades y las expectativas de la Sociedad*.

En general, la población lo reconoce a los empleados públicos por sus vicios y no por sus virtudes, los cuales según Tesoro (1997:5) son:

- Tendencia a servirse de la Administración en vez de servir a la sociedad.
- Enajenarse en las normas en vez de comprometerse por resultados.
- Resguardarse en la inercia en vez de aceptar desafíos.
- Refugiarse en la rutina en vez de buscar la innovación.

- Vegetar en vez de crecer, valorizar el padrinazgo en vez del mérito y la antigüedad más que el desempeño.

- Nivelar hacia abajo en vez de hacia arriba, a cumplir (o no) un horario más que a alcanzar metas cotidianas.

- Apatía en vez de la motivación, resignación en vez del entusiasmo, ajenidad más que a la pertenencia y el compromiso

- Enclaustramiento defensivo más que la interrelación sinérgica

- Crónica mediocridad en vez de la mejora permanente, improvisación más que profesionalismo, formalidad más que a responsabilidad.

Estos prejuicios no los tiene solamente la ciudadanía sino también los políticos que asumen las funciones ejecutivas y provoca que en la gestión del personal no haya un real compromiso en su desarrollo y en el estudio serio de nuevas formas de organizarlo.

Según Iacovello y otros (2003:2) el empleo público en la Argentina no ha podido desarrollarse debido a 3 factores: a) *Ausencia de dirección estratégica en la gestión de los recursos humanos*; b) *Politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos*; y c) *Persistencia de la cultura burocrática*.

El primer factor impacta sobre la existencia e integridad de un sistema integral de recursos humanos, reflejando una falta de orientación hacia el largo plazo y dejando de lado el desarrollo de normativa que permita generar consenso en los intereses de los grupos involucrados, como ya se ha manifestado en la introducción.

El segundo provoca una progresiva politización de las decisiones que degrada el sistema establecido en las normas, a través de prácticas que eluden las reglas y generalizan las excepciones a través de nuevas normas aceptando como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido.

Por último, el sistema de recursos humanos es atravesado por la cultura burocrática, que permea la normativa rigidizando las reglas, o evitando que se sustancien en procedimientos concretos que permitan su implementación plena.

Durante mucho tiempo se consideró que la relación de empleo debía ser regulada unilateralmente por el Estado, sin embargo, esta postura fue enfrentada por una tesis contractualista donde la relación dejaba de ser unilateral y comenzaban a participar las representaciones de trabajadores estatales. A partir de 1945, con la consagración del Artículo 14 Bis en la Constitución Nacional Argentina, el derecho sindical de los empleados se consolida definitivamente.

Una política de desarrollo de recursos humanos no puede ignorar la influencia que puede provocar cada una de estas variables. En un estudio realizado por Felcman y Blutman (2011:34-35), en el cual miden valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas, concluyen con que la cultura organizacional de la Administración Pública Central indicaría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada. Este tipo de organización, lejos de incentivar el proceso de transformación del Estado, constituiría un obstáculo. Entre las características que obtiene para llegar a esta conclusión se encuentran:

- Escasa importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización

- El tipo cultural dominante es histórico y por lo tanto apática y parcialmente paternalista.

- Las presunciones básicas indicarían una percepción de distancia respecto de los centros de toma de decisiones y bajos niveles de tolerancia al riesgo.

- Los cambios y la innovación organizacionales son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión, y no como un producto de un desarrollo y maduración institucional.

- Existe distancia entre los niveles jerárquicos de planta (directores) con los funcionarios públicos. Los subordinados esperan que los superiores tomen discrecionalmente las decisiones.

Según Krieger (2015:391), el Estado no tiene intenciones de conformar equipos de trabajo; *le interesa que los agentes sean agrupados en una estructura que expresa una organización y división funcional del trabajo*, situación que entra en conflicto con la demanda de calidad de la ciudadanía.

Para redondear, es necesario un serio replanteamiento de las políticas de personal en la organización estadual para sustituir el contrato psicológico tradicional –basado en principios burocráticos, con empleo vitalicio y alta legalidad- por otro donde se manifieste una relación más orientada al logro de fines, objetivos y metas en la que ambas partes busquen añadir valor público para el ciudadano.

### **3 . Evolución y situación de la normativa referida al empleo público en la Provincia del Chaco**

En el presente apartado se desarrollan las cuestiones relativas a la legislación del empleo público en la Provincia del Chaco. En primer lugar, se presentan las normativas vigentes que nos permiten delimitar cómo está organizado el sistema. En segundo lugar, la relación entre la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Ley Provincial sobre empleo público. Por último, presentamos la evolución de la normativa en relación a períodos de gobierno.

#### **3.1. Normativa vigente en materia de Recursos Humanos**

En el ámbito provincial y en materia laboral se encuentran vigentes las siguientes normativas:

- Constitución Provincial reformada en el año 1994. Confirma los derechos mencionados en la Constitución Nacional.

- Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial” con sus modificatorias. Esta norma, aprobada en diciembre de 1976 –gobierno de facto en la República Argentina-, regula las condiciones para el ingreso al Estado provincial, los derechos y las obligaciones de los trabajadores estatales, concursos para acceder a determinados cargos, ceses y egresos y todo lo relacionado con el ámbito laboral estatal.

- Leyes especiales para organismos descentralizados (por ejemplo, la Administración Tributaria Provincial (ATP), Lotería Chaqueña, las empresas del Estado) que tienen regulación específica en materia laboral y salarial.

- Ley N° 196-A (Antes Ley N° 1276) “Escalafón General”. Instrumenta la carrera administrativa de los agentes públicos del Poder Ejecutivo.

- Ley N° 1767-L (Antes Ley N° 6421) “Negociaciones colectivas en el Sector Público”. Comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo en materia salarial y condiciones de trabajo. Los empleados son representados por sus gremios y sindicatos y la Administración Pública Provincial por un representante paritario designado por el Poder Ejecutivo. Al momento de su aprobación, 2009, se conformó la comisión negociadora y se aprobó su reglamento, pero no se avanzó en su

aplicación. Este año, 2020, se comenzó nuevamente con las reuniones paritarias que están definiendo diversos aspectos laborales como lo está realizando la Nación.

- Decreto N° 2130709. Refiere a la creación del sistema de Recursos Humanos de la Provincia que tendrá como órgano rector a la Dirección General de Recursos Humanos. Dicha Dirección General realizará sus actividades en las jurisdicciones a través de las Unidades de Recursos Humanos.

- Decreto N° 1618/10. Refiere al régimen de concursos en los distintos niveles de la organización. Establece los procedimientos necesarios para su realización en el ámbito del Poder Ejecutivo marcando las pautas, condiciones y estándares a cumplir en los momentos del proceso.

Quisiera resaltar la Ley N° 3203-A, de reciente aprobación (09/2020), que se refiere a la simplificación y modernización administrativa, la cual se aplicará a toda la administración pública provincial dependiente del Poder Ejecutivo, organismos autárquicos y entes descentralizados (art. 2°). En su artículo 3° establece que, a los fines de la aplicación de esta ley, se entenderá por modernización al mejoramiento continuo de la administración pública de manera transparente, participativa e innovadora, incorporando el buen uso de las tecnologías, ofreciendo accesibilidad y calidad en la atención a la ciudadanía en base a los siguientes principios rectores: 1) Gestión Integral de los Recursos Humanos: Jerarquizando los recursos con la incorporación de las nuevas tecnologías, normativa actualizada y profesionalización de los agentes. 2) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos: Promoviendo un modelo de gestión con énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios; que sea estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas y transparencia, optimizando las capacidades de gestión y la asignación de los recursos.

De esta manera, se observa que la actual gestión toma con gran importancia, y como un principio rector, la gestión integral de los Recursos Humanos.

### 3.2. Relación entre la ley de empleo provincial y la Carta Iberoamericana de la Función Pública

A pesar de que la Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017), en adelante “La Ley”, que rige el empleo público en la Provincia data de 1976, la misma tiene rasgos modernos en su constitución y eso permite realizar una comparación con los principios establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en adelante “La Carta”. A continuación, se presenta un análisis en relación con dicha Carta:

- La Carta establece dos pilares fundamentales: por un lado, la **planificación estratégica** de la función pública y por el otro lado **las relaciones laborales y sociales**. La Ley prevé la planificación de los cargos y la elaboración de un sistema de información para la toma de decisiones sobre las necesidades laborales en el Estado Provincial. En lo que concierne a las relaciones laborales y sociales, la ley prescribe derechos y obligaciones como así también garantías a los empleados, no haciendo mucha alusión a la participación de los sindicatos y limitándose a mencionar entre los derechos del trabajador la posibilidad de ser elegido para este tipo de cargos.

- La Carta menciona la necesidad de **la organización de un área técnico funcional** que administre lo relativo al personal, dedicándose a la cuestión administrativa y a la planificación de su desarrollo. En este sentido, exige **el involucramiento de la función directiva en el proceso**: su apoyo debe ser incondicional para el éxito de este.

En la Ley, se dispone de manera general las funciones que debe cumplir la Dirección General de Personal a lo largo de los diversos artículos: por un lado, en lo

referente a lo administrativo, su deber de llevar los legajos del personal, participar en los concursos de acceso y promoción; por otro, al desarrollo del personal y la posibilidad de proponer capacitaciones.

En la actualidad, la Dirección General antes mencionada se denomina Dirección General de Recursos Humanos y fue creada por el Decreto N° 2130/2009. Tiene por objeto proponer las políticas y normas necesarias para el eficaz y eficiente empleo de los recursos humanos en el ámbito de la Administración Pública Provincial; la administración y gerenciamiento del personal; la maximización de las capacidades individuales que permitan incrementar su rendimiento productivo; la capacitación, la carrera administrativa, la liquidación de haberes, la actualización de legajo en línea y otras funciones inherentes a su naturaleza. En lo que respecta a la función directiva de este organismo, solamente deja expresada las facultades de control y de orientador de los procesos de trabajo.

- La Ley instituye también requerimientos de la Carta como ser: la **organización del trabajo** –a partir de la definición de las estructuras orgánicas y la descripción del puesto y las competencias solicitadas-; **el acceso al empleo público** – a través de concursos transparentes donde pueda participar la ciudadanía-; **la responsabilidad laboral** –que requiere un trabajo honesto y al servicio del ciudadano no buscando su propio beneficio y alineándose a los objetivos de la organización-; el **cese laboral** – manifestando su regulación-; **la evaluación del empleado** –a través de un proceso permanente y de la evaluación del desempeño anual-; **el desarrollo del personal** – previendo que el Estado deberá garantizar la capacitación continua y gratuita-; y la **compensación** muy poco desarrollada –que se refiere al pago de los servicios de acuerdo a su responsabilidad y aporte en las tareas como así también en su proyección y crecimiento laboral-. Ésta última debería ser revisada a la luz de la Carta para una mayor actualización.

- La Ley posee un anexo exclusivo denominado “Régimen Disciplinario” que consta de 23 artículos y manifiesta, de manera muy clara, las situaciones en las cuales deben aplicarse tanto las medidas disciplinarias correctivas (observación, apercibimiento y suspensión) como las expulsivas (cesantía y exoneración). Según Crozier (1969a:24) *se impone una severa disciplina, el empleado no puede discutir el volumen de trabajo que debe cargarse. La disciplina que gobierna es enteramente impersonal y de medios muy limitados, pues los despidos son prácticamente imposibles, pero bastantes como para mantener a raya un personal temeroso al que asusta la amenaza de la humillación pública que significa los apercibimientos y las anotaciones en el legajo. Los empleados deben dar explicaciones por cualquier error del que reglamentariamente sean responsables.*

En síntesis, la Ley, a pesar de sus 40 años, tiene una estructura adecuada a las exigencias de los países miembros del CLAD.

### 3.3. Análisis de la evolución de la normativa

En los diversos gobiernos provinciales se realizaron diagnósticos sobre la organización y administración de los Recursos Humanos. En las tablas N° 1 a 4, se sintetizan los problemas determinados en cada gobierno y las acciones ejecutadas. La información fue recopilada de los distintos planes de gobierno como de documentos recuperados de las gestiones. El análisis se realiza a partir de cuatro categorías: estructuras organizacionales, la movilidad del personal, la organización de las oficinas de Administración de Recursos Humanos y los salarios:

Tabla N° 1: Evolución normativa de acciones en materia de estructura organizacional.

| 1996<br><b>Plan de Desarrollo Integral del Chaco</b><br><b>Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)</b>                                                   | 2009<br><b>Censo de Empleados Público</b><br><b>Gobernador: Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2016<br><b>Programa para mejoramiento empleo público</b><br><b>Gobernador: Ing. Domingo Peppo (2015 -2019)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2020<br><b>Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible</b><br><b>Cr. Jorge Capitanich (2019 y continúa)</b>                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Las estructuras formales se aprueban por Decreto del PE donde consta un detalle de relaciones de dependencia y autoridad sin la intervención de los órganos técnicos correspondientes. | Las estructuras formales se aprueban por Decreto del PE donde se detalla las relaciones de dependencia y autoridad. No existía la intervención de los órganos técnicos. Algunas jurisdicciones no poseían estructuras. Necesaria reestructuración orgánica para pasar de una estructura piramidal a una matricial y de ésta a una programática que permita que las jurisdicciones desarrollen sus actividades de acuerdo a un modelo transversal de calidad y de gestión de resultados. <b>No se logró realizar.</b><br><b>Acciones ejecutadas: Decretos N° 2773/08 y 1096/11<sup>1</sup>.</b> | Necesidad de implementación de políticas de modernización del Estado, ordenamiento administrativo y modelos de gestión que optimicen la calidad.<br>Ejes estratégicos <sup>2</sup> :<br>- La organización<br>- La Administración del Personal<br>- Flujos de Personas<br>- Compensación y Beneficios<br>- Relaciones Gremiales<br>- Gestión del Conocimiento<br>- Sinergia<br>- Conducción<br><b>No se han producido cambios en la normativa.</b><br>El proyecto fue presentado a las Unidades de Recursos Humanos en agosto de 2016 pero no se implementó. | Se definen 3 ejes estratégicos: Producción y Empleo, Inclusión y Equidad Social, Gestión Pública de Calidad. En este último, están incluidos la organización de la Administración Pública y el empleo público.<br>A la fecha de este trabajo, se están revisando las estructuras organizacionales con foco en el desarrollo de competencias. |

Fuente: Elaboración Propia.

En materia del diseño de las estructuras organizacionales, el análisis muestra una evolución en su proceso de diseño y construcción. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, las estructuras mantienen su forma piramidal y los cambios obedecen, en general, a las decisiones de los funcionarios más que a los planes de gobierno. En este sentido, las estructuras se modifican permanentemente ante un cambio de ministro y, en general, dichos cambios no llegan a implementarse porque asume otro funcionario.

A pesar de todos los planteamientos sobre cambios en los recursos humanos, la situación sigue siendo parecida a la de 1996 con algunos cambios menores.

<sup>1</sup> El primero establece las bases para la reorganización de las estructuras orgánicas, donde la asignación de funciones debe corresponderse con los programas, proyectos y subproyectos de los planes de gobierno. El segundo complementa el primero y establece la guía metodológica para la descripción de puestos de trabajo.

<sup>2</sup> El Programa para Mejoramiento Empleo Público fue una política ambiciosa. Creó una Unidad de Enlace cuyos objetivos eran: 1. Actuar como un órgano coordinador en materia de análisis y elaboración de instrumentos administrativos y legales que establezcan los objetivos del proyectos Sistema Integrado de Recursos Humanos; 2. Aprobar y promover lineamientos que sirvan como base para la definición de políticas de Estado en materia de Recursos Humanos; 3. Generar un ámbito de encuentro de los responsables de las Áreas de Recursos Humanos de todos los organismos de la Administración Pública Provincial, Organismos Autárquicos y Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado, con el fin de coordinar y potenciar los distintos esfuerzos tendientes a optimizar un mejor aprovechamiento de los recursos y el cumplimiento de los objetivos que persiguen dichas políticas. 4. Promover un abordaje consensuado de los compromisos asumidos.



Tabla N° 2: Evolución normativa en materia de la movilidad del personal.

| 1996<br><b>Plan de Desarrollo Integral del Chaco</b><br>Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)                                                                                                           | 2009<br><b>Censo de Empleados Público</b><br>Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)                                                                                                                                                                                               | 2016<br><b>Programa para mejoramiento empleo público</b><br>Ing. Domingo Peppo (2015-2019) | 2020<br><b>Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible</b><br>Cr. Jorge Capitanich (2019 y continúa)                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Altísima movilidad del personal por norma poco estricta para el otorgamiento de adscripciones y subrogancias. La estructura real no coincide con la formal. Alto nivel de descentralización de las funciones administrativas contables. | Decreto N° 251/13: reglamenta las adscripciones del personal del Poder Ejecutivo. Alto nivel de descentralización de las funciones administrativas –contables.<br><b>Acción ejecutada: Creación del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Estado<sup>3</sup>.</b> | Sigue con lo anterior. No se han producido cambios.                                        | La gestión actual está trabajando en un proyecto de organización del personal basado en competencias. Esto permitiría, de acuerdo con las intenciones del programa, generar condiciones de formación de los empleados públicos y su libre movilidad. A la fecha de la presente ponencia, se están definiendo competencias por puestos de trabajo. |

Fuente: Elaboración Propia.

La normativa fue cambiando a lo largo de los años buscando un ordenamiento de la movilidad del personal. Sin embargo, la misma no estuvo orientada hacia la organización del trabajo (art 16-19 de la Carta). En general, las adscripciones y las transferencias son realizadas debido a problemas con el empleado en su oficina o a cuestiones salariales. Con el nuevo plan de gobierno del Gobernador Capitanich, se está orientando la movilidad en función a las competencias de la persona y lo que puede desarrollarse en un determinado puesto de trabajo.

La normativa en esta cuestión tuvo gran desarrollo y permitió descentralizar las actividades legales referidas a la administración del personal. En general, todavía está orientadas a trámites burocráticos como ser reconocimientos de antigüedad, licencias, transferencias y adscripciones como así también sanciones al personal.

La gestión actual considera la necesidad de implementar una gestión integral de los Recursos Humanos y tiene como perspectiva desarrollar los distintos requerimientos funcionales establecidos por la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Tabla N° 3: Evolución normativa en materia de la organización de las oficinas de Administración del RRHH.

| 1996<br><b>Plan de Desarrollo Integral del Chaco</b><br>Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007) | 2009<br><b>Censo de Empleados Público</b><br>Cr. Jorge Capitanich (2007-2015) | 2016<br><b>Programa para mejoramiento empleo público</b><br>Ing. Domingo Peppo (2015-2019) | 2020<br><b>Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible</b><br>Cr. Jorge Capitanich (2019 y continúa) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                               |                                                                               |                                                                                            |                                                                                                                   |

<sup>3</sup> La conducción del PROFYM estuvo a cargo de la Subsecretaria de Coordinación y Gestión Pública y coordinaba acciones entre las Direcciones Generales de Modernización, Tecnologías de la Información, Recursos Humanos, Gestión de Bienes, Contrataciones Estratégicas y la Dirección de Comunicaciones (Gamón, 2015:11).

|                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Existencia de múltiples centros de administración del personal sin dependencia jerárquica o funcional de la Dirección General de Personal. | Existencia de múltiples centros de administración del personal sin dependencia jerárquica o funcional de la Dirección General de Personal. Acción ejecutada: Decreto N° 2130/09: creación de la Dirección General de Recursos Humanos (DGRHH) y de Unidades de Recursos Humanos (URRH) en los distintos Ministerios. Definición de competencias y acciones. <b>Se establece la autoridad funcional de la DGRHH en relación a las URRH.</b> | Sigue con lo anterior, sin embargo, en marzo 2018 la Secretaría General de Gobierno y Coordinación, mediante la Resolución N° 340/18, declara la emergencia administrativa en la Dirección General de Recursos Humanos, ratificado por Decreto N° 918/18 <sup>4</sup> . Falta de coordinación entre la Dirección General y las Unidades de RRHH jurisdiccionales. | Se mantiene lo anterior. Se pretende, en estos años de gobierno, la transformación digital de todos los procesos. Se desarrolló una base de datos sobre empleados denominada “Empleado Digital”. Este permite realizar análisis para la toma de decisiones. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Elaboración Propia.

Respecto de la administración de los salarios, aunque existe un escalafón general para el personal de la administración central, existen diferencias sustanciales en relación a bonificaciones, como así también escalafones especiales para determinados organismos de carácter autárquico o descentralizados. Esto genera descontento en los empleados de menores salarios y la búsqueda de trabajar en aquellos con mayores salarios.

Tabla N° 4: Evolución normativa en materia de salarios

| <b>1996</b><br><b>Plan de Desarrollo Integral del Chaco</b><br><b>Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)</b>  | <b>2009</b><br><b>Censo de Empleados Público</b><br><b>Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)</b>                                                  | <b>2016</b><br><b>Programa para mejoramiento empleo público</b><br><b>Ing. Domingo Peppo (2015-2019 )</b>                                    | <b>2020</b><br><b>Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible</b><br><b>Cr. Jorge Capitanich (2019 y continúa)</b>             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes. | Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes. | Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes. | Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes |

Fuente: Elaboración Propia.

### 3. Conclusiones

A largo del análisis realizado de la normativa podemos observar la invarianza que hubo en todo lo referido a la administración de los Recursos Humanos. Los cambios de gobierno cuestionan

<sup>4</sup> Mediante la Resolución de la Secretaría General de Gobierno y Coordinación N° 340/18 -firmada el 2 de marzo de 2018-, el gobierno provincial declaró en **emergencia administrativa** a la Dirección General de Recursos Humanos por 120 días, plazo establecido para ejecutar un plan de optimización que permita acelerar las tramitaciones de los 6055 trámites que actualmente se encuentran en la Dirección. Uno de los objetivos de la Emergencia es el de establecer como meta “gestionar un mínimo de diez (10) actuaciones administrativas diarias por cada Departamento y correlativo a nivel Dirección”. El 14 de mayo de 2018, el Gobernador ratifica la Emergencia Administrativa y otorga a la Subsecretaría de Gestión Pública de amplias facultades de intervención y organización del personal de dicha Dirección como así también de la organización de los circuitos administrativos para cumplir las metas de la emergencia.

las políticas anteriores, sin embargo, a partir del estudio de la normativa y de documentos referidos al empleo público, se observa una clara desidia en este tema. A pesar de convocar a especialistas y conformar equipos con los empleados públicos, las políticas fueron ineficaces para lograr cambios necesarios para un estado moderno, focalizado en la digitalización y la prosecución de metas. Esta situación de pandemia puso en jaque las estructuras tradicionalistas de trabajo y ha generado grandes interrogantes y oportunidades para plantear políticas de mayor eficiencia y calificación del empleo público, sobre todo en el cumplimiento de deberes formales como ser la asistencia a los lugares de trabajo, la hora de ingreso y egreso, las licencias por motivo de salud entre otras.

El análisis presentado permite comprender los cambios y procesos en materia laboral y organizacional y la situación actual mostró que el sistema no estaba preparado para una lógica virtual y de teletrabajo, que algunas organizaciones privadas ya venían desarrollando.

Otra cuestión relevante es que las políticas se orientan a modificar aspectos duros de las organizaciones, como ser las estructuras orgánicas y los procedimientos dejando de lado las cuestiones blandas, en especial, las referidas a estereotipos y prejuicios que denotan negatividad en el trabajo profesional de los empleados estatales. Este es un tema que merece ser investigado y del cual hay muy poco escrito. Es casi un reto lograr que los empleados públicos logren eficiencia en su trabajo cuando son objeto de tantos estereotipos y prejuicios. Algunos provienen de los funcionarios: “El empleado público no es capaz” “si consultamos a todos, esto se vuelve interminable” “Nosotros decidimos, ellos deben ajustarse”; otros de los ciudadanos “Ahí nadie sabe cómo hacer las cosas”. “Esos no quieren trabajar”. “Sólo hacen eso y encima se quejan”; otros de los mismos empleados: “Muchos caciques y pocos indios” “Acá todos me gritan”. “Si molesto al jefe no va a confiar en mi trabajo” “Para que vamos a realizar capacitaciones si luego no nos valoran, todo es por acomodo político” “para que voy a trabajar si luego premian a otros”. Sin dudas, estas tensiones no generan condiciones favorables para cualquier cambio que se desee promover. De esta manera, es necesario considerar estas cuestiones e incorporar a las matrices tradicionales de pensamiento orientadas a cuestiones duras de administración, el componente subjetivo relacionado a la violencia y las etiquetas que padecen los empleados públicos.

En este momento de pandemia, y pensando en la nueva reestructuración de los trabajos de la administración pública, es necesario comenzar a revalorizar estos aspectos blandos de la organización para poder trabajarlos acompañados de políticas de involucramiento del personal en las políticas públicas. Creo que es un momento de oportunidad para no desaprovecharlo.

## Bibliografía

- Crozier, Michel (1969a). *El Fenómeno Burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocrática de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Volumen 1. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
- Felcman, Isidoro y Blutman, Gustavo (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Primera Edición. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-244.pdf> Fecha de consulta: 21/04/2020.
- Gamón, Maris Telma (2015) *8 años de Gestión (2007-2015)*. Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública. Resistencia, Chaco.
- Guardo, Enrique (2013) “La gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones públicas. Gestión de personas por competencias”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. (Pp.409:437) Buenos Aires: Errepar.
- Iacoviello, Mercedes, Zuvanic, Laura, Tommasi, Mariano (2003) “El Servicio Civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba, 27 al 29 de noviembre.
- Krieger, Mario J. (2013) “Los modelos de gestión pública”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. (Pp.187-211) Buenos Aires: Errepar.
- Krieger, Mario J. (2015) “Los grupos y los equipos en las organizaciones públicas”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional. Diagnóstico e intervención*. (Pp.391-426) Buenos Aires: Errepar.

Tesoro, José Luis (1997) “La cuestión de los recursos humanos en los entes residuales del Estado”. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie I. Buenos Aires.

### **Documentos oficiales**

Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bolivia, 14 y 15 de noviembre.

Gobierno de la Provincia del Chaco (2015) Lineamientos Plan de Gobierno de la Provincia del Chaco 2015-2019. Resistencia: Autor. Disponible en <http://comunicacion.chaco.gov.ar/identidad/descargas/Lineamientos-para-el%20Plan-de-Gobierno%202015-2019.pdf> Fecha de consulta: 02/02/2018.

Declaración de Santo Domingo, IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, 27 y 28 de junio de 2002.

Consejo Federal de la Función Pública, Comisión de Empleo Público y Carrera. (2013). El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino. Buenos Aires: Autor.

Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados del Gobierno de la Provincia del Chaco (1996). Plan de Desarrollo Integral del Chaco. Resistencia: Autor.

### **Normativa consultada**

#### **Nacional**

Constitución Nacional de la República Argentina (1994).

Decreto Nacional N° 434/16 Plan de Modernización del Estado.

#### **De la Provincia del Chaco**

Constitución Provincial de la Provincia del Chaco (1994).

Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial”.

Ley N° 196- A (Antes Ley N° 1276) “Escalafón General”.

Ley N° 1767-L (Antes Ley N° 6421) “Negociaciones colectivas en el Sector Público”.

Ley N° 3203-A Simplificación y Modernización de la Administración.

Decreto N° 230/07 “Crea el Comité Ejecutivo de Fortalecimiento y Modernización del Estado”.

Decreto N° 2485/08 “Procedimiento trámite jubilatorio”.

Decreto N° 2130/09 “Crea Oficinas de Asistencia a la Unidad de Ordenamiento y Supervisión de Adquisiciones y Contrataciones (UOSAC)”.

Decreto N° 348/08 “Censo de Empleado Público”.

Decreto N° 2773/08 “Régimen para el diseño y la evaluación de las estructuras organizativas”.

Decreto N° 1096/11 “Régimen complementario para la creación y/o modificación de estructuras orgánicas”.

Decreto N° 1618/10 “Régimen de concursos en los distintos niveles de la organización”.

Resolución de la Secretaría General de Gobierno y Coordinación N° 340/18 “Declara en emergencia administrativa a la Dirección General de Recursos Humanos”.

# **El trabajo cooptado: la intermediación como pauta para la gestión de los trabajadores en una burocracia subnacional**

Valeria Ojeda

## **Introducción**

Me permito partir de una advertencia: este breve desarrollo aquí propuesto busca avanzar sobre un análisis de la gestión de la fuerza de trabajo (en adelante GFT), desde una perspectiva que excede lo técnico-instrumental. Pretendo salir de las operaciones propias de la “función de Recursos Humanos”, para desde su configuración, realizar lecturas sociopolíticas sobre la GFT y su principal producto: trabajadoras y trabajadores públicos, aportantes a una burocracia subnacional.

Intentaré, con resultados aún en construcción, abordar la cuestión teniendo en cuenta la dimensión política en términos de reglas del juego del régimen político vigente, y los procesos históricos que delinean la fortaleza del marco político-institucional en la provincia de Corrientes. El recorte temporal para este desarrollo inicia en la última recuperación de la democracia, y se extiende hasta finales de la denominada década larga del siglo XXI. Si bien segmento el período desde circunstancias estructurales para Argentina, debo realizar otra salvedad: Corrientes tuvo una historia político-institucional turbulenta durante los últimos cuarenta años, caracterizada por gobiernos de corte conservador-provincial y conservadores nacionales. Esas gestiones tuvieron dos *interregnos* federales, con importantes consecuencias para la vida social y política de la provincia. Además, una profunda crisis de naturaleza social conocida como “el Correntinazo” clausuró el siglo XX. Sin embargo, lo que presagiaba un período de transformación, derivó nuevamente en las prácticas conservadoras que caracterizaron la vida política de Corrientes. Estas cuestiones hacen que el recorte temporal adquiera otra significación cuando hablo de esta provincia del nordeste argentino.

## **Precisiones teóricas y metodológicas**

Esta ponencia deriva de una línea de investigación respecto al empleo estatal, que iniciara en el año 2009. Actualmente se enmarca en el Proyecto de Investigación PI19M005 “De burócratas, funcionarios y trabajadores: hacia la comprensión de los procesos de trabajo en el Estado provincial correntino”, acreditado por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste.

Parto por lo tanto de una tensión: la noción de profesionalización de la función pública, y su pretendida difusión e implementación a nivel de las burocracias, y las capacidades y posibilidades que el Estado correntino posee para llevarla adelante, enfocando en el subsistema de GFT. Hipotetizo que esa potencialidad estará condicionada sino afectada por los elementos que mencioné en el apartado

introdutorio. Desandaré por lo tanto algunas precisiones conceptuales respecto a la noción de función pública, de modernización, recuperaré los aspectos políticos, culturales, históricos e institucionales más relevantes que configuran la forma en que el Estado ve, entiende y opera sobre la GFT a nivel de la provincia de Corrientes, para finalmente detenerme en la síntesis de los emergentes del abordaje empírico realizado sobre tres ministerios de la administración central.

Por la naturaleza del supuesto que guía mi exposición, Ustedes podrán encontrarse con una estrategia que se devela cualitativa. Lo aquí presentado deviene de un acercamiento etnográfico a la burocracia correntina. En tal sentido, a partir de las entrevistas antropológicas como elemento crucial del método, apelé al análisis documental del corpus de leyes, reglamentos y producción institucional de la provincia (siempre vinculado a la GFT), realicé una minería de datos y la posterior reconstitución de series estadísticas respecto a los movimientos en la plantilla de personal y generé síntesis evolutivas de las estructuras orgánicas de los ministerios estudiados. Esta labor me significó compartir alrededor de dos años junto a las y los trabajadores estatales, lo cual implicó poder hacer observación participante, en la medida de que mi presencia se tornó habitual en los espacios laborales. Para esta ponencia, y por cuestiones de extensión, privilegié la síntesis analítica a partir de la perspectiva de los actores.

### **Capacidades estatales y modernización de la función pública**

La construcción de un Estado burocrático entendido como el “conjunto de instituciones públicas capaces de responder formal y racionalmente, con base en una función pública profesional, a los grandes retos sociales y económicos” (Rodríguez Vázquez 2005: 5), fue el paradigma que marcó el sendero de los esfuerzos a nivel gubernamental y del sistema económico a fin de trazar una administración pública eficiente y de calidad. Desde esta premisa puede vislumbrarse con intensidad, el mojón intelectual que proveyó la teoría de la burocracia de Max Weber (1991) cuando el problema fue configurar la organización del Estado.

Pero el tema que aquí nos convoca es la noción de capacidad, que para Rodríguez Vázquez debe centrarse en dos características básicas: la formalidad y la racionalidad como sustratos de las respuestas que el aparato burocrático podrá otorgar a la sociedad. Formalidad emanada del conjunto de instituciones que garanticen un marco de acción que contribuya a los objetivos del Estado. Y racionalidad como el sostén de las articulaciones técnicas, que caracterizarían la profesionalidad de la función pública.

La adhesión de Argentina entre otros países latinoamericanos a la Carta Iberoamericana de la Función Pública en noviembre del año 2003, constituyó un hito en los esfuerzos por dotar de transparencia y eficiencia la función pública. En este sentido, el postulado de “profesionalizar” la función pública fue una noción que se instaló fuertemente en los planes de modernización del Estado. Esta profesionalización consistía en una “apropiada adecuación entre medios y fines, renovación tecnológica y disponibilidad de recursos, así como selección, ingreso y permanencia por idoneidad acreditada, capacitación específica permanente, pleno compromiso funcional y probidad de los agentes públicos encargados de ejecutar las tareas a cargo del estado” (Thwaites Rey 2002: 2). No obstante, Thwaites Rey criticaba este objetivo de profesionalización, en tanto traslación casi automática no sólo de elementos propios de la gestión privada al ámbito público, sino también de formas de considerar al trabajo estatal extrañas a la cultura que le caracteriza.

De ello, la noción de profesionalización de la función pública, desde la década de los 90's ha estado condicionada a la fortaleza de los Estados. Fortaleza que se traducirá en capacidades con mayores o menores restricciones.

¿En qué aspectos recaen las capacidades estatales? ¿Cómo se construye esa capacidad? En este rol fundamental del Estado, adquiere una necesaria prevalencia su estructura institucional o, en otras palabras, el aparato estatal y sus posibilidades de responder de manera efectiva a problemas tales como la estabilización y el ajuste (Evans, 1996). El basamento institucional es aquello que proporciona mayor perdurabilidad en el tiempo, y que ha sido construido en función de su vínculo con las estructuras sociales a lo largo de la historia del Estado.

En una definición de lo que implican las capacidades estatales considero, siguiendo a Rodríguez (2012) que son el conjunto de facultades y habilidades con las que el Estado cuenta a fin de llevar adelante su labor (generar procesos racionales de política pública) de manera autónoma. De este concepto se destacan dos cuestiones no menos importantes: la idea de “procesos racionales” y la de “autonomía”. Respecto del primero, los Estados se encontrarían operando en condiciones de racionalidad cuando las instituciones cuentan con los “recursos institucionales, organizacionales, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las funciones y cometidos estatales”. En cuanto al segundo, se vincula a la capacidad de “conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios o particularistas” (Rodríguez 2012: 2).

Sin embargo, las capacidades estatales no funcionan en el vacío. El tipo de régimen democrático en el cual operen dependerá de la fortaleza o debilidad de los estados en los que se desenvuelven. En palabras de Guillermo O'Donnell (1993: 64) “los estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse”.

### **Institucionalidades en complementación**

Parto de O'Donnell para sostener que ningún proceso de cambio a nivel del aparato estatal, y por ende de las organizaciones que lo componen, podrá ser válido sin la atención sincrónica a la estructura institucional, tanto formal como informal, sobre todo informal. Es decir, la existencia y mantenimiento de un entramado de reglas informales que poseen una amplitud, difusión y arraigo tan profundo que incluso se institucionalizan antes y/o a pesar de las formales. Es el mismo O'Donnell quien recalca que son las instituciones las encargadas de medir entre los factores estructurales y los individuos y sus consecuentes agrupamientos (organizaciones), los cuales lógicamente persiguen múltiples intereses.

La complejidad de la trama institucional del Estado otorgará entonces un determinado marco de interacción a las relaciones establecidas dentro del aparato estatal. La posibilidad de que una configuración de intereses paralela a la institucionalizada pueda operar sin restricciones mucho depende de las instituciones y de la fortaleza de estas.

Esto nos remite a considerar también la existencia de diversas institucionalidades operando de manera simultánea al interior de los organismos del Estado. Si bien la debilidad institucional ha sido la “marca” de las democracias latinoamericanas, los abordajes teóricos y empíricos se han centrado en indicar las falencias del diseño formal y de expresar la existencia de una institucionalidad (re)construida informalmente. Cabría pensar entonces la posibilidad de la presencia de múltiples institucionalidades o

institucionalidades específicas según el plano en el que los agentes y/o grupos de interés se muevan (Ojeda, 2016).

En esta oportunidad me centraré en las instituciones informales, para poder dar cuenta de la intermediación como pauta de gestión de la fuerza de trabajo estatal. Debo advertir que el esfuerzo teórico metodológico por desandar esta cuestión busca exponer no sólo aquello que resultara “disfuncional” según las perspectivas de la modernización de la función pública, sino también recuperar los elementos situados que operan dinamizando inclusive la GFT, tales como la negociación y los acuerdos, derivados de las redes de cooperación y conocimiento propias del capital social.

### **Tras las huellas del Estado en Corrientes**

A los efectos de observar cómo diversos intereses se configuran definiendo distintas lógicas de interacción al interior del empleo público, es necesario recuperar cómo se fue construyendo política e institucionalmente la provincia. Y, a fin de rescatar los últimos 40 años de gobierno provincial en Corrientes, deberé atender a una diversidad de factores que exceden lo netamente institucional. Lógicamente, por la naturaleza de esta comunicación, lo abordaré de manera sucinta.

Tal como lo señala la historiadora María del Mar Solís Carnicer (2013), las características políticas e institucionales de la provincia de Corrientes presentan una mistura en donde el conservadurismo, la inestabilidad institucional, el faccionalismo y la constitución de pactos conforman un conjunto de variables que fueron delineando la historia de la provincia desde los albores del siglo XX. “El sistema electoral indirecto y el predominio de partidos políticos provinciales con importante arraigo popular son otros elementos particulares y peculiares de su política, que la diferencian de otros casos provinciales” (Solís Carnicer 2013: 37).

Los aspectos histórico-culturales también son importantes cuando de analizar la trama del poder político se trata. Y en función del objetivo de esta ponencia, en el que los intereses políticos forman parte de la configuración que define la manera de gestionar el trabajo (intermediar), considero relevante hacer una breve revisión histórica y cultural de la raíz de este vínculo.

Respecto de la relación entre el trabajo y el poder político y familiar en Corrientes, estas dimensiones pudieron favorecer la conformación de una estructura productiva segmentada y de corte muy particular. Existen algunos fundamentos de ello, que desarrollaré a continuación.

El primero surge de comparar los procesos inmigratorios de las provincias colindantes. En comparación con Chaco, Misiones o Santa Fe, Corrientes recibió una muy baja proporción de inmigrantes provenientes de Europa (Pérez Sosto 2000). Lógicamente, las olas inmigratorias no solo aportaban un aumento en la cantidad de mano de obra, sino que, con estos trabajadores llegaban también nuevas ideas políticas vinculadas al asociativismo, la promoción y desarrollo social y el cooperativismo.

El segundo reside en lo que muchos investigadores llaman identidad cultural, o matriz identitaria de una sociedad: aquel conjunto de construcciones, creencias y valores compartidos por una comunidad humana. Así, el conservadurismo, los lazos sociales interclase sustentados en patrones de semi-feudalismo, el caudillismo y el liderazgo paternalista, son factores que permanecen sin condicionantes según la perspectiva que sostiene gran parte de la comunidad científica de la región. Es Rosana Guber quien plantea una ruptura, o por lo menos un punto de atención sobre estas nociones. La investigadora sostiene que la conjunción de estos factores, (lo cultural) “no sería una



“superestructura” ni un dominio nítido de la realidad, sino una fuerza constitutiva de las formas de existencia sociales” (Guber 2001).

A estos dos fundamentos corresponde sumarle el proceso de conformación de una clase política ligada firmemente a los círculos de poder económicos de la provincia. Los sectores agrícola-ganaderos constituyeron a lo largo de la historia una verdadera fuente de poder ligado a lo territorial, y de allí provenían los principales exponentes del devenir político y social. La conjunción de estas condiciones colaboró en la construcción de un determinado tipo de trabajador, alejado del estilo fabril y/o cooperativista, para acercarlo más al modelo de peón de campo.

Por ello, se evidencia una importante relación entre la propiedad de la tierra y la “propiedad” en la política. En términos más específicos, entre la propiedad de los medios de producción y el acceso a las estructuras de poder. Tomando en cuenta esto Corrientes se encuentra ante una estructura productiva sustentada en un modelo de producción cuasi-feudal, “ya que la estructura de tenencia de la tierra es en su mayoría latifundista y por ello su estructura social es muy polarizada” (van Raap 2004: 181). Sumado a la baja capacidad tecnológica y formas no capitalistas de producción, la conjunción de estos factores permitiría manejos de poder y relaciones sociales con arreglos basados en relaciones de reciprocidad, amiguismo, cercanía, paternalismo, etc.

La articulación entre este poder “real” y el institucional, expresado en el Estado y sus estructuras, puede rastrearse al observar la dinámica de “alternancia” en el gobierno provincial. A fin de corresponder al período en análisis, presento a continuación la siguiente tabla, en la que organizo los distintos gobernadores a cargo del ejecutivo provincial y sus respectivos partidos, desde 1983 a 2017.

Tabla I. Gobernadores y adscripción partidaria durante el período 1983-2017.

| <b>Período</b> | <b>Titular</b>                                                    | <b>Partido</b>                                 |
|----------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 1983-1997      | José Antonio Romero Feris                                         | Partido Autonomista. PAL <sup>1</sup>          |
| 1997-1991      | Ricardo Leconte                                                   | Partido Liberal. PAL                           |
| 1991-1992      | Hugo Mancini                                                      | Gobierno Interino                              |
| 1992-1993      | Francisco de Durañona y Vedia –<br>Claudia Bello – Ideler Tonelli | Intervención Federal                           |
| 1993-1997      | Raúl Romero Feris                                                 | Partido Autonomista-Partido Nuevo <sup>2</sup> |
| 1997-1999      | Pedro Braillard Pocard                                            | Partido Nuevo                                  |
| 1999-2001      | Ramón Mestre – Oscar Aguad                                        | Intervención Federal                           |
| 2001-2005      | Ricardo Colombi                                                   | Partido Radical                                |
| 2005-2009      | Arturo Colombi                                                    | Partido Radical                                |
| 2009-2013      | Ricardo Colombi                                                   | Partido Radical                                |
| 2013-2007      | Ricardo Colombi                                                   | Partido Radical                                |

Fuente: elaboración propia

La dimensión política entonces, en términos de las reglas del juego (las instituciones tanto formales como informales, especialmente estas últimas), y las capacidades estatales derivadas de esta interrelación, arrojarán una serie de afectaciones sobre el subsistema de GFT, los que expondré en este segundo apartado.

<sup>1</sup> El Pacto Autonomista-Liberal constituyó un acuerdo de alternancia gubernativa entre los dos partidos de mayor tradición conservadora de la provincia.

<sup>2</sup> El Partido Nuevo (PaNu), creado en 1996, se estableció como “una nueva forma de hacer política”, y se fue constituyendo con el aporte de todos aquellos dirigentes de otros partidos (PJ, UCR, PL, PA, sectores independientes) que se plegaron a la propuesta de Raúl Romero Feris. El pragmatismo, el personalismo y hasta a veces cierto corrimiento de los mecanismos institucionales de funcionamiento del Estado fueron característicos de esta gestión (Ojeda, 2016).

## La trama formal

Las principales definiciones normativas que dan sustento legal al subsistema de GFT en el empleo público de Corrientes, descansan sobre dos normas organizadoras primarias: la Ley de Servicio Civil de la Provincia de Corrientes (Ley 4067, sancionada en 1986) y la Ley de Sueldos y Remuneraciones (Ley 3801, sancionada en 1983). Estas dos son las únicas y más importantes leyes que regulan la GFT. Sin embargo, su larga presencia (casi cuatro décadas), conlleva una serie de discusiones, repliegues y redefiniciones que no han sido recuperadas formalmente. Incluso se pueden verificar contradicciones entre ambas normas<sup>3</sup>.

A grandes rasgos, la ley de Servicio Civil de la Provincia define un escalafón, pero la escala salarial en vigencia está basada en otro escalafón no expresado en este Estatuto, y deriva de una ley de Sueldos y Remuneraciones sancionada en 1983 (tres años antes que el Estatuto). También pude detectar que hay porciones del articulado de la Ley de Servicio Civil que se encuentran sin reglamentar, aunque ello no implica la imposibilidad de su aplicación. La efectividad de la Ley estaría atada entonces a la voluntad del Poder Ejecutivo de convocar la implementación de los institutos que la conforman, dado que la técnica legislativa así lo habilita.

Las lecturas generales y agregadas, a partir de datos estadísticos fue otro de los ingresos a la problemática. De esta labor, que significó la elaboración de series dinámicas con fuente en datos salariales, pude analizar la evolución cuantitativa de la planta de agentes estatales.

Como primer punto, destaco la relevancia numérica de la planta permanente sobre la plantilla total de trabajadores del Estado. Esto podría indicar en cierta medida, una tendencia muy marcada hacia la formalización de los agentes. Y de manera complementaria, las mínimas restricciones existentes para generar designaciones en esa partida, solo ligadas a las posibilidades presupuestarias.

Asimismo, son considerables las reducciones que sufrió la planta durante períodos de Intervención Federal, situación que también se trasladó al nivel de los ingresos. Esto puede estar relacionado a la naturaleza de este tipo de gestiones, las cuales tienen por mandato sanear las cuentas provinciales (y en donde las erogaciones de personal suelen ser el ítem más importante).

Finalmente, en cuanto al nivel de instrucción de la plantilla de agentes estatales, casi el 40% no posee título o solo cuenta con el de nivel primario. Y otro 50% se reparte entre formación secundaria y universitaria.

El otro aspecto analizado correspondiente a la trama formal, tiene que ver con las formas que fueron asumiendo las estructuras orgánicas en los ministerios dependientes del Poder Ejecutivo. Sin embargo, estas definiciones, si bien procesos delineados formalmente, dan cuenta de una dinámica particular en la estructuración de las jerarquías. En la búsqueda de criterios administrativos racionales, que respondan a desarrollos planificados, noté que en el aumento o reducción de las estructuras organizacionales no se atienen a este tipo de consideraciones. También que no puede rastrearse una lógica racional en el desarrollo de las estructuras, y sí criterios direccionados y/o arbitrarios. La complejidad en el desarrollo de las estructuras orgánicas también es un punto para atender: se parte de estructuras sencillas a comienzos de nuestro período de análisis, para llegar a estructuras engrosadas de siete y hasta ocho niveles de autoridad.

---

<sup>3</sup> Un análisis más detallado de estos cruces podrá encontrarse en Ojeda, V. (2016) “Configuración de intereses en la gestión de la fuerza de trabajo en el ámbito público. Implicancias políticas e institucionales en la administración pública de Corrientes (1983-2012). Resistencia. IIGHI Ed.

## **La trama informal: el trabajo intermediado**

Como antropólogos, Schutz y Luckmann se enfocan en el nivel micro de la vida social. Sostienen que la vida cotidiana es aquella que expresa de manera más cabal el mundo de las instituciones, desde su aspecto informal (1973). Por lo tanto, aquello internalizado implica un modo de “explicar” ciertos fenómenos, y justificar las instituciones. Asimismo, opera como mecanismo de control de la acción humana (Berger y Luckmann, 2001).

En las aproximaciones realizadas a las formas de “gestionar” el trabajo estatal que sobrepasan lo establecido institucionalmente, encontré estrategias de lo más “creativas”. Recordemos que la GFT, además de estar constituida una serie de procedimientos para la organización de los trabajadores, implica una forma de pensar al trabajo y a los trabajadores. Una gestión que propicie la democratización de los espacios laborales y la emancipación de sus agentes articulará las estrategias y técnicas adecuadas para que esto acontezca. ¿Es posible que esta visión se articule con la noción de profesionalización de la función pública?

En las indagaciones realizadas, noté que las instituciones informales que intermedian en las formas de gestionar el trabajo inicialmente conspiran contra esta posibilidad. No obstante, tal como lo afirma Navarrete Ulloa (2016), y con quien coincido “el ámbito de lo informal no es espacio exclusivo de bajos instintos, pero para fines de estudio del poder sí es conveniente entender que es su espacio natural. En la informalidad se siembra y crece el rumor, la mentira y el engaño, aunque también la negociación y la concertación; pueden surgir redes de complicidad y criminalidad, como redes de cooperación y desarrollo” (p.288).

Los actores que forman parte de la GFT poseen un margen de decisión que aplican ante la necesidad de cumplir determinados intereses. La naturaleza de tales intereses estará fuertemente condicionada por el rol que sostengan los actores: un funcionario político pretenderá construir bases de poder, constituir lealtades, generar compromisos; un funcionario con responsabilidades de gestión sobre otras personas pretenderá establecer criterios para ordenar el trabajo, entre otros; un trabajador buscará optimizar su condición laboral. Todos estos intereses operan en conjunto y bajo criterios volátiles, en el marco de instituciones formales debilitadas.

De esta manera, y ante estas características, se genera una trama institucionalizada de manera informal que conforma una “forma de gestionar al trabajador”, aprendida por todos los integrantes de la organización y replicada de manera consuetudinaria. En palabras de Joan Prats I Catalá, es ese entramado institucional que no se agota en “el criterio constrictivo y/o racional”, sino que pone el acento “en la posibilidad de existencia de actores y reglas informales, las cuales influyen en la institucionalidad otorgándole una fuerza considerable: estas reglas informales constituyen el verdadero sistema de incentivos por el cual los agentes operan ante las características de su entorno” (Prats I Catalá 1998: 596).

Entiendo que esta forma de operar de los actores ante las características del entorno responde a causas estructurales. No podría analizarlas en función de elementos morales o éticos. Incluso respecto de los márgenes de acción sobre los que se manejan los trabajadores, hay una persistente alusión a la forma en la cual está configurado el trabajo, el cual además ofrece pobres compensaciones salariales y menores recompensas simbólicas. Existe por lo tanto una configuración de intereses que, si bien no coincidentes, no determinan patrones de conflictividad que afecten de manera desestabilizante la GFT.

Esta configuración de incentivos, en donde actores y reglas informales confluyen, conforma gran parte de la realidad de la GFT en la administración pública de Corrientes. Estos intereses se distribuyen en sentidos diversos, contradictorios, conflictivos muchas veces, aunque igualmente le proveen una argamasa al sistema que le permite mantenerse operando. Con sus vicisitudes y contingencias, es innegable que durante el período estudiado, el subsistema de GFT mantuvo a la fuerza de trabajo organizada y prestando servicios. En cierta forma son también esos intereses, sustrato de las instituciones informales, los que otorgan esta operatividad, o cierta forma de operatividad.

Se trata entonces de pensar esta construcción de redes que sustenta la GFT, desde una “dimensión simbólica constructora de significados”, producto de prácticas concretas, en donde la praxis particular del trabajo se desarrolla en un espacio en donde se forjan relaciones sociales que se incorporarán como formas simbólicas “no sólo dando forma a diferentes valores y visiones del mundo, sino como resultado de las acciones vinculadas a la organización de la vida a la que pertenece una cierta comunidad” (Geertz 1993, en Drolas, Lenguita, Montes Cató y Wilkis).

Amigos, parientes, conocidos, padrinos, todos ellos componen un universo de agentes facilitadores, no sólo del ingreso al empleo público, sino también de la vida dentro del mismo. Pudimos constatar que, ante las características del sistema, los ajustes necesarios para permanecer e incluso progresar en el mismo estarán en estrecha consonancia con el establecimiento de redes que apoyen estos objetivos. ¿De qué forma actúan estos agentes? ¿Qué intereses los motivan?

Dependiendo de la naturaleza de la posición que se ostente dentro de la estructura de poder del empleo público (e incluso por fuera de él, en la estructura de poder social y económico correntino), serán los intereses que se persigan. Por lo tanto, las vías que se habilitan para la circulación de la intermediación siguen patrones de relación determinados por la cercanía, la familiaridad, la relación con políticos o estructuras partidarias, y/o lazos de conocimiento/confianza. En el núcleo de estas relaciones operan no sólo los componentes relativos a la tradición, la cultura y/o la historia compartida. Sostener que estos son los aspectos que delinear y habilitan la institucionalización de la intermediación, sería permanecer en un plano ajeno a la lógica de los intereses. Se instalaría la “responsabilidad” de una determinada configuración laboral a una superestructura de naturaleza dada, en la cual no es posible intervenir.

### **Un cierre parcial**

Desde esta propuesta pretendí vincular la naturaleza de los intereses que operan en la GFT con la generación y refuerzo arreglos institucionales, formales e informales, presentes dentro de la administración del Estado. Por lo tanto, procuré dinamizar la visión que se establece tradicionalmente respecto de los procesos administrativos y de gestión, los cuales se analizan desde la lógica funcionalidad-disfuncionalidad, sin tomar en cuenta el sustrato de producción, el *feedback* de base. Esa descripción del territorio, la cartografía básica de la administración pública generalmente ha sido olvidada, por lo menos en los estudios a nivel subnacional. Se la ha considerado como un espacio altamente burocratizado cuando, desde los parámetros de organización de la GFT repasados tan rápidamente en esta ponencia, puedo sostener que son otros los criterios que median en la conformación del sistema administrativo. Sin embargo, este estudio aún en curso, que no pretende establecer generalizaciones, sí busca abrir el debate y proponer la ampliación de las líneas de investigación en este sentido.

## Bibliografía

- Alonso, G. (2006a). *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. En IV Congreso Argentino de Administración Pública. Panel : Capacidades Estatales : debate teórico y metodológico. Buenos Aires.
- CLAD. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003
- Drolas, A. M., Lenguita, P., Montes Cató, J. y Wilkis, A. (2005). Una aproximación teórica a la relación entre trabajo y cultura. Documentos del CEIL-PIETTE. Buenos Aires.
- Evans, P. (1996) El Estado como problema y como solución. En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (pp.21-58) Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Guber, R. (2000). La Dimensión Cultural de la Crisis en Corrientes. En Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión Digital.
- Navarrete Ulloa, C. (2016) Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal. En *Perfiles Latinoamericanos*, 24(47). Flacso México. pp. 283-306
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* N°128. 62-87.
- Ojeda, V. (2016) *Configuración de intereses en la gestión de la fuerza de trabajo en el ámbito público. Implicancias políticas e institucionales en la Administración Pública de Corrientes (1983-2012)* Resistencia, IIGHI Ed.
- Pérez Sosto, G. (2000) Relación entre sociedad civil y clase política en un contexto de crisis: El caso correntino. Un análisis cualitativo desde los discursos de los actores sociales. En Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión Digital
- Prats i Català, J. (1998) Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (589-616) Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Rodríguez, J.R. (2012, noviembre) *Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales*. En Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur". Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Universidad de la República. Salto, Uruguay.
- Schutz, A. (1973). El mundo de la vida cotidiana y la actitud natural. Las estructuras del mundo de la vida (pp. 25-40). Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Schutz, A. y Luckmann, T. (2001). Las estructuras del mundo de la vida. Buenos Aires: Amorrortu.
- Solís Carnicer, M. (2013) Algunos rasgos de la política en la provincia de Corrientes durante el siglo XX. En Ramírez, M., Monzón N., Claret R., Contreras, I., Belinghier. Corrientes en Cifras. Recopilación y compilación estadística para la interpretación de la situación actual. (pp. 37-43) Universidad Nacional del Nordeste. Editorial ConTexto.
- Thwaites Rey, M. (2001) Tecnócrata vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración. *Revista Encrucijadas* N° 6. UBA. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/Documentos/THWAITES%20REY,%20Mabel%20-%20Tecnocratas%20vs%20Punteros.pdf>
- Thwaites Rey, M. (2002) *La calidad de la gestión pública*. En I Encuentro de Universidades sobre Economías Regionales en el marco del Plan Fénix. Buenos Aires, Argentina.
- Van Raap, V. (2004) Corrientes: desempleo y estrategias de subsistencia. En Panaia, M. (comp.) *Crisis Fiscal, Mercado de Trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste Argentino*. Buenos Aires: La Colmena.
- Weber, M. (1991) *¿Qué es la Burocracia?* Buenos Aires: Siglo Veinte.



# Relevamiento sobre condiciones y medio ambiente de trabajo durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires. Análisis de resultados

María Laura Pagani  
María Eray Arce  
María Agustina Cacault  
Marcos Andrés Contardo

## 1.- Presentación

La actual situación generada por el COVID-19 es un emergente nuevo e inesperado al que se enfrentan las administraciones estatales y que exige un desafío de reorganización de sus entramados institucionales que se traduce en nuevas formas de adaptar y organizar el trabajo, la realización de protocolos, los ajustes en los procedimientos y el diseño de nuevas líneas estratégicas para garantizar la continuidad de los servicios y acciones que brindan los distintos organismos a la ciudadanía. Como afirma Oszlak, *“ante la súbita necesidad de aislamiento preventivo de grandes masas de población, el trabajo remoto pasó a ser, en numerosas actividades, la única forma viable de dar continuidad a gran cantidad de trabajos en los sectores privado y público”* (2020: 10).

Desde el inicio de la situación de emergencia sanitaria, la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup> adoptó una posición institucional orientada al cuidado de la salud y la seguridad de las personas que conforman la organización y de los y las ciudadanos/as a quienes la organización brinda servicios, adoptando de manera temprana un esquema de virtualización de las principales actividades que el organismo lleva adelante y que se mantiene a la actualidad.

En este contexto y habiendo pasado los primeros meses de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) mediante la implementación de trabajo de manera remota, la Fiscalía decidió llevar adelante un relevamiento cuantitativo y cualitativo orientado a conocer las formas de organización y la modalidad que adoptó su personal respecto al trabajo a distancia, la manera en que se establecieron los recursos para su

---

<sup>1</sup> La Fiscalía de Estado ejerce la defensa del patrimonio del Fisco. Por mandato constitucional y legal representa a la Provincia, sus organismos autárquicos y cualquier otra forma de descentralización administrativa en todos los juicios en que se controviertan sus intereses, cualquiera sea su fuero o jurisdicción. Paralelamente, ejerce el control de legalidad de las actuaciones administrativas cuya resolución pudiera afectar la hacienda pública. El rol que actualmente desempeña da cuenta del desarrollo evolutivo de sus funciones institucionales, incorporando nuevos enfoques en la defensa de los intereses provinciales (Fiscalía de Estado, 2016).

realización y se pautaron acuerdos y alcances para el desarrollo de las tareas sustantivas durante el ASPO. Dicho estudio estuvo a cargo del equipo de trabajo de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado<sup>2</sup> y contó con una asistencia del Cuerpo de Expertas y Expertos de la Subsecretaría en Empleo Público y Gestión de Bienes de la provincia de Buenos Aires. El propósito de este se orientó a identificar aspectos que pudiesen ser mejorados en el contexto actual y elaborar recomendaciones de utilidad para el futuro de la Institución y el bienestar de las personas que la conforman (Fiscalía de Estado, 2020; 2020a).

En la presente ponencia se describen los resultados de la encuesta de teletrabajo implementada entre junio y julio de 2020, así como los puntos de vista de los y las responsables de equipos de trabajo, que incluyeron la realización de veinte (20) entrevistas a autoridades superiores, subsecretarios/as, delegados/as fiscales, directores y directoras de distintas áreas. Se consideró relevante contar con la visión de estos entrevistados/as, entendiendo el papel central que los/as mismos/as cumplen para el logro de los objetivos institucionales (Giménez, 2020). La integración de los datos provenientes tanto de las encuestas como de las entrevistas a autoridades permitió indagar en aspectos vinculados a las relaciones interpersonales, la toma de decisiones y la comunicación con el personal.

La preocupación de la organización por conocer el modo en que se está desarrollando el trabajo desde los domicilios y la percepción de los y las trabajadores/as sobre la situación actual, el contexto, su entorno familiar y laboral, se encuentra en línea con otros relevamientos recientes sobre la situación actual (Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina, 2020, 2020a, 2020b; CIPPEC, 2020; OGYPP, 2020; UNICEF, 2020; Goren, Jerez y Figueroa, 2020, entre otros).

Siguiendo esta línea, se destaca la relevancia de las implicancias de este estudio en cuatro sentidos. En primer lugar, por el nivel de cobertura en la tasa de respuesta entre los y las agentes del Organismo; 519 trabajadoras y trabajadores de la Fiscalía de Estado -sede central y delegaciones fiscales, lo que representa un 61.2% de la población del organismo con una cobertura sobre el total de áreas y delegaciones que lo componen-. En segundo término, por el diseño metodológico integral, orientado a combinar estrategias de relevamiento cuantitativas (encuesta) y cualitativas (entrevistas en profundidad). En tercer lugar, este abordaje integral del fenómeno de estudio, implicó una mirada amplia para el desarrollo del relevamiento, que incluyó aspectos vinculados a la organización del trabajo, relevando a su vez aquellas dimensiones vinculadas a las condiciones en las que los y las trabajadores/as se encontraban realizando el trabajo, ponderando específicamente cuestiones vinculadas a la organización de los hogares, la combinación de tareas laborales y de cuidado desde una perspectiva sensible al género y la salud y seguridad de quienes componen la Fiscalía (Gaebler Santelices, 2020; Oszlak, 2020). Finalmente, por el potencial en el uso de la información para la toma de decisiones, ya que el informe permite -a partir de los emergentes de este período- contar con datos pertinentes para la elaboración de estrategias de mejora sobre las condiciones laborales a corto, mediano y largo plazo.

## **2.- Metodología**

En primer lugar, se diseñó un cuestionario *online anónimo* que se orientó a conocer la vivencia personal de quienes conforman la Fiscalía de Estado y la forma en que cada

---

<sup>2</sup> Formaron parte del equipo que llevó adelante este relevamiento: Abog. Eugenia Mara Cardelli, Abog. María Belén Vázquez, Lic. Hernán García Zúñiga, Abog. Julián Lopardo, Lic. Romina Erica Barrera, Lic. Matías Arrieta, Mg. Juan Andrés Amor, Pablo Tocci y Abog. Juan Sartor.



integrante de los equipos de trabajo se adaptó a la modalidad a distancia, incorporó los recursos para su realización y estableció nuevos acuerdos y pautas de trabajo en el contexto de sus hogares.

Dicho instrumento se estructuró en cuatro bloques: la caracterización de los y las participantes, la composición de los hogares, la organización del trabajo y la percepción sobre el contexto y aspectos subjetivos. Estos bloques están compuestos por 51 preguntas estructuradas, mayoritariamente cerradas, con categorías dicotómicas y otras de opción y de respuesta múltiple. Si bien el eje principal del cuestionario estuvo centrado en la organización del trabajo, se consideró relevante la incorporación de aspectos orientados a reponer la experiencia del teletrabajo desde una mirada integral, privilegiando la incorporación de la perspectiva de género en todo el cuestionario, así como de la salud y la seguridad de los y las trabajadores de la Fiscalía de Estado, en coincidencia con aspectos estratégicamente relevantes en la organización.<sup>3</sup>

La encuesta tuvo como universo a la totalidad de las y los trabajadores de la Fiscalía de Estado que se desempeñan tanto en la sede central del organismo como en sus delegaciones distribuidas en toda la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Se obtuvo una alta tasa de respuesta del 61,2 % (519 personas) y se destaca la cobertura de la encuesta que se logró no solo teniendo en cuenta al personal, sino una cobertura institucional (en distintas proporciones) sobre la totalidad de las áreas y delegaciones de la Fiscalía.

En segundo lugar, las entrevistas realizadas a autoridades se llevaron adelante durante el mes de julio por medio de una plataforma de videoconferencia, a partir de un guión de preguntas orientado a conocer las distintas formas de organización y las pautas que se establecieron para el desarrollo del trabajo durante el ASPO, cuáles fueron los factores que se tuvieron en consideración para establecer circuitos y/o pautas de trabajo, la identificación tanto de dificultades como de aspectos positivos que favorecieron -o no- la organización y continuidad laboral, las valoraciones de la experiencia personal y en cuanto a su rol institucional y finalmente los aprendizajes y las recomendaciones. Dichas entrevistas fueron realizadas por dos personas, una perteneciente a la institución y una externa, en el marco de la asistencia técnica mencionada, con el propósito de garantizar al mismo tiempo un espacio de confianza y una mirada crítica, necesaria para llevar este análisis organizacional (Kriger y Fassio, 2016).

### **3.- Caracterización de las y los encuestados y sus hogares**

Uno de los primeros aspectos que buscó relevar el cuestionario aplicado, fue conocer la caracterización de las y los encuestados y la conformación de sus hogares, para dar cuenta del contexto en el que los y las trabajadores se encuentran desarrollando las actividades laborales de manera remota.

El 56% de quienes respondieron la encuesta son mujeres y el 44% varones. En el 33,5% de los casos, se trata de personas entre 38 y 47 años, siendo 44 la media del universo. Se trata de una población altamente calificada y profesionalizada, dado que el 73% de quienes respondieron la encuesta cuentan con estudios universitarios completos o más.

En términos de antigüedad, el 34,3% tiene entre 10 y 19 años en el organismo, con una antigüedad promedio de 11 años, dato relevante para pensar aquellos aspectos que favorecieron se repliquen los procesos de trabajo desde los hogares, tanto por el

---

<sup>3</sup> Ver Plan Estratégico 2016-2020 de la Fiscalía de Estado <http://www2.fepba.gov.ar/wp-content/themes/jupiter-child/assets/plan-estrategico/plan-estrategico-2016-2020.pdf>

conocimiento de los procedimientos de trabajo, como por el manejo y las habilidades necesarias para el desarrollo del mismo mediado por aplicaciones informáticas, así como también en virtud del compromiso y el sentido de pertenencia hacia la institución, que se traduce en algunos de los resultados identificados en el relevamiento.

Al consultar a los y las encuestados por la composición de sus hogares, se observa que el 86% de las personas conviven con al menos una persona. Entre las personas convivientes, en el 89,3% de los casos se trata de adultos/as; en el 42,3% de al menos un/a adolescente y el 48,5% lo hacen con al menos un niño/a, lo que implica que el 74% de las personas encuestadas convive con al menos un niño/a o adolescente. Asimismo, dentro del conjunto de hogares compuestos por un adulto con niños, niñas y/o adolescentes a cargo, es decir hogares monoparentales/marentales, el 72,1% pertenecen a hogares con adultas mujeres a cargo.

Entre los y las encuestados/as que viven con al menos una persona en su hogar, el 23% señaló que alguna/o de los/as convivientes requiere atención o cuidados especiales; mientras que esta demanda asciende al 45,9 % en los casos en que es necesario atender o brindar cuidados especiales a personas con las que no conviven (personas con discapacidad, adultos mayores, etc.) durante el ASPO. Estas situaciones se profundizan en el caso de las mujeres, quienes manifestaron tener que atender o brindar cuidados especiales a personas con las que conviven en un 57,3% dentro de este grupo y en un 53,8% a personas con las que no conviven, con una diferencia porcentual con los varones de entre 14 y 7 puntos, respectivamente.

En este mismo sentido y para analizar las condiciones de organización del trabajo en los hogares, se indagó por las personas adultas que en el mismo hogar se encontraban realizando trabajo a distancia. El 66, 2% de las personas manifestó que al menos un adulto conviviente se encuentra realizando trabajo de manera remota en simultáneo (el 52,7% señaló que lo realiza al mismo tiempo a veces y el 41,6%, siempre).

Finalmente, el 44% de los casos manifestó, además, estar realizando actividades laborales en simultáneo (dentro de este grupo, el 56,1 % de los casos se trata de varones y en el 43,9 % se trata de mujeres), vinculadas al desarrollo de la actividad profesional de manera privada, la docencia, entre otras.

#### **4.- Principales resultados**

##### **4.1.- La organización del trabajo**

En primer lugar, se observa que durante el período analizado ha predominado una organización del trabajo de forma virtual en los domicilios. En este sentido, el 80, 9% de las personas que respondieron la encuesta se encontraban al momento del relevamiento, trabajando de manera remota en sus hogares.

Asimismo, se identificaron una serie de casos donde las características del proceso de trabajo requirieron -a algunas áreas o agentes- la combinación de trabajo remoto y guardias mínimas presenciales durante el aislamiento. Esta presencia se realizó de forma excepcional y combinada con estrategias de trabajo remoto. En aquellos trámites puntuales en que se requería la presencialidad por el soporte de la información, se establecieron guardias mínimas, rotativas y con procedimientos para el desarrollo de las actividades de manera segura.

*“La mayor parte del equipo de trabajo se encuentra realizando tareas de teletrabajo desde el inicio de la cuarentena. El problema se suscitó cuando empezaron a judicializarse algunos expedientes cuyas notificaciones llegaban en papel. En ese momento y para la tramitación de los expedientes en soporte papel, implementamos un*

*esquema de guardias presenciales con presencia de abogados relatores, el Secretario Letrado y el Subsecretario”. (Entrevista N° 4)*

Por su parte, si bien en las delegaciones se registraron realidades contextuales heterogéneas -especialmente entre aquellas del interior y las pertenecientes al circuito del AMBA- se mantuvo la misma tendencia a la virtualización de las actividades laborales, concurriendo sólo en caso de necesidad para la búsqueda de antecedentes, por razones informáticas o para controlar la llegada de cédulas y de notificaciones.

*“A veces tenemos que ver las carpetas y por eso vamos a la delegación a buscarles carpetas a los abogados. Ese trabajo lo hago yo porque no quiero poner en peligro a la gente”. (Entrevista N° 9)*

Con relación a las tareas, se identificó en las entrevistas realizadas una alta continuidad de las actividades sustantivas del organismo. El 68,8% de las personas encuestadas manifiestan haber realizado las mismas tareas que realizan en sus lugares de trabajo con adaptaciones, mientras el 20,6% identifica haber realizado exactamente las mismas tareas que realizaba en su lugar de trabajo, aspecto que da cuenta que existen áreas y procesos completos de trabajo que pudieron replicarse de manera automática desde el inicio del ASPO, sin interrupciones.

Para realizar estas adaptaciones, en las primeras semanas la organización se enfocó en la elaboración de esquemas de organización y pautas de trabajo orientadas a replicar o revisar los procedimientos que se realizaban en la presencialidad, de manera remota. Estos aspectos fueron fundamentalmente importantes en los casos en que los procesos de trabajo no se encontraban -al momento del ASPO- completamente digitalizados.

*“Para esta etapa armamos ocho protocolos de trabajo y un instructivo de trabajo (...) Algo que me preocupaba era cómo replicar el circuito de revisión y de firma existente en el formato presencial. Los protocolos los armamos de cero, volcando la actividad presencial a la modalidad virtual. Corrección, visado, firma. Establece pautas de comunicación y alertas. Después tuvimos que hacer un protocolo de cédulas y de notificaciones porque en la actividad presencial las recibimos del registro de juicios y las volcamos en una agenda diaria. Armamos un protocolo para el envío de vencimientos del día (...) Hicimos otro protocolo para digitalizar, vía GDEBA, los pedidos de fondo”. (Entrevista N° 5)*

#### 4.2.- La comunicación laboral

Fue importante, a su vez establecer nuevas pautas y formas de comunicación, orientadas a garantizar la celeridad de los circuitos, especialmente para abordar la gran cantidad de trámites de necesidad pública en el contexto de emergencia. En esta línea, se relevaron diversas formas de comunicación laboral, donde se registró un uso intensivo del WhatsApp (utilizado en el 94,9% de los casos) tanto para facilitar intercambios y consultas, como herramienta para adaptar los circuitos de trabajo.

*“Yo creé al momento de arrancar esto un grupo de WhatsApp entre todos (...) Ahí nos llega la información que centraliza un compañero, que se encarga de recibir las cédulas y distribuirlas, nos informa qué nos fue subiendo a cada uno. A su vez lo manda a los correos de cada uno y cada uno lo sube a la plataforma y ahí los empezamos a trabajar. Nos manejamos de esa manera muy bien”. (Entrevista N° 8)*

También se evidencia en los casos de quienes coordinan grupos de trabajo la multiplicidad de medios de comunicación que se sostienen para mantener contacto para la organización de los equipos a su cargo y también entre pares y con autoridades superiores.

*“Tengo un grupo de WhatsApp institucional para enviar pautas de trabajo y listado de vencimientos. Más uso de teléfono privado para las cuestiones puntuales. Después se hicieron dos grupos de zoom, uno con directivos para definir cuestiones de organización; y otro con agentes para explicar modalidad de trabajo y para que el abogado también pueda decir cómo ve la modalidad de trabajo. Hay grupos de WhatsApp entre grupos, al interior de los temas para reponer lo de la grupalidad”.* (Entrevista N° 5)

Como resultado de esta comunicación fluida, el 87% de los y las encuestados/as, manifestaron haber recibido la orientación necesaria para el desarrollo de sus actividades (entre total y parcialmente). En esta línea, los requerimientos fueron recibidos en un 54% de manera diaria (especialmente vinculados a las áreas judiciales y administrativas) y el 33% expresó haberlos recibido sin periodicidad establecida.

Las plataformas de videoconferencia fueron una novedad dentro de los procesos de trabajo y fueron utilizadas en el 41,6% de los casos, tanto para la realización de reuniones, como facilitador para mantener los vínculos sociales en torno al trabajo, dentro de las diferentes áreas y delegaciones. La dimensión social de los vínculos laborales fue abordada en distintas entrevistas donde se identificaron fuertes lazos sociales en los casos de los equipos que trabajan juntos hace muchos años y que mantienen vínculos sociales y de amistad por fuera del organismo.

*“El zoom lo hemos usado para fines exclusivamente sociales, encontrarnos y ver cómo estábamos. La verdad es que se extraña mucho eso. Nosotros pasamos mucho tiempo juntos y hace mucho tiempo así que se extraña mucho (...) Más que nada esto que te digo de las veces que nos juntamos por zoom, que fue en dos o tres oportunidades, que fue más que nada para vernos las caras”.* (Entrevista N° 12)

Este aspecto, a la vez personal y social de la comunicación laboral, permitió a quienes conducen los equipos, mantener las pautas de cuidado y acompañamiento, en los casos en que las mismas ya estaban presentes en la presencialidad.

*“Estamos en contacto permanente, por lo menos yo nunca he dejado de tener contacto con cada uno. Les pregunto cómo están, cómo están de salud, cómo les va en las cosas. Me entero que hay algunos que están embarazados... en fin. Hay veces que estamos bien, hay veces que estamos mal, pero vamos bien. Conmigo tienen una relación particular en la oficina, no sé si será que hace muchos años que nos conocemos, pero me comentan todo. Yo estoy enterada de todo”.* (Entrevista N° 17)

Finalmente y si bien los múltiples canales de comunicación facilitaron el pasaje de la presencialidad a la virtualidad para el desarrollo de las tareas laborales, fue posible advertir en distintas entrevistas y encuestas, que dicha multiplicidad devino en “una demanda constante” y una imposibilidad para “poder cortar” la jornada laboral. Esta irrupción de nuevas modalidades de comunicación, formaron parte de recomendaciones a la institución para evitar la sobrecarga de los y las agentes del organismo.

#### 4.3.- Jornada y horario laboral

Una de las principales características del período, percibidas tanto entre los y las trabajadores como especialmente en los cargos de conducción, es el desplazamiento de la jornada y del horario laboral, que se explica principalmente por la necesidad de combinar -la mayoría de las veces de manera simultánea- actividades laborales, domésticas, de atención o cuidado de familiares a cargo y de enseñanza de niños, de niñas y de adolescentes. En esta línea, se observa de manera general una percepción sobre el cambio en la disponibilidad laboral, que ahora resulta difícil circunscribir a un horario preestablecido.

*“Lo que no se previó y para mí es un tema importante, es el tema del horario. Para mí es central. No tanto del horario como de poder tener cierta certeza de qué es lo que se espera. Yo desde hace un tiempo vengo trabajando con los profesionales el trabajar por objetivos: mientras sus causas estén llevadas en tiempo y forma, el tema horario pasa a segundo plano. Ahora el administrativo no. El tema horario siempre es central. Este tema está medio pendiente, lo hablamos, tenemos pautas de respetar el horario habitual, pero dado que tenemos restricciones respecto de la disponibilidad de los recursos, cada uno trabaja cuando puede. Tratamos de no trabajar en la urgencia, pero esto a veces se complica. A veces hay gente que trabaja a la noche, a veces hay gente que trabaja a la mañana, a veces cuando puede... la pauta de compañerismo que se pautó es no pasar nada a último momento para no tener que resolver sobre lo urgente. (Entrevista N° 6)*

La fragmentación en la disponibilidad del horario laboral fue uno de los aspectos subrayados por quienes conducen equipos, dado que impacta principalmente en aquellos/as que tienen a su cargo circuitos de revisión y de firma de los trámites, que continúan hasta la noche, los días de fin de semana y los feriados.

*“Con este esquema de trabajo, tenemos casi todo el día ocupado. Al haber tanta gente con horarios dispares, estás todo el día. Arrancamos temprano con algunas cosas y terminamos tarde (...) Parece que trabajás relajado pero trabajás todo el día. A mí a las 8:30 me empiezan a llegar las cédulas y de ahí no para a veces hasta las 23 horas. Yo me voy acomodando, a la mañana hago una cosa, al mediodía hago otra cosa, a la tarde otra y a la noche otra. Todos hemos ido poniendo franjas para las distintas cuestiones”. (Entrevista N°1)*

Del relevamiento surge que las personas trabajan en mayor número durante la mañana y la tarde (90,5% y 72,5% respectivamente) y que esta dedicación horaria se realiza principalmente de manera fragmentada (62,5%), a medida que avanza la jornada laboral. Dicha fragmentación debe ser entendida principalmente por la dedicación simultánea de actividades laborales, domésticas, de enseñanza y de cuidado, afectando principalmente al grupo de trabajadoras que representan el 58,5% de estos casos (con una diferencia de 17 puntos porcentuales respecto de los varones).

#### 4.4.- Percepción sobre el volumen de trabajo

Si bien el 47,6% de las y los encuestados manifiesta que el volumen de actividades laborales se mantuvo y el 30,2% que el volumen de tareas bajó; el 40,5% de las personas considera que estas tareas requieren mayor tiempo que antes. Esta percepción se profundiza en el grupo de las mujeres (que representan el 60,5 % de los casos), quienes respondieron que las tareas les llevan más tiempo que antes, con una diferencia porcentual de 21 puntos respecto de los varones.

En las entrevistas se identificó que esta situación se relaciona principalmente con aquellas tareas que implican la coordinación con otras personas o áreas o de intervenciones o consultas que antes se realizaban de manera inmediata en las oficinas y que ahora se hacen en diferentes momentos del día y por distintos medios de comunicación, complejizando la tarea, sobre todo en las líneas intermedias.

*“Yo sé que ahí un poco se complica la conexión remota, por el tema de lo que es los informes internos que tenemos que hacer para consentir una sentencia, hacer un informe interno. Eso es otro... implica... se sobrecargó la actividad de los cuadros intermedios porque ellos tenían que organizar una parte esencial, sino también accesorio, de informes, de cómo fundar un escrito, de que argumentos...”. (Entrevista N° 20)*

Asimismo, se registraron otros casos donde esta modalidad permitió organizar las tareas de forma diferente, valorizando otras formas de trabajo en este contexto.

*“Está más compacto el tiempo de trabajo, termino sintiendo que no pare en toda la mañana de 8 a 11, nadie me interrumpe como en Fiscalía que te abren la puerta. El trabajo es más intenso. El WhatsApp es un temita, eso se hace intenso, son del laburo no están en silencio, me piden la firma de algo. En el despacho nunca me pasó de estar toda la mañana sentada trabajando, siempre hay algo, ¡acá no me paré! (risas). (Entrevista N° 10)*

En relación con el volumen, en las entrevistas se observó que para ciertas competencias aumentó el cúmulo de trabajo, debido principalmente a la criticidad en el contexto de actual emergencia sanitaria, aspecto que pudo haber sobrecargado a distintos grupos o áreas, dado que estos temas fueron tratados como prioritarios, estableciéndose circuitos de urgencia para el tratamiento de estos.

*“La nuestra es una de las delegaciones con incremento en el volumen de amparos. Hoy por ejemplo tenemos cinco amparos trabajando al mismo tiempo. Amparos de los hospitales, contra los geriátricos, los de los remedios (...) La pandemia se está sintiendo mucho en estos lugares, por eso aumentan mucho los laborales, los amparos. Esto implica un esfuerzo grande de nosotros y de los juzgados”. (Entrevista N° 9)*

En algunos casos, el aumento del volumen de trabajo y la criticidad de estos procesos, presentó un desafío doble para las autoridades y los grupos de conducción a la hora de asignar el trabajo entre los equipos. Se observa en algunos casos, la preocupación por la asignación equilibrada de trámites, a la vez que por el corrimiento de la jornada laboral y la sobrecarga vinculada a la necesidad de combinar tareas laborales y de cuidado, aspecto que fue puntualmente abordado en un informe específico (Fiscalía de Estado, 2020a).

*“(...) tengo un cuadernito donde veo el trabajo, voy respetando que le toque uno a cada uno. No voy siguiendo orden exacto por el tema de la materia o porque sé que alguno está sobrecargado, voy viendo artesanalmente a quién asigno. Claramente con el correr del tiempo veo cual es el mejor horario y donde rinden más. (...) Yo a través del sistema puedo ver cuántos expedientes tiene cada uno. Es un criterio que voy teniendo en cuenta, equilibrar. No sobre cargar, tampoco premiar al que no saca expedientes y darle a otro. Entonces ha pasado alguna vez que si veo que se empiezan a acumular expedientes... es difícil porque no se puede charlar cara a cara para ver qué pasa. Pero cuando tengo una situación así, que vemos que se empieza a acumular un cúmulo más de lo habitual, intentamos ver a través del secretario letrado, qué está pasando, algunas abogadas tienen nenes chiquitos, otras en edad escolar que le usan la computadora. Son cuestiones que tengo que ver puntualmente”. (Entrevista N° 2)*

Así como se detectaron grupos que vieron aumentado el volumen de trabajo y criticidad en los procesos de manera exponencial, durante las entrevistas se constató que otras áreas y grupos vieron reducido su caudal de trabajo por las limitaciones establecidas en las distintas etapas del ASPO por el poder ejecutivo y judicial. En estos casos, se analizó la situación como oportunidad para revisar procesos y volumen de trabajo pendiente y actualizar tareas que en la cotidianeidad no es posible llevar adelante por las urgencias diarias.

*“La reducción del volumen de trabajo por la situación del Poder Judicial fue aprovechado para hacer una revisión general sobre el estado de las causas y la asignación de las causas entre abogados (...) Se aprovechó la reducción del volumen de vencimientos para darle mejor calidad a los escritos importantes por la existencia de mayor tiempo disponible”. (Entrevista N° 13)*

#### 4.5.- Disponibilidad de instrumentos y elementos de trabajo

En relación con la organización laboral, la encuesta indagó acerca de la disponibilidad de instrumentos y elementos de trabajo y su uso compartido con miembros del hogar. En este sentido se destaca que el 50,4% de las y los agentes comparten el principal elemento de trabajo (pc) con otros integrantes de la familia (para actividades escolares y/o la realización de trabajo a distancia en simultáneo) y el 48% no dispone de espacio exclusivo para realizar el trabajo y cuando lo tienen, es compartido (39, 9% de los casos). Este aspecto fue especialmente considerado al momento de establecer recomendaciones para la provisión de recursos, dado que si bien la mitad de los y las trabajadores/as señaló que debe compartir elementos y espacios de trabajo -en aquellos hogares donde vive más de una persona- esta tendencia se observa especialmente en el caso de las mujeres que los comparten con una diferencia de entre 7 y 10 puntos porcentuales respecto de este mismo grupo de varones<sup>4</sup>.

La situación antes descrita parecería no haber implicado, desde el punto de vista de quienes conducen equipos, impedimento para el cumplimiento de las actividades y en consecuencia, en muchos casos se señaló la predisposición a la colaboración entre compañeros y compañeras y la flexibilidad para la realización de las tareas en diversos horarios.

En cuanto a la calidad de los equipos utilizados en las casas, la mayoría valoró sus equipos como buenos (51,6%) y muy buenos (31,8%) y sólo se detectaron algunas situaciones puntuales en las entrevistas en las que existieron dificultades con la calidad, la actualización o la disponibilidad de los equipos que -según el relevamiento- fueron resueltas con la colaboración del área informática, de las y los compañeros del área o de sus autoridades. En ninguno de los casos este elemento apareció como obstaculizador del cumplimiento de la tarea.

#### 4.6.- Valoración de la experiencia de trabajo a distancia

La percepción general acerca de la experiencia del trabajo a distancia fue valorada en un 85% como buena y muy buena. Entre los aspectos positivos en la encuesta se destacan principalmente el poder elegir el horario para realizar el trabajo, el poder estar cómodo/a en el hogar y evitar el costo y las dificultades de movilidad y transporte, en consonancia con los emergentes dentro de otros relevamientos similares (OIT, 2019).

---

<sup>4</sup> Desde una perspectiva sensible al género, se entiende que la distribución inequitativa de los recursos materiales disponibles para trabajar al interior de los hogares, suelen tener efecto, no sólo en la cantidad de horas que la mujer puede destinar a sus obligaciones laborales, sino también a la calidad con que puede hacerlo. *“El trabajo de la mujer llevado a cabo en el hogar a menudo se percibe como poco serio. En cuanto al espacio que ocupan, mientras que los hombres teletrabajan en espacios profesionales dedicados a ello como oficinas o estudios dentro de la vivienda, las mujeres tienden a conformarse con espacios domésticos compartidos como la mesa de la cocina o la del salón”* (Pozzi, 2020, s/p). Así, uno de los problemas de especial relevancia en tiempos de ASPO, es la mezcla de espacios y la distinta distribución de mujeres y hombres en los mismos, dado que *“se ven diferentemente afectados por la mezcla de espacios, pues ellos se encuentran más interferidos por el trabajo cuando se encuentran en familia y ellas más interferidas por la familia cuando realizan tareas laborales”* (Ingeniería social, 2020, s/p).

Durante las entrevistas y en términos de la organización laboral, se valoró positivamente el hecho de haber podido cumplir con plazos y objetivos cuando los circuitos se encuentran plenamente digitalizados.

*“El trabajo en términos de volumen diario se mantuvo. Pudimos sostener el volumen de tratamiento de los expedientes en soporte digital y pudimos dejar en cero los expedientes en soporte papel que existían en la Mesa de Entradas antes de la cuarentena”.* (Entrevista N° 4)

*“Nosotros estamos trabajando 100 por ciento remoto desde el día cero. Porque teníamos la ventaja de tener toda la cartera digitalizada de antes. Habíamos sacado el papel del trabajo hace casi un año, después de cuatro años de transición. En el 85 o 90 por ciento del trabajo se realiza en digital. Eso nos dio una gran ayuda inicial”.* (Entrevista N° 6)

Asimismo, y durante el relevamiento, se abordaron los aprendizajes que los y las trabajadores/as, los equipos de conducción y la organización pudo llevar adelante en este contexto. Uno de los principales se vincula a una modificación en la forma de concebir y de realizar el trabajo, asumiendo que pudo desarrollarse aún no estando en las oficinas y bajo los mismos estándares de calidad.

*“No es necesario que todos estén presenciales. De hecho, no es que hay que ir a sentarse y poner un sello o recibir un papel. Acá tenés que cumplir con un trabajo desde donde sea. No tenés que estar de saco y corbata. No es un trabajo presencial el nuestro. Es un trabajo de poner los mejores medios a tu alcance para cumplir. Los medios son intelectuales. No necesitás estar en una oficina para hacerlo”.* (Entrevista N° 8)

Esta modificación fue posible especialmente por la incorporación masiva de la tecnología a los procesos de trabajo en la que el organismo viene trabajando durante los últimos años. Se destaca que las personas manifestaron haber mejorado su manejo y conocimiento sobre el uso de herramientas informáticas y haber explorado nuevas formas de organización del trabajo. Esta revalorización de la importancia que los procesos de digitalización tenían dentro de los circuitos de trabajo como condición de posibilidad, se observó tanto en aquellas áreas que ya la habían incorporado durante los últimos años, como en las que durante este período pudieron completar la digitalización total de sus procedimientos y las que tuvieron que focalizar sus esfuerzos en promover la digitalización de sus trámites como factor prioritario para trabajar durante el ASPO. Esta masificación también se observó en los casos donde personal que llevaba a cabo sólo tareas presenciales, debió familiarizarse con los sistemas de gestión para colaborar con los procesos de trabajo, como para quienes profundizaron sus conocimientos y el manejo de nuevas herramientas de comunicación digital.

*“A la vez lo que uno pueda aprender de esta etapa es la colaboración y los aprendizajes en relación con las nuevas tecnologías. Por ejemplo, al principio nadie podía conectar el token y el primero que accedió le fue explicando al resto. Se agradece y colabora entre todos. Rescato esto como aspecto positivo. Recreamos esa mística de la buena relación, cordialidad y trabajo”.* (Entrevista N° 7)

Este período implicó, además, una revalorización de aspectos positivos preexistentes en la Fiscalía como el compromiso de los y las agentes con el desarrollo de sus tareas, el profesionalismo y la responsabilidad con el Organismo y con la tarea; la orientación al aprendizaje continuo, la adaptabilidad de los equipos de trabajo, los lazos de compañerismo para el desarrollo de las actividades en los momentos en que surgieron dificultades personales, entre otros.

*“El mayor aprendizaje es confirmar que trabajo con gente comprometida con lo que hace. Saber que trabajás con gente que le gusta y quiere hacer lo que hace. Eso es*



*lo más importante de todo para mí (...) Yo lo que resalto es el compromiso de todas las áreas, agradecer a cada uno. Que a mí me contesten en el momento lo que yo planteo respecto de un expediente, me facilita el trabajo. Me lo hace dinámico. Te lleva a trabajar dinámico a vos. Al mismo tiempo el encierro pasa de otra forma, al trabajar todo se hace más llevadero”.* (Entrevista N° 14)

En virtud de la experiencia realizada durante el ASPO, la encuesta mostró que el 61% de las personas indicó que el trabajo a distancia podría ser efectivo para el desarrollo de las actividades, intercambiando instancias presenciales y remotas.

A pesar de la buena valoración del trabajo a distancia realizado, resulta importante mencionar que en el 15% de los casos, señaló como regular y muy mala la experiencia de trabajo a distancia. Esta situación requiere la atención institucional sobre aquellas personas o grupos que podrían estar atravesando situaciones de dificultad para trabajar desde sus domicilios, entornos de mayor exigencia, sobrecarga, percepción de invasión sobre los espacios privados, etc. Entre las percepciones negativas de la experiencia, se señaló mayoritariamente el extrañar compartir la jornada laboral con compañeros/as, extrañar el lugar de trabajo -aspectos que hacen a la socialización del ambiente laboral y que contribuyen a los lazos institucionales y sociales- y la dificultad para compatibilizar las tareas domésticas, de cuidado y/o enseñanza con el trabajo, situación que se profundiza en el caso de las mujeres, con una diferencia de 17 puntos porcentuales respecto a los varones que señalaron también esta opción.

En esta línea, el relevamiento permitió comprender que si bien el contexto significó un desafío tanto para varones como para mujeres -especialmente quienes conviven con niños, niñas y/o adolescentes- la importancia de evaluar la sobrecarga implica dar cuenta que, en el caso de las mujeres, han podido combinar las actividades laborales y del hogar con alguna dificultad en el 57,1% de estos casos y en un 65,2% con mucha dificultad, con una diferencia porcentual de 30,4% en este grupo entre mujeres y varones, en línea con lo señalado por otros estudios (OIT, 2019; OGYPP, 2020; UNICEF, 2020; Goren, Jerez y Figueroa, 2020).

Por otra parte, durante las entrevistas a responsables de áreas se profundizó acerca de las principales dificultades durante el período para llevar adelante la virtualización de las actividades laborales. Entre estos aspectos se relevó que, durante los primeros días del ASPO, las áreas llevaron adelante procesos preparatorios para adecuar los circuitos de trabajo a la nueva situación. En este período existieron dificultades derivadas del acceso a las aplicaciones, conectividad, adecuación de pc de uso personal, requerimiento de computadoras para el uso en las casas, dificultades con los certificados de los Token para la firma de trámites, etc. Estos inconvenientes pudieron ser resueltos durante las primeras semanas en que el área de informática trabajó intensivamente para adecuar los servicios de la Fiscalía a las nuevas necesidades. Este pasaje de la presencialidad a la virtualidad fue acompañado por un servicio de asistencia y soporte técnico que fue altamente valorado en todas las entrevistas.

Otro de los aspectos señalados como dificultades, se vincula principalmente a la falta de intercambio entre pares para la resolución de expedientes, causas o casos particulares. El trabajo remoto profundiza la individualidad de los circuitos de trabajo y obstaculiza los procesos de socialización grupales que producen muchas de las actividades que se realizan en el organismo, especialmente las vinculadas a la formación de agentes más jóvenes.

*“Hay muchas cosas que se van a ir resintiendo, principalmente la formación de los que son más chicos. Nosotros tenemos un grupo grande de abogados que son iniciales, que están haciendo su experiencia. Esa relación entre el chico que recién está empezando y el director o el jefe de relatores o el secretario letrado, se ha ido*

*diluyendo por esta circunstancia. Ese ida y vuelta no se puede hacer y eso para mí es irremplazable. No lo podés sustituir con la tecnología. Hace a nuestra tradición de formación, los que llegan empiezan a aprender con los que tienen más tiempo de experiencia, la labor de los cargos jerárquicos. Eso yo no encuentro manera de reemplazarlo y que eso hace a la calidad del trabajo”.* (Entrevista N°1)

Finalmente, y dadas las características de los procesos de trabajo del organismo, los principales desafíos y alertas respecto de los procesos actualmente vigentes se relacionan con las modificaciones que puedan establecer a los circuitos los organismos externos, dado que las aperturas progresivas que impulsen tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial impactan directamente sobre la capacidad de respuesta de los distintos circuitos planteados en la virtualidad.

Si hacemos un balance de las dificultades encontradas durante el período de relevamiento siguiendo el trabajo de Albrieu (2020) vemos, por un lado, que no todos los puestos de trabajo pueden ser teletrabajables, aún con reasignaciones de algunas de las tareas. Desde esta perspectiva, el relevamiento en la Fiscalía de Estado mostró un alto grado de continuidad de las tareas sustantivas, realizadas desde los domicilios con algunas o sin adaptaciones. Sin embargo, es necesario mencionar, que el relevamiento presenta una sobrerrepresentación de personal profesional, que se encuentra efectivamente realizando tareas de manera remota. Por fuera de la muestra, existen puestos de trabajo exclusivamente presenciales, que no fueron parte del objeto de estudio y que por ello quedan subrepresentados en el análisis.

Por otro lado, el autor focaliza en la organización en términos tecnológicos. De lo analizado en el relevamiento se identifica que una de las condiciones de posibilidad del pasaje de la presencialidad a la virtualización de las tareas de trabajo estuvo dado por un proceso condicionante previo, vinculado a la incorporación de NTICs a los circuitos y trámites de manera previa al ASPO, que se aborda en el siguiente apartado.

Por último, el autor hace referencia a la tecnología en los hogares donde identifica una alta heterogeneidad de situaciones, tanto en la disponibilidad, conectividad digital, como en las habilidades de las personas respecto al uso y los conocimientos sobre los beneficios y riesgos del uso de TICs en el hogar. Sobre este último punto fue posible observar la existencia de buenas condiciones previas, tanto en términos de formación como de conocimientos en el uso de herramientas tecnológicas (considerado en un 70,2% como *bueno y muy bueno*).

## **5. Condiciones previas**

La alta continuidad de las tareas puede ser explicada por algunos elementos centrales. Por un lado, por las características del plantel de personal de la Fiscalía de Estado, mayormente profesional y altamente calificado; con una media de edad de 44 años y una antigüedad promedio en la organización entre 10 y 19 años, características que se relacionan con un alto nivel de conocimiento sobre los procesos de trabajo. Esta situación sumada a las características de estabilidad del plantel de personal y de los puestos de conducción, suponen la base para explicar la continuidad de dichos procesos (Rubio y Aruano, 2020). Finalmente, se observó la existencia de condiciones previas, muchas de las cuales fueron diseñadas e implementadas por los equipos de trabajo en el marco del Plan Estratégico 2016-2020 y sus consecutivos planes operativos.

*“El Plan Estratégico parecía que estaba hecho para que en el 2020 venga una pandemia y podamos ver que todo se había cumplido (...) Uno ahora se da cuenta que cada pasito que se dio en ese Plan Estratégico se fue cumpliendo: la plataforma, las comunicaciones, el PE se cumplió. Ahora hay un desafío nuevo: podemos decir que*

*avanzamos muchísimo, que el Plan Estratégico se cumplió, que lo hemos cumplido en gran medida, ahora hay que pensar lo que viene después*". (Entrevista N° 9)

A estas condiciones previas, se le sumaron las medidas preventivas que se tomaron al inicio del ASPO -orientadas a resguardar al personal en condiciones de riesgo- y las decisiones asumidas durante este periodo para ajustar las tareas a las necesidades de la demanda laboral, en equilibrio con las situaciones particulares de las áreas y de sus trabajadores y trabajadoras.

En particular -y entre las condiciones previas- se destaca la labor que el área informática del organismo realizó para asegurar la disponibilidad de equipos y de aplicaciones informáticas que, sumado al desarrollo de experiencias anteriores en el uso del escritorio remoto, posibilitó organizar rápidamente la disponibilidad de las aplicaciones necesarias para el trabajo a distancia. En este sentido, el 93,5% de las respuestas valoró que las aplicaciones puestas a disposición por el organismo fueron suficientes para llevar adelante la tarea, resaltando la labor del área informática para facilitar el desarrollo de las actividades desde las casas.

*"El equipo de infraestructura es el que más responsabilidad ha tenido porque ha tenido que desarrollar toda esta plataforma de Fiscalía en Casa. Con esta aplicación hemos logrado que alrededor de 400 o 480 personas se conecten y lo puedan hacer de forma simultánea. Alrededor de 300 o 350 personas entran por día y poder trabajar de manera simultánea, es un logro muy bueno*". (Entrevista N° 15)

Entre otras de las condiciones previas que facilitaron la virtualización de las actividades laborales, es relevante mencionar la digitalización de circuitos completos de trabajo, como el caso de las áreas que trabajan con expedientes digitales, las áreas que digitalizaron sus carteras de juicios y los procesos de comunicación digitales con las delegaciones fiscales y los trámites digitalizados con otros organismos externos y con el poder judicial.

*"Nos organizamos muy bien, muy muy bien. Esta forma de trabajo que estamos llevando adelante no hubiese sido posible hace cuatro años (...) tenemos la plataforma del SCJ, que nos permitió encontrarnos en este momento como si nada hubiese pasado. Cambiamos sólo el lugar de trabajo, no hubo nada complicado ni traumático. Sólo hicimos una fase de organización, de acostumbamiento te diría de una semana y estábamos trabajando igual que antes. Igual que en nuestro lugar físico habitual (...) En lo que a tecnología hace estamos...nos agarró como si estuviésemos en la misma situación de antes (...) Nos adaptamos rápidamente a esta situación.*" (Entrevista N° 8)

Asimismo, se destacó la experiencia de la planificación para la adopción de mejoras de los procesos de trabajo que se realizó durante los años previos y que permitió asumir los desafíos del contexto con herramientas y conocimientos construidos previamente. En esta línea, algunas áreas desarrollaron iniciativas específicas ad hoc para organizar el trabajo, como ser la realización de relevamientos para conocer la disponibilidad de equipamiento informático en los hogares.

*"Nosotros habíamos hecho una encuesta antes. Cuando se armó toda esta cuestión, la idea nuestra era ver el estado de la Subsecretaría. Quiénes tenían acceso a internet, quiénes tenían máquinas, a ver con quiénes contábamos (...) necesitábamos saber quién podía acceder al sistema y quienes no, para saber con qué equipos contábamos y saber si eso era suficiente (...) La idea de hacer el relevamiento previo de condiciones surgió de uno de los trabajadores (...) El sistema del teletrabajo, aún cuando nosotros teníamos pautas y herramientas previas, lo fuimos armando entre todos. La gente decía esto lo podemos hacer así, esto no se puede. Fue una construcción bastante colectiva*". (Entrevista N° 6)

## 6. Percepción sobre el contexto y aspectos subjetivos

Algunos/as autores/as y relevamientos dan cuenta que el actual contexto está generando en las personas dificultades vinculadas a la aparición de estrés, de ansiedad, síntomas de depresión, insomnio, negación, ira y miedo. En este sentido y como señala Torales (2020) es probable que las respuestas emocionales incluyan miedo e incertidumbre, generando reacciones de ansiedad y también disminución de la salud auto percibida.

Es en este marco de situación que se consideró importante incluir en la encuesta una batería de preguntas orientada a abordar las percepciones y sensaciones que el contexto produjo en las y los trabajadores, incluyendo en el relevamiento de condiciones laborales una mirada amplia del trabajo y de la salud como condición para el desarrollo de las actividades de las y los agentes de la Fiscalía de Estado.

En consecuencia, se consultó a las y los trabajadores acerca de las principales sensaciones experimentadas durante el ASPO, predominando la concentración de respuestas en las opciones de incertidumbre, (52,8%), ansiedad (51,3%) y cansancio (45,5%), aspectos a tener en cuenta al momento de organizar o proponer modificaciones en los esquemas de trabajo, realizar comunicaciones con las y los agentes y pensar estrategias para el regreso progresivo a los lugares de trabajo.

*“Las dificultades más grandes estuvieron dadas por la incertidumbre, habíamos arrancado un ciclo que se extendía cada 15 días. Todo eso trae preguntas, intranquilidad. Anímicamente nos generó ansiedad, intranquilidades (...) Todos somos conscientes de una alteración anímica que continúa. Y los miedos, vemos lo que pasa en la provincia en el exterior”.* (Entrevista N° 7)

*“Nosotros hicimos una reunión general de catarsis para saber, conocer... cuando es una reunión sin agenda surgen temas. Sí hubo situaciones particulares que requieren acompañamiento. Hubo casos donde uno tuvo que poner el ojo. A veces un compañero me avisa que hubo una situación con otro compañero, una red de contención más humana está, surge y en estos casos estuvo”.* (Entrevista N° 6)

Si se observan las frecuencias en relación con el género se advierte que, mientras en las mujeres predominaron estas tres sensaciones, las principales valoraciones dentro del grupo de varones se concentraron en incertidumbre, seguida de tranquilidad y de ansiedad. Dicha concentración de valoraciones negativas respecto de las sensaciones experimentadas durante el ASPO, podrían pensarse desde una perspectiva de género y en vinculación con la distribución no siempre equitativa entre los mismos, de las responsabilidades de crianza y tareas domésticas, permaneciendo un predominio femenino o promoviendo la incompatibilidad de estas últimas con las tareas laborales.

Asimismo, se identificaron sensaciones positivas, vinculadas a la comodidad (42,7%) y a la tranquilidad, (43,1%) que se presume puede vincularse con aspectos referidos a la seguridad laboral, que fue abordado en distintas entrevistas con los y las responsables de equipos de trabajo y a la forma en que se fueron tomando las decisiones respecto de los distintos momentos del aislamiento, privilegiando la salud y el cuidado de las y los trabajadores.

En esta línea se destaca que el relevamiento también dio cuenta de grupos donde se relevaron valoraciones positivas derivadas de la combinación de actividades del hogar y laborales que redujeron los niveles de conflictividad familiar por el hecho de poder acompañar a niños, niñas y/o adolescentes en distintas actividades -especialmente las educativas- estar presentes, acompañar y compartir tiempo en los núcleos familiares, especialmente entre aquellas personas que, por actividades de dedicación exclusiva y/o por el desarrollo de actividades de multiempleo, no podían hacerlo previo al ASPO, como se relevó en las diferentes entrevistas realizadas a autoridades de la organización.

*“Revalorizás un montón de cosas. Lo humano, el vínculo es lo que más se revaloriza en este momento. Te acercaste vincularmente a tu entorno familiar más íntimo. Todos aprendimos a ser padres otra vez estando 24x7 con nuestros hijos en nuestra casa. A mí me parecía irreal. Todos aprendimos a convivir en nuestras casas con nuestra familia. Todo son ganancias”.* (Entrevista N° 12)

Respecto de las sensaciones experimentadas durante la última semana en la que se realizó el relevamiento, los y las encuestadas señalaron principalmente haber experimentado cambios en el sueño y malestar físico, aspectos que se presentaron especialmente en el caso de las mujeres, con diferencias de hasta 28 puntos porcentuales respecto de los varones, quienes además concentraron los mayores valores referidos a variación en el estado de ánimo (63,9% de los casos dentro del 28,3% que señaló que su ánimo varió mucho).

Finalmente -y desde una perspectiva integral de la salud de los y las trabajadores/as<sup>5</sup>-, el relevamiento permitió identificar que si bien en el 70% de los casos se señaló que la combinación de actividades en el hogar no ha implicado dejar de realizar otras tareas, entre quienes sí tuvieron que dejar de realizar actividades se encuentra principalmente la actividad física (entre quienes ya la practicaban). Si observamos este conjunto de personas, el 59,3% está compuesto por mujeres que conviven con al menos un niño, niña o adolescente, con una diferencia de 18,6% respecto de las respuestas de los varones, aspecto que muestra que son las mujeres las que presentan mayores restricciones sobre la disponibilidad de tiempo libre (OGyPP, 2020).

## **7.- Consideraciones finales**

El relevamiento realizado permite abordar distintos aspectos del fenómeno estudiado. En esta línea, se destacan la multiplicidad de dimensiones e indicadores relevados, aspectos que permiten observar el período actual desde distintas miradas que podrían ser profundizadas en análisis posteriores. Este enfoque permite pensar en el desafío que presentan a las administraciones públicas actuales la incorporación del trabajo a distancia como posibilidad dentro de las lógicas de organización burocráticas, contemplando no sólo los aspectos vinculados a la efectiva organización laboral, sino que atiende a los múltiples aspectos que hacen a la comunicación, a las pautas de organización, a los recursos técnicos y tecnológicos, a los saberes, habilidades y conocimientos, a las aptitudes de coordinación y de conducción. Asimismo, el foco puesto en las condiciones de posibilidad de estos nuevos esquemas en el contexto actual implica pensar en las dinámicas grupales y familiares como parte de las condiciones de posibilidad de las actividades laborales.

De esta manera, el relevamiento realizado en la Fiscalía de Estado, permitió identificar distintas situaciones que en algunas áreas aparecen como fortalezas y que en otras, se presentaron como dificultades, de manera de tener un conocimiento general y a la vez situado para la elaboración de recomendaciones en el corto plazo –orientadas a

---

<sup>5</sup> En este punto es importante remarcar que la OMS advierte de la importancia de entornos de trabajo saludables. “Un entorno de trabajo saludable es aquel en el que los trabajadores y jefes colaboran en un proceso de mejora continua para promover y proteger la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente de trabajo en base a los siguientes indicadores” (2010: 15): 1) la salud y la seguridad concernientes al espacio físico de trabajo, 2) al medio psicosocial del trabajo incluyendo la organización del mismo y la cultura del ambiente de trabajo y 3) Los recursos de salud personales en el espacio de trabajo.

revisar los esquemas de trabajo implementados durante los primeros meses de aislamiento-, en el mediano plazo –orientadas a elaborar pautas que permitan pensar el progresivo regreso de las y los trabajadores a la organización, en combinación con estrategias de trabajo remotas mientras continúa la emergencia sanitaria- y finalmente, en el largo plazo –orientadas a pensar esquemas de reapropiación de la experiencia desarrollada en este período, para la futura organización de áreas, grupos o procesos de trabajo que puedan ser teletrabajables-.

En esta línea, las condiciones de posibilidad encontradas en la organización durante el relevamiento, dan cuenta que es posible pensar esquemas de incorporación de trabajo que combine estrategias presenciales y a distancia, por las características propias de los procesos de trabajo, del personal del organismo y de los recursos técnicos y tecnológicos disponibles. Sin embargo, estos horizontes deberán ser cuidadosamente analizados atendiendo especialmente a garantizar y a privilegiar las estrategias de trabajo que garanticen derechos laborales, principios como la equidad, la salud y la seguridad de los y las trabajadores/as con perspectiva de género, por lo que esta línea de análisis desarrollada durante estos meses de aislamiento será profundizada en futuros relevamientos de seguimiento sobre los aprendizajes que ofrece el actual contexto.

## Bibliografía

- Albrieu, R (2020). Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempo de COVID -19. Buenos Aires: CIPPEC.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC] (2020). El Estado desde casa: Cómo trabaja la dirección pública del Estado. En: [https://www.cippec.org/textual/el-estado-desde-casa-como-trabaja-la-direccion-publica-del-estado/?fbclid=IwAR3PsIE79eV3qYKjM6fBZPko57rWIFpSxKM5mQ9zcp7WElxd\\_va8ENs-\\_Uk](https://www.cippec.org/textual/el-estado-desde-casa-como-trabaja-la-direccion-publica-del-estado/?fbclid=IwAR3PsIE79eV3qYKjM6fBZPko57rWIFpSxKM5mQ9zcp7WElxd_va8ENs-_Uk)
- Fiscalía de Estado (2016). Plan Estratégico 2016-2020. La Plata: Fiscalía de Estado. En: <http://www2.fepba.gov.ar/wp-content/themes/jupiter-child/assets/plan-estrategico/plan-estrategico-2016-2020.pdf>
- Fiscalía de Estado (2020). Relevamiento sobre condiciones y medio ambiente de trabajo durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Primer informe de seguimiento. En: <http://www2.fepba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/09/teletrabajo-informe.pdf>
- \_\_\_\_\_(2020a) Relevamiento sobre condiciones y medio ambiente de trabajo durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en la Fiscalía de Estado. Segundo informe de seguimiento: Organización laboral y distribución de tareas de cuidado durante el ASPO. En: <http://www2.fepba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/09/teletrabajo-informe-gnero.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] (2020). Resultados de la *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes*. En: <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/padres-pintados>
- Gabler Santelices, G. (abril, 2020). Teletrabajo y Salud Mental Del Escritorio al Comedor. En: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/04/Presentaci%C3%B3n-Guillermo-Gabler.pdf>
- Goren, N.; Jerez, C. y Figueroa, Y. (2020). Los cuidados en agenda. Reflexiones y proyecciones feministas en épocas de COVID-19. En *Desigualdades en el marco de la Pandemia. Reflexiones y desafíos*. Instituto de Estudios Sociales en contexto de desigualdades: Universidad de José C. Paz. <https://www.clacso.org/desigualdades-en-el-marco-de-la-pandemia/>
- Giménez, S. (2020). La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección. Una aproximación sociológica desde el corazón de la práctica cotidiana directiva. En Cuadernos del INAP, Año 1, N° 21. En: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/49>
- Ingeniería social (2020, junio 17). Impacto del teletrabajo en las mujeres. En: <https://ingenieriasocial.es/desigualdad-teletrabajo-mujeres/>
- Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina (2020). Experiencias de la aplicación de restricciones originada en la Pandemia COVID-19. En: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_onep\\_encuesta\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_onep_encuesta_final.pdf)
- \_\_\_\_\_(2020a) Proyecciones sobre la adaptación del trabajo remoto en la APN. Evaluación de la gestión en la transición y consideraciones para la organización a futuro. En:

- [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/proyecciones\\_sobre\\_la\\_adaptacion\\_del\\_tr\\_en\\_la\\_apn\\_a\\_1\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/proyecciones_sobre_la_adaptacion_del_tr_en_la_apn_a_1_0.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020b). Valoraciones sobre el impacto de la adaptación al Trabajo remoto en la APN. Dinámicas del trabajo, adecuación de tareas, roles y gestión y sus efectos a nivel social, laboral y familiar. En: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/valoraciones\\_sobre\\_el\\_impacto\\_de\\_la\\_adaptacion\\_b\\_0\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/valoraciones_sobre_el_impacto_de_la_adaptacion_b_0_1.pdf)
- Krieger, M. y Fassio, A. (2016). “El análisis organizacional: el diagnóstico y la intervención en las organizaciones públicas”. En Krieger (Coord). *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar
- Observatorio de Géneros y Políticas Públicas [OGyPP] (2020). Puertas adentro: Organización laboral y distribución de tareas de cuidado durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En: [https://c015f97f-ebd0-4de8-be6f-04721f4c01f.usrfiles.com/ugd/c015f9\\_f1ab1ebc702a4e028aa427d2164e55d4.pdf](https://c015f97f-ebd0-4de8-be6f-04721f4c01f.usrfiles.com/ugd/c015f9_f1ab1ebc702a4e028aa427d2164e55d4.pdf)
- Pozzi, P. (2020, febrero 25). Teletrabajo desde la perspectiva de género ¿Libertad o esclavitud? En: <https://paolapozzi.com/teletrabajo-desde-la-perspectiva-de-genero-libertad-o-esclavitud/>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2019). “Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral”. En: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_712531.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_712531.pdf)
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2010). “Entornos laborales saludables: fundamentos y modelo de la OMS: contextualización, prácticas y literatura de apoyo”. En: [https://www.who.int/occupational\\_health/evelyn\\_hwp\\_spanish.pdf](https://www.who.int/occupational_health/evelyn_hwp_spanish.pdf)
- Oszlak, O. (2010). “Trabajo remoto: hacer de necesidad virtud”. En Cuadernos del INAP, Año 1, N° 30. En: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuina\\_30\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuina_30_1.pdf)
- Rubio, J. y Aruanno, L. (julio 2020). La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis. El rol de un espacio directivo profesional Documento de Políticas Públicas 222. Buenos Aires: CIPPEC. En: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/07/222-DPP-La-capacidad-de-respuesta-del-Estado-Rubio-y-Aruanno-julio-2020.pdf>
- Torales, J. (abril, 2020). “Webinar: Trabajo y Salud Mental”. Organizado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), Chile. En: <https://youtu.be/tZux9c6b6kk>





# Competencias directivas para innovar en las maneras de innovar

Noemí Pulido

## Presentación

Desde diversas disciplinas muchos especialistas centran sus enfoques en los retos inéditos, que plantea a los gobiernos y las administraciones públicas, el inesperado presente continuo de pandemia y confinamientos sociales. Los consecuentes cambios disruptivos no han derivado de decisiones calculadas, en tanto este orden de disrupciones no podría asociarse a una realidad tradicionalmente gobernada. Súbitamente tendremos que aprender que esta era del cambio acelerado presenta al menos dos opciones. Navegar por el impulso de vientos y tempestades, o hacerlo a partir de un cálculo situacional estratégico que permita emigrar del escenario de pandemia hacia uno más calculable y gobernable y, si se logra articular voluntades con talentos, también más virtuoso.

El poeta Estacio en el siglo I llamaba la atención sobre un punto neurálgico del pie humano a través del cual el cuerpo puede ser dañado y vulnerado: el talón de Aquiles. Es en este preciso sentido que postulamos que el segmento directivo es el talón de Aquiles de la administración pública (Iacoviello y Pulido, 2008) y, mucho más lo es de la que se va configurando exponencial.

Una principal delimitación del conjunto directivo incluye a quienes ocupan posiciones a ambos lados de la bisagra que engarza la gerencia política con la burocrática. De un lado quienes ejercen la dirección de las políticas: viceministros, secretarios, subsecretarios, directores de entidades, o similares. En el otro lado de la bisagra se ubican los Directores de línea y las posiciones de diferente nivel de mando de la cadena jerárquica de la organización pública, como jefes de unidad, de departamento, de división y equivalentes, hasta el nivel debajo del cual operan agentes sin personas a su cargo.

El segmento directivo configura un factor de alta relevancia para la constitución de burocracias profesionales, orientadas al valor público en toda la región, como se constata en cada uno de los 22 países que constituyeron unidades de análisis del marco analítico para diagnosticar servicios civiles que aplicaron los estudios del BID a partir del año 2004. (BID, 2014) Conformarlo como sistema diferenciado del empleo público general es una estrategia para impulsar la modernización sistémica del servicio civil, mediante normativas y condiciones especiales de gestión directiva que caracterizan a la inmensa mayoría de los países de la OCDE. (BID, 2017)

Una administración puede exhibir una gestión moderna de su sistema de directivos públicos si ha logrado

- ✓ Implementar garantías del mérito como criterio rector para acceder, evaluar, mantener y renovar posiciones públicas directivas.

- ✓ Asegurar viabilidad y sostenibilidad política a esas posiciones y su autonomía decisoria relativa.
- ✓ Resguardar esas posiciones de los avatares de reformas generales del empleo y de su captura política
- ✓ Fortalecer la rectoría del sistema, su estructura de compensaciones y evaluación.

La organización de un segmento directivo bajo estas condiciones es indispensable y de alto impacto en la fortaleza de la administración y en la calidad de la gestión pública puesto que articula las políticas con los servicios públicos concretos y evidentes. Claramente, la profesionalización del estamento directivo permite fortalecer capacidades para la producción administrativa y la continuidad de las políticas y operaciones públicas, a salvo de los cambios de gobierno con sus consecuentes reemplazos de las cúpulas políticas de las organizaciones públicas.

Sin embargo, estas bases indispensables y reconocidas como desafíos pendientes de la etapa preCOVID para la mayoría de las administraciones públicas de nuestra región; en el escenario postCOVID comienzan a resultar aunque más indispensables, ahora insuficientes.

Será el estilo, modelo y estrategia del segmento directivo en acción (Pulido, 2018), y el mayor desarrollo de ciertas competencias lo que afectará de maneras más directas la posibilidad de contar con una administración pública virtuosa en un escenario postCOVID, que ofrezca servicios efectivos de valor público para el conjunto de los diversos segmentos ciudadanos.

## **La innovación invertida**

A dos décadas de la irrupción del Siglo XXI cobra mayor fuerza la gobernanza que resitúa la administración pública en un contexto de actores, perspectivas y tecnologías con fuerza para promover, a su ritmo, los procesos de cambio en el sector público. Reforma, modernización, reingeniería e innovaciones estructurales parecen ir ajustándose, cuando pueden, a la partitura de la novedad tecnológica. El acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno abierto en general, no se implementan de maneras concretas sino a partir de las facilidades TIC, pero su condición de eficacia requiere reformulaciones de la lógica administrativa que las impulsa.

A esta altura se revelan notorias las tensiones crecientes entre el avance tecnológico y la persistencia de modelos administrativos anclados en el paradigma tradicional. Ese descalce priva a las organizaciones burocráticas de la sensibilidad necesaria para detectar y considerar en sus diseños las singularidades de la sociedad a la que sirven. En nuestra región, tan desigual, un solo formato de producción y entrega de servicios, por muy avanzado que fuere, no cubre en su extensión a la población a incluir, tampoco lo cubre una sola tecnología de entrega de servicios y ese es el tremendo desafío de las reformas a la gestión pública.

La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (CLAD 2008) reconoce que la calidad pública se expresa en el valor público ofrecido con foco en el ciudadano. “El ciudadano” o la ciudadanía, representa el cuerpo social integrado por diversos conglomerados de personas con diversas capacidades de todo orden para el acceso a los servicios públicos, y a la concreción de sus derechos tanto en sentido amplio como en prestaciones específicas.

En este sentido y en la era de la conexión constante con amplias desigualdades en el acceso a ella ¿Cómo diseñar inclusión para la entrega y el acceso a servicios públicos que cada organización genera?

Llega al fin, con las novedades que la sociedad misma explora y aplica, la era de los analistas de diseño, justamente un perfil y una metodología de pensamiento divergente para la entrega de servicios con los que la administración pública no cuenta o no explora o no explota, de la manera en que es necesario introducirlo.

Una metodología de rediseño organizacional interno centrado en los diversos perfiles usuarios constituye una innovación en las maneras de innovar las decisiones de adecuación y modernización pública en las que la región ya está desarrollando incipientes y valiosas experiencias (Pacheco, 2019)

La metodología de pensamiento divergente, cual es asumir las diversas opciones de identificación de los problemas y la deconstrucción de las lógicas de solución “generalmente aplicadas”, es un artefacto teórico que en la práctica se enfoca en relevar de modo participativo los perfiles de usuarios para rediseñar, mediante trabajo colaborativo, el perfil de los servicios o productos y sus formatos, canales y modalidades de generación, entrega y evaluación. Por lo tanto, apunta a otras diversas ingenierías de producción intramuros.

La literatura sobre pensamiento de diseño y la que aporta metodologías para el diseño de futuros se expande día a día a modo de lectura de época, de su velocidad de cambio, complejidad de asuntos y exponencial diversidad de actores. Señal inequívoca acerca de que la vieja normalidad no provee las nuevas respuestas requeridas.

En este sentido la innovación es abierta a la solución necesaria y sus formatos/versiones. Innovar las maneras de innovar, se traduce en diseñar los perfiles diferenciales de usuarios, para decidir normativas, horarios, canales de entrega, estructuras, departamentalizaciones y procesos en función del valor público que entrega la organización, en sus diferentes hojas de ruta para efectivizar su entrega.

De tal modo, la gestión pública podrá ser tan competente para atender en modo abierto a ciudadanos conectados que aplican dispositivos, aplicativos, y códigos necesarios a la tramitación a distancia, como, para atender de modo directo y presencial, o mediado presencial, con fórmulas más expeditivas y cercanas, en el otro extremo, a quienes no cuentan en caudal suficiente de alfabetización, dispositivos, conectividad o tecnología.

Las ingenierías de diseño complejo están en uso en empresas y marcas de escala global, las que continúan creando nuevos productos y soluciones mediante una metodología, llamada design thinking, que reconoce formatos abiertos, centrada en el usuario para resolver problemas cambiantes y difíciles, y está siendo rápidamente adoptada por expertos, analistas, ingenieros, diseñadores en muchas de las más grandes marcas y empresas a nivel mundial. De este modo se han creado soluciones, productos y servicios innovadores a problemas y oportunidades de toda índole, independientemente de la industria o sector económico donde ellos emergen.

La implementación también requiere una metodología de diseño, pues sigue un proceso colaborativo basado en equipos de trabajo multidisciplinarios y recurre a técnicas de creatividad y prototipado rápido con involucramiento de usuarios. La gestión del talento por competencias es la estrategia y la herramienta de operaciones que demandan tolerar la ambigüedad, conservar la visión sistémica, asumir la incertidumbre antes de estandarizar resultados, pensar en equipo, recurrir a nuevos lenguajes y lógicas alternativas.

Empatizar (Echegaray Izaguirre, 2017) en el plano de las prácticas es la clave para explorar el nuevo mundo XXI que las administraciones públicas necesitan gestionar,

para generar servicios y derechos reales para los ciudadanos reales a los que se debe servir. El proceso de ideación es participativo y la clave de la innovación intramuros. Requiere, además agregar la implicación de diversos perfiles ciudadanos porque ponerse en los zapatos de un tercero cobra relevancia y sentido, recién al conocer y caminar su contexto.

¿Por qué es importante prototipar? -o como solemos decir “hacer pruebas piloto”-, porque el proceso de diseño no cierra sin evaluación y los ajustes necesarios, imprevistos y programados, antes de implantar una determinada innovación.

“Seamos realistas hagamos lo imposible” es la consigna francesa del 68 que nos actualiza este inesperado 2020. Frente a la aceleración del cambio social se requiere otro punto de mira. Invertir los modos en que concebimos las organizaciones: aprobar su normativa, dibujar su estructura, departamentalizarla, diseñar cursogramas y asignar posiciones, para fijar objetivos y resultados, constituye una lógica que permanecerá en la historia de las organizaciones. El futuro está aquí y demanda invertir esa secuencia.

Primero lo primero: el servicio público y su diseño.

En línea con lo expuesto, y a punto de cerrar este ensayo, llega desde el ámbito del CLAD la Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública, suscripta por las naciones de la región en Andorra (8/10/2020). Apenas explorarla leemos la propuesta de “apertura de las instituciones y fomentar una gobernanza y participación público-privada que fomente lógicas de innovación abierta, mediante dinámicas de participación ciudadana y la formulación de arquitecturas organizativas de carácter variable que sean capaces de acoger la fluida implementación de iniciativas innovadoras”

## **Competencias directivas para gestionar la innovación**

En el siglo del pensamiento de diseño, la administración pública de la región ha debido responder de modos e imperativos y a través de canales digitales a los servicios urgentes que demanda la pandemia. Los directivos públicos han podido hacerlo con el apagón administrativo de aquellas áreas sin capacidades para la gestión a distancia, o sin tecnología o sin dirección o liderazgo que lo organizara. Han podido hacerlo con aquéllos profesionales y agentes más competentes en el uso de la tecnología, o con mayor apropiación de ella. Han podido mantener activa la gestión pública, en todos los servicios que se fue capaz de digitalizar. Cuando ello no ha sido posible, no han podido impedir la suspensión de servicios, la inactividad de muchos servidores públicos tan necesarios para el estado de alarma, la prórroga de plazos y procesos en curso, la demora en turnos para situaciones urgentes, o las colas habituales, desaconsejadas por la situación de pandemia. La estrategia reactiva, puede ser evitada en eventuales y futuros estados de alarma, con directivos competentes para desencadenar y sostener innovaciones en la generación y entrega de servicios para escenarios sensibles y cambiantes, y para públicos segmentados.

La innovación que promovemos no es de tipo base 0. Numerosos acuerdos de consenso han generado las administraciones públicas en el ámbito del CLAD, en materia de función pública, de gobierno abierto y electrónico, de calidad, de participación, de derechos, de integridad y ética, de innovación. En ese ámbito se acordó la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias laborales del sector público, que hilvana un diccionario con 36 competencias y un repertorio de comportamientos observables para cada una de ellas, a modo de indicadores de comprobación de su grado de desarrollo.

El Diccionario de Competencias (CLAD, 2016) dedica al segmento directivo cuatro conjuntos de competencias: las institucionales, que todo servidor público debe exhibir, las que facilitan la Gestión para Resultados, el conjunto que asegura la gestión de vínculos, y el grupo que permite liderar, conducir el proceso de cambio. Resultados, Vínculos y Cambio, resumen la misión de los Directivos públicos para innovar en las maneras que hasta aquí se ha innovado en las organizaciones para asegurar el valor público a entregar a los diferentes segmentos usuarios, destinatarios, beneficiarios, ciudadanos al fin.

Competencias directivas institucionales, refieren a la expectativa de que cada directivo público, y el conjunto de ellos, desarrollen desempeños destacados en materia de autogestión de los aprendizajes, de compromiso con el servicio público que predeterminará las decisiones intramuros, el desarrollo de la empatía expresada en los desempeños concretos y la conducta íntegra. Es un catálogo de competencias necesarias que no solamente debe poseer el propio directivo, sino y sobre todo inspirarlas y exigirlos a los equipos de trabajo colaboradores de maneras explícitas.

Competencias para Gestionar Resultados, son un conglomerado de desempeños esperables del segmento directivo en su propio desarrollo de competencias, en el impulso al desarrollo de las capacidades de su entorno de colaboradores, en el cuidado de la calidad de los servicios y de los nodos de los procesos que los generan, en el manejo austero de los recursos, en la planificación y programación de los servicios y productos, a los que darán lugar los procesos. La resolución de problemas y la toma de decisiones deben afrontarse en el lugar más cercano al punto en que emergen.

| COMPETENCIAS DIRECTIVAS                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Institucionales Básicas                                                                                               | ESTRATÉGICAS                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                       | Gestión de Resultados                                                                                                                                                                                                                | Gestión de Vínculos                                                                                                                                                     | Conducción del cambio                                                                                                                                                                                                  |
| Aprendizaje permanente.<br>Compromiso con el servicio público.<br>Desarrollo de empatía.<br>Integridad institucional. | Desarrollo directivo.<br>Gestión del desarrollo de las personas.<br>Gestión de la calidad.<br><br>Liderazgo efectivo.<br>Manejo de Recursos.<br>Planificación y programación.<br><br>Resolución de problemas.<br>Toma de decisiones. | Atención al ciudadano.<br>Gestión de la participación ciudadana.<br><br>Negociación.<br>Relaciones Institucionales.<br>Trabajo en equipo.<br>Vinculación interpersonal. | Administración de políticas.<br>Extensión de la gestión electrónica.<br>Dinámica innovadora.<br><br>Gestión del cambio.<br>Integración de redes.<br>Pro-actividad.<br><br>Visión estratégica.<br>Trabajo bajo presión. |
| Guía referencial de competencias laborales para el sector público (CLAD, 2016)                                        |                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                        |

La Atención al Ciudadano es la primera y central competencia para la Gestión de Vínculos, que hace énfasis en organizar la participación ciudadana, cuidando las estrategias de negociación, así como las relaciones institucionales que la posibilitan. Las dinámicas de trabajo en equipo y de vinculación interpersonal están pensadas desde la profesionalización de los agentes orientados a la producción de valor público. En suma, una agenda clave para el quehacer de los directivos públicos.

Un tercer conjunto, el de las Competencias para Conducir el Cambio, refiere a la potencia en la administración de políticas, las medidas de ampliación de la gestión electrónica, el impulso a dinámicas innovadoras en equipos y procesos, la gestión del

cambio planificado, la integración a redes profesionales e institucionales, la proactividad laboral, la visión estratégica y el trabajo bajo presión

Cada conjunto de competencias directivas ha sido descrito en el orden alfabético que corresponde al ordenamiento diccionario de la Guía Referencial de competencias del CLAD, referida más arriba. No obstante, la jerarquía de prioridades entre ellas debe ser asignada según la relevancia que adquieran en la aplicación a cada contexto organizacional.

Una competencia que se resitúa en el centro en el incierto contexto 2020 es la Gestión del Desarrollo de Personas en el ámbito que dirige cada directivo, el programa de desarrollo de las personas requiere relevar la situación de partida mediante el mapeo integral de las competencias de todos los agentes. Competencias, no certificaciones de capacitación. Competencias en el sentido que define la Guía referencial “desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a la producción de valor público, en el contexto de la organización real”

Un directivo público que se enfoca en el desarrollo de los agentes para orientarlos a resultados afronta dinámicas de participación interna para la creación de tantos canales, procedimientos y formatos de entrega de servicios, como tipología de destinatarios o usuarios puedan haberse diagnosticado, también participativamente.

Una movilización del talento interno significa considerar a los colaboradores como expertos administrativos y agentes de cambio, y forjar así las bases de innovaciones sostenibles que provean canales alternativos y diversos a los diferentes usuarios ciudadanos. Por un lado, la oferta de teleservicio a quienes tienen la alfabetización digital, la conectividad, y las herramientas técnicas para el acceso a servicios, en paralelo la oferta de atención personal física eficiente y lo más próxima al ciudadano para aquellos que no cuenten con alguna o ninguna de estas ventajas.

En este sentido queremos separar al teletrabajo de la mera categoría de facilidad laboral para los agentes públicos, para situarlo como parte del diseño del teleservicio de calidad. Fuera de esa vinculación, deben establecerse modelos laborales híbridos que permitan tanto el trabajo a distancia como la actividad laboral presencial en los formatos y diseños que requiera el servicio público a entregar a los ciudadanos que deban recibirlo de ese modo. Evitar la “niebla” administrativa para los ciudadanos alejados de las TIC en uso, es una tarea de diseño de futuro, si referimos a un futuro inclusivo efectivamente.

A una dirección pública que innove en las maneras de innovar no le sirve la estrategia de basar la implementación de programas en sus círculo de asesores profesionales de confianza, ello suele conducir a la subutilización de las competencias de todos los servidores públicos cuya experiencia y disciplina pueden ser mejor aplicados a la prestación de servicios por horarios, canales y formatos alternativos, en sustitución de las históricas colas que en la región vuelven a pintar nuestros paisajes.

La estrategia de diseños de innovación participativos significa un alto incentivo para los servidores públicos, que de este modo se tornan protagonistas de procesos de cambio y coautores de las mejoras en la calidad de servicios.

A modo de cierre: la innovación requerida del siglo XXI es la administración pública flexible que define sus estructuras, jerarquías, equipos de trabajo, procedimientos alternativos, vías y canales de entrega, en función de la tipología de destinatarios/usuarios/beneficiarios a quienes la organización sirve. Ese diseño se origina en la construcción participativa interna para la organización del trabajo funcional y operacional, y en la participación ciudadana para configurar los perfiles de usuarios a los cuáles entregar valor público.

## Bibliografía

- BID (2014) Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13), pp 75-116.
- CLAD (2020) Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública. Andorra.
- Echegaray Izaguirre y otros (2017) Design Thinking. Un modelo para la aplicación en la Administración Pública. INAP. Madrid.
- Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido (2008) Gestión y gestores de resultados: cara y contracara. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 41, junio 2008, pp. 81-110.
- Oszlak, O. (2020) *El Estado en la era exponencial* (1ª ed) . Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)
- Pacheco Regina (2019) Residencia en capital humano. Probando incentivos no financieros para el compromiso de los servidores. Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires
- Pulido Noemí (2018) *Gestión Pública para resultados. Los retos intramuros*, artículo de la Publicación Apuntes para la Modernización del Estado. INAP. Argentina.
- Pulido N, Llano M y Iacoviello M (2021) *Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública*. Capítulo del e Book AEAPP. (Mimeo)
- Weber, Alejandro, Lafuente Mariano y Cortázar Juan Carlos (2017) . *¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?: Opciones para una gerencia pública “a la carta”*. Nota técnica 1240. BID.





# La profesionalización en las entidades públicas fiscalizadoras

Lizet Ricci

## Introducción

Desde los procesos de construcción de los estados democráticos, iniciados en la revolución francesa, los gobiernos han procurado, con diferentes grados de éxito, garantizar los derechos económicos, sociales y políticos de los ciudadanos, entre los que se encuentran el derecho a la información y a la participación ciudadana; así como guiar la gestión pública bajo el principio de la Transparencia (Díaz Bravo, 2016).

Los países de la región latinoamericana, desde hace algunas décadas, comenzaron procesos de reforma del Estado que han significado una transformación de sus instituciones y administraciones públicas, a través de programas de reforma administrativa o programas de modernización. Sin embargo, una de las asignaturas pendientes sigue siendo la profesionalización de las funciones públicas a través de lo que se conoce comúnmente en otros países como los servicios civiles (Púon, 2013).

Entendiendo 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 el 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 Entidades de Fiscalización Superior 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”* (OLACFES, 2014).

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).

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*. La transparencia, aplicada de manera coherente, puede ayudar a mejorar el gobierno y a promover la rendición de cuentas.

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 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*. Los marcos constitucionales y legales, la disponibilidad de herramientas, métodos e instrumentos para el control, así como la existencia de una cultura institucional fundamentada en el respeto del servidor público por cumplir con la normatividad, condicionan la efectividad de la rendición de cuentas, es por ello que la profesionalización de las entidades de fiscalización se convierte en un objeto primordial de estudio (INTOSAI, 2018).

## Desarrollo

### 1. Conceptos claves

Es menester desarrollar los siguientes conceptos a los fines esclarecedores del presente trabajo:

**Función Pública:** en un sentido amplio, sin diferenciarlo expresamente de “servicio civil”, es el conjunto del personal que trabaja al servicio del Estado en una relación de empleo regulada por un estatuto que, en general, estipula derechos y obligaciones, incluidas unas reglas para el acceso, permanencia y movilidad en los cargos (Bonifacio, 2001). La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (CLAD, 2003).

**Accountability:** la responsabilidad incluye la responsabilización, que consiste más precisamente en responder por un compromiso que ha sido aceptado por un mandante, superior o principal, citando a Caiden: “en ausencia de un ethos democrático, una cultura cívica genuina, una ideología de servicio público, y un código respetado de ética pública, no hay fundamento sobre el cual una efectiva accountability pública pueda ser construida.”

**Burocracia:** es una pieza crucial en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Más allá de que la burocracia es comúnmente entendida como un cuerpo de funcionarios, un aparato organizativo o incluso un sistema de empleo, se puede concebir a la burocracia como una institución central en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de derecho. En calidad de institución, la burocracia puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas, por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro (Iacovello y Zuvanic, 2010).

**Gobernabilidad:** es una expresión cuya equivocidad aún es mayor que su popularidad. Como creemos en la razón de Bacon cuando afirmaba que la verdad brota antes del error que, de la confusión, procederemos a exponer rápidamente nuestro entendimiento del término. La gobernabilidad es un atributo de las sociedades no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. Gobernabilidad no es, pues, estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo (Prats, 1998).

## **2. Entidades fiscalizadoras superiores**

El desarrollo institucional de América Latina en las últimas dos décadas se ha caracterizado, por la preocupación de los gobiernos para generar administraciones incluyentes que respondan a las necesidades de la ciudadanía. Así el desafío es garantizar la estabilidad y la legitimidad democrática; tales desafíos han requerido importantes esfuerzos para modernizar las instituciones políticas, además de hacer frente a las problemáticas inherentes a los sistemas políticos de la región entre los que pueden señalarse la ineficiencia administrativa, la corrupción y el clientelismo, que socaban la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. Por esto es que, el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública y la rendición de cuentas es un mecanismo efectivo de control del poder político y administrativo del Estado. Corresponde así a las Entidades Fiscalizadoras Superiores ejercer el control externo de la administración pública, que en el caso de América Latina está a cargo de diversas, siendo en Argentina la Auditoría General a Nivel Nacional y los Tribunales de Cuentas a nivel.

### **Marco Regional**

En la actualidad el marco internacional y regional para fortalecer la rendición institucional de cuentas lo proveen la Declaración de Asunción de 2009, las ISSAI 20 y 21 emitidas por la INTOSAI en 2010 y el Documento INTOSAI GOV 9160 de 2013,

La Declaración de Asunción de 2009, reconoce el acceso a la información como condición necesaria para el buen gobierno y la existencia de un marco legal propio en cada país que determina su efectividad.

Durante la XIX Asamblea de la OLACEFS, las EFS reconocen la necesidad de adoptar y difundir ocho principios de la rendición de cuentas. La Asamblea reconoce el valor de la rendición de cuentas tanto para construir confianza social como para mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales.

La ISSAI 20 establece los Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas con el propósito de motivar a las EFS para la promoción de los mecanismos que permitan mejorar sus prácticas y forma de gobierno en materia de transparencia y rendición de cuentas, además de facilitar una mayor concienciación sobre la necesidad de “promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad”.

Esta norma establece que la información sobre las EFS, además de ser coherente con los mandatos y marcos jurídicos que las rigen, debe ser pertinente y de fácil acceso; los procesos relacionados con su quehacer, actividades y productos deben ser transparentes y de conocimiento público mediante una comunicación abierta a los medios y a otras partes interesadas.

La ISSAI 21, Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas, amplía el alcance de la ISSAI 20 al establecer buenas prácticas para que sean promovidas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Otro referente normativo de la INTOSAI, es el Documento INTOSAI GOV 9160 Fortaleciendo la Buena Gobernabilidad de los Bienes Públicos: Principios Fundamentales para su implementación que presenta una definición detallada de los términos “rendición de cuentas”, “bienes”, “gobernabilidad”, “buena gobernabilidad”, “integridad”, “partes interesadas” y “transparencia”.

## Principios de la Rendición de Cuentas

Las EFS reconocen *ocho principios básicos*, derivados de la Declaración de Lima y de las decisiones adoptadas en el XVII Congreso de la INTOSAI (en Seúl, Corea), como requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público”.

La XIX Asamblea General de la OLACEFS reunida en Asunción, Paraguay, acuerda adoptar y difundir los Principios sobre Rendición de Cuentas (Declaración de Asunción, 2009), teniendo en consideración que:

1. La rendición de cuentas es un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países

2. La presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar confianza social y es uno de los más importantes desafíos de los estados modernos, actuando como una red de señales que permiten corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales.

3. 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.

4. Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un papel clave e ineludible en el proceso de rendición de cuentas, y tienen un papel fundamental en la construcción del conocimiento ciudadano de lo que los gobernantes han hecho con el mandato que la sociedad les dio.

5. Las EFS cuentan con herramientas para explicar la gestión de los fondos públicos por parte de las instituciones y sus jerarcas, así como para pedir cuentas y exponérselas al Congreso y a los ciudadanos, pudiendo cumplir un rol de liderazgo en la promoción y el fortalecimiento de la práctica y la cultura de la rendición de cuentas.

6. En el mundo contemporáneo hay fuerzas que impulsan una actuación más enérgica por parte de los gobiernos y de las EFS para mejorar la rendición de cuentas.

7. El proceso de desarrollo económico y social ha traído consigo también cambios legales y un proceso de reforma del Estado que busca ajustarse y responder de manera eficaz a las necesidades.

8. Condiciones necesarias para que el proceso de rendir cuentas funcione de manera óptima, tales como: un sistema integrado de rendición de cuentas; el desarrollo de instrumentos y sistemas de información; y un marco legal.

9. La OLACEFS en su carta constitutiva establece el respeto a los ordenamientos jurídicos de cada nación, para tomar sus propias decisiones concernientes al sistema de control y fiscalización. VER ANEXO I

## 3. La profesionalización en la función pública

Según Rafael Martínez Puon (2013), el término profesionalización es un concepto genérico, que estaría incluyendo una serie de modalidades para conseguir sus fines. Así Profesionalización se definiría como *“la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas, puedan contar con desarrollo profesional propio y que a su vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquéllas”*. Otra posible definición es concebir a la profesionalización como *“sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones*

*que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la que forma parte*". Por último, señala que la profesionalización significa *"la contratación de personal con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético"*.

Uno de los criterios que inspiran los enunciados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública para América Latina es 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. Define a la Profesionalización como un instrumento indispensable para el desarrollo de los países, para la consecución de un mejor Estado, siendo la profesionalización de la función pública una condición necesaria; *una garantía que los servidores públicos posean 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*.

Los principios rectores de todo sistema de función pública que deben inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas del personal son:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas
- Transparencia, objetividad e imparcialidad
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho

Estos principios son concordantes y están estrechamente relacionados con los principios que rigen el accionar de la Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI, 2018), como ser la transparencia, objetividad e imparcialidad. Además, en relación con el personal, para garantizar los conocimientos técnicos y especializados que deben tener los servidores públicos de estas entidades, en cohesión con las funciones de control y auditoría propias de su naturaleza, es que el mérito, desempeño y capacidad deberían ser los criterios orientadores del acceso y la carrera administrativa. Como lo expresa Horn (Prats, 1998), un sistema de carrera administrativa fundado en el mérito para el acceso y la promoción, y con los controles que eviten su desvío a favor de intereses privados o corporativos, proporciona los incentivos necesarios para que los funcionarios adopten compromisos de desempeño, de lealtad con el sistema democrático y de responsabilidad frente al interés general.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2018) ha concebido un amplio conjunto de opciones que permiten a las EFS generar beneficios para los ciudadanos, fortalecer el contrato ciudadano-Estado, mejorar la rendición de cuentas y agregar valor a la prestación efectiva de servicios gubernamentales. **La nueva manera de concebir la gestión está eliminando capas administrativas, delegando mayor responsabilidad y poder al personal y fomentando una mayor agilidad organizacional.** El proceso de fortalecimiento de las EFS requiere cambios en tres niveles diferentes, a nivel institucional, para fortalecer la organización y el desarrollo de capacidades de su gente. Si nos enfocamos en este último, el desarrollo profesional: implica comprender cuáles son las habilidades y la experiencia que necesita el personal de una EFS, qué nivel de habilidad y experiencia

posee este personal y qué debe hacerse para aprovechar la capacidad actual y cerrar cualquier brecha. Incluye la profesionalización no solo del personal de auditoría, sino de todo el personal en una EFS (ONU, 2012).

La Declaración de Lima de la INTOSAI (ISSAI 1) reconoce que una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) eficaz depende de su capacidad para reclutar, retener y desplegar eficazmente personal altamente calificado, trabajador y motivado. Sin embargo, al aumentar su nivel de independencia y profesionalización, muchas EFS están estableciendo equipos de gestión de recursos humanos, tanto para administrar la función del personal como para desempeñar un papel más estratégico, ayudando a los directivos de las EFS a identificar y satisfacer sus necesidades de personal a largo plazo. Tal función involucra no solo administrar las funciones tradicionales del personal sino también comprometerse con la planificación de la fuerza de trabajo y, por ejemplo, ayudar proactivamente a la EFS a cambiar el perfil de calificaciones y/o la combinación de habilidades para satisfacer las cambiantes necesidades comerciales. También implica garantizar que todo el personal tenga acceso a un programa continuo de desarrollo profesional, el cual debe incluir habilidades y conocimientos técnicos y de gestión. Asimismo, debe los colaboradores deben poder acceder a una combinación de programas que respalden su bienestar. El Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI ha producido una guía para las EFS que ayuda a identificar las actividades clave de una función moderna de gestión de recursos humanos (INTOSAI, 2018). Siendo los elementos de la Profesionalización elementos claves para gestionar el capital humano, como ser la Planificación de RRHH, Organización del trabajo, acceso al empleo, Evaluación del Rendimiento, Compensación, Desarrollo, Responsabilidad Laboral y Organización de la Función de RRHH (CLAD, 2003).

Resulta pertinente además citar los postulados del Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI.

El actual contexto en que el Estado tiene que dar respuesta a problemáticas de alta complejidad, requiere de unos funcionarios públicos altamente preparados, competentes, imparciales, íntegros y comprometidos con los valores democráticos. En el marco de las entidades fiscalizadoras, ellos tienen la enorme responsabilidad de gestionar recursos, bienes e información de todos asegurando el bien común; de impedir el derroche, el uso ineficaz y la corrupción, con imparcialidad y apego a la legalidad y velando por los derechos ciudadanos. Para ello, el Consenso referenciado propone los siguientes postulados para definir y lograr una Función Pública Profesional para la Argentina:

1° Cumplir con la Constitución Nacional en el Régimen de Funcionarios: Compromiso para garantizar el derecho de todos los ciudadanos a ingresar al servicio civil en condiciones de igualdad.

2° Construir un servicio civil profesional de carrera: Con ascensos por rigurosos criterios de

antecedentes y oposición, y promoción por capacitación y calificación medible del desempeño. Compromiso para establecer una carrera administrativa basada en la acreditación continua de la idoneidad y el buen desempeño en el servicio a la sociedad.

3° Planificar estratégicamente y con sustentabilidad financiera los Planteles de Personal: Compromiso para planificar dotaciones de personal con visión estratégica y responsabilidad fiscal, asegurando la continuidad de los servicios en las áreas críticas de la Administración.

4° Institucionalizar un Régimen de funcionariado civil: Compromiso para establecer un régimen de funcionarios directivos de carrera para sustentar la mejora continua de la gestión pública.

5° Cumplir principios de empleo digno y decente: Compromiso por terminar con todo tipo de discriminación negativa y precarización o subcontratación laboral, abierta o encubierta.

6° Invertir en capacitación y actualización tecnológica: Compromiso con la formación continua, actualizada e innovadora en la dimensión técnica, profesional y ética, que promueva una función pública coordinada, idónea y actualizada.

7° Jerarquizar y fortalecer los órganos a cargo de la gestión de las políticas de la función pública: Compromiso de gestión profesional para el desempeño laboral del funcionariado.

Este Consenso vela por la idoneidad, integridad y profesionalismo de la función pública en Argentina, para enfrentar los desafíos del siglo XX. Pone de manifiesto que el país se encuentra en condiciones históricas para decidir la consolidación de una nueva generación de funcionarios públicos para la construcción de un país justo, solidario y desarrollado.

Por todo lo expuesto y analizado es que podemos ver la articulación y cohesión entre los principios rectores de las Entidades Fiscalizadoras, los postulados del CLAD acerca de la Profesionalización y gestión de Recursos Humanos y los del Consenso para una función pública profesional, todos ellos poniendo como elemento constituyente el rol del servidor público para una administración al servicio de la sociedad, que vele por la transparencia de las rendiciones e integración de la ciudadanía toda.

## **Conclusiones**

Frente a las propuestas realizadas por los estudiosos del tema con el ánimo de fortalecer la profesionalización dentro del ámbito la rendición de cuentas, y posicionar su acción como una práctica gubernamental fundamental para la constitución de administraciones democráticas. La labor de fiscalización externa realizada por los servidores públicos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores enriquece y mejora la calidad de la rendición de cuentas al proveer insumos técnicos que clarifican las acciones. Por esto, es que una efectiva rendición de cuentas debe evidenciar la existencia de las dimensiones de información, explicación, responsabilidad y sanción, como resultado del cumplimiento de condiciones para que esto suceda, tales como: la disponibilidad de un marco normativo adecuado a este propósito, el cumplimiento con esas normas por parte de funcionarios y servidores públicos, a voluntad política para presentar ante la ciudadanía la gestión y los resultados de la labor institucional realizada, la transparencia y el acceso a la información pública, como condición necesaria para un mejor gobierno. De esta forma, la rendición de cuentas tendrá un impacto en la mejora de las prácticas institucionales; en la toma de decisiones más informadas y transparentes, tanto por parte de los responsables institucionales como por la ciudadanía, quienes podrán emitir un juicio fundado en los resultados de la gestión institucional, en un incremento de la confianza ciudadana en la institucionalidad pública, en el correcto uso de los recursos públicos y en la materialización de los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, responsabilidad y participación ciudadana.

La dinámica de cambio en torno a las administraciones públicas nos lleva a pensar en proyectar un modelo de excelencia. Teniendo en cuenta la aplicación de técnicas y herramientas para un mejor aprovechamiento de nuestros conocimientos, dotando a los órganos de control, de mecanismos de gestión y control más evolucionados, tendientes al logro de objetivos y metas. Conjugando, además, la aplicación de principios como los son, el de económica, eficiencia y eficacia. O sea, lograr no solo un control en

aspectos cuantitativos, sino a poner foco en aspectos cualitativos, determinando indicadores que permitan cumplir con fines propuestos por los funcionarios públicos.

Por lo tanto, las EFS necesitan fortalecer su capacidad para interactuar con el entorno político, cultural, económico y social externo, establecer alianzas con partes interesadas clave y, en ocasiones, buscar el apoyo externo de la comunidad internacional de desarrollo.

## **Anexo**

### **Anexo I: Principios de la Rendición de Cuentas**

Los 8 principios de la rendición de cuentas acordados de la Declaración de Asunción, que constituyen una guía para promover el adecuado ejercicio de esta, son:

1. El reconocimiento de la rendición de cuentas como la base de un buen gobierno;
2. La obligación de informar y justificar;
3. La integralidad de la rendición de cuentas;
4. La transparencia de la información;
5. La sanción del incumplimiento;
6. La participación activa de la ciudadanía;
7. El fortalecimiento de los marcos legales para la rendición de cuentas
8. Liderazgo de las EFS

**1. La Rendición de Cuentas es la base para un buen gobierno.** Las EFS como instituciones especializadas, que tienen a cargo la fiscalización superior de la Hacienda Pública, junto con el gobierno y otros actores, deberán vigilar el adecuado funcionamiento del sistema de rendición de cuentas, que permita el establecimiento de sólidos mecanismos de rendición de cuentas, que promuevan el fortalecimiento institucional, la confianza ciudadana, el estado de derecho de los países, el combate a la corrupción, el desarrollo de políticas públicas que atiendan de la mejor manera posible las necesidades y demandas de la ciudadanía, y en general elevar los niveles de gobernabilidad y probidad. Las EFS velarán porque la rendición de cuentas no se convierta en un fin en sí mismo, sino que sea un medio para lograr un buen gobierno.

**2. Obligación de informar y justificar,** de todo funcionario público acerca de sus decisiones y justificarlas de forma clara y completa públicamente. Las evaluaciones de objetivos e impacto se constituirán en una sana práctica de seguimiento de resultados.

**3. Integralidad del sistema de rendición de cuentas, constituyéndose por** una diversidad de actores sociales que interactúan tanto en el plano interinstitucional como con la sociedad civil. Las EFS y los gobiernos serán responsables de que exista frecuente y fluida coordinación entre esta red de actores, y deben potenciar los beneficios de la interacción, así como promover que cada uno ejerce su papel, de manera integrada, para el funcionamiento óptimo del sistema de rendición de cuentas.

**4. Transparencia de la información.** La publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano, promoviendo el uso de diferentes medios para su comunicación, con el objeto de lograr una adecuada difusión a los actores interesados, Los órganos de control deberán impulsar que la información presentada por las instituciones y funcionarios públicos cuenten con las mencionadas características. Además, **las EFS promoverán un uso intensivo de la tecnología y novedosas formas de comunicación, no sólo para lograr el acceso a la información sino también para efectos transaccionales que permitan**



**una gestión pública mucho más eficiente y transparente, promoviendo el desarrollo e implementación de normativa, sistemas y metodologías e indicadores, que permitan realizar mediciones y evaluaciones permanentes de la gestión pública y de la rendición de cuentas.**

**5. Sanción del incumplimiento.** Dado que la sanción es un aspecto inherente de la rendición de cuentas, los actores que demandan cuentas deben estar en capacidad de aplicar o solicitar ante las autoridades competentes las sanciones pertinentes a los funcionarios públicos que hayan violados sus deberes o incumplido sus obligaciones, tomando para ello en cuenta factores como la jerarquía y obligaciones del funcionario, el impacto de la gestión a su cargo, la materialidad implícita en sus actuaciones, la reiteración o reincidencia de acciones.

**6. Participación ciudadana activa.** La sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano, participando activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (accountability social), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos. Las EFS fortalecerán sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas.

**7. Marco legal completo para la rendición de cuentas.** Las EFS velarán por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y la aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.

**8. Liderazgo de las EFS.** Las EFS deberán constituirse en promotores de los principios, sistemas, mejores prácticas y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y ser vigilantes junto con el gobierno, otras agencias y la sociedad civil, de su buen funcionamiento y mejora continua, mediante el establecimiento de acciones concretas para contribuir al fortalecimiento del sistema, en procura del buen gobierno. Para el ejercicio de dicho liderazgo, las EFS fortalecerán sus estrategias, sus capacidades y recursos, y procurarán la cooperación y alianzas nacionales e internacionales con diferentes actores, que les permitan compartir conocimientos y experiencias y aumentar sus potencialidades en esta materia.

## **Bibliografía**

- Bonifacio, J. (2003). *Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada*. En Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina (pp. 505-539). Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Caracas.
- Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI. (2019). En <https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica/>
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Sanginés M. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, DC – EUA.
- Díaz Bravo, A. (2016). *La práctica de la rendición de cuentas y del principio de transparencia en la Contraloría General de la República de Colombia para el mejoramiento de su gestión institucional*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. CAF - Corporación Andina de Fomento. Documento de trabajo N° 2015/02.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2010). *La Burocracia en América Latina. Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. En David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- INTOSAI. (2018). *Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Una guía para mejorar el desempeño*. Comité para la Creación de Capacidades. Estocolmo.

- 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*.
- Prats, J. (1998). *La Diversidad de Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y la Necesidad de Diversos Regímenes Jurídicos y Gerenciales para su Eficiencia* (pp. 21-68). Revista Iberoamericana de Administración Pública.
- Puón, Rafael Martínez. (2013). *La profesionalización de la Función Pública*. Venezuela.
- Ramió, M. *Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos*. (<http://www.clad.org.ve/anales5/ramioexp.html>)
- Salas, E. y Wegman, M. *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*. <http://aaeap.org.ar/?p=2519>
- Villoria, M. (2009). "La profesionalización de la función directiva en las Administraciones: un estudio sobre la eficacia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas". En *Studia Politicae* 16.

# Experiencias de transformación en la gestión de las personas en el Municipio de San Carlos de Bariloche

Gabriela Rosemberg

## La mirada inicial

“Caos, desorden, anarquía, desunión, lucha, mucha predisposición, miedo, incertidumbre, tranquilidad, ganas y propuestas, bienvenida, esperanzas, equipo, entusiasmo, interrogantes, desatención, inseguridad, ganas, paredes, falta de liderazgo, desorden, desafíos, incertidumbre, confrontación, resistencia, desconcierto, colaboración, predisposición, desidia, fragor y tranquilidad, expectativas, ganas y miedo a la acción, nuevo, confianza, predisposición, carencias, desafíos multitasking, positivo...”

Estas palabras surgieron en una ronda de consulta entre los nuevos funcionarios a la pregunta de: “con qué nos encontramos en el Municipio”, en la primera reunión de gabinete realizada en diciembre de 2015.

Si analizamos los conceptos vertidos, en total 41, la mayoría (22) tienen una connotación negativa. Sin embargo, una gran parte también encontró un clima positivo (18), y alguna opinión neutra. Lo llamativo es que las palabras más repetidas fueron positivas: “ganas” y “predisposición”. Ambas, actitudes imprescindibles para emprender transformaciones importantes en cualquier organización.

Pero las transformaciones en el estado no son fáciles. En este Estado municipal en particular no lo eran en absoluto. Máxime si se tiene en cuenta un contexto complejo, con un historial de inestabilidad política durante los anteriores años, con dificultades en materia económica-financiera, que implicaba la dependencia absoluta de aportes de otras jurisdicciones para emprender cualquier proyecto, con una planta de personal poco profesionalizada y una estructura remunerativa caracterizada por la “no estructura”, es decir, sin ninguna racionalidad en la forma de retribuir a los empleados.

En ese contexto, en el ámbito de la Subsecretaría de la Función Pública, nos propusimos la transformación de la gestión de personas en el Municipio de San Carlos de Bariloche. Lejos de lograr todos los objetivos propuestos, y con la conciencia de que falta mucho por hacer aún, lo cierto es que pudimos ir encaminando ciertas prácticas hacia una gestión más profesional en lo que respecta a las herramientas de recursos humanos se refiere. El proceso de cambio se describe en los apartados siguientes.

## El diagnóstico

Desde una perspectiva académica, los gobiernos locales se encuentran con dificultades importantes a la hora de gerenciar lo público. En un trabajo sobre gobiernos locales realizado en 2005, Daniel Cravacuore, las divide en problemas de gestión y problemas políticos (Cravacuore, 2005). Si bien los problemas políticos son un determinante

importante en la gestión interna del personal, nos vamos a detener en los problemas de gestión, a los fines de este análisis. Entre los problemas más comunes en los gobiernos locales, Cravacuore menciona:

a) *“Falta de objetivos claros, inexistencia o deficiencia de planificación y tareas por repetición. Este problema se observa respecto de la marcha de la gestión, el “hacia donde” va como también refiere a una inexistente o deficiente planificación.”*

b) *“Deficiencias en el destino de los gastos y en el uso y generación de recursos.”* El autor se refiere a varios elementos que describen este punto, entre ellos: la baja participación de los Municipios en el gasto público, en referencia a la coparticipación, la baja recaudación de tasas, la dependencia de los niveles superiores para equilibrar las cuentas, la concentración del presupuesto en gastos corrientes, con fuerte incidencia de los salarios del personal, las dificultades de control, la rigidez de los presupuestos y la falta de utilización del concepto de presupuesto por programas.

c) *“Circuitos administrativos y canales de información inadecuados. No existen sistemas administrativos y de información que coordinen las distintas áreas. El municipio ha aumentado sus competencias y funciones y el sistema de mesa de entrada muchas veces resulta insuficiente.”* Si bien muchos municipios han avanzado en la informatización y digitalización de sus trámites (por ejemplo, la ciudad de Córdoba o Bahía Blanca, entre otros), en la mayoría de los municipios argentinos todavía se continúa con los métodos tradicionales de gestión de los servicios.

d) *“Problemas en la dotación de recursos humanos”.* Al igual que en el tema de los recursos, en este tema se describen varias cuestiones: el exceso o la falta de personal, que en los municipios se da simultáneamente, en tanto hay mayor dotación en relación al conjunto de la población, pero no lo suficientemente calificado o capacitado para impulsar las transformaciones necesarias; el ingreso a la administración pública por motivos diferentes a la idoneidad (familiaridad, clientelismo, fidelidad, etc.). Esto mismo se repite en los casos de ascensos o promociones, describiendo a la carrera administrativa como un proceso discrecional en lugar de racional. También se menciona en este punto, el aumento en las formas de contratación en condiciones de inestabilidad que fortalecen la discrecionalidad que caracteriza la gestión municipal, y la falta de congruencia en la distribución de los cargos jerárquicos.

e) *“Tensión entre los funcionarios políticos, los técnicos y los empleados de planta. En general, hay un conflicto por el monopolio de los saberes. El conflicto entre el empleado de planta y el técnico se da porque los técnicos introducen muchas modificaciones, pero difícilmente permanezcan en el cargo por largo tiempo, no así los empleados municipales... Por su parte, los técnicos son muchas veces resistentes al desarrollo de la innovación. La misma se produce en la mayoría de los casos por los funcionarios políticos. Respecto del personal de planta se observa falta de compromiso con los resultados de gestión. En Argentina no existen mecanismos para incentivar al personal y vincularlo con los resultados de gestión, con lo cual, si trabaja bien o si trabaja mal, es prácticamente lo mismo.”*

f) *“Dificultades en la administración de la información generada en el municipio. Los municipios carecen de elementos para tomar decisiones. No tienen información económica y la información de los censos generalmente no la utilizan en los procesos de toma de decisiones. Los registros que tienen los sistemas de información geográfica muchas veces son muy interesantes, pero no guardan*

*correlación con la gestión y son pocos los municipios que utilizan tablero de comando. Además, hay que tener en cuenta la falta de información generada en otras organizaciones.”* En este punto hay que decir que la situación ha mejorado con la concepción de gobierno abierto que se viene implementando en muchos municipios como política de estado. De cualquier manera, la utilización de la información que se genera para la toma de decisiones no es algo que puede identificarse en muchos de los municipios argentinos.

Tomando en cuenta la caracterización de los problemas de gestión mencionados, veremos su aplicación al Municipio de Bariloche, en el período previo a diciembre 2015:

a) *“Falta de objetivos claros, inexistencia o deficiencia de planificación y tareas por repetición.”* Cuando se analiza la correlación entre las plataformas electorales y la gestión posterior del partido que resultó ganador, lo que se visualiza en las plataformas son listados y enunciaciones de acciones que, de alguna manera, han repetido esquemas y estructuras existentes, en lugar de proponer ejes de gestión y actividades que las agrupen, y que expresen con claridad la finalidad de las políticas a llevar a cabo. Al no existir manifestación expresa sobre un propósito subyacente previamente delineado, la traducción en la gestión ha sido la indefinición de prioridades, el tironeo y competencia por los recursos por parte de las distintas áreas, la cooptación de la agenda por parte de actores externos para favorecer sus propios intereses, y la generación de conductas reactivas de defensa del propio “territorio” de actuación, que, en el mejor de los casos, es la propia oficina, y en el peor, el interés personal del empleado.

b) *“Deficiencias en el destino de los gastos y en el uso y generación de recursos.”* En esta cuestión, y a los fines de la pertinencia con la gestión de recursos humanos, haremos referencia al presupuesto por programas y su implementación en el Municipio. La ordenanza 1611-CM-06 establece la forma de presupuestación por programas. Sin embargo, a diciembre de 2015, y luego de 9 años de promulgada la ordenanza, solo el 10% del presupuesto municipal estaba destinado a programas específicos. El 90% restante se refería al gasto en personal distribuido en el organigrama municipal, sin relación con los programas. Vale decir que el mayor gasto municipal no podía vincularse con el destino de la acción para la cual debería haber sido contratado. Este divorcio entre el programa y el personal se vislumbraba en cada una de las acciones cotidianas que se llevaban a cabo en el Municipio. La respuesta más escuchada a la pregunta del porqué se hacía lo que se hacía, si esto no se traducía en valor para el ciudadano era: ¡“siempre se hizo así”!

c) *“Circuitos administrativos y canales de información inadecuados. No existen sistemas administrativos y de información que coordinen las distintas áreas. El municipio ha aumentado sus competencias y funciones y el sistema de mesa de entrada muchas veces resulta insuficiente.”* Si bien muchos municipios han avanzado en la informatización y digitalización de sus trámites (por ejemplo, la ciudad de Córdoba o Bahía Blanca, entre otros), en la mayoría de los municipios argentinos todavía se continúa con los métodos tradicionales de gestión de los servicios. A diciembre de 2015, y en los primeros largos meses del 2016, la gente que se presentaba a pagar sus tasas en la Secretaría de Hacienda podía demorar hasta 1 hora por deficiencias del sistema informático de gestión, que nunca había sido actualizado desde su implementación, 15 años atrás. El atraso a nivel sistemas de información era enorme, considerando la velocidad exponencial de los cambios tecnológicos que estamos transitando (Longo Martinez, 2019). Existían diferentes

relevamientos que se hacían en relación al personal, generada por la Dirección de Control de Gestión, pero esa información no se utilizaba para la toma de decisiones.

d) “*Problemas en la dotación de recursos humanos*”. A diciembre de 2015, el nivel de profesionalización del personal municipal se distribuía de la siguiente manera (Carrá, 2016):

| SECRETARIAS            | Sin Título/Primario | Esc Oficios/Ciclo Básico | Secundario   | Univ 1 y 3 años | Univ 3 y 4 años | Univ 5 años |
|------------------------|---------------------|--------------------------|--------------|-----------------|-----------------|-------------|
| Cultura                | 17                  | 1                        | 27           | 18              | 5               | 7           |
| Deportes               | 58                  | 2                        | 11           | 90              | 2               | 3           |
| Desarrollo Estratégico | 65                  | 0                        | 41           | 0               | 7               | 16          |
| Desarrollo Económico   | 8                   | 0                        | 22           | 0               | 2               | 8           |
| Desarrollo Humano      | 106                 | 4                        | 123          | 0               | 37              | 34          |
| Gobierno               | 197                 | 6                        | 207          | 0               | 8               | 16          |
| Hacienda               | 10                  | 1                        | 79           | 0               | 5               | 6           |
| I.M.T.V.H.S.           | 5                   | 0                        | 15           | 0               | 0               | 3           |
| Intendencia            | 0                   | 0                        | 34           | 0               | 1               | 4           |
| Obras Publicas         | 333                 | 7                        | 85           | 0               | 1               | 10          |
| Seguridad Ciudadana    | 0                   | 0                        | 7            | 0               | 0               | 0           |
| Turismo                | 14                  | 0                        | 19           | 0               | 8               | 5           |
| <b>TOTAL</b>           | <b>813</b>          | <b>21</b>                | <b>670</b>   | <b>108</b>      | <b>76</b>       | <b>112</b>  |
|                        | <b>45,2%</b>        | <b>1,2%</b>              | <b>37,2%</b> | <b>6,0%</b>     | <b>4,2%</b>     | <b>6,2%</b> |

Según el informe, “el 54,8% del personal municipal cuenta con algún tipo de formación, mientras que el 45,2% según los registros que constan en la dirección, no cuenta con ningún tipo de título pos-primario. Del primer grupo, solo el 6,2% de la planta cuenta con formación universitaria de 5 años o más.”

Por otro lado, desde el inicio de su funcionamiento el Municipio de Bariloche fue creando sus estructuras administrativas ya sea como respuesta a algún problema que ha sido priorizado en la agenda de los decisores, o bien porque han sido generadas desde la propia planta de empleados municipales. En ninguno de estos casos, su diseño ha tenido en cuenta algún parámetro técnico que permitiera integrarla en un todo coherente, generando así un organigrama disperso, poco conexo entre sí, que mezcla diferentes criterios (territorialidad, funcionalidad, servicios, etc.), con la necesidad de reconocimiento a las personas a través del otorgamiento de cargos jerárquicos, en lugar de la valorización del desempeño dentro del mismo puesto.

Legislaciones como la RESOLUCIÓN N° 723/MMGC/14, de la Ciudad de Buenos Aires, basada en la Ley N° 471 de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, identifican dos parámetros para la evaluación de la estructura organizacional, que bien podrían tomarse como variable para el análisis de la existente en nuestra ciudad:

a.-) Alcance de control: La proporción de los cargos de conducción respecto de la dotación indicativa no deberá superar el 10%. Adicionalmente, la existencia de una jefatura se justificará a partir de una dotación mínima de DIEZ (10) personas a cargo. Cabe destacar, que este último número se relaciona con la dotación total de la ciudad de Buenos Aires, que supera los 50.000 empleados.

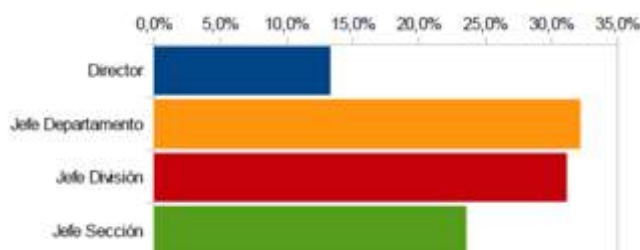
b.-) Desagregación vertical: Deberá evitarse la forma uno en una, es decir, una Dirección General, una Gerencia Operativa, una Jefatura de Departamento, etc., ya que dificultan la coordinación y la comunicación.

En relación a la primera variable, la proporción del alcance del control en la Municipalidad de Bariloche alcanzaba a diciembre 2015, el 17%, (302 cargos directivos: Director, Jefe de Departamento, Jefe de División, Jefe de Sección), sobre una dotación total de 1800. De acuerdo a esta referencia, 122 puestos directivos superan el estándar del 10%. Por otro lado, si se analiza el organigrama y la cantidad

de personas que dependían de los cargos directivos, encontramos 9 puestos de Director y 51 puestos de Jefe de Departamento que tenían menos de 10 personas a cargo.

| Cargo             | Cantidad   | Porcentaje    |
|-------------------|------------|---------------|
| Director          | 40         | 13,2%         |
| Jefe Departamento | 97         | 32,1%         |
| Jefe División     | 94         | 31,1%         |
| Jefe Sección      | 71         | 23,5%         |
| <b>Total</b>      | <b>302</b> | <b>100,0%</b> |

Si tomamos en cuenta la variable b) Desagregación vertical, vemos que existían 29 puestos directivos que tienen relación uno en uno, sin tener más de un grupo de unidades de gestión. Otro dato interesante es que, cualquier escala de puestos directivos debería representar una forma piramidal, siendo la cantidad de personas en puestos del mayor nivel superior menor que la de la del siguiente menor, y así sucesivamente. En el Municipio de Bariloche, la escala jerárquica se compone de 4 niveles de dirección o supervisión: 1. Director / 2. Jefe de Departamento / 3. Jefe de División / 4. Jefe de Sección, y la relación es la que se representa en el cuadro siguiente:



Como se puede observar a simple vista, existía una cantidad mayor de nivel de departamentos que división, y esta mayor que la sección, lo que hacía una pirámide invertida a partir del segundo nivel, que implicaba una estructura jerárquica distorsiva.

Las dificultades que esto conllevaba no solo se cuantificaban en términos de excesivo gasto de salarios en puestos directivos que no se justificaban. También se visualizaban en cuanto a efectividad, dificultades en la coordinación de roles entre distintas áreas, retrasos por la superposición de funciones directivas, entre otras cuestiones, lo cual contradecían los principios consagrados en la Carta Orgánica en el art. 80) en relación con la administración pública municipal: eficiencia, austeridad, celeridad y economía, sencillez en el trámite, plazos breves. La existencia de una estructura con demasiados niveles jerárquicos obstaculizaba y lesionaba la celeridad en la gestión de los servicios, burocratizando más de la cuenta los trámites municipales, al tener que pasar la decisión sobre una acción que se genera en el territorio por distintos niveles jerárquicos para poder ejecutarse.

Por otro lado, los ingresos por concursos estaban fuertemente sospechados de estar acordados de antemano para que ganara algún candidato en particular, y se realizaban sin herramientas profesionales de selección de personal. Si bien existían descripciones de puestos, no estaban sistematizadas, formalizadas y no se utilizaban para la gestión del desempeño.

En relación con la estructura salarial, cada persona o área debía “inventar” algún adicional específico para conseguir algún beneficio más allá del otorgado por negociación paritaria, o bien, luchar por algún cargo jerárquico, aún sin tener personal a cargo que lo justificara, para lograr un aumento de sueldo. Tal es así, que

existen aún hoy en día 79 adicionales que no se basan en ninguna lógica o racionalidad.

e) *“Tensión entre los funcionarios políticos, los técnicos y los empleados de planta...”* En el discurso del empleado de planta es común escuchar las siguientes frases: “Uds. se van y nosotros nos quedamos... ya vimos pasar muchos de Uds. queriendo hacer lo mismo, y así les fue” ... Muchas veces, se tiene la concepción del funcionario como un enemigo al que hay que combatir, en lugar de trabajar en colaboración para desarrollar nuevas ideas al servicio de la comunidad, ya que cuando es así, la representación interna (inducida por los gremios cuando el partido político que gobierna no es de su afinidad en muchos casos), es que “se es funcional al gobierno de turno”, y no al ciudadano, y se teme la exclusión o el rechazo por parte del resto de los empleados municipales y de los representantes gremiales. En esta representación, la escena temida por el empleado es la falta de apoyo gremial ante alguna situación de reclamo o beneficio que pueda suceder en algún futuro. Esto es lo que ha venido sucediendo en el Municipio, en muchos casos a partir de prácticas de los propios funcionarios políticos que alentaban a los empleados a adoptar conductas defensivas frente al uso indiscriminado de la discrecionalidad en la toma de decisiones. Los funcionarios se enfrentaban a su propio desconocimiento o preparación para adoptar formas de liderazgo profesional que orientaran los esfuerzos hacia el bien común y motivaran a los empleados a tener actitudes de apoyo a las acciones que propiciaban, lo cual generaba conductas de resistencia frente a la posible transgresión de las normas. Estas mismas razones son las que causaban que los problemas “se tiren para arriba”, y obligaba a los funcionarios a resolver casos o situaciones particulares que perfectamente se podían resolver en un nivel inferior. De allí, la generación de una absoluta pobreza en el diseño casi inexistente de políticas públicas que abarcaran a la mayoría de la población local, o a la resolución de problemas específicos de la comunidad. Las políticas públicas se basaban en la resolución “caso por caso”, sin tener en cuenta las consecuencias que cada caso podía impactar en los demás, lo cual implicaba serías inequidades en la distribución de recursos en el contexto general de la ciudad.

f) *“Dificultades en la administración de la información generada en el municipio.”* Como ya se ha dicho, a diciembre de 2015, los funcionarios no podían contar con información integrada, actualizada y accesible para la toma de decisiones, y eso traía consecuencias de acciones irracionales, discrecionales, oportunistas y sin visión estratégica de largo plazo.

A todos estos elementos, se suman los que se pudieron detectar en el relevamiento de problemáticas realizado entre los meses que se sucedieron entre las elecciones del 6.9.2015 y la asunción del nuevo gobierno, el día 7.12.2015. En este relevamiento, se realizaron más de 27 entrevistas con agentes municipales, futuros funcionarios, Soyem, y actores externos. Con esta información, sumada al conocimiento previo de la institución adquirido por trabajos previos de asistencia técnica externa realizados durante el período 2004 al 2012, y ya expresado en algunos informes internos (Misischia y Rosenberg, 2005), (Misischia y Rosenberg, 2005), (Misischia y Rosenberg, 2006), (Misischia y Rosenberg, 2007), (Misischia y Rosenberg, 2010), y trabajos publicados (Rosenberg, 2011), (Rosenberg y Misischia, 2012), se identificaron las siguientes cuestiones:

– **Desmotivación y desconocimiento:** la burocratización excesiva, la falta de liderazgos centrados en los propósitos de servicio público al ciudadano, los déficit de formación y capacitación en posiciones estratégicas, la mínima profesionalización, la inexistencia de compensaciones basadas en desempeño, y



la desconfianza en los gobiernos “de turno”, entre otros factores, han contribuido a lo largo de la historia municipal, a conformar una cultura de la desmotivación para el aprendizaje y la innovación, con contadas excepciones que podían identificarse en áreas como Promoción Social, o Desarrollo Económico. Pero estas situaciones podían verse como excepciones y no como la regla general.

-**Toma de decisiones discrecionales sobre el personal:** Al carecer de profesionales con conocimiento y experiencia en gestión de recursos humanos en los puestos estratégicos de las áreas del gobierno de las personas, (dirección de recursos humanos, jefe de departamento de selección y desarrollo, etc.), las cuestiones relativas a la selección de personas, a la capacitación y desarrollo, a la movilidad interna, a la promoción, a las remuneraciones y a las relaciones laborales, se manejaban de acuerdo a la mejor o peor relación con el gremio Soyem, y en la mayoría de las veces, por indicación del mismo gremio. No existían datos, procesos y reglamentaciones que establecieran verdaderas políticas de recursos humanos que atendieran a toda la diversidad de la dotación, sino regulaciones específicas por áreas, por puestos o por personas, pero sin un análisis de la racionalidad de las variaciones entre ellos.

-**Utilización errónea de la figura de violencia laboral:** en muchas áreas, al carecer de liderazgos centrados en el servicio, y que podrían ser modelo de trabajo para los trabajadores, la formulación y solicitudes de trabajo eran (y aún lo son) percibidas como formas de persecución al agente, desembocando muchas veces en denuncias por violencia laboral en el Dpto. de Medicina laboral. Esto a su vez, generaba mayor malestar y conflictividad en las áreas en cuestión, situación que aún hoy persiste. Los jefes se muestran reacios a tomar decisiones con respecto a la gente, aun cuando se trata de dejar por escrito una conducta de irrespetuosidad o incumplimiento de lo encomendado, hechos que en cualquier otra organización podrían dar lugar a sanciones graves o incluso al despido. Mucho menos encarar un proceso de sumario que a todas luces, resulta extremadamente largo e ineficiente a la hora de sancionar una conducta que fue generada varios meses, e incluso algún año antes. En algunas áreas, esto se produce por temor a represalias, o a sufrir situaciones de amenazas o violencia por parte de los mismos agentes. La consecuencia de ello es que los legajos no cuentan con información específica sobre la trayectoria de desempeño del agente, y este tipo de conductas no cuenta a la hora de las decisiones sobre el personal, como puede ser una promoción por concurso, por selección, o un pase a otra área.

-**Excesiva conflictividad por cuestiones personales:** Una de las cuestiones históricas que se identificó es la creencia de la existencia de un derecho adquirido por parte de cualquier empleado, a exigir el ingreso de sus hijas e hijos a la administración municipal, ya sea en ocasión de la jubilación del padre o madre, en ocasión de una búsqueda en particular, por compromiso político con el gobierno o con el gremio, o bien en cualquier momento que el empleado así lo requiriera. Además de la inequidad que esto generaba en relación a la cantidad de ciudadanos anotados en la oficina de Empleos sin ningún tipo de vinculación con empleados municipales, y que estos familiares no cumplían con ningún requisito para la tarea en cuestión, más allá de ser “familiar de”, una de sus consecuencias directas es el traslado de los conflictos personales que se producen en el seno de la familia al entorno laboral, llegando a generar situaciones de violencia de género en casos extremos. Por otro lado, ya se ha puesto de manifiesto la cuestión de la ausencia de liderazgos que pudieran

trabajar los conflictos y tomar las decisiones que permitirían su resolución de manera productiva y resiliente, en lugar de finalizar en forma traumática para quienes los han transitado. El liderazgo es un tema central para la generación de espacios productivos de trabajo, pero más allá de no contar con ellos en los cuadros técnicos, existió en forma histórica también el desconocimiento de lo que había que hacer para los cuadros políticos, por lo que, la falta de rumbo, la inequidad, la imposibilidad de tener referentes legitimados en virtud del conocimiento, dio lugar a la rigidez del pensamiento en muchos de los agentes, a una cultura del ocultamiento y los intereses personales por sobre los intereses comunitarios, lo que ha profundizado los conflictos personales por cuestiones de importancia menor en relación a los objetivos superiores que debe perseguir un gobierno local.

- **Adicciones, excesivas ausencias por enfermedad y accidentes:** se manifestaba una gran dificultad para conseguir personal en algunos puestos, por ejemplo, recolectores de residuos, observándose un fenómeno que tenía que ver con el ingreso sin contar con el perfil adecuado para la tarea, lo que provocaba accidentes frecuentes y necesidad de reemplazo. El problema es que luego se solicitaba el traslado del personal recién ingresado a otra área, aumentando la dotación sin justificación y el resentimiento constante de un servicio esencial. En paralelo, existía y existe hoy en día la situación de consumo problemático de sustancias psicoactivas en la ciudad, que no es ajeno a lo que sucede en la mayoría de los centros urbanos de todo el país, y que, a su vez, genera serias dificultades para la selección de personal operativo para tareas de riesgo, como es el caso de la recolección.

## Los objetivos de la transformación

En el documento “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”, producido para el BID en el año 2002, Fernando Longo, plantea un modelo de sistemas e indicadores para el análisis de la gestión de recursos humanos en organizaciones estatales. En ese documento describe las temáticas, orientaciones y forma de medición de los resultados que los decisores podrían tener en cuenta a la hora de definir políticas de gestión de las personas en el estado. Este documento de base, más los resultados de un taller de planificación estratégica realizado con todo el personal de la Subsecretaría de la Función Pública en diciembre de 2015, fue la guía técnica y bibliográfica utilizada como base para el ordenamiento del trabajo (Longo, Francisco, 2002).

El esquema gráfico del modelo es el siguiente:



Veamos una breve descripción de cada uno de estos subsistemas en palabras de su autor:

**Planificación:** constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada. una organización realiza el estudio de sus necesidades, cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias.

**Organización del trabajo:** prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. integra el conjunto de políticas y prácticas de GRH destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas.

**Gestión del empleo:** comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. Se incluyen tres grandes funciones: la gestión de la incorporación, la gestión de la movilidad, y la gestión de la desvinculación.

**Gestión del rendimiento:** planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. Su propósito es influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlos con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos.

**Gestión de la compensación:** retribuye la contribución e incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.

**Gestión del desarrollo:** cuida del crecimiento individual y colectivo. Debe estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.

**Gestión de las relaciones humanas y sociales:** Tiene que ver con gestionar las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren, en un contexto determinado, una dimensión colectiva.

A partir de las problemáticas detectadas, se fijaron objetivos prioritarios en los siguientes subsistemas, teniendo en cuenta el contexto de emergencia económica por el que se transitaba en diciembre 2015, y cuya declaración a través de una ordenanza el 11.12.2015 generó fuertes conflictos con el gremio en aquella sesión legislativa<sup>1</sup>. Si bien no viene al caso debatir la problemática relación con el sindicato Soyem mantenida hasta el 2017, lo cierto es que los primeros dos años de gestión estuvieron caracterizados por una fuerte conflictividad, que podrían ser una interesante materia de análisis en profundidad en otros espacios.

Las prioridades que se fijaron en cada subsistema de la gestión estratégica de recursos humanos fueron:

**Planificación:**

---

<sup>1</sup> Para ver lo sucedido en la sesión del Concejo:

<https://www.barilocheopina.com/noticias/2015/12/11/22396-fuertes-cruces-durante-el-tratamiento-de-la-emergencia-economica>; <https://www.anroca.com.ar/noticias/2015/12/11/66301-mira-los-incidentes-en-el-concejo-deliberante-de-bariloche>; <https://www.elcordero.com.ar/noticias/2015/12/11/16249-en-un-ambiente-cargado-de-tension-se-aprobo-la-emergencia-economica>.

- Generar información para la toma de decisiones.
- Definir un nuevo modelo de planificación presupuestaria por programas según Ordenanza 1611-CM-2006.

#### **Organización del trabajo:**

- Ordenar las estructuras municipales mediante herramientas técnicas de definición de niveles de estructura.
- Definición de un modelo de descripción de tareas y competencias y niveles para todo el Municipio.

#### **Gestión del empleo:**

- Definir la cobertura de vacantes en función de la planificación presupuestaria (basada en las prioridades de la agenda de gestión) y basadas en las descripciones de puestos y perfiles de competencias.
- Formalizar los mecanismos de movilidad interna a través de reglamentaciones específicas (pases) y de acuerdo a los perfiles requeridos.
- Generar concursos directivos en puestos estratégicos clave.

#### **Gestión del desarrollo:**

- Profesionalizar al personal de alta dirección pública.
- Ampliar la oferta de capacitación y formación.

#### **Gestión de la compensación**

- Definir un nuevo modelo de carrera administrativa (escalafón municipal).

#### **Gestión de las relaciones humanas y sociales**

- Implementar instrumentos para la resolución alternativa de conflictos.
- Fortalecer y apoyar a los jefes para la toma de decisiones en relación con el personal.
- Mejorar el clima interno.

En cada uno de estos temas se llevaron a cabo diversos proyectos, de los cuales se dará cuenta en una apretada síntesis, en el apartado siguiente.

### **Los proyectos para la transformación**

A los fines de su mejor visibilización en relación con los subsistemas de la GRH, se describirá el trabajo realizado en tres dimensiones, dentro de cada subsistema:

1. La situación imperante hasta diciembre 2015
2. La situación actual, de manera de identificar el impacto del proyecto a nivel políticas de recursos humanos
3. Los títulos de los proyectos y una breve descripción de estos.

#### **Subsistema GRH: Planificación Municipal**

##### **Situación hasta diciembre 2015:**

- Solo 10% del presupuesto estaba asignado a programas, incumpliendo Ordenanza 1611-CM-2006. Los costos salariales no estaban relacionados a los programas, por lo que no se podía evaluar el costo de cada servicio.
- No se relevaban en forma sistemática necesidades, expectativas y reclamos de los ciudadanos.
- No se conocían datos relevados y actualizados en forma sistemática del personal municipal, como ausentismo, rotación, solicitudes y cobertura de vacantes, capacitaciones realizadas y personal capacitado, mapa de género, análisis de estructura de remuneraciones, etc.
- Solamente se relevaban estadísticas de accidentología.

##### **Situación actual:**

- Todo el presupuesto municipal está organizado por programas, incluida la inversión en RRHH.
- Relevamiento sistemático de requerimientos, necesidades y reclamos, lo que permitió conocer en forma masiva las preocupaciones de los ciudadanos.
- Información relativa al personal sistematizada y organizada en un tablero de comando, publicado en <http://www.bariloche.gov.ar/estadisticas-personal-municipal/>.

**Proyectos asociados realizados:**

- Implementación del nuevo sistema de gestión municipal (PGM).
- Encuestas bianuales: 1. de servicios en lugares de atención, 2. Domiciliaria por delegación, 3. encuestas domiciliarias en lugares de atención realizada por personas con discapacidad. (Desde la Dirección General de Información y Tecnología).
- Implementación del dispositivo Responder desde enero de 2016 según Resolución 1352-I-2016.
- Tablero de comando de indicadores de RRHH: Estructura salarial por puestos y áreas, Gasto en salarios por tipo de contratación, Evolución del gasto salarial por tipo de contratación, Dotación por área, puestos, nivel educativo, Mapa de género, Nivel de ausentismo, Accidentología, Cobertura de vacantes: puestos solicitados vs. puestos cubiertos y tipo de modalidad de cobertura, Capacitaciones realizadas y personal participante en cada una, por puesto y área, Tiempo de demora de las resoluciones de intendencia, Tipos de resoluciones emitidas, Horas extras del personal, por área, puesto y persona.

**Subsistema GRH: Organización del trabajo**

**Situación hasta diciembre 2015:**

- No existía evaluación objetiva de los procesos y estructuras municipales en función de la optimización del servicio al ciudadano.
- No existía un relevamiento sistemático de todos los puestos del Municipio, evaluado en función de los mismos criterios, que determinara las responsabilidades y funciones de cada empleado, y el perfil de competencias requerido para realizar las tareas.
- Cargos directivos (directores, jefes de departamento, jefes de división, jefes de sección) otorgados de acuerdo con la influencia personal que podía ejercer cada agente sobre los funcionarios y/o gremio.
- Las subrogancias (adicional por reemplazo de un cargo jerárquico mayor) se otorgaban en función de la necesidad económica del agente, y no en relación con las necesidades operativas del servicio.

**Situación actual:**

- Se han optimizado algunas estructuras y procesos con la normativa correspondiente.
- Los cargos directivos son evaluados en el marco de una estructura que se analiza en función de la cantidad de personal a cargo en forma directa e indirecta y la complejidad de la tarea.
- Las subrogancias se otorgan en función de las necesidades del servicio.

**Proyectos asociados realizados:**

- Código único de habilitaciones y Creación de la Dirección de habilitaciones por Ordenanza.
- Creación de las estructuras de: Dirección de RRHH, con unificación de la Dirección de Salud laboral y Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Trabajo, Dirección de Tránsito y transporte.

- Nomenclador de puestos por agrupamiento y nivel.
- Implementación de una herramienta de evaluación del cargo directivo para determinar su nivel jerárquico. (en desarrollo).
- Resolución 3637-I-2016, reglamentaria del proceso de subrogancias y Disposiciones de Jefatura de Gabinete, con nómina de puestos autorizados a ser subrogados.

#### **Subsistema GRH: Selección de personal**

##### **Situación hasta diciembre 2015:**

- Los ingresos al Municipio se decidían en forma discrecional por cada área, sin estar asociados a las vacantes priorizadas por las necesidades del servicio ni al presupuesto aprobado.
- Las personas que ingresaban no se evaluaban en forma sistemática de acuerdo a un perfil de competencias elaborado en función de las tareas que debía llevar a cabo.
- Los concursos estaban sospechados de falta de transparencia y acuerdos políticos.
- Agentes de La Llave contratados desde hacía 10 años sin regularizar su pase a planta, que no ingresaron en la Ordenanza de pase a planta del 2014.
- Bajo nivel de profesionalización de la alta dirección pública.

##### **Situación actual:**

- Los ingresos se vinculan con un plan de cobertura de vacantes, que se realiza anualmente con actualizaciones mensuales, y se prioriza en función de razones de servicio y ejes de la gestión de gobierno.
- El plan de cobertura de vacantes (PAC) se vincula con el presupuesto.
- Las Direcciones estratégicas transversales están siendo concursadas.
- Todas las personas que ingresan al Municipio como empleados son evaluadas en función de la descripción de su puesto y perfil de competencias asociado.
- Existen planes específicos para puestos que requieren habilidades especiales.
- Los concursos se llevan a cabo mediante un procedimiento transparente con indicadores de evaluación establecidos de antemano por cada Junta examinadora.
- Agentes de La Llave que correspondía ingresar en el 2014 pasados a planta.

##### **Proyectos asociados realizados:**

- Resolución 862-I-2016, reglamentaria del Plan anual de cobertura de vacantes.
- Se han realizado concursos de la Dirección de Recursos Humanos, Jefe de Medicina laboral, Psicóloga laboral, (estos últimos pasando a ser parte de la Dirección de Recursos Humanos, y la Dirección de Sistemas como áreas estratégicas.
- Implementación de diversas herramientas para la evaluación del perfil ocupacional: assesment, evaluación funcional, test, etc.
- Programa PEL de entrenamiento laboral para recolectores de residuos.
- Implementación de curso virtual: “La Dirección pública hoy” autogestionado, a través de la plataforma IPAP, que deben realizar los postulantes al concurso de cargo directivo.
- Grilla de evaluación de requisitos objetivos de postulantes con puntajes diferenciados en función de mayor experiencia, y nivel de estudios.
- Presentación de propuesta de trabajo en puestos directivos evaluada en función de indicadores relacionados con las competencias requeridas.

- Ordenanza 2946-CM-2018

#### **Subsistema GRH: Movilidad del personal**

**Situación hasta diciembre 2015:**

- Los agentes realizaban pases de área según su propia voluntad, y acordando en forma individual con cada jefe del sector al cual tenían la intención de ir. En muchos casos, la intención de pase por parte del empleado se originaba en la exigencia del cumplimiento de tareas o responsabilidades correspondientes al rol laboral de la persona.
- Existía confusión acerca de la función y la titulación, y no existía un mecanismo para la determinación de la procedencia de las recategorizaciones, que se otorgaban en forma discrecional.
- Se utilizaba usualmente el recurso de “poner a disponibilidad” a los agentes que no cumplían con los requisitos exigidos para desempeñar el puesto, sin informes ni pedidos de sumario por parte del responsable, generando diversas consecuencias para las personas.
- Existía un convenio con IPAP para el desarrollo de 3 tecnicaturas
- No se evaluaban las competencias de las personas que eran nombradas en cargos jerárquicos sin concurso.

**Situación actual:**

- La movilidad del personal se realiza de acuerdo con diferentes protocolos según el tipo de proceso de movilidad y se definen en función del Plan anual de cobertura de vacantes o razones de salud de los agentes.
- Las recategorizaciones se otorgan solamente si existe un proceso de cambio de función con las evaluaciones pertinentes aprobado por el agente.
- Se utiliza el mecanismo de “poner a disponibilidad” de Recursos Humanos solo mediante informe de justificación del jefe, y con pedido de sumario. Se ha disminuido notablemente la utilización de esta figura por parte de los jefes a cargo.
- Los agentes municipales pueden inscribirse en cursos ofrecidos por el INAP, IPAP, y se difunde toda la oferta de capacitación de la que se tiene conocimiento.
- Existe un protocolo para las designaciones de personal jerárquico que establece la evaluación del perfil de competencias de la persona y la necesidad de realizar capacitaciones específicas en las temáticas que se requieran si así se determina.

**Proyectos asociados realizados:**

- Resolución 861-I-2016, reglamentaria del proceso de pases voluntarios.
- Resolución 1946-I-2018 y Resolución 4296-I-18, reglamentaria del tratamiento de adicionales por pases por diferentes razones.
- Protocolo de cambio de función con evaluaciones técnicas en función de la nueva tarea, y examen preocupacional.
- Se pone a disponibilidad de Recursos Humanos solo con informe negativo del agente o bien con proceso sumario iniciado.
- Incorporación de cursos internos para empleados municipales virtuales en plataforma IPAP.
- Protocolo de designaciones.

**Subsistema GRH: Gestión del desarrollo****Situación hasta diciembre 2015:**

- La capacitación se centraba mayormente en cuestiones administrativas y jefaturas.
- No existía un proceso ordenado de evaluación de desempeño para el personal contratado. El formulario de evaluación no estaba diseñado en función de las competencias laborales requeridas para cada puesto.

- No se evaluaban las competencias de las personas que eran nombradas en cargos jerárquicos sin concurso.

**Situación actual:**

- Se llevan a cabo capacitaciones en sectores operativos, administrativos, atención al público, alta dirección pública, fiscalización, informática y cuestiones transversales.
- Existe un protocolo para la evaluación de desempeño al personal contratado y se rediseñó el formulario en relación con el perfil del puesto.
- Existe un protocolo para las designaciones de personal jerárquico que establece la evaluación del perfil de competencias de la persona y la necesidad de realizar capacitaciones específicas en las temáticas que se requieran si así se determina.

**Proyectos asociados realizados:**

- Capacitaciones realizadas: Desarrollo de la actitud de servicio (DAS), Programa de gestión municipal (PGM), Interculturalidad, Perspectiva de género, Código único de habilitaciones, Manejo de plantas en espacios públicos, Uso de motoguadaña, Primeros auxilios, Cuerpo único de inspectores, Redacción profesional, Pre-congreso argentino de desarrollo territorial, RCP, Sistema de información geográfica, Taller diagnóstico y diseño de capacitación, Curso taller enfermedades transmitidas por alimentos y auditorías higiénico-sanitarias, Diplomatura en abordaje de consumos problemáticos, La perspectiva de género en las políticas públicas, Liderazgo organizacional, Derecho y procedimiento administrativo, Gestión de calidad en atención al público, Prevención del alcohol y drogas en el trabajo, Jornada patagónica de Zoonosis, Orientación al puesto de chofer, Formadores en ventanilla única de habilitaciones, El uso de registros administrativos con fines estadísticos, Cronos web,
- Evaluación de desempeño por competencias.
- Protocolo de designaciones de personal jerárquico.

**Subsistema GRH: Gestión de la compensación**

**Situación hasta diciembre 2015:**

- Se otorgaban adicionales en forma discrecional, por mayor o menor capacidad de influencia de la persona sobre algún estamento con poder de decisión.
- Existía confusión entre la categoría y los adicionales por puesto, persona y condiciones de trabajo.
- El buen desempeño se compensaba otorgando cargos jerárquicos o adicionales en lugar de poder otorgar aumentos por mérito dentro del mismo puesto.
- No existía un proceso ordenado de autorización y control de horas extras

**Situación actual:**

- Los adicionales se otorgan solo si están en relación con los criterios establecidos en las resoluciones de alcance general existentes.
- Todos los puestos han sido evaluados y analizados y ubicados en un nivel por agrupamiento, de acuerdo con su valuación por competencias.
- Se han clasificado los adicionales de acuerdo con el puesto, la persona y las condiciones externas de trabajo.
- Se están desarrollando herramientas para compensar el buen desempeño en el mismo puesto.
- Se lleva a cabo un proceso de planificación, autorización y control de horas extras.

**Proyectos asociados realizados:**

- Escalafón municipal en procesos finales de diseño.
- Resolución 4408-I-2017 reglamentario del proceso de horas extras.



- Disposición 12-JG- 2017, por la cual nuevas incorporaciones de personal implicaran una reducción de 140 horas extraordinarias.

#### **Subsistema GRH: Gestión de las relaciones humanas y sociales – Deberes y derechos**

##### **Situación hasta diciembre 2015:**

- Control de asistencia con serias falencias de control, lo que daba lugar a personas con inasistencias injustificadas sin sancionar.
- Sistema manual de registro de licencias reglamentarias.
- Horarios y jornada laboral determinada en forma diferente en cada área, con serias inequidades en la asignación de adicionales como, por ejemplo, turno rotativo y horas extraordinarias, en todos los casos, sin amparo de reglamentación.
- Vacíos legales en la reglamentación existente sobre los casos de licencias médicas y licencias por atención familiar.

##### **Situación actual:**

- Se lleva a cabo un control de asistencia exhaustivo que finaliza con sanciones automáticas o derivadas a la Junta de calificación y disciplina, según lo establecido en la Ordenanza 137-CM-88 (Estatuto de obreros y empleados municipales).
- Sistema electrónico de registro de licencias
- Se ha implementado el nuevo sistema de turnos rotativos.
- Se está discutiendo con el gremio otras modalidades de jornada laboral.
- Se ha implementado la nueva reglamentación sobre licencias médicas.

##### **Proyectos asociados realizados:**

- Proceso de verificación y sanción de incumplimiento de horario e inasistencias en articulación con Junta de calificación y disciplina.
- Desarrollo de Cronos Web con Dirección de sistemas.
- Resolución 4286-I-2019: Reglamentación Licencias médicas

#### **Subsistema GRH: Gestión de las relaciones humanas y sociales – Clima y salud laboral**

##### **Situación hasta diciembre 2015:**

- Problemas interpersonales que se derivan en conflictos en las áreas sin herramientas para su contención y atención.
- Personas con situaciones de adicción sin herramientas para su contención y atención.
- Personas que denuncian violencia de género o laboral sin herramientas para su contención y atención.
- Personas con problemas específicos de enfermedades crónicas no detectadas ni tratadas específicamente para su rehabilitación.

##### **Situación actual:**

- Se atienden los conflictos a través del equipo de Medicina laboral y herramientas de mediación en contextos laborales.
- Las personas en situación de adicción son atendidas en un programa especial de acompañantes terapéuticos para su reinserción laboral.
- Se visibilizaron casos
- Se atienden las denuncias por violencia de género o laboral de acuerdo a un protocolo especialmente elaborado por el área de Medicina laboral.
- Se lleva a cabo un programa de rehabilitación para personas con enfermedades crónicas, en colaboración con el área de Deportes.

##### **Proyectos asociados realizados:**

- Equipo de atención de conflictos en Dpto. de Medicina.
- Equipo de mediación en contextos laborales.
- Programa de Protección y Prevención de adicciones.
- Protocolo para la atención de situaciones de violencia de género y/o laboral.
- Programa de rehabilitación para personas con enfermedades crónicas

#### **Subsistema GRH: Gestión de las relaciones humanas y sociales – Higiene y seguridad**

##### **Situación hasta diciembre 2015:**

- Se llevaban a cabo estadísticas a los fines de cumplir con los requerimientos de la ley, pero sin ser utilizadas para la toma de decisiones de mejora de las condiciones de trabajo.
- Identificación del Municipio como organización con alta siniestralidad.

##### **Situación actual:**

- Las estadísticas son evaluadas para identificar los lugares y tareas con mayor riesgo y que requieren mejoras.
- Existe un equipo de evaluación y seguimiento de las condiciones de seguridad.
- El Municipio dejó de ser identificado por la SRT como organización con alta siniestralidad.

##### **Proyectos asociados realizados:**

- Programa de entrenamiento laboral para recolectores / compra de camiones de carga lateral.
- Evaluación y seguimiento de áreas con mayor riesgo.
- Capacitaciones específicas en las áreas de mayor riesgo (apeos, espacios públicos, recolección, entre otras).

#### **Subsistema GRH: Gestión de las relaciones humanas y sociales – Comunicación**

##### **Situación hasta diciembre 2015:**

- El área de Comunicación interna (de planta) no tenía prácticamente vinculación con la Dirección General de Comunicación del Municipio (política).
- Las novedades que se difundían a través del Comunicar llegaban a un número reducido de personas.
- No existían programas de vinculación de las personas con las áreas para un mayor conocimiento y desarrollo de identidad.
- Los archivos municipales no estaban puestos en valor.

##### **Situación actual:**

- Existe relación entre el área de Comunicación interna (de planta) y la Dirección General de Comunicación del Municipio (política), con difusión inmediata de las novedades institucionales por los canales internos de comunicación para los empleados.
- Las novedades a través del Comunicar llegan a un número mucho mayor y por diferentes canales
- Se llevan a cabo diferentes eventos en fechas específicas para la difusión y vinculación entre los agentes municipales.
- Se desarrolla un programa de recupero y sistematización de los archivos municipales.

##### **Proyectos asociados realizados:**

- Desarrollo de diferentes canales de difusión.
- Programa Comunicación Interna de los RRHH: - Proyecto Acciones de Fidelización Interna (A.F.In), - Proyecto Difusión Interna en Medios Propios (D.I.Me.), - Proyecto Fortalecimiento del Área (Fo.D.A), Proyecto Red de Emisores Difusores (R.E.D)

## **Subsistema GRH: Gestión de las relaciones humanas y sociales – Relaciones laborales**

### **Situación hasta diciembre 2015:**

- La Comisión de asuntos gremiales se reunía para otorgar beneficios discrecionales a los agentes municipales que lo solicitaban.

### **Situación actual:**

- Se reglamentó el funcionamiento de la Comisión técnica para el diseño del escalafón, compuesta por funcionarios políticos, representantes gremiales y equipo técnico de planta de la Dirección de Recursos Humanos, que analiza las cuestiones de políticas de compensaciones para todo el Municipio.

### **Proyectos asociados realizados:**

- Resolución 4670-17: Comisión técnica.
- Escalafón en proceso.

## **Conclusiones: Lo que aprendimos en equipo**

A partir del trabajo realizado, y las continuas evaluaciones realizadas cada año para analizar los objetivos propuestos y los logros y dificultades en los procesos implementados, los aprendizajes construidos se refieren a:

- La necesidad de contar con profesionales de la gestión de recursos humanos, tanto en la gestión política como en las áreas de planta, que puedan dar un rumbo específico alineado con las buenas prácticas de gestión de las personas en las organizaciones.
- Establecer en forma clara y explícita la orientación de las políticas a implementar en relación al servicio público. Capacitar en este sentido a todo el personal. Esto debe representar una verdadera convicción para quienes están al frente de la gestión de las personas, en tanto la dinámica de las tareas cotidianas hacen que sea muy fácil el cambio diario de las prioridades. Si bien es importante poder dar respuesta como área de servicio interno a las demandas organizacionales, la orientación inicial puede torcerse en el camino, pero si la convicción del rumbo es fuerte, garantizará que los esfuerzos no se alejen de él por mucho tiempo, ni se elegirán atajos que puedan derivar en otras metas.
- En este sentido, asegurar el compromiso de quien está al frente de la organización, tanto de las personas como de las orientaciones de las políticas de recursos humanos, de manera de poder sostener los cambios frente a los embates por mantener el status quo. Sin este apoyo, fundamental para quienes dirigen las áreas de recursos humanos, es impensable generar transformación alguna.
- La gestión política al frente de las áreas de recursos humanos nunca debe centrarse en los casos particulares, sino identificar como esos casos impactan en las orientaciones generales, y generar reglamentaciones de políticas públicas de recursos humanos para toda la organización, teniendo en cuenta los principios de equidad interna, competitividad externa y viabilidad económica del Municipio.
- Identificar personas con competencias para la innovación que puedan liderar el cambio. Esto debe analizarse en cada área o sector estratégico en los que quieran producirse cambios. Estas personas no necesariamente tienen cargos jerárquicos, pero manifiestan voluntad, compromiso, conocimientos e influencia positiva en sus pares y pueden generar transformaciones culturales si cuentan con la motivación suficiente. Una vez identificados, conformar con ellos un equipo de trabajo sólido, impulsando metas desafiantes que podrán dar vuelta la historia.
- El equipo es todo. Las reuniones con frecuencia establecida, en las que se comunican noticias importantes acerca de la organización, el contexto y la coyuntura, se

comparten ideas y se “tiran” los problemas a resolver a la mesa de trabajo para que cada miembro pueda aportar sus opiniones en un espacio de trabajo ameno, con objetivos concretos hace la diferencia. Compartir espacios informales también fomenta el espíritu de equipo y el conocimiento y valoración de otros aspectos de las personas que hacen al todo.

- Y por último, el mayor aprendizaje de esta experiencia ha sido el de creer que aún en aquellos espacios organizacionales enquistados, en los que pareciera que es imposible de cambiar nada, con convicción, vocación, compromiso, confianza en el equipo y sobre todo, mucho, pero mucho trabajo, todo es posible.

## Bibliografía

- Carrá, C., 2016. *Informe anual de dotación del Ejecutivo Municipal - año 2015*, Municipalidad de San Carlos de Bariloche: Dirección de Control de Gestión, Subsecretaría de la Función Pública - Jefatura de Gabinete.
- Ciudad de Buenos Aires, 2014. *Resolución N°723/MMCGC/14*. Buenos Aires, CABA.
- CLAD, C.L.d.A.p.e.D., 2003. Carta iberoamericana de la función pública. [old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf](http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf) · Archivo PDF.
- Cravacuore, D., 2005. *Los gobiernos locales y el nuevo rol. La innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Flacso.
- Longo Martinez, F., 2019. La calidad de la gestión del empleo público en la era del cambio exponencial. [https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/rvvp\\_ultimo\\_numero/es\\_def/Longo%2052\\_73.pdf](https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/rvvp_ultimo_numero/es_def/Longo%2052_73.pdf), 14 Junio.
- Longo, Francisco, 2002. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*, Barcelona: ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública - BID - Diálogo Regional de Políticas.
- Misischia, B. y Rosenberg, G., 2005. *Programa de asistencia técnica para la Dirección estratégica de Recursos Humanos - Etapa Recursos Humanos*, San Carlos de Bariloche: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Misischia, B. y Rosenberg, G., 2005. *Programa de asistencia técnica para la Dirección estratégica de Recursos Humanos - Informe Etapa 2*, San Carlos de Bariloche: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Misischia, B. y Rosenberg, G., 2006. *Programa de asistencia técnica para la Dirección estratégica de Recursos Humanos - Etapa Inspección General*, San Carlos de Bariloche: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Misischia, B. y Rosenberg, G., 2007. *Programa de asistencia técnica para la Dirección estratégica de Recursos Humanos - Etapa Obras Particulares*, San Carlos de Bariloche: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Misischia, B. y Rosenberg, G., 2010. *Revisión de estructura - Primer informe de avance - Secretaría de Desarrollo Social*, San Carlos de Bariloche: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Rosenberg, G., 2011. *De punteros, expedientes eficiencia y participación. Diferentes modelos de gestión en la Municipalidad de San Carlos de Bariloche..* San Carlos de Bariloche: Tesis de Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades - Mención Política y Gestión Pública - UNQ - UVQ.
- Rosenberg, G., 2011. *Secretaría de la Función Pública - Propuesta de asistencia técnica para la implementación de un modelo de gestión por resultados*, San Carlos de Bariloche: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Rosenberg, G. y Misischia, B., 2012. *¿Paralelos o convergentes? Los Consejos locales de participación ciudadana como instrumento de gestión de la diversidad e inclusión en el empleo público en la ciudad de San Carlos de Bariloche*. San Carlos de Bariloche: CLAD.

# Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo 21, ¿punto de llegada o punto de partida?

Eduardo A. Salas

## Introducción

La Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública junto con otras organizaciones vinculadas a las temáticas de la gestión pública en general, iniciaron en el año 2009 un movimiento de ideas y personas orientadas a la promoción de un “Consenso por una función pública profesional para la Argentina del Siglo 21” <https://aaeap.org.ar/aaeap/consenso-por-una-funcion-publica-profesional-para-la-argentina-del-siglo-xxi/>

Cerca de 1000 personas de diversa extracción, orientación político ideológica, representación académica, sindical, partidaria, empresaria. Universitaria, así como autoridades, funcionarios y ex funcionarios del orden nacional, provincial y municipal de los distintos Poderes de los Estados fueron acercando su adhesión.

En el fondo, el documento materializaba la condensación documental de una serie de postulados concernientes a la construcción de un servicio civil profesional de carrera teniendo en mira las capacidades estatales a adecuar y fortalecer para que el país pueda afrontar con razonable probabilidad de efectividad, los desafíos que el mundo del Siglo 21 plantea a los argentinos.

Postulados que pretenden reflejar con la mayor objetividad posible, líneas de acción larga e insistentemente reclamadas. Más que buscar proyectar pretensiones meramente subjetivas de los impulsores y adherentes del documento, se trató de poner en conocimiento público, reclamos, exigencias y enseñanzas, muchas construidas de los relativos fracasos, deficiencias, insuficiencias y ausencias de nuestras Administraciones, pero también, de lo observable en otras latitudes. En suma se buscó recoger con su entramado, tareas pendientes en materia de construcción del servicio civil que aparecen exigidas para que nuestros Estados pueden estar en mejores condiciones de gestionar recursos, regulaciones, servicios e identidades colectivas con mayor grado de éxito y legitimidad. Y con un ojo puesto (o mejor con los dos) en la transformación social, económica, tecnológica e institucional que acontece en la humanidad pero, más localmente, con la atención definitoria de las deudas sociales, económicas e institucionales que nos estragan aún.

De allí que se buscara que la tan declamada necesidad de producir amplios consensos en los diversos campos de las políticas públicas en nuestro país, y la superación de las brechas que neutralizan las mejores intenciones, inversiones, esfuerzos y acciones públicas, encontraran no sólo una manifestación más sino que se

viera acompañada con propuestas bastante concretas y sugerentes como portadoras válidas y eficientes para alumbrar acuerdos concretos.

Incidía, además, el reconocimiento al imprescindible involucramiento de los diferentes actores políticos, económicos, gremiales, académicos, y sociales en general, que expresan y canalizan las aspiraciones, intereses y necesidades de la sociedad en su conjunto y diversidad.

Frente a la acostumbrada idea de que la Administración Pública es sólo una cuestión del Gobierno de turno, o cuanto más con el agregado de las entidades sindicales representativas de los trabajadores estatales, el documento interpela a todos los sectores concernidos a asumir protagonismo en la impulsión del mejor servicio público posible como componente Inevitable para asegurarnos, a todos, un destino digno de ser vivido en común.

De allí que, además, recordara la vigencia de precisas cláusulas y definiciones que hacen a los pactos constitucionales que cimentan nuestra república y nuestra democracia, así como en diversas leyes nacionales de relativamente reciente factura.

Finalmente, reclama la plena y responsable consideración del personal público ya no más como mero “recurso humano” que solo genera gasto improductivo, sino como ciudadanos al servicio de los demás ciudadanos, con derecho a trabajos dignos y decentes pero también con precisos compromisos y responsabilidades por trabajos bien hechos. Hoy, en medio de esta pandemia, se ha hecho patente a la sociedad, la imprescindible aportación de miles de empleados públicos, desde el más humilde hasta el más encumbrado, para la vida y funcionamiento del país. Lo que hasta hace poco era considerado por algunos como una cuestión de segundo orden, hoy se experimenta la prioridad que estas cuestiones tienen a la hora de pensar y accionar proyectos de país y políticas públicas de diverso orden. El artículo da cuenta, entonces de alguno de los principales:

1º) Antecedentes históricos con sus luces y sombras, de la configuración del servicio civil profesional.

2º) Lineamientos troncales del “Compromiso por un servicio civil profesional para la Argentina del Siglo 21” y avances a sugerir para materializarlos.

3º) Impulsos para avanzar en la adhesión ciudadana, y el papel a jugar por las asociaciones.

### **Antecedentes, luces y sombras**

En otras ocasiones se ha procedido a exponer una serie encadenada de sucesos y acontecimientos que permiten entrever tendencias, con cierta continuidad, que marcan vectores de avances. Pero, por otro lado, también la acumulación de rémoras que enlentecen la consolidación del servicio civil como realidad constituida. Lo que no implica su existencia y funcionamiento óptimo sino, al menos, como institución y organización aceptada, aceptable y establecida, aunque abierta o adaptable a las nuevas circunstancias en las que se desenvuelve el país y su Administración. Registremos sólo algunas.

a) Desde 1957 y pasando por la Constitución de 1994, el país se ha dado las bases para un servicio civil profesional. En efecto, los artículos 14 bis y 16 las consagran al establecer la estabilidad propia del empleado público y el principio de igualdad e idoneidad para el acceso a los empleos. Es de señalar que el 16 tiene su origen en la versión de 1853 y mantenida en la de 1949. La estabilidad ratificada en la de 1994, tuvo su Inspiración explícita en la Convención Constituyente, para la evitación del régimen de despojos. Pero más importante, es la interpretación ahora

apodíctica, que la Corte Suprema de Justicia emitiera en el año 2007, en el conocido Fallo Madorrán y luego en el Fallo Ramos. La Constitución de 1994 amplió el alcance e introdujo evidentes mejoras en varios aspectos de nuestra ciudadanía. Incorporó algunas (no muchas) prescripciones en materia de gestión pública, mas no tantas en materia de empleo público. Pero en ésta sí lo hizo a través de la adopción con rango constitucional, de una serie de tratados y convenciones internacionales. La mayoría consagratorias, entre otros, del derecho de todos a ingresar a la función pública de sus respectivos países.

b) Consecuente con ello, varios gobiernos desde 1957 sancionaron leyes y decretos para organizar el empleo público aunque esos mismos, también dictaron actos que lo pusieron en suspenso o directamente los desconocieron. O peor, las ignoraban en su efectiva aplicación o adoptaron medidas en abierta contradicción con los mismos (Salas y Wegman, 2016). La misma Corte Suprema con diversas argumentaciones, relativizó el alcance del derecho de la estabilidad hasta el citado Fallo Madorrán, 50 años después de consagración en el texto constitucional.

c) Con la recuperación de la democracia institucional a partir de 1983, han sido los gobiernos civiles los que retomaron esta senda constitucional adoptando medidas y ejecutando políticas efectivas. Con Alfonsín, por ejemplo, se comenzó a dotar a la Administración, de Cuerpos de funcionarios especializados, por caso el de Guardaparques Nacionales y el de los Administradores Gubernamentales, entre otras medidas. Y a partir de los 90, paradójicamente y a la par de la profunda y radical reforma del Estado, con otra serie de medidas y acciones que avanzaban en la misma línea. Por caso el Escalafón del personal profesional de Salud y el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Decretos Nros. 277 y 993 de 1991, respectivamente) y sobre fines de la década, el impulso a la Ley N° 25.164 Marco del Regulación del Empleo Público Nacional reglamentada por Decreto N° 1.421 del 2002.

d) En esa década se avanzó también en otro de los derechos. Es el caso de un régimen específico para la negociación colectiva de las condiciones laborales del sector. Argentina venía ratificando las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo en esta materia hasta llegar a la N° 154 de específica y especial trascendencia en la cuestión. A la tradicional Ley N° 14.250 de 1953, se le sumaron varias leyes (Nros. 24.600, 23.929 y 24.447 (art. 19) para el personal del Congreso, docente y de universidades nacionales). Y en lo tocante a la población que estamos tratando, la N° 24.185 en 1992.

e) Dicho de otra forma, el país se tomó casi 50 años para dotarse y empezar a cumplir, el andamiaje institucional para organizar su servicio civil de carrera, pero lo hizo. Esta evolución, incluso nos luce rápido, en comparación con lo que protagonizaran otros países, aún tomados como referentes a nivel internacional. Pero también lucen incumplimientos, cuya resolución no puede esperar otros 50 años.

f) Hasta aquí el andamiaje fundamental. Pero se avanzó más: se celebraron dos convenios colectivos de trabajo general y, con ello, al establecimiento de nuevos regímenes escalafonarse y de carrera con todos sus institutos en materia de selección, capacitación, calificación del desempeño, promoción horizontal y vertical, retribuciones y dispositivos de co gobernanza para su despliegue, supervisión, corrección de desvíos e introducción de mejoras. En el ámbito del 2° convenio colectivo general (Decreto N° 214/2006) se encuentran más de 123.000 empleados permanentes y contratados, de los cuales el 80% ya cuenta con dichos regímenes a través de la firma de 11 convenios colectivos sectoriales (Salas, 2020).

g) Sobre esos avances se proyectan varias sombras: a) la cantidad de personal sin régimen de estabilidad, b) la detención de los procesos negociadores, c) la vacilación en el traspaso del universo del personal conveniado del régimen de la Ley de Contrato de Trabajo a la mencionada Ley Marco, d) la relativa obsolescencia de algunos de esos institutos mencionados, e) la debilidad relativa de los órganos centrales y jurisdiccionales para impulsar a fondo, la organización y gestión de todas estas materias y del Personal, y g) la insuficiencia de los sistemas de registro e inteligencia de los datos de este Personal alcanzado. Otras cuatro merecen ponerse de relieve en esta ocasión. A saber, la desconfianza en:

1.-los procesos selectores y su relativa insuficiencia para resolver el problema del numeroso y mayoritario personal contratado en algunos de estos ámbitos;

2.-el régimen de los funcionarios públicos superiores;

3.-la capacidad de activar una genuina cultura del trabajo competente, austero y comprometido con una orientación hacia el logro de resultados de valor; y

4.-la planificación a mediano y largo plazo del plantel de funcionarios en cantidad y perfil competencial atinente a las nuevas tecnologías y exigencias del desarrollo político, social, económico e institucional del país con su debido respaldo financiero.

La mayoría de estos señalamientos vienen siendo objeto de discusiones académicas y de una creciente tarea investigadora de especialistas, así como de diferentes voceros de grupos y sectores con buena llegada a los medios de difusión. Lucía entonces, oportuno, apropiado pero también y sobre todo responsable, que quienes venían abocados desde la práctica y/o desde el ámbito y dedicación académica, técnica y profesional, expresaran en público lo que parece ser ya, una imperiosa tarea de reconstrucción del servicio civil profesional para el siglo que vivimos.

### **Ejes troncales del Compromiso**

Si bien el documento se expresa a sí mismo, algunas explicaciones y perspectivas que lo alumbraron permitirán captar mejor la significación de los 8 ejes troncales planteados, así como aventurar algunas directas acciones y compromisos consecuentes.

1.-Bajo el título de “Cumplir con la Constitución Nacional” (eje 1) no se hace más que evidenciar el reclamo por asegurar la cobertura de los cargos públicos mediante la concurrencia limpia y en igualdad de condiciones a toda la ciudadanía. Dicho de otra forma, terminar con el “dedazo” y las diversas maneras de proceder a designar parientes, amigos, conocidos o simpatizantes. Ello comporta, además, el reclamo por la celebración de procesos de selección de manera transparente, Imparcial y acreditativos de la idoneidad exigida para el puesto de trabajo. Parece de sentido común este reclamo ciudadano el que, adicionalmente, encuentra razón en la consideración de la procedencia de los fondos con que se pagan los salarios de los empleados públicos. Si además se considera que, por nuestros sistemas impositivos regresivos, son los menos pudientes quienes pagan proporcionalmente más y, al mismo tiempo, quiénes más requieren de los servicios públicos, todo lleva a exigir que quienes trabajan como empleados estatales sean capaces de devolver con desempeños laborales acordes el sacrificio social que comportan esos montos. De allí el primer paso sea asegurar que quienes ingresen al régimen de estabilidad propia (recordar Madorrán) demuestren fehacientemente sus capacidades y en igualdad de trato con los demás ciudadanos. “Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad” según lo establece en la Constitución.



2.-Esa idoneidad es eje central en la vida laboral del funcionario por lo que deba ser mantenida y acrecentada en su transcurso, pero también alentada y alimentada por la organización estatal. Por el 2° eje se postula “Construir un servicio civil profesional de carrera” y apunta a que la idoneidad sea criterio de primacía para garantizar el avance en la carrera de cada funcionario o para darla por concluida. De allí que se derive la exigencia del Estado empleador, y de cada uno como trabajador responsable, de invertir en la actualización continua de las capacidades mediante las acciones de capacitación y desarrollo. Así como de la constatación periódica del respectivo débito laboral mediante la calificación del desempeño. La sola antigüedad, que comúnmente se traduce en el mero transcurso del tiempo ante la ausencia, obsolescencia, o deficiencia en la realización de las evaluaciones del desempeño, ya no sea más suficiente criterio de promoción, ni de motivación o convocatoria para estar comprometido con una gestión pública efectiva y al servicio pleno a la sociedad. Es de recordar que la carrera es parte integrante del derecho a la estabilidad según la doctrina de la Corte Suprema de Justicia nacional en el mencionado fallo. Pero eso también llama a revisar las causales de eventuales desvinculaciones en un justo equilibrio entre ese derecho a la estabilidad y el deber de prestar servicios de valor.

3.-En el 6° eje se plantea la “Invertir en capacitación y actualización tecnológica” del funcionariado y de la gestión pública. Hace a la inversión en las capacidades del personal pero también al desarrollo de su condición de trabajador y ciudadano. Mucho más con la necesaria e impostergable introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública, así como de las nuevas competencias técnico profesionales requeridas por una administración para el Siglo 21 (y que en la pos pandemia se harán cada vez más exigidas). El reconocimiento de la enorme riqueza y variedad de emprendimientos, tanto de las Administraciones como de las Universidades e Institutos Terciarios en estas materias, lleva a recomendar su integración y/o coordinación federal facilitando sinergias que aceleren las transformaciones requeridas, aligeren costos y aseguren convergencias y equivalencias en las certificaciones de las actividades. Sin perjuicio, se deja planteada la necesaria perspectiva estatal en la forma y capacidad en la formación y capacitación del funcionario, para lo cual añadimos que el papel del Instituto Nacional de la Administración Pública, como órgano rector en la materia, es clave.

4.-El 5° eje reclama “Cumplir con los principios del trabajo digno y decente” pues si la Administración no los cumple, ¿con qué autoridad los podrá reclamar al sector privado? Con esta lente también deben iluminarse los ejes anteriores aunque la aplicación de éste los desborda, toda vez que aquéllos tenían como foco al personal permanente. En efecto, alude a la erradicación de toda forma de discriminación negativa, en especial en asegurar la más que perentoria consideración de la situación de las funcionarias, de violencia y acoso laboral y sexual, así como a atender y resolver de manera perentoria, la extendida práctica de las contrataciones con y sin relación de dependencia laboral. Este proceder, anudado y anidado en inspiraciones neoliberales que asolaron a la Región (y a otras también) atenta directamente contra el régimen de estabilidad y carrera y contra el derecho al trabajo de todo ciudadano. La propia Administración debe cumplir con el porcentaje exigido por la ley y acordado en el Convenio Colectivo general para la integración de sus plantillas de Personal, y hacer uso de esta modalidad contractual sólo para cubrir necesidades y servicios de naturaleza transitoria, estacional, eventual, o circunstanciada. Finalmente se plantea la extensión y cumplimiento de la negociación colectiva por prescripción constitucional. Es parte integrante de la debida participación de los trabajadores en la defensa y mejora, no sólo

de sus condiciones de trabajo sino, de la gestión pública que los tiene como actores centrales<sup>1</sup>. Hace a su dignidad pero especialmente a su responsabilidad ciudadana.

5.-Otro eje es la consolidación de un régimen para el funcionariado político superior (N° 4). Eso implica, en primer lugar, la determinación de los cargos a ser cubiertos por personal de confianza política, de aquéllos que quedarán reservados para el personal de carrera. Entre los primeros luce la ausencia de un régimen específico e integral para todo el personal extraescalafonario, incluyendo los aspectos remunerativos. Mas en lo que respecta a los cargos superiores (Direcciones o más) es imperiosa la determinación entre unos y otros. El Consenso aboga por la profesionalización de una buena parte de esos cargos directivos y su ocupación mediante los pertinentes concursos y salvaguardas para su estabilidad funcional temporalmente acotada, y una autonomía suficiente para el ejercicio de sus funciones. Pero también este aspecto debe complementarse con la necesaria y urgente recomposición y/o incorporación de los nuevos talentos y experticias claves para el accionar de la Administración del Siglo 21. Ello supone la atracción de técnicos y profesionales especializados en numerosos campos propios de la acción estratégica del Estado así como de las nuevas responsabilidades a asumir por éste. Mucho más cuando, a consecuencia de los lastres que la quejan, aún en cuerpo de funcionarios de larga tradición en la Administración han quedado diezmados, envejecidos, o apartados de sus responsabilidades. Cuestión está que aparece previsto también en el 3° eje.

6.-Este 3° eje plantea una crucial cuestión como es “Planificar estratégicamente y con sustentabilidad financiera los planteles de Personal” y mediante dispositivos transparentes y rigurosos que permitan fundamentar las inversiones en el Personal necesario. Esto es, ni de más ni de menos. Por un lado se plantea la necesaria mirada planificación de medio y largo plazo para procurar que los recursos financieros y materiales estén asegurados sin poner en jaque al erario ni a la economía en su conjunto. Por el otro lo adelantado arriba, la atracción de las nuevas generaciones de argentinos, técnicos y profesionales especializados en las nuevas tecnologías informáticas, económicas y sociales que exige, y seguirá exigiendo cada vez más, la integración digna del país y su inserción conveniente en el mundo.

7.-El 7° eje se inspira en las derivaciones de todo lo anterior pues va de suyo que gestionar los aspectos concernientes a una política de Personal actualizada y proactiva, requiere de unidades organizativas con la debida dependencia jerárquica, recursos y sobre todo dotación del personal técnico y profesional especializado. La atención a las mujeres y hombres que vehiculizan el accionar de la Administración, se constituye como uno de los factores o rotores más significativos y trascendentes para un Estado a la altura de las aspiraciones, exigencias y necesidades del país en todos sus niveles.

8.-Finalmente, junto con a la anterior postulación que refiere a la gobernabilidad del servicio civil, el planteo referente a la gobernanza democrática de estas cuestiones para asegurar los esfuerzos perseverantes en una problemática que requiere años para su materialización. No habrá políticas públicas efectivas sin, entre otros, una Administración con capacidades suficientes. Y no habrá esa Administración sin el involucramiento plena del funcionariado. La Administración Pública es DE y PARA toda la ciudadanía, es patrimonio del país en su conjunto, además de organización para la gestión de los Gobiernos. Por eso se señala que en esta cuestión no se trata solo de una cuestión de los gobiernos, sindicatos del sector o asesores o especialistas. Es de todos los sectores, sociales, empresariales, gremiales, confesionales, académicos y de los partidos políticos que conforman la rica trama de nuestra sociedad y sus actores

---

<sup>1</sup> Obsérvese que el propio art. 14 bis reconoce a los trabajadores de las empresas, el derecho a la colaboración de la dirección de los establecimientos.

representativos. De allí que se propugne la institucionalización de un diálogo permanente que alumbre consensos, canalice disensos, asegure continuidades, capitalice inversiones, basado en intercambios razonables e informados. En el marco de la impactante crisis de la pandemia pero también en las no menos impactantes crisis derivadas de nuestra profunda deuda social interna, de la necesidad de relanzar un desarrollo económico sostenible, de asegurar integración y equilibrio regional así como defensa apropiada de nuestras riquezas naturales, este llamado apunta también a intentar superar brechas de otras índoles que nos atenazan e hipotecan. Quizá en un aspecto tan importante, pero acotado y mantenido entre bambalinas, este llamado sirva para fomentar el entendimiento respetuoso y democrático de la argentinidad. Servirá no solo para conformar un servicio civil acorde sino también para la pacificación y unión nacional que se nos impone en un mundo globalizado que no luce, por ahora, ni fácil ni conveniente para el país.

### **Impulsos para seguir**

Dentro de los estrechos márgenes asignados para el artículo, es posible señalar al menos algunas propuestas para avanzar, por un lado, en la ampliación de las adhesiones al Compromiso y, por el otro, para impulsar acciones que tiendan a materializarlo.

Con relación a lo primero, cabe plantear que las entidades propiciantes pongan en conocimiento formal de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, así como de aquéllas de entidades representativas del quehacer nacional (gremiales, empresarias, partidarias, académicas y confesionales, etc.) invitándolas a manifestar adhesión, total o parcial, tal como ya sucediera con algunas legislaturas provinciales. En esto, la presencia de adherentes en las distintas provincias puede contribuir mucho a su vehiculización en sus respectivos ámbitos.

A la inicial difusión pública efectuada por alguno de los adherentes, redoblar los esfuerzos para volver a hacerlo presente en diarios, revistas, publicaciones académicas, radios, medios televisivos y redes sociales a través de artículos, reportajes, etc.

Una tercera línea de acción para la propia AAEAP y las demás entidades es propiciar la elaboración de propuestas más detalladas convocando no sólo a sus asociados sino a especialistas y representantes sectoriales, procurando generar espacios de encuentros para diálogos en la diversidad, así como para la proyección de posibles acciones concretas de potencial utilidad para su elevación a quiénes corresponda sancionarlas.

De la misma manera cabe hacer llegar a las autoridades y equipos técnicos de las diferentes expresiones de la política partidaria el documento y convocar encuentros en mesas de diálogo que faciliten ir poniendo y contrastando las diversas iniciativas a que se puede dar lugar.

Asimismo es recomendable proceder al mismo impulso con las entidades gremiales del sector, tanto de aquéllas que cuentan con procesos formales de negociación y convenios colectivos resultantes, como de las que aún los tienen pendientes de formalización o concreción.

Finalmente cabe alentar a que ciertas acciones consecuentes de los ejes que plantea el documento, pueden ser impulsadas desde las autoridades correspondientes.

Una primera, a nuestro juicio inexcusable, es el compromiso de todas las autoridades de manera efectiva para implementar sin más demora ni complicaciones, los procesos de selección para todo ingreso al régimen de estabilidad, en todos los Poderes del Estado y en todos sus niveles, materializando de una vez por todas y de manera concreta, el cumplimiento cabal del artículo 16 de la Constitución Nacional.

Junto con ello, cabe requerir el compromiso de no seguir usando modalidades de contratación temporal sin dependencia laboral, salvo casos especiales más avanzados que, por su valor expresado monetariamente, no sea posible hacerlo por la vida recomendada.

Un prerequisite funcional para la puesta en marcha de muchos de los aspectos Implicados supone la existencia y funcionamiento de las áreas de Personal para la cual su conformación y/o fortalecimiento puedan efectuarse rápidamente. En ello la selección por concurso, en especial de sus técnicos y profesionales debería ser de máxima prioridad.

Otra línea factible de acción inmediata es la consolidación y actualización de los sistemas de información del Personal como repositorios de todas las características significativas para la adecuada gestión del talento del funcionariado y de la previsión de mediano y largo plazo, de las plantillas Asimismo es recomendable la instrumentación de relevamientos sistemáticos de las opiniones, percepciones de clima laboral y sugerencias del Personal, como un canal más, de participación y aliento de su involucramiento con la gestión pública.

Una quinta línea de acción de rápida puesta en marcha, refiere a la consolidación del régimen federal de articulación de las inversiones en capacitación. Para ello, el Consejo Federal de la Función Pública y del Instituto Nacional de Administración Pública están llamados a jugar un papel protagónico, no sólo a la hora de potenciar la oferta de actividades de capacitación, sino de asegurar su debida homologación y certificación.

-----

La democracia argentina desde 1983 viene dando pasos importantísimos en procurar sentar las bases de un Servicio Civil Profesional, y ejecutando acciones para desplegarlas: Los desafíos y deudas pendientes en la vida social, económica, e institucional del país nos interpela a atender y acelerar la consolidación de este enorme fuerza y talento laboral al servicio de todos. Sin esta fuerza, muchas de nuestras mejores aspiraciones a resolver esos desafíos corren el riesgo de malograrse. El documento expresa la profunda convicción de que es posible lograr ese futuro mejor que todos y todas, y en especial quiénes están más postergados, merecemos por esfuerzo propio. Ello nos reclama ver si el documento ha sido solo un punto de llegada, o compromiso ciudadano que sirva de punto de partida.

## **Bibliografía**

- 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*, Buenos Aires: AAEAP. <https://aaeap.org.ar/bibliotecas/para-el-servicio-civil-que-merece-un-pais-en-serio/>
- Salas, Eduardo (2020) Empleo público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos, Bs. Aires, Argentina, Cuadernos del INAP Año 1 – 25 -ISSN 2683-9644<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/55/CUINAP%2025>

# **Mapecto y caracterización de los organismos provinciales de fortalecimiento de la administración pública en Argentina**

Cristhian Seiler  
Natalia Rizzo

## **Introducción**

Entre las últimas dos décadas del siglo pasado, las administraciones públicas provinciales adquirieron una centralidad inusitada debido a diferentes procesos, pero en particular dada las iniciativas de descentralización de diferentes actividades y funciones estatales que antes se encontraban en manos del Estado nacional. Un indicador pertinente para expresar este protagonismo puede considerarse que el gasto consolidado de las provincias pasa de representar 20 % en 1982 a 40 % en 1993, en poco más de una década duplicó su gasto.

Si bien, desde el punto de vista del gasto público los recursos no fueron los adecuados, el hecho más significativo de esa transformación estuvo vinculada al cambio en la composición del empleo público y el engrosamiento de las jurisdicciones provinciales. En este sentido, el impacto más profundo de la descentralización sobre las administraciones provinciales fue el cambio de la participación del empleo público provincial sobre los otros niveles de gobierno que pasó a representar 15 % en el quinquenio 1961-65 a 70 % en 1991-95, aproximadamente. Desde entonces, este esquema fue cristalizado con leves cambios en favor de los niveles locales (Cao, 2020).

A esta sucinta descripción que brinda una imagen particular del esquema federal de la gestión pública argentina, las provincias han comenzado a ser parte de la implementación de la Agenda 2030 de ONU y la apropiación de los ODS Argentina (ODS Argentina, 2019) que, de acuerdo a los diferentes grados de experiencia e institucionalización de procesos similares, las administraciones y sus agentes serán una variable clave en la “territorialización de los ODS” y los procesos que esto desencadenará en el futuro.

Este contexto da cuenta de la importancia del fortalecimiento de la función pública y las actividades de formación y capacitación del empleo público provincial que, en definitivas son la sustancia de la gestión pública, de su calidad y capacidad para diseñar e implementar políticas públicas que resuelvan problemas territoriales y brinden bienes y servicios públicos de calidad.

Por tal motivo, resulta fundamental indagar las iniciativas institucionales que se han llevado a cabo para fortalecer los aspectos de formación y capacitación de los agentes estatales provinciales en vistas del protagonismo mencionado anteriormente. De este modo, con el fin de profundizar el conocimiento de los organismos abocados a la profesionalización de la función pública en el territorio, el objetivo de este trabajo es mapear y caracterizar algunos rasgos de la institucionalidad que ha emergido en las

últimas dos décadas a través de la creación de institutos provinciales de administración pública (IPAPs) u organismos con similares características y funciones.

El trabajo es descriptivo y los aspectos considerados para realizar el análisis son los antecedentes que les dieron origen (motivaciones y mandatos) y las normativas que los regulan. Dentro de estas últimas, se observan aspectos como su ubicación y nivel de autonomía institucional y las funciones y objetivos. El enfoque que predomina es cualitativo, siendo la fuente de información principal las normativas de creación y reglamentación y las páginas web de los organismos. Fueron revisadas el total de las jurisdicciones provinciales y la CABA en cuanto a los datos más generales, pero se profundizó en mayores detalles en aquellas experiencias de donde existen IPAPs u organismos similares que dan cuenta o advierten el surgimiento de una institucionalidad emergente en materia de formación en la función pública en los niveles provinciales. Dentro de este grupo tomamos dos casos con particular atención, nos referimos a Tucumán y Mendoza, ya que se presentan como ejemplos contrastantes por su antigüedad, contando el primer caso con 47 años y el segundo con solo 3 años.

El resultado de este trabajo conforma un estado de situación nacional de los organismos provinciales en cuanto a sus atributos institucionales más importantes, los cuales resulta estratégico conocer para dimensionar su capacidad para promover una profesionalización de la función pública de calidad en el territorio.

Luego de esta introducción, se hace un breve repaso del estado del arte sobre el tema en Argentina, y seguidamente se brinda algunos aspectos ordenadores de la información relevada. En una segunda parte, se presenta la información más relevante de los casos analizados.

## **Estado de la cuestión**

Hablar sobre administración pública puede ser extraordinariamente abarcativo, en este trabajo proponemos enfocarnos en un aspecto, aquel vinculado con los esfuerzos de los Estados provinciales para fortalecer la función pública, a partir de instituciones que toman esta tarea como objetivo central de su existencia. Aunque no es sencillo encontrar trabajos específicos sobre la función pública a nivel provincial, es posible registrar una serie de publicaciones que tienden a conformar un estado de la cuestión sobre la administración pública en general (Barros, et. al 2016; Cao, et. al. 2015; Blutman y Cao 2016; Pando, 2016), sobre la alta función pública en la administración nacional (CIPPEC-ASAP, 2016), sobre la evolución del empleo en el Estado (López y Zeller, 2020; Chudnovsky y Cafarelli, 2018) y también sobre la misma temática para América Latina (Martínez Puón, 2016; Iacovello y Chudnousky, 2014; Velarde, et. al., 2014). Acerca de las características del servicio civil de diferentes países encontramos el trabajo colectivo realizado por investigadores en el marco del INAP, en perspectiva comparada orientando su mirada en el entramado normativo que sostienen esos sistemas funcionariales (INAP, 2018).

En lo que respecta al nivel provincial, los analistas han sido menos exigentes con los organismos orientados a la formación y capacitación en la función pública. Si bien los análisis de las acciones u organismos para fortalecer las administraciones públicas no han sido algo frecuente, es posible encontrar diferentes trabajos que realizan análisis más agregados de la situación de algunas administraciones provinciales (Pomares, Lardone, Rubio, y Gasparín, 2012), así como otros que toman como caso de estudio las acciones llevadas a cabo en la provincia de Buenos Aires (Pagani, 2012; García y Quintans, 2015).

En este trabajo abordamos uno de los aspectos que pueden colaborar con la profesionalización de la función pública en el nivel subnacional, los organismos provinciales de fortalecimiento de la administración pública. Entendemos que la creación de instituciones específicas es necesaria para atender de manera sostenida en el tiempo la profesionalización de la función pública y el fortalecimiento de la misma. En este sentido, retomamos lo que la Carta Iberoamericana de la Función Pública señala en uno de sus criterios orientadores, “*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*” (CLAD y NU, 2003). Esta profesionalidad implica la planificación basada en el diagnóstico de las necesidades de personal, en términos cuantitativos y cualitativos y la ejecución de acciones tendientes a cumplir esa planificación. Por todo esto nos parece pertinente comenzar las indagaciones sobre estos organismos a nivel nacional, enfocándonos en la descripción de su organización, al mismo tiempo trataremos de mostrar que estas instituciones difieren de las funciones tradicionales de las Direcciones de Personal o Recursos Humanos de los gobiernos provinciales.

### **Los organismos de formación y capacitación en argentina**

La creación más o menos generalizada de organismos encargados del fortalecimiento y/o modernización de la administración y gestión pública en los niveles provinciales en Argentina, es un emergente relativamente reciente. Este emergente muestra la preocupación y ocupación de las instancias provinciales por la calidad de las administraciones, sea más desde un punto de vista de modernización tecnológica, así como del fortalecimiento del activo más valioso que poseen las organizaciones estatales, las personas.

La relativa novedad de estos organismos puede entenderse tanto como una respuesta a motivaciones institucionales particulares y/o propias de los espacios provinciales, o bien entenderse como el eco de un contexto histórico y revalorización de lo público que estimularon la recuperación y fortalecimiento de organismos o experiencias previas, así como también la emulación de la experiencia del Instituto Nacional de Administración Pública.

En general, en cuanto a la situación actual de los organismos provinciales, puede notarse que existe un grado importante de autonomía por parte de las provincias para institucionalizar con atributos particulares las actividades de fortalecimiento y modernización de sus administraciones. La sistematización realizada en este trabajo permite bosquejar un panorama diverso que se ha visto traducido en un cuadro general conformado por dos grupos heterogéneos de organismos provinciales que asumen ciertos atributos comunes. Básicamente, el criterio de distinción de ambos grupos puede darse por el grado de importancia otorgado a las actividades de formación y capacitación, así como a cierta autonomización dentro de la estructura de la administración y el avance en el campo de la investigación, sea por sus propios medios o por terceros.

Dentro de cada uno de ellos, los organismos han asumido ciertas características comunes en cuanto a sus aspectos formales, pero guardan atributos particulares, propios de su contexto geográfico e histórico, que deberían ser profundizados en otros trabajos.

El primer grupo se identifica con aquellos organismos que han tenido un gran crecimiento en los últimos 15 años procurando emular el formato del organismo nacional (INAP). Si bien en los niveles provinciales la presencia de los IPAP es algo que data de las últimas tres décadas del pasado siglo, tal como puede notarse en las

experiencias de Buenos Aires o Tucumán, lo cierto es que la mayoría de IPAPs hoy en Argentina tienen menos de 15 años. Dentro de este grupo, un criterio de análisis que permite ordenar la caracterización y comparación tal vez puede ser el año de creación de tales organismos, ya que puede notarse que algunos IPAPs son previos a las reformas neoliberales de la década de 1990, de los cuales podría pensarse que responden a iniciativas más bien propias de las administraciones provinciales, como puede ser el caso del IPAP Buenos Aires o Tucumán. Respecto al resto de los IPAPs que son posteriores a esa década, incluso muy recientes tenemos los casos de Catamarca, Chaco, Jujuy, Mendoza, Río Negro, y Santiago del Estero<sup>1</sup> sería parte de una camada de nuevos IPAPs.

También, dentro de este primer grupo, es posible contabilizar un número menor de organismos que no han adquirido la denominación de IPAPs, pero que han asumido funciones y objetivos similares, aunque su trayectoria y tal vez su envergadura ha diferido por razones que deberían ser objeto de indagación futura. En este grupo se contemplan las experiencias de Escuelas o Universidades provinciales de administración pública o Institutos de formación en gestión pública, como son los casos de Salta, Misiones, San Luis, CABA e incluso Córdoba.

Para facilitar la comprensión de este fenómeno a nivel nacional, hemos mapeado las instituciones y áreas presentadas en la Tabla 1, ubicándolas en su respectiva provincia y representándolas con dos colores según sean organismos específicos de fortalecimiento de la administración pública o no (Ver Gráfico 1).

En el segundo grupo se puede englobar al conjunto heterogéneo de organismos más tradicionales de administración y gestión de personal y/o recursos humanos (direcciones generales, programas tradicionales de capacitación, entre otros). Son dependencias con funciones y objetivos más ajustados a brindar soporte a conocimientos específicos del quehacer administrativo y la modernización de procesos, y cuando sus actividades se relacionan con la capacitación y formación en gestión pública, han tendido estrechos vínculos con las iniciativas del INAP. Esta sucinta referencia no implica que no se hayan llevado a cabo actividades de este tipo originadas en las instancias provinciales, pero lo cierto es que no revisten un esquema sistemático y organizado institucionalmente como en el grupo anterior. Este sería el caso de provincias como Santa Fe, Neuquén, Corrientes, Entre Ríos, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Formosa, La Rioja y San Juan.

**Tabla 1.** Organismos por provincia y año de creación.

| Provincias          | Organismo                                 | Año creación |
|---------------------|-------------------------------------------|--------------|
| Tucumán             | IPAP                                      | 1973         |
| Buenos Aires        | IPAP                                      | 1991         |
| Jujuy               | IPAP                                      | 2000         |
| Río Negro           | IPAP                                      | 2007         |
| Catamarca           | IPAP                                      | 2008         |
| Chaco               | IPAP                                      | 2013         |
| Mendoza             | IPAP                                      | 2017         |
| Santiago del Estero | IPAP                                      | 2018         |
| Misiones            | Instituto de Formación en Gestión Pública | 2005         |

<sup>1</sup> No ha sido posible encontrar información pública acerca de la normativa de creación del IPAP Santiago del Estero que, según fuentes periodísticas, fue creado en 2018.



|                  |                                                                                                                |           |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Salta            | Universidad Provincial de Administración Pública                                                               | 2007      |
| San Luis         | Escuela de Administración Pública                                                                              | 2011      |
| CABA             | Instituto Superior de la Carrera (ISC)                                                                         | 2007      |
| Córdoba          | Instituto de Gestión Pública (UPC) / Instituto Provincial de Capacitación Municipal                            | 2009/2012 |
| Santa Fe         | Dirección General de Formación de Recursos Humanos - Formación Laboral de los Trabajadores Públicos (FORMALAB) |           |
| La Pampa         | Programa de Capacitación de la Administración Pública (PRO.CA.AP.)                                             |           |
| Neuquén          | Dirección Provincial de Capacitación y Formación de Recursos Humanos                                           |           |
| Corrientes       | Subsecretaría de Modernización del Estado                                                                      |           |
| Entre Ríos       | Dirección General de Recursos Humanos                                                                          |           |
| Tierra del Fuego | Dirección General de Recursos Humanos                                                                          |           |
| Santa Cruz       | Dirección Provincial de Recursos Humanos                                                                       |           |
| Chubut           | Dirección de Capacitación                                                                                      |           |
| Formosa          | Subsecretaría de Recursos Humanos                                                                              |           |
| La Rioja         | Director Recursos Humanos                                                                                      |           |
| San Juan         | Dirección General de Recursos Humanos y Organización                                                           |           |

**Gráfico 1.** Mapeo de IPAPs e instituciones afines en Argentina.



Fuente: Elaboración propia con base a la *Tabla 1*.

## **Avances institucionales para fortalecer la administración pública en las provincias**

### **Del PROCAP al INAP de Catamarca**

Hasta el año 2008, cuando se da la creación del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), la Provincia de Catamarca contaba con el Programa de Capacitación

para la Administración Pública Provincial (PROCAP) que se había creado en el año 1993. El Decreto 2138/2008 sostiene que la transformación del PROCAP *resulta conveniente, ya que debe considerarse que la capacitación de los agentes es una inversión, no solo de desarrollo personal, sino orientada a lograr mayor capacidad de respuesta para brindar servicios de calidad*. Por tanto, continúa el texto, *es necesario contar con un organismo cuyas funciones constituyan un auténtico apoyo a las múltiples tareas que se encaran a partir de la reforma y reorganización del Estado, asistiendo a la Subsecretaría de Recursos Humanos y Gestión Pública en las actividades que hacen a la administración de personal, su jerarquización y perfeccionamiento para la función pública, basando las acciones en la ética pública sustentada en la responsabilidad de sus funcionarios* (Considerandos del decreto citado).

Bajo esta instrucción, en el año 2008 el PROCAP se transfiere al IPAP Catamarca con dependencia de la Subsecretaría de Recursos Humanos y Gestión Pública. A través del decreto citado, se establecen que los objetivos del IPAP serán el 1) posibilitar la adecuada formación, capacitación y motivación del personal de la Administración Pública Provincial; y 2) lograr acuerdos institucionales que permitan realizar y transferir actividades formativas con otras organizaciones públicas de gestión estatal o no gubernamental.

Entre las acciones para dar cumplimiento a los objetivos se puede mencionar el realizar diagnósticos de necesidades de capacitación y planificar e implementar actividades de capacitación, formación, perfeccionamiento, actualización y entrenamiento de los agentes públicos (en las modalidades presencial, semipresencial y a distancia) conforme a las demandas específicas de las distintas jurisdicciones y los objetivos generales de capacitación para los niveles superiores, directivos y gerenciales del Sector Público Nacional, Provincial o Municipal. Además, se encargará de articular y celebrar acuerdos de apoyo e intercambio en materia de capacitación con entidades públicas o privadas y coordinar su realización, así como la gestión y supervisión de la disponibilidad de material bibliográfico y pedagógico necesario para el apoyo a las actividades de formación y capacitación, así como otras actividades similares de asesoramiento a los distintos niveles del Estado (nacional, provincial, y local).

## **El IPAP de Chaco**

El Instituto Provincial de Administración Pública de la Provincia del Chaco (IPAP Chaco) se creó en el año 2013 como ente autárquico del Estado provincial y tiene como objeto el gobierno y gestión del sistema provincial de capacitación, investigación y modernización del Sector Público Provincial. El IPAP Chaco se encuentra bajo la órbita de la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública.

a) Planificar y ejecutar programas de capacitación, especialización, actualización y formación de los recursos humanos de los organismos públicos asociados a los lineamientos establecidos para la modernización y profesionalización del empleo público; b) Evaluar el impacto de las capacitaciones realizadas en su ámbito, a fin de asegurar óptimos resultados en el desempeño de los servidores públicos; c) Promover, organizar, desarrollar y evaluar planes y proyectos de investigación básica multidisciplinarios a fin de contribuir a la formación de bagaje teórico, conceptual y metodológico para diagnosticar el estado de la Administración Pública y proponer acciones que garanticen su desarrollo; d) Programar, coordinar y desarrollar proyectos de investigación que contribuyan a la innovación de los modelos de gestión del Estado

para el logro de la eficiencia, eficacia, transparencia y equidad de los bienes y servicios públicos prestados.

### **La Universidad Provincial de Administración Pública de Salta**

Dentro del primer grupo, la Provincia de Salta presenta la experiencia de la Universidad Provincial de Administración Pública (UPAP), la cual merece ser indagada con mayor atención analítica. Esta nace el 10 de diciembre de 2013 a partir de la sanción de la ley N° 7.803. Así, la formación para la gestión pública se transformó en una política de Estado con una visión a largo plazo. La misión es contribuir a la modernización del Estado para el desarrollo humano sostenible, a través de la formación, investigación e innovación disruptivas en gestión pública, con la visión de convertirse en un modelo a seguir. Promueve la educación para el servicio público con el fin de formar trabajadores preparados para afrontar la realidad con una inquebrantable vocación por el servicio al prójimo.

Su antecedente es la Escuela de Administración Pública (EAP) que, a partir del 10 de diciembre de 2007, ingresa a la Administración Pública Provincial como un organismo dependiente del Estado. Su incorporación apuntó a reforzar los lineamientos estratégicos del gobierno, los cuales se traducen en capacitación continua para los recursos humanos de la provincia.

La EAP, consolidada en la UPAP, se constituyó en el organismo rector en materia de capacitación y formación del recurso humano del Estado. Capacitación efectiva, continua, integral, específica, actualizada y pertinente de los recursos humanos del Estado provincial, tales como posgrados, especializaciones, cursos, talleres, conferencias, seminarios, charlas, etc. ubicando a la experiencia como un modelo a seguir en el país (Salas, 2020).

La UPAP posee personería jurídica y goza de autonomía institucional y académica y autarquía financiera y administrativa (Art. 1° Ley 7803/13, Salta). Entre los fines de la UPAP se destaca su interés en proporcionar formación científica, profesional, humanística, y técnica que contribuya con el desarrollo de personas con conciencia ética, solidarias, reflexivas y críticas capaces de preservar y promover el respeto por las instituciones nacionales y provinciales (Art. 2° Ley 7803/13). Orientada a la formación temática de la administración pública, entre sus objetivos se destacan la formación y jerarquización de funcionarios, profesionales y trabajadores públicos y el desarrollo de su compromiso con la administración y la gestión pública; la formación de investigadores y científicos con solvencia para profundizar el conocimiento de la administración pública y el desarrollo de estrategias para su modernización y fortalecimiento (Art. 3° Ley 7803/13).

En la actualidad, la UPAP cuenta con cinco carreras de pregrado: a) Gestión para resultados; b) Gestión de personas; c) Gobierno abierto; d) Compras públicas; e) Gestión de calidad.

### **El Instituto de Formación en Gestión Pública de Misiones**

En el caso de Misiones, cuenta con el Instituto de Formación para la Gestión Pública (INFOGEP) que depende de la Vicegobernación de la provincia. Su misión es contribuir al desarrollo de un nuevo modelo de gestión que sienta sus bases en el planeamiento estratégico, la optimización del tiempo y los recursos, la calidad de los servicios con vistas a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos y la revalorización del “servidor público”, como un trabajador que contribuye con el desarrollo pleno de un

Estado al Servicio del Ciudadano. Dentro de sus funciones se encuentran la planificación, desarrollo y ejecución de Capacitaciones, Cursos y Talleres, destinados a satisfacer las demandas de los distintos sectores de la administración pública, municipal, provincial y nacional, en los tres poderes del estado. Comprende, además, toda vinculación entre dependencias e institución, cuya principal mediación sea la optimización y perfeccionamiento de los agentes que se desempeñan en ella.

El INFOGEP está asociado al Instituto Misionero de Estudios Superiores (IMES), donde se lleva a cabo la profesionalización de los agentes de la administración provincial, a través de Tecnicaturas Superiores que responden a las demandas de los distintos sectores. Por otra parte, el INFOGEP, mediante una dirección de capacitaciones, responde a las demandas a corto plazo, es decir Capacitaciones, Cursos, Talleres y apoyaturas.

### **La Escuela de Administración Pública de San Luis**

En este caso no se ha podido dar con la normativa de creación, pero el gobierno provincial cuenta con un programa denominado “Escuela de Administración Pública” dependiente de la unidad ejecutora “Programa de Capital Humano” dependiente del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas. De acuerdo a diferentes fuentes periodísticas nace en 2011, y con base en la programación presupuestaria, este programa surgió con el objetivo de promover el mejoramiento de la calidad en la gestión de la Administración Pública. Se encarga de las políticas para la formación y capacitación del personal, canalizando las nuevas necesidades planteadas por los agentes de la administración y desde los diferentes organismos con el propósito de una mejora continua en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público estatal; fortaleciendo y actualizando los conocimientos, habilidades y actitudes, brindando herramientas de gerenciamiento a los mandos medios, mejorando la calidad del servicio que se brinda a los ciudadanos y fortaleciendo el cambio cultural en toda la organización. Ofrece en sus diferentes modalidades de capacitación, un ámbito de encuentro, estudio y reflexión a quienes trabajan en la Administración Pública Provincial, la posibilidad de ejercer un análisis crítico acerca de su labor y actualizarse en diferentes teorías y prácticas administrativas. Las capacitaciones tienen como distinción la metodología de enseñanza, ya que el aprendizaje de los contenidos temáticos de cada capacitación se asegura con la realización de casos prácticos que simulan problemáticas reales que acontecen en las organizaciones. (extraído de la ley de presupuesto provincial 2013).

### **El INCAM y el IGP de Córdoba**

Esta provincia cuenta con el Instituto Provincial de Capacitación Municipal (INCAM), creado en el marco de la Ley Orgánica Municipal (8102/91, art. 186), se reglamentó con la Ley N° 291 de 2012. Sus fines son: el estudio y la investigación de temas municipales; la organización de cursos de perfeccionamiento del personal; organización de congresos municipales y toda actividad que afiance el régimen municipal. Actualmente el INCAM es parte de la estructura del Ministerio de Gobierno de la Provincia, e informa como presentación de sus actividades, la formación de funcionarios en pos de promover la profesionalización y la excelencia en la gestión pública.

Sumado a esto se debe mencionar las actividades llevadas adelante por la Universidad Provincial de Córdoba (UPC) a través del Instituto de la Gestión Pública

(IGP) creado en el año 2015 (Res. 157/15 Rectorado-UPC), cuyo objetivo es “generar un espacio institucional para la investigación, formación y asistencia técnica en materia de la gestión pública” recuperando en su norma creadora las premisas de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. El IGP, dependiente del Rectorado de dicha universidad, posee una serie de diplomaturas destinadas específicamente a funcionarios públicos, como son la Diplomatura en Gestión por Competencias en el Sector Público; Diplomatura en Gestión para Resultados y Presupuesto Público en el marco de los ODS y la Diplomatura en Presupuesto Público, con orientación en contrataciones y administración de bienes.

### **El Instituto Superior de la Carrera Administrativa de CABA**

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires se creó El Instituto Superior de la Carrera Administrativa en el marco de la Ley de Relaciones Laborales de la Administración Pública (Ley 471/00 art. 62), posteriormente la ley 726/07 crea su directorio. Actualmente integra la estructura de la Secretaría de Cultura Ciudadana y Función Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sin detalles sustanciales, la ley 726 señala como objeto del Instituto “proponer y ejecutar, por si o por terceros, la capacitación necesaria para el desarrollo del personal del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como atender a los requerimientos para el desarrollo de la carrera administrativa vigente en esta Administración”. El Instituto fue creado como organismo fuera de nivel, su Directorio está integrado por cinco miembros ad honorem, entre los cuales el/la Ministro/a de Hacienda ejerce la función de presidente. Dos miembros de dicho Directorio son designados a propuesta del Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires.

Posee un estatuto que regula su funcionamiento, y actualmente está integrado por un Coordinadora Ejecutiva, una Jefa de Gabinete y tres coordinadores de área. Las áreas son: Formación continua, Logística, Desarrollo y Estudios, y Técnica Administrativa y Legal.

### **El PRO.CA.AP de La Pampa**

Esta provincia tiene su primer antecedente en el año 1975, cuando se creó la Escuela Provincial de Capacitación, en el marco de la Secretaría General de la Gobernación, pero nunca se concretó su funcionamiento.

En 2016 se crea el Programa de Capacitación para la Administración Pública (PRO.CA.AP), como propuesta de la Mesa de Gestión Administrativa para la Función Pública. La función principal del programa según estas normas es la planificación y ejecución de los cursos y actividades de capacitación y formación de los agentes del Poder Ejecutivo Provincial. Esta normativa contempla el rol que debe desarrollar el ciudadano dentro del funcionamiento de la administración, apuntando a exigir una gestión de calidad (1743/16).

El objetivo general del PRO.CA.AP. es la planificación y ejecución de cursos y actividades de capacitación y formación. Entre sus objetivos específicos destacamos: Desarrollar e implementar la capacitación de los funcionarios y agentes; Integrar los enfoques de calidad, eficacia y eficiencia en las prácticas administrativas; propiciar la igualdad de oportunidades de capacitación por el despliegue funcional, temático y geográfico de sus actividades; efectuar diagnósticos sobre necesidades de capacitación; Propiciar el desarrollo de estudios e investigaciones básicas aplicados al mejoramiento

de la administración pública; elaborar y difundir documentos de trabajo, publicaciones y soportes educativos.

El Programa posee una comisión coordinadora, integrada por seis miembros designados por la secretaría general de la gobernación, quienes ejercen sus funciones ad honorem.

Queda establecido que la formación en el marco del Programa es computable para concursos de ascenso, y la misma normativa prevé un registro de créditos de capacitación.

### **El IPAP de la Provincia de Buenos Aires**

En el caso de la provincia de Buenos Aires, encontramos una trayectoria de más de treinta años en materia de organismos específicos para el fortalecimiento de la función pública. En 1989 se creó la Escuela Superior de Administración Pública Bonaerense (ESAPB) dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, a través de la Subsecretaría Técnica Administrativa. Este organismo surgió *a posteriori* de un Sistema provincial de Capacitación, con el cual comenzó a coordinar la ESAPB, por lo que vemos esfuerzos en materia de fortalecimiento de la gestión incluso previos a esta escuela (Decreto 3767/89).

En 1991 en el marco de una reforma y reorganización general de la gobernación, en materia de administración general de personal, comunicación, estadística y control de gestión, y según la propuesta de un Consejo Asesor de Reforma del Estado, se aprobó la estructura organizativa de la Secretaría General de la Provincia de Buenos Aires, dependiente de la Gobernación (Decreto 21/91).

En el mismo documento se crea el Instituto Provincial de la Administración Pública, que absorbió la estructura de su antecesor ESAPB. Se ubica como ente descentralizado dependiente de la Subsecretaría de la Función Pública. Sus competencias son: desarrollar sistemas de formación, capacitación, especialización y actualización, en función de las necesidades de la administración pública provincial, para el personal del sector público y dirigentes políticos. Nos interesa mencionar que en el mismo decreto, también se crearon los cargos de Director Provincial de la Profesión Administrativa y Director de la Carrera Administrativa, en este caso se observa que el funcionamiento del IPAP podría verse acompañado por otras áreas con las que se complementa su labor.

### **El IPAP de Tucumán**

La experiencia del Instituto Provincial de la Administración Pública de Tucumán (IPAP Tucumán) puede considerarse uno de los organismos con mayor antigüedad en el nivel provincial en materia de capacitación y formación del personal en la función pública, así como una de las experiencias que en la actualidad es punta de lanza en los cursos que brinda el INAP a nivel federal. Desde su creación en mayo de 1973 (Ley N° 3965) como organismo centralizado de la Secretaría General de la Gobernación, la finalidad del IPAP Tucumán ha sido atender las capacitaciones dirigidas a potenciar el desarrollo de recursos humanos de la Administración Pública Provincial tucumana. En sus Art. 2° y 3° se destaca que las funciones son “entender en la capacitación, actualización, especialización, formación y desarrollo 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 Provincia”; y “desarrollar

investigaciones en materia de administración pública que tiendan a facilitar el cumplimiento de la finalidad enunciada en el inciso anterior”.

Dentro de la ley de creación, el Art. 4° expresa que las acciones para el cumplimiento de las funciones con: 1) Promover y realizar estudios e investigaciones referidos a los recursos humanos del sector público; 2) Formar funcionarios y empleados públicos provinciales, municipales y comunales, perfeccionando y actualizando sus conocimientos, de acuerdo a las necesidades de capacitación del sector público y a las exigencias de las carreras establecidas en los estatutos y escalafones respectivos; 3) Propender al intercambio y difusión de experiencias y conocimientos en materia de administración pública y centralizar la programación y coordinación de la asistencia técnica y financiera de los distintos organismos especializados en la materia, tanto en el orden nacional como internacional; 4) Promover la realización de cursos, ateneos, conferencias, seminarios, coloquios, jornadas, simposios, congresos y otras actividades semejantes; y 5) Promover el perfeccionamiento de su cuerpo docente o de investigadores, mediante la implementación de cursos de especialización, becas u otros medios.

Desde su creación hasta el 2003, el IPAP generó ofertas de capacitación para desarrollar y potenciar las habilidades y competencias de los puestos laborales existentes con el propósito de reforzar las competencias de los recursos humanos en base a los esquemas vigentes de misiones y funciones (ejemplo, atención al público, trabajo en equipo, liderazgo, actualización informática, entre otros) y se comenzó a implementar el Programa de Terminalidad Secundaria para aquellos empleados que no tuvieran finalizados sus estudios medios.

En el año 2003, el IPAP Tucumán pasa a depender de la Secretaría de Estado de Planeamiento (Decreto Acuerdo N° 11/1, 2003) en el marco de un reordenamiento generalizado de la organización ministerial del Poder Ejecutivo Provincial. Este cambio tuvo impactos significativos en dos planos. Por un lado, implicó un cambio importante en la redefinición o actualización de las misiones y funciones del IPAP Tucumán que, junto a la Dirección de Modernización, Planificación y Control de Gestión de la Administración Pública Provincial, tendría un papel mucho más significativo en la gestión pública provincial. Por otro lado, vinculado al anterior, en el nuevo marco de actividades o de orientación para las actividades que realizaba el instituto, este pasaría a tener incumbencia sobre todas las actividades de capacitación, actualización, formación y desarrollo del personal y programas de estudios a desarrollar por sí o a través de terceros, sin que se pueda dar curso a ninguno de ellos sin informe técnico correspondiente obtenido en forma previa. Por tanto se establece que todos organismos centralizados y descentralizados del Estado Provincial deberán someter a aprobación del IPAP Tucumán (Art. 1° Decreto Acuerdo 13/1-2003),

La nueva orientación del instituto estuvo dirigida a diseñar la capacitación y programas de envergadura en temáticas de innovación y modernización de la gestión pública tendientes a la formación de personal capacitado, lo que serán la fortaleza de la actividad de capacitación del Instituto hacia adelante. Al respecto, se puede citar como ejemplo el “Programa de Jóvenes Profesionales” lanzado en el 2005 que buscaba identificar graduados con alto potencial, formarlos y capacitarlos en la asimilación de competencias profesionales para disparar y liderar procesos de cambios en la cultura administrativa y constituir una reserva de recursos humanos habilitados para ocupar posiciones expectables en el ámbito de la administración pública provincial. El riguroso proceso de selección que contemplaba el programa (oposición, antecedentes y evaluación de las motivaciones para ingresar al programa) permitió reunir masa crítica

disponible para la formación de *staffs* de jóvenes que se capacitaron a lo largo de todo un año en el contexto del instituto.

En cuanto a las herramientas para preparar los procesos de formación, el IPAP Tucumán ha implementado los diagnósticos institucionales previo a la formulación del proyecto de capacitación, buscando ayudar a los directivos en una detección más precisa de los problemas institucionales que la capacitación solicitada pretende solucionar. El enfoque para la elaboración de la propuesta concreta de capacitación contempla la mirada de los directores y de los agentes a capacitar (entrevistas con los directivos solicitantes y encuestas realizadas al personal postulado para capacitarse) con la expectativa de puntualizar la mirada del empleado sobre la temática objeto de la capacitación; y además, contempla la visión del IPAP Tucumán, una mirada externa a la repartición que permita enmarcar la capacitación dentro del proceso general de Innovación, Cambio y Modernización del Estado atendiendo a la decisión estratégica de la Secretaría de Gestión Pública y Planeamiento de instalar estos temas en la agenda pública del Estado provincial.

### **El IPAP de Mendoza**

En abril del 2017 se creó el Instituto Provincial de Administración Pública de Mendoza (IPAP), como ente desconcentrado del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia de la Provincia de Mendoza y bajo la coordinación funcional de la Subsecretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado (Decreto 584/17).

El contexto de creación de esta institución fue el Plan de Modernización impulsado por el gobierno nacional inmediatamente luego de su asunción en diciembre 2015. Posteriormente comenzaron las reuniones del Consejo Federal de Modernización, y en 2017 tuvieron su encuentro en Mendoza. Poco después de esto se creó el IPAP local, que se suponía venía a coronar una serie de medidas puntuales y aisladas sobre concursos para la ocupación de cargos públicos. Esta institución funciona con dos funcionarios, uno es coordinador del IPAP y otro secretario, y la institución no posee presupuesto asignado, sino que está dentro de la partida del ministerio al que pertenece.

Entre los considerandos del decreto de creación nos interesa destacar el siguiente: “el plan de modernización trazado a nivel Nacional y Provincial impone que la gestión de las personas se acompañe de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública.” (Decreto 584/17).

A continuación, presentamos los objetivos del IPAP mendocino:

a) *Promover y realizar estudios e investigaciones referidas a los aspectos estructurales y de comportamiento del Sector Público a los fines de determinar las necesidades de cada sector.*

b) *Formar agentes públicos, perfeccionando y actualizando sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades de capacitación del Sector Público (...)*

c) *Planificar y ejecutar programas de capacitación, especialización, actualización y formación de los recursos humanos de los organismos públicos asociados a los lineamientos establecidos para la modernización y profesionalización del empleo público.*

d) *Evaluar el impacto de las capacitaciones realizadas en su ámbito, a fin de asegurar óptimos resultados en el desempeño de los servidores públicos.*

e) *Programar, coordinar y desarrollar proyectos de investigación que contribuyan a la innovación de los modelos de gestión del Estado para el logro de la*



*eficiencia, eficacia, transparencia y equidad de los bienes y servicios públicos prestados.*

Nos centraremos en los objetivos b y c, ya que han sido los desarrollados por el IPAP hasta el momento. Las políticas que se han observado y describiremos son: el llamado a concurso público de cargos para integrar la administración provincial, los acuerdos con la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) para la formación de funcionarios ya en servicio en el marco de la Tecnicatura en Gestión y Administración en Instituciones Públicas y capacitaciones breves sobre temáticas específicas a funcionarios en servicio.

El acuerdo con la UNCuyo- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales consiste en una propuesta de formación para funcionarios ya en servicio, donde se creó una carrera destinada a la formación de cuadros intermedios de las administraciones públicas provincial y municipal, la “Tecnicatura en Gestión y Administración en Instituciones Públicas” (TUGAIP). Su nivel es de pre grado, con una modalidad semipresencial. Los principales destinatarios de esta tecnicatura son los cuadros intermedios y operativos de los distintos niveles de la administración pública, pero solo pueden participar si pertenecen a una de las instituciones que adhiere al convenio con la UNCuyo-FCPyS que en este caso son el Gobierno Provincial, y dos gobiernos municipales.

Durante el año 2018 se llevaron adelante concursos para la ocupación de 113 cargos en la administración provincial, al que postularon más de 30,000 personas. La convocatoria superó ampliamente las expectativas de los organizadores. El proceso de inscripción, capacitación, evaluación y selección, se llevó adelante durante varios meses. Una parte del proceso se llevó adelante de manera virtual, las comunicaciones entre el IPAP y los postulantes se realizaban por correo electrónico, donde se indicaba a los postulantes los pasos a seguir. Algunos fueron presenciales y otros virtuales, al igual que las capacitaciones brindadas. Los resultados fueron publicados y de acceso abierto.

Finalmente queremos mencionar para este caso las capacitaciones puntuales que se desarrollaron durante el año 2018, una de las principales tareas de los IPAPs en general. En este caso podemos ver que apuntan a aspectos específicos del trabajo funcional, pero también a nuevas demandas sociales que conlleva esta tarea.

## **Conclusiones**

En este trabajo propusimos mapear y caracterizar algunos aspectos o atributos generales de los organismos vinculados a la formación y capacitación de los agentes estatales en las provincias argentinas con el fin de analizar una cierta institucionalidad emergente en la materia.

Como primer avance, los datos relevados permiten visibilizar dos grandes agrupamientos de organismos que se distinguen por su grado de dedicación a las tareas propias de la formación y capacitación, así como en la madurez y el involucramiento en el campo de la investigación y formación de recursos críticos dentro de los gobiernos provinciales.

Por un lado, se encuentran las provincias que realizan actividades y acciones de formación y capacitaciones, pero no han llegado a consolidar organismos para tal fin que se distingan con alguna proyección institucional más sólida. Este grupo de organismos no recibió una atención pormenorizada en este trabajo.

Por otro lado, se encuentran los IPAPs y los organismos que no adquirieron la denominación de IPAPs, pero que asumieron funciones y objetivos similares o de mayor envergadura como son la Universidad Provincial de Administración Pública de la

Provincia de Salta o bien otros institutos o escuelas como las experiencias de CABA, Misiones, o San Luis.

Las experiencias de Tucumán y Mendoza fueron analizadas con mayor detalle, y muestran diferentes generaciones de IPAPs que evocan el compromiso de la formación de una masa crítica al interior de las administraciones provinciales que, con diferente calibre y dada su trayectoria, impactan en el fortalecimiento de la capacidades técnicas y políticas de estas.

En este marco, a través del mapeo y la caracterización realizada, es posible visualizar que los organismos provinciales de fortalecimiento de la administración pública en Argentina presentan una importante heterogeneidad. Por un lado, encontramos los IPAPs, que en sus objetivos principales presentan similitudes, pero dentro de este grupo también encontramos diferencias en cuanto a su trayectoria y las funciones concretas emprendidas. En aquellos casos que no son IPAPs, pero que cuentan con una institución tendiente a la profesionalización de los funcionarios públicos, predomina la heterogeneidad ya que los destinatarios de las acciones pueden ser diferentes (trabajadores municipales, trabajadores del Poder Ejecutivo provincial, etc.), algunas cuentan con docentes propios, siendo las tareas de formación su actividad exclusiva, y otras no poseen cuerpo docente.

En resumen, podemos visualizar que la tendencia a ocuparse del fortalecimiento de las administraciones públicas en los niveles provinciales y municipales está extendida en el ámbito nacional, es creciente, sostenida en el tiempo y heterogénea.

El panorama que queda bosquejado en este trabajo brinda insumos claves que serán profundizados en trabajos posteriores.

## **Bibliografía**

- Cao H., Laguado A.C., Rey M. (2015) “El Estado en Cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública Argentina (1958-2015)”. Prometeo, Buenos Aires.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -NU Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2003) “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Diéguez, G. y Gasparín, J.M. (2015). “QUIÉNES HACEN FUNCIONAR DÍA A DÍA LA MAQUINARIA ESTATAL? ANÁLISIS DEL PERFIL Y LA DINÁMICA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA (2003 – 2013)”. CIPPEC, Buenos Aires.
- García M. y Quintans B. (2015) “El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial” en Estudios sobre Gestión Pública. CIC. Subsecretaría para la modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.
- Gil García, Magdalena (2017) “Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol 7 No 13:
- Iacovello y Chudnosky (2014) LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA. Documento de trabajo N° 2015/02. CAF. Banco de Desarrollo de América Latina.
- Martínez Puón, R. (2016) ANÁLISIS Y BALANCE SOBRE EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL PERÚ: EL CASO DEL CUERPO DE GERENTES PÚBLICOS. En Revista de Gestión Pública, Volumen V, Número 1. Enero-Junio. pp. 93-120.
- López A. y Zeller N. (2020) “Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015)” En CUIAP N° 4, Año 1. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pagani M., Quintans N., Migliore A. y García M. (2012) “Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos” Ponencia presentada en las VII Jornadas de sociología UNLP. La Plata.
- Pomares, J., Lardone, M., Rubio, J., y Gasparín, J. (2012). La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones. Documento de Trabajo CIPPEC, (98).

# El lugar del INAP en el desarrollo de las capacidades estatales. Una mirada desde la gestión del conocimiento organizacional

Norberto Osvaldo Vázquez

## Introducción

El presente trabajo se constituye a partir de los resultados de un estudio anterior <sup>1</sup> en el que, desde la óptica de la gestión del conocimiento organizacional, se analiza a un curso de capacitación que brinda el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), estudio realizado con el fin de identificar y caracterizar la información que aportan los participantes del curso, la forma en que circulan los saberes y los productos que generan a partir de sus respuestas a las consignas.

Tratándose el trabajo mencionado de un estudio de caso, los resultados generados no poseen representatividad estadística, ya que los cursos refieren a temas variados y quienes participan en ellos constituyen un universo heterogéneo, pero en cambio constituyen un paso para seguir reflexionando y ahondando en las potencialidades que tienen los espacios de formación para generar insumos intangibles (datos, información y conocimiento) que contribuyan al desarrollo de capacidades estatales.

Hace tiempo que la literatura especializada pone entre sus focos principales el tema crisis e innovación en las administraciones públicas, la necesidad de dar respuestas novedosas, no habituales a problemas nuevos, es una cuestión compleja que no se reduce a la capacidad de aprovechar la ventana de oportunidades, en este sentido, el desarrollo de capacidades estatales es un factor clave al momento de aprovechar esa ventana de oportunidades.

Las crisis no son todas iguales, pero un rasgo que poseen en común es el problema económico, ya sea expresado en la disminución de los presupuestos o los escasos recursos, situación que abre la posibilidad de considerar activos existentes, pero no valorados hasta el momento, un ejemplo al respecto lo constituyen los saberes y conocimientos de los integrantes de las organizaciones.

En un escenario complejo como el que atraviesa nuestro país para enfrentar a una pandemia que es mundial, con restricciones presupuestarias originadas en un endeudamiento heredado de gran magnitud, se incrementa la profundidad de los problemas y los diversifica. En este contexto, la innovación se constituye en un mandato y, uno de los escalones en los que debe apoyarse es la identificación y aprovechamiento de un recurso intangible, sumamente valiosos, que se encuentra a mano, pero que debe ser movilizado, se trata del conocimiento organizacional.

---

<sup>1</sup> Vázquez, N. (2020): “Capacitación e Investigación en el INAP como espacios para fortalecer la Capacidad Organizacional a partir de la Gestión del Conocimiento”, disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/archive>

Es por lo mencionado que en este trabajo se propone apoyarse en distintos autores para continuar reflexionando sobre las potencialidades que ofrecen los espacios de formación para contribuir al desarrollo de capacidades estatales.

### **Crisis e innovación en y desde las administraciones públicas**

El tema crisis e innovación considerado en relación con las administraciones públicas está en el centro del interés a partir de la pandemia Covid – 19 y del escenario que ésta va a dejar, pero de ningún modo, es un tema nuevo.

Por mencionar algunos ejemplos, Ramió Mata (2010) al considerar la crisis económica mundial iniciada en el año 2008, señala las implicaciones que ésta ha de tener a nivel político e institucional, planteando la necesidad de diseñar un inédito y la modificación de varias dimensiones de las administraciones públicas. Pont Vidal (2016), en referencia a esa misma crisis, señala que la pérdida de legitimidad del sistema político-administrativo y las demandas de regeneración política de parte de la ciudadanía y de los movimientos sociales, llevan a los gobiernos y a las administraciones públicas a dar nuevas respuestas y a tener que rediseñar modelos y lógicas de conducción de lo público y así, podría seguirse mencionando autores, remontándose aún más en el tiempo para demostrar lo que ya se sabe: no es una preocupación nueva.

La crisis desatada por la actual pandemia hace más presente aún y apremiante la necesidad de tener que modificar modelos y lógicas de funcionamiento en las administraciones públicas, teniendo en cuenta que, al finalizar esta crisis sanitaria, económica y social, no podemos pensar en una vuelta a “la normalidad” (normalidad que podemos añorar, pero que representaba un mundo ya en crisis), sino a una nueva situación que aún no se puede vislumbrar en sus características y consecuencias. Velázquez López (2020) coincidiendo con Castells, afirma que más que la actual crisis no representa un paréntesis, sino “Un punto y aparte que va a significar que vamos a tener que hacer las cosas de forma diferente, que vamos a vivir de forma distinta y que vamos a trabajar de forma diversa. En consecuencia, también los estados, las administraciones públicas se tienen que comportar de una forma distinta” (Velázquez López; 2020: 12).

Las reflexiones sobre esta transformación y la necesidad de ponerla en marcha, se refleja en la “Carta Iberoamericana de Innovación Pública en la Gestión Pública” que se espera aprobar en el mes de octubre del corriente año.

Este documento que se encuentra en su fase final cuenta con cinco pilares que constituyen la base para el desarrollo de una innovación inteligente, por lo tanto, no pueden considerarse por separado para abordar las transformaciones necesarias, sino que deben constituir el sostén y la orientación de las transformaciones a realizar. Pero a los efectos de este trabajo, interesa destacar que dos de estos pilares:

- “La Gestión del Conocimiento: Llevamos muchos años con el planteo de que nuestro conocimiento se pierde físicamente, incluso cuando nuestros funcionarios de mayor edad se nos marchan o cuando abandonan la institución algunas personas esenciales para la organización. Aún no hemos encontrado nuestro mejor sistema de gestión del conocimiento, a pesar de que la tecnología lo permite”.
- La Inteligencia Colectiva. Es decir, trabajar no solo con la nuestra, o con la de nuestros colaboradores centrales, sino también con la de toda la organización y muchas veces también con los ciudadanos, con las empresas, de manera tal que

la inteligencia existente, sea para todos y en beneficio de todos”. (Velázquez López; 2020: 13 y 14).

Si entendemos a la gestión del conocimiento organizacional como “el conjunto de actividades realizadas con el fin de utilizar, compartir y desarrollar los conocimientos de una organización y de los individuos que en ella trabajan, encaminándolos a la mejor consecución de sus objetivos” (Bustelo Ruesta y Amarilla Iglesias: 2001: 1), podemos constatar una ausencia de política pública que le dé continuidad a experiencias aisladas, a la vez que podemos reconocer la oportunidad que ofrece el actual contexto para comenzar a desarrollarla.

Efectivamente, en la actualidad se abre una ventana de oportunidades, básicamente por dos motivos, uno es que “Las crisis y la merma de recursos económicos son la oportunidad, la excusa para tomar estas decisiones muy positivas para conseguir mejorar la gestión pública” (Ramíó Mata; 2010: 22) y el otro es que, para la actual Administración, el conocimiento es un tema de agenda de gobierno, desde antes de asumir<sup>2</sup>, así como también en la actualidad, tal como puede constatar en las distintas iniciativas que lleva adelante la Secretaría de Gestión y Empleo Público<sup>3</sup>, junto con las tres Subsecretarías que de ella dependen.

A su vez, “la inteligencia colectiva” se emparenta estrechamente con el concepto de “gestión del conocimiento organizacional” y ambos con la promoción de ideas y prácticas innovadoras.

Al decir de Lévy (2004), la inteligencia colectiva es “...una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. No existe ningún reservorio de conocimiento trascendente y el conocimiento no es otro que lo que sabe la gente” (Lévy; 2004: 20).

Siguiendo al autor, el estar repartida en todas partes, significa que quienes poseen esa inteligencia son las personas, se trata de un atributo que posee diversas formas y contenidos que van más allá de los conocimientos oficialmente validados “Si se quiere movilizar competencias habría que identificarlas. Y para localizarlas hay que reconocerlas en toda su diversidad. Los conocimientos oficialmente validados solo representan hoy una ínfima minoría de los que son activos. Este aspecto del reconocimiento es capital...” (Ibidem: 21).

De aquí se podría pensar que la inteligencia está en el Estado, que se constituye en colectiva en ámbitos que funcionan de manera informal en reuniones y consultas que se realizan cotidianamente, en grupos de trabajo que se crean para abordar problemas no previstos en las normativas vigentes, etc. Pero que también puede ser promovida esta inteligencia colectiva desde las organizaciones, pensando en la promoción de “...aquellos procesos que hacen que un grupo pueda llegar a aprender, entender, razonar y tomar decisiones de forma diferente a si lo hicieran sus miembros por separado, sean o no conscientes de ello” (Hidalgo Rudilla: 2018).

Llegada a esta instancia, se puede considerar que toda organización a lo largo de su ciclo de vida utiliza y crea conocimiento; en las organizaciones públicas hay datos, información, conocimiento e inteligencia; su valoración y utilización por parte de los

---

2 “Nuevo Presidente, nueva agenda para la Economía del Conocimiento: lo que viene, punto por punto” Nota de Alejandro D ´Agostino (28/10/2019) para IPROUP. Disponible en: <https://www.iproup.com/innovacion/8460-elecciones-voto-ciencia-Alberto-Fernandez-y-la-nuevaEconomia-del-Conocimiento>

3 Iniciativas y acciones que se desarrollan actualmente en las tres Subsecretarías vinculando gestión pública y conocimiento, pueden verse publicadas en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico>

organismos públicos es variable (espacial y temporalmente), en estas circunstancias se presenta el desafío de que su gestión deje de estar supeditada a iniciativas aisladas, sujetas a riesgos de discontinuidades a partir de los cambios de gobierno, o sea, transformarse en política de Estado.

Como se afirmó anteriormente, existen razones para pensar que en nuestro país estamos frente a una ventana oportunidades que se está empezando a aprovechar, generando instancias que vinculan producción de conocimiento con su utilización para la gestión de políticas públicas. En este sentido, es importante que se sigan identificando espacios en los que la propia actividad cotidiana genera expresión colectiva y cooperativa de información, saberes y conocimiento, uno de ellos está constituido por los cursos de capacitación que brinda el Instituto Nacional de la Administración Pública.

Los cursos de capacitación del INAP, el conocimiento y su gestión organizacional

El INAP es un organismo público que concentra tres funciones clave en torno al conocimiento organizacional, en palabras de dos de las personas que tuvieron a cargo la dirección del Instituto:

“El INAP planifica y desarrolla sus actividades conforme a la triple competencia que le confiere su Ley de creación, como: a) escuela gubernamental de funcionarios públicos; b) organismo rector de la política de capacitación del Estado nacional y c) organismo nodal de investigación y documentación de la administración pública. En su carácter de escuela gubernamental de formación de funcionarios públicos, desarrolla desde 1974 actividades de formación para distintos grupos de empleados públicos. Asimismo, desde su creación realiza investigaciones sobre administración pública y mantiene el más completo centro documental en la temática” (Iribarren, 2002: 1).

“Una de las máximas prioridades de la política impulsada por la Subsecretaría de la Gestión Pública de Argentina, es la de sumar capacidad al Estado a través de “la formación de los recursos humanos, la capacitación del personal, la producción y difusión del conocimiento en un marco de democracia pluralista, abierta a la innovación y circunscripta por el compromiso de la ética republicana” (Abal Medina, 2006, citado por Giles, 2007:1).

Efectivamente, las funciones de capacitación, investigación y documentación requieren de la planificación y coordinación de una multiplicidad de actividades y recursos que se ponen en juego con el fin de contribuir al desarrollo de competencias laborales de sus integrantes, al fortalecimiento del Estado y, en definitiva, a que éste pueda llevar de manera eficaz y eficiente sus funciones, dando respuestas rápidas y adecuadas a problemas complejos económicos y sociales.

Las tres funciones del Instituto deben desarrollarse en igualdad de importancia, considerando su interdependencia y necesaria vinculación a los fines de generar sinergia, garantizando de esta manera un uso eficiente y eficaz de sus recursos: en sociedades en continuo cambio, el conocimiento corre el riesgo continuo de la obsolescencia por lo tanto, la capacitación debe nutrirse de nuevos conocimientos.

Estos conocimientos se construyen y deben ser pensados desde y para la administración pública, aquí están llamados a desempeñar una función clave las áreas de investigación con que cuenta el propio Estado, son estas áreas las que pueden abordar a los procesos de capacitación como objeto de estudio y generar información sobre ellos, a fin de que se puedan generar insumos para la reflexión y la toma de decisiones en vistas a la mejora continua de los procesos y los resultados.

A su vez, la información y el conocimiento que generan las áreas de capacitación e investigación del Instituto se plasma en documentos de distintos tipos y formatos. Muchos de estos pasan a ser “documentos oficiales” y como tal se les debe otorgar la

importancia y el uso que se merecen: “...los documentos oficiales no lo dicen todo, pero de todos modos, dicen bastante...” (Duverger, 1962: 116), fueron elaborados y aprobados en un contexto espacio temporal con una finalidad determinada, con lo cual forman parte de la memoria institucional, en ellos hay valores y objetivos que se promueven, se señalan estrategias para alcanzarlos y resultados esperables, aquí toma importancia el área de documentación y archivo; así como también el interés institucional de garantizar la divulgación y fácil acceso a los mismos, teniendo en cuenta la importancia que guardan los documentos en la construcción y preservación del conocimiento organizacional, ya que “Un texto escrito es un testimonio mudo que permanece físicamente, conserva su contenido a lo largo del tiempo y con él sin embargo, se puede efectuar una entrevista. No se puede hablar directamente con él, pero puede ser interpretado...Toda redacción de un texto y toda lectura posterior del mismo son, al mismo tiempo, una construcción social y política” (Ruíz Olabuenaga:1996: 193).

Un ejemplo de actividad en la que articulan estas tres áreas es el estudio ya mencionado que da lugar a las reflexiones que se presentan en este documento: “Capacitación e Investigación en el INAP como espacios para fortalecer la Capacidad Organizacional a partir de la Gestión del Conocimiento” donde, a partir de la cooperación entre las distintas áreas del INAP, se llevó a cabo el análisis de un curso de capacitación denominado “Gestión del Conocimiento”<sup>4</sup> y que, al finalizar en una publicación, sus resultados fueron divulgados, pasando a formar parte del conocimiento organizacional en la administración pública. También es importante destacar que se trató de un estudio en el que se utilizaron datos, información y conocimiento provenientes de distintas fuentes, lo que representa una instancia de identificación y valorización de recursos presentes en los organismos públicos.

En relación con esto último, se tuvo en cuenta la distinción que realizan Nonaka y Takeuchi (1999) respecto a que, en las organizaciones existen distintos tipos de conocimiento, posibles de caracterizar de la siguiente manera:

- Conocimiento Explícito: relativamente fácil de identificar por estar presente en distintos “productos de la organización” como ser documentos, bases de datos, manuales de procedimiento, normas, programas de cursos de capacitación, etc. Se trata de conocimientos formalizados, en general, disponibles o accesibles a sus miembros. Suele ser creado por miembros de la organización, pero es de la organización y permanece en ella.

- Conocimiento Tácito: está en los integrantes de la organización, pero no se encuentra formalizado, por lo cual es difícil de identificar y de compartir. De él se reconocen dos dimensiones: a) una dimensión técnica que comprende habilidades y destrezas informales reconocidas como “know-how”, resultante del desempeño laboral prolongado y b) otra dimensión cognitiva, conformada por creencias, percepciones, ideales, valores, etc. arraigados en cada miembro de la organización.

## **Datos, información y conocimiento en los cursos INAP**

La política de formación del INAP se materializa a través de programas capacitación que cumplen con requerimientos institucionales presentes en la “Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación” (2012) que “ha sido elaborada en el marco de un sistema de gestión de la calidad de la capacitación. Es una herramienta que está al servicio de generar diseños de capacitación con ajuste a los requerimientos

---

4 Código INAP IN32329/19 que se llevó adelante del 27 de noviembre al 27 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://capacitacion.inap.gob.ar/actividad/gestion-del-conocimiento/>

organizacionales, a los perfiles de potenciales participantes y a criterios pedagógicos propios de la formación de adultos” (2012: 2).

Esta guía, es un documento oficial, su diseño y aprobación requirió una serie de saberes especializados, en ella se plasman valores, objetivos y contenidos que enmarcan lo que institucionalmente se espera de la capacitación en la administración pública. Por lo tanto, este documento y otros que se consideran a continuación, desde la óptica de la investigación, pueden ser vistos como fuente de conocimiento explícito que posee el instituto.

Específicamente, todo diseño de programa de capacitación debe estar dirigido al desarrollo de competencias laborales, en función las demandas de los puestos de trabajo de los participantes, poniendo también atención “en el quehacer del sector público, de la gestión y de las organizaciones estatales donde se desempeñan los participantes” (Ídem). De estas y otras condiciones se desprende que toda propuesta de capacitación, para ser aprobada, debe constituir un aporte al desarrollo personal de los participantes y a la mejora en la gestión y esto es lo que se busca constatar en un análisis integral de cada propuesta de capacitación al ser evaluada, teniendo en cuenta los siguientes componentes:

### **Fundamentación**

Deben explicitarse los requerimientos y/o necesidades por las que se diseña la actividad de capacitación, haciendo referencia a:

- demandas de la organización y de los potenciales participantes y actores intervinientes en la detección y construcción de la demanda (obligatorio);
- la relación que mantiene la actividad con los planes estratégicos de capacitación (obligatorio para los organismos que tienen plan);
- otras fuentes de diagnóstico o del proceso de detección de los que surge la necesidad (recomendable);
- proyectos, programas o áreas en las que se inscriben las tareas de los participantes de la actividad que se diseña (recomendable);
- las asociaciones, convenios o acuerdos de los que es objeto para su realización (obligatorio en caso de que se aplique).

### **Contribución esperada**

Formulación de lo que espera obtener la organización de la actividad de capacitación, sobre los resultados en los procesos, los productos y áreas a las que concierne, es decir, sobre la misión y objetivos institucionales y estratégicos.

Deben explicitarse:

- Resultados esperados en la organización a partir de la realización de la capacitación (obligatorio).
- Resultados esperados en las personas en términos de capacidades a desarrollar en sus prácticas laborales (recomendable).

### **Objetivos**

Los objetivos se expresan en términos de capacidades a desarrollar y se relacionan con los contenidos de la actividad formativa. Indicarán claramente lo que podrán hacer los participantes como resultado de los aprendizajes en el ámbito de la actividad



formativa. Vincularán conductas de los participantes con los contenidos de la actividad formativa.

De esta manera, todos los programas de capacitación aprobados durante un período de interés institucional, vistos como documentos que son, pueden ser objeto de estudio, generando importantes datos, información y conocimiento.

Considerando estos tres componentes, se puede establecer los principales aspectos de la gestión y de las capacidades laborales que se consideró necesario fortalecer (asimilando a la Fundamentación a un diagnóstico) lo que se esperó lograr fortalecer al respecto a partir de la capacitación (Contribuciones esperadas y Objetivos), durante un período determinado.

A su vez, si se desea realizar un análisis de tendencias, se pueden tomar distintos períodos llevando a cabo un estudio longitudinal. Este es un ejemplo de información disponible que puede ser utilizada para elaborar conocimiento organizacional.

De manera similar, siguiendo con otros componentes de la “Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación”, se puede trabajar con los programas de capacitación implementados en uno o más períodos, respecto a:

## **Contenidos**

Los contenidos constituyen el qué de la actividad formativa. En capacitación laboral el saber qué estará al servicio del saber hacer.

Los contenidos serán insumo para la realización de las actividades de aprendizaje y estarán al servicio de la construcción de las capacidades

### **Estrategias metodológicas y recursos didácticos**

Se deben describir la variedad de estrategias de presentación y abordaje de los temas, y de los recursos y soportes tecnológicos seleccionados por el capacitador para promover y facilitar las actividades de aprendizaje de los participantes.

**Las actividades para realizar por los participantes** deberán servir para operacionalizar los objetivos de aprendizaje.

### **Evaluación de los aprendizajes**

De dos tipos dependiendo del momento en que se realizan: evaluación de proceso y evaluación de producto.

Teniendo en cuenta estos componentes, los cursos de capacitación realizan aportes y acompañamiento a sus participantes (contenidos, bibliografía, actividades de apoyo y consulta)<sup>5</sup> y, a su vez, los participantes deben elaborar “productos” con esos aportes que reciben, materializando así el alcance de los objetivos propuestos por el curso.

Teniendo en cuenta estas cosas, puede ser de interés para el organismo realizar estudios de investigación, buscando responderse preguntas tales como: ¿cuáles fueron los contenidos más desarrollados en un período determinado?, ¿cuáles las estrategias metodológicas y los recursos didácticos predominantes? ¿Cómo se vinculan estos componentes con el fortalecimiento de competencias laborales y la mejora de la gestión?

También pueden ser de mucho interés analizar las actividades solicitadas a los cursantes y su evaluación, sobre todo las “Actividades integradoras finales” y la “Evaluación de productos”. Desde aquí se pueden realizar estudios que busquen responder a preguntas como las siguientes: ¿hacia dónde se orientan las consignas que se les dan a los participantes? ¿En qué consisten los productos que generan los trabajos realizados a partir de estas actividades integradoras?

---

5 Se hace referencia a lo largo de este trabajo a cursos bajo modalidad presencial, semipresencial y virtual (no así a los autogestionados).

Muchas veces estas consignas consisten en la elaboración de una propuesta de mejora de un producto o servicio, asociado al ámbito laboral de cada participante. En estos casos, se constituyen verdaderos proyectos de mejora que pueden ser aportes valiosos a la gestión. Se trata de productos en los que se ponen en juego los conocimientos y saberes del participante (conocimiento tácito que se manifiesta en un producto) amalgamados con conocimientos teóricos aportados por el curso (conocimiento explícito), contando con el plus del acompañamiento docente (conocimiento tácito que se manifiesta el acompañamiento realizado).

Luego, pensados cada uno de estos componentes de la Guía como variables y elaboradas sus correspondientes categorías, se puede seguir construyendo distintos tipos de datos que conforman valiosa información para el Estado: trabajar analizando períodos y tendencias, cruzar datos y presentarlos en cuadros y gráficos, permite un panorama amplio de lo que se viene haciendo, realizar proyecciones, etc. En definitiva, es posible trabajar con información estadística que contribuya a la toma de decisiones.

Pero también (y de manera complementaria), se puede recurrir a investigaciones cualitativas, por ejemplo, a partir de un o unos pocos casos (cursos) analizados en profundidad, a modo de estudio de caso. En este sentido, una forma posible es la ya mencionada investigación que llevó el título “Capacitación e Investigación en el INAP como espacios para fortalecer la Capacidad Organizacional a partir de la Gestión del Conocimiento”, los detalles del estudio allí realizado y los resultados obtenidos, fueron publicados están disponibles en formato CUINAP<sup>6</sup>, con lo cual sirva a modo de síntesis e ilustración de una posibilidad de este tipo de trabajo, recuperar el cuadro en que se señalan de manera muy resumida los resultados que generó el estudio, tanto en relación con los cursos INAP como respecto al curso analizado:

| <i>¿Qué nos deja el análisis realizado?</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Respecto a los cursos INAP</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Respecto al curso “Gestión del Conocimiento”</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Los cursos del INAP como fuente de información mostraron ser sumamente útiles. En los materiales que se desarrolla el Área de Capacitación se plasman conocimientos teóricos y prácticos y procedimentales, muestran cuáles son las prioridades que se establecen al momento de capacitar con orientación a competencias laborales.                 | Permitió identificar: características básicas de los cursantes (cantidad inicial, aprobados y cantidad que abandonaron; máximo nivel de instrucción alcanzado, etc.). Así como también otras cuestiones tales como:<br>Expectativas y necesidades.<br>Qué nos aportó el curso y qué hicimos lo que nos aportó.<br>La predisposición para colaborar y el agradecimiento por la valoración de sus aportes. |
| El procedimiento a seguir desde que los trabajadores nos postulamos para realizar un curso hasta que lo finalizamos, recorre una serie de pasos que generan información que se “almacena” en distintas áreas, esa información constituye insumos para la construcción de datos cualitativos y cuantitativos en el marco de futuras investigaciones. | La colaboración, el apoyo y el asesoramiento de los integrantes del Área de Capacitación hizo posible este trabajo de investigación y muestra las posibilidades de seguir realizando trabajos en forma conjunta                                                                                                                                                                                          |
| Los cursos “dan” a los participantes (teoría, casos, acompañamiento) y “piden” a partir de consignas, constituyéndose productos que amalgaman los aportes del curso y nuestros saberes, experiencias, destrezas y habilidades.                                                                                                                      | Todos los participantes en el curso identificamos aspectos que consideramos facilitadores y otros que dificultan la implementación de políticas de gestión del conocimiento en nuestro lugar de trabajo. Las percepciones de los trabajadores es un aspecto a                                                                                                                                            |

6 CUINAP N.º 12 disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/archive>

|                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A partir de su dinámica generan datos e información, brindan conocimiento y reciben conocimiento.                                                                                                                                 | tener en cuenta al momento de diseñar políticas, en las consignas de los cursos tenemos una especie de “sondeo” sin costo de elaboración, sería importante utilizarlo. |
| Los foros constituyen un espacio de participación privilegiado, en ellos se circula conocimiento que, si bien no siempre es fácil de sistematizar, la riqueza de las intervenciones constituye una valiosa fuente de información. | Hay expectativas y necesidades que no pueden ser cubiertas por un curso de capacitación, pero sí pueden ser identificadas, analizadas y tenidas en cuenta.             |

## A modo de conclusión

Partiendo de la necesidad de fortalecer las capacidades estatales como condición necesaria para el desarrollo de prácticas novedosas para enfrentar contextos de crisis, en este trabajo se plantearon una serie de reflexiones y propuestas, pensadas desde las funciones y posibilidades que ofrece un organismo público clave, como lo es el Instituto Nacional de la Administración Pública, haciendo foco en un recurso que, aunque fundamental, no siempre es valorado como tal: el conocimiento organizacional.

Trabajar con y desde el conocimiento en las organizaciones estatales, otorgándole el rango de política pública, presenta una serie de desafíos, quizás el primero de ellos sea de orden cultural. Reconocer la existencia de saberes que no son explícitos, valorarlos y procurar transformarlos en explícitos, sistematizarlos, socializarlos y pasar a utilizarlos en las tomas de decisiones, son actividades que requieren destinar recursos y, muchas veces, muestran resultados a mediano y largo plazo.

Pero también darle lugar al conocimiento organizacional como recursos, lleva a reflexionar sobre qué se hace y cómo se hace, pudiendo generar tensiones con las formas establecidas de actuar, se trata de un dilema a resolver si de innovar se trata para abordar situaciones nuevas.

Como ya fuera señalado, el escenario actual y el futuro presentan la necesidad y la oportunidad de pensar, diseñar e implementar propuestas novedosas orientadas por objetivos claros, con recursos escasos, es entonces adecuado recurrir a la información que generan las actividades que se desarrollan cotidianamente en los organismos públicos y a los saberes de sus integrantes, en ese sentido, el INAP es un organismo valioso en el cual se están realizando actividades en este sentido, pero no es el único.

## Bibliografía

- Baranger, D. (1992): “Construcción y análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social”. Misiones: Editorial Universitaria.
- Bustelo Ruesta, C. y Amarilla Iglesias, R. (2001): “Gestión del conocimiento y gestión de la información”. Revista PH, número 34. Especial Monográfico: Museos. Publicada: 2001-03-01. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH). Disponible en: <http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/1153>
- Carta Iberoamericana de la Función pública (2003). Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- D’Agostino, A. (2019) “Nuevo Presidente, nueva agenda para la Economía del Conocimiento: lo que viene, punto por punto” Nota de Alejandro D’Agostino (28/10/2019) para IPROUP. Disponible en: <https://www.iproup.com/innovacion/8460-elecciones-voto-ciencia-Alberto-Fernandez-y-la-nuevaEconomia-del-Conocimiento>
- Duverger, M. (1962): “Métodos de las ciencias sociales”. Ediciones Ariel. España.
- Giles, J. (2007): “Formación de directivos públicos y gestión del conocimiento en el Estado: la experiencia del Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 30 de oct. al 2 de nov. De 2007.

- Furlong, J. (2000). “Evolución institucional del INAP de Argentina: antecedentes, desafíos y estrategia de desarrollo en la presente etapa”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 24 al 27 de octubre, Santo Domingo, República Dominicana.
- Hidalgo Rudilla, M. (2018): “La inteligencia colectiva explicada en una fórmula sencilla”. Disponible en: <https://www.bloginteligenciacolectiva.com/la-inteligencia-colectiva-desde-una-formula-sencilla-entrevista-maria-hidalgo/>
- INAP (2019a). “Formación de instructores: herramientas para el diseño de actividades de capacitación”. Código INAP IN32171/19. Disponible en: <https://capacitacion.inap.gob.ar/actividad/formacion-de-instructores-herramientas-para-el-diseno-de-actividades-de-capacitacion-modalidad-virtual/>
- (2019b). “Gestión del Conocimiento”. Código INAP IN32329/19». Disponible en: <https://capacitacion.inap.gob.ar/actividad/gestion-del-conocimiento/>
- (2015). “Herramientas para el diseño de actividades de capacitación. Cuaderno de actividades”. Material didáctico del curso Formación de Instructores. Herramientas para el diseño de actividades de capacitación. Modalidad virtual, Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, Buenos Aires, Argentina.
- (2012). “Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación”. Manual de Procedimientos de Instructivos de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, Instructivo para el Diseño de actividad, versión 4 del 15 de junio de 2012, Buenos Aires, Argentina.
- Iribarren, E. (2002). «El Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina en el contexto de la crisis de gobernabilidad». Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 8 al 11 de octubre, Lisboa, Portugal.
- Lévy, P. (2004): “Inteligencia colectiva. Una antropología del ciberespacio”. Disponible en: <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligenciaColectiva.pdf>
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1999): “La organización creadora de conocimiento”. México, Oxford University Press.
- Pont Vidal, J. (2016): “Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas Gestión y Análisis de Políticas Públicas”. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 16, julio-diciembre, Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, España. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2815/281548814001.pdf>
- Ramió Mata, C. (2010): “La gestión pública en tiempo de crisis”. Revista Venezolana de Gestión Pública Grupo de Investigación de Gestión Pública Año 1 No. 1 Universidad de Los Andes Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre 2010. Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/gestionpublica/article/view/747>
- Ruiz Olabuénaga, J. (1996): “Metodología de la investigación cualitativa”. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Velázquez López, F. (2020): “Innovación pública después del COVID-19”. CUINAP N° 31. Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/archive>
- Vázquez, N. (2020): “Capacitación e Investigación en el INAP como espacios para fortalecer la Capacidad Organizacional a partir de la Gestión del Conocimiento”. CUINAP N.º 12. Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/archive>

## **SECCIÓN II.**

### **Ética, Transparencia e Integridad**



# Ética Pública aplicada a un escenario Poscovid-19

Óscar Diego Bautista

## Introducción

La Ética Pública es la parte de la ética que estudia las costumbres, los hábitos y caracteres de las personas que laboran en instituciones del Estado, es decir, de los servidores públicos. La Ética Pública fija su atención en los valores y antivalores más frecuentes en la sociedad para orientar la conducta de los servidores públicos hacia el *Bien común* o bien de la comunidad política.

Frente a un escenario de turbulencia mundial como el generado a fines de diciembre de 2019 por el Coronavirus, en adelante Covid-19, surge la pregunta: ¿Cuáles serán los nuevos retos que enfrentará la Ética Pública? Para dar respuesta a esta cuestión, será necesario previamente analizar algunas de las conductas, durante la pandemia, de tres de los sujetos principales en todo Estado: a) los servidores públicos, b) los empresarios y, c) los ciudadanos. Veamos algunos ejemplos de cada uno de estos.

## Conducta de servidores públicos en tiempos del Covid 19

Algunas de las conductas de servidores públicos durante la pandemia han sido las siguientes:

- *Reacción frívola y tardía de gobiernos.* A la mayoría de los gobernantes les tomó por sorpresa la pandemia del Covid-19. La mayoría reaccionó de forma similar a la de otras pandemias de la historia, esto es, reclusión en la casa a la ciudadanía. Si bien esta fue una medida precautoria, no todos los gobernantes actuaron así. Algunos no se tomaron con seriedad su responsabilidad de proteger la vida de sus ciudadanos, aún con el riesgo de dejar morir a la gente. Han sido los casos de Donald Trump, en los EEUU, Jair Bolsonaro en Brasil o Daniel Ortega en Nicaragua. El 28 de mayo de 2020, en los EEUU, superaron la cifra de 100 mil muertes, en tanto que, para el 5 de octubre la cifra había ascendido a 209 749 muertos. Para Este caso es emblemático por el país más rico del mundo y por contar con un presidente que, con abierto cinismo y despreocupación, señaló por medio de un tuit cuando se alcanzó la primera cifra: “que fue por su gran liderazgo que se ha logrado que solo 100 mil hayan muerto”.
- *Reacción discriminatoria y violenta.* En sentido contrario al caso anterior, algunos gobiernos han abusado de su autoridad para intentar controlar la pandemia. En el municipio de Tumbala, Chiapas (México), una comunidad indígena se hallaba cercada por el número de contagiados de Covid-19 lo que generó que los alimentos escasearan. Los habitantes protestaron por el cerco sanitario y reclamaron ser atendidos; la respuesta del municipio fue enviar policías y civiles armados y dispararles. En Filipinas, su presidente Rodrigo Duterte (2016-2022) ordenó a las fuerzas de la ley, a principios de abril de 2020, que disparasen a aquellas personas que violaran los requisitos de la estricta cuarentena por la pandemia del Covid-19.

- *Encierro forzoso.* Algunos gobiernos (España, Guatemala, el Salvador, Filipinas) tomaron la decisión de prohibir a la población salir de sus casas bajo amenazas (multas, cárcel, represión). Esta medida ha sido considerada no equitativa, debido a que solo las clases medias y altas pueden encerrarse por un tiempo al contar con recursos y alimentos, en tanto que las clases pobres, quienes se ganan la vida día a día, no lo pueden hacer. En localidades pobres y marginadas, comenzaron a aparecer banderas blancas en señal de auxilio por no tener alimentos para subsistir.
- *Corrupción en el sector salud.* Por la premura en las compras de material sanitario para abastecer los requerimientos en la operación de los hospitales y sistemas de salud, comenzaron a realizarse compras de forma directa omitiéndose ciertos controles administrativos. La transparencia y rendición de cuentas se dejaron de lado dando paso a la opacidad y la corrupción. “El sector salud es uno de los más vulnerables a la corrupción” indicó la organización Tojil-Estrategia contra la Impunidad (Jornada, 8/ 05/2020).
- *Lucro político.* Políticos de diversas tendencias, aprovechando la pobreza de familias de escasos recursos, ofrecieron despensas con su imagen o su nombre en los productos que repartían. Ello con la mira puesta en los siguientes procesos electorales. En México, senadores, diputados locales y federales, así como alcaldes han incurrido en la distribución de despensas, gel antibacterial, cubrebocas con el nombre y la imagen de quien los auspicia.
- *Manipulación de la información.* Si bien se informó a diario sobre la situación crítica del Covid, ciudadanos, científicos y grupos de oposición acusan a los gobiernos de manipular las cifras de contagiados y decesos, considerándola de falsas o incompletas.
- *Incapacidad del sistema de salud.* Debido al Covid-19, salió a la luz que los sistemas de salud de algunos países se hallaban débiles en infraestructura, equipo, abastecimiento y personal. Las políticas neoliberales y la privatización los han debilitado. “El 1 de mayo de 2020 el Secretario de Salud, Jorge Alcocer, documento que México enfrenta un déficit de 200 mil médicos de los cuales 123 mil son generales y 77 mil son especialistas” (Jornada, 2 /05/ 2020).

## **Conducta de los empresarios en tiempos del Covid-19**

Algunas conductas comunes de los empresarios frente a la pandemia han sido las siguientes:

- *Sobrepuestos en productos de salud.* Por el Covid-19, productos sanitarios básicos (mascarillas, guantes, gel antibacterial, alcohol) así como especializados (ventiladores, tanques de oxígeno), de inmediato se comercializaron a precios escandalosos.
- *Sobrepuestos en productos de la canasta básica.* Las tiendas de autoservicio han incrementado el precio de los productos alimenticios de primera necesidad. En el servicio a domicilio, también se ha detectado que la compra llega incompleta.
- *Sobrepuestos en inhumaciones y cremaciones.* En las funerarias de México, el aumento de precio en cremación o inhumación ha sido de hasta el 500%, de 10 a 50 mil pesos.
- *Desobediencia de empresas a la autoridad y a la ley.* Diversas empresas violaron la orden de suspensión de actividades obligando a sus empleados a trabajar, exponiéndoles al contagio. En el caso del grupo Elektra y Banco Azteca promovieron amparos para no cerrar sus tiendas.



- *Abuso de aerolíneas.* Diversas aerolíneas se negaron a cancelar o hacer devoluciones a clientes que tenían vuelos comprados. Para quienes deseaban reprogramar los vuelos, las comisiones o “penalizaciones” se elevaron.
- *Despido, suspensión o reducción del salario de los trabajadores.* Salvo excepciones, en general, los empresarios al saber que se suspendían las actividades laborales optaron por alguna de las medidas señaladas en este encabezado respecto del pago de salario sus trabajadores
- *Venta de tratamientos “patito” Anti-Covid19.* Algunos laboratorios y centros médicos han comenzado a ofrecer tratamientos anti Covid-19 sin autorización oficial y a precios muy altos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha dejado claro que no existe vacuna o medicamento específico por lo que ha alertado a la población a no dejarse engañar por estas empresas que se aprovechan del miedo, desesperación y desinformación de la gente.
- *Desinformación por parte de empresas de la comunicación.* Ciertos medios se dedicaron a desinformar, generando rumores y atacando a las autoridades de salud. El caso de la empresa TV Azteca, a través de su conductor estelar de noticias, Javier Alatorre, en el mes de abril, pidiendo no hacer caso a las indicaciones del Subsecretario de Salud de México, Hugo López-Gatell, fue un verdadero escándalo.
- *Desigualdad y privilegios.* La farmacéutica francesa Sanofi declaró en mayo de 2020 que la vacuna contra el Covid-19 que están desarrollando será de uso exclusivo de los Estados Unidos por haberla financiado.

### **Conductas de la ciudadanía en tiempos del Covid-19**

El caso de las conductas ciudadanas también merece atención. Algunas de estas han sido:

- *Incredulidad y rechazo a la pandemia.* Un sector de la sociedad niega la existencia del Covid-19, piensa que es una mentira de los gobiernos. Otro sector reconoce el virus, pero rechaza las medidas preventivas sugeridas o las acepta parcialmente.
- *Muerte por escepticismo y rechazo hacia la sanidad pública.* El Subsecretario de Salud Pública. Hugo López-Gatell, señaló que muchas personas han fallecido porque han llegado demasiado tarde a los hospitales. Entre las razones están por no creer en el virus, por automedicarse, por asistir únicamente a su médico particular, así como por no tener confianza en la sanidad pública.
- *Violencia al personal sanitario.* Un sector de la ciudadanía reaccionó violentamente agrediendo a personal sanitario. Una docena de organizaciones médicas y humanitarias condenaron el aumento de incidentes violentos en contra de los trabajadores de la salud. Dichas organizaciones advierten que en todo el mundo se han registrado ataques “contra el personal de salud en gran medida causados por la estigmatización que sufren dichos trabajadores por estar expuestos al coronavirus” (Jornada, 28/ 05/ 2020).
- *Aumento de denuncias por maltrato familiar.* Este problema aumentó debido a dos causas: 1) El confinamiento en sí, la convivencia continua con el maltratador y, 2) Un exagerado abastecimiento de bebidas alcohólicas.
- *Afectación mental.* El impacto del Covid-19 en la salud mental se refleja en los siguientes estados: miedo, depresión, confusión, ansiedad, hartazgo, desesperanza y soledad. Hay una sensación de mayor pesimismo ante el futuro. Un estudio de la *Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida* señaló que el optimismo se reduce en personas menores de 35 años, una gran parte de las cuales acusan gran tristeza y soledad.

Es de señalar que, aunado a las conductas negativas de los sujetos señalados, existen servidores públicos que no han dejado de trabajar presencialmente para que otra parte de la población se confine. El personal del sector salud de todos los países afectados se jugó la vida enfrentándose directamente al virus, velando así por la salud de los ciudadanos. Existen también algunos empresarios que han protegido a sus trabajadores, garantizado sus empleos y sueldos. Y qué decir de los ciudadanos que han dado muestras de generosidad y solidaridad loables. Son ejemplos: a) El campesino que ofreció sus cosechas a quien lo necesitase, b) El Voluntariado en alza (En España, el número de jóvenes que hacen voluntariado se incrementó en 500%), c) Gente que entrega despensas, d) La iniciativa *Juntos por la Salud* (El Tecnológico de Monterrey, la UNAM y Funsalud) consistió en donar ventiladores.

El Covid-19 ha mostrado diversas reacciones de los seres humanos. Unas acordes al principio de *beneficencia*, manteniendo la calma, la prudencia, la recta razón, tomando conciencia de la situación y sacando lo mejor de sí. Otros reaccionaron con *ira e ignorancia*, lanzando rumores, mentiras, generando miedo, odio y confusión, buscando a quién culpar.

Bajo la óptica de la ética, algunos de los antivalores más frecuentes encontrados en las conductas de los sujetos analizados fueron: abuso de autoridad, avaricia, codicia, desinformación, desconfianza, desigualdad, discriminación, egoísmo, injusticia, oportunismo. En sentido contrario, algunos de los valores mostrados por los actores analizados fueron: beneficencia, compasión, comunicación, equidad, solidaridad, justicia, respeto, prudencia. Aunque es difícil medir con precisión a los valores y antivalores y ponerlos en una balanza, se percibe un déficit de valores en los sujetos estudiados.

### **Prospectiva: ¿Qué escenarios nos aguardan después del confinamiento por el Covid-19?**

Bajo el contexto señalado y haciendo un poco de prospectiva es posible plantear los siguientes escenarios:

1. Utópico. Señala que después de la pandemia habrá cambios positivos. La humanidad renacerá. Habrá armonía, equidad y dignidad humana.
2. Catastrofista. Señala que la pandemia es un presagio del fin del mundo. La humanidad se acabará.
3. Realista. El capitalismo se renueva, incluso se intensifica. Habrá más desempleo, estancamiento, recesión y contracción de la economía, desnutrición, pobreza, desigualdad. Con la pandemia los ricos se han hecho más ricos; los pobres han aumentado. La corrupción y sus múltiples prácticas continuaran en aumento.
4. Esperanzador-restaurativo. Este escenario se apoya en dos elementos, por un lado, en el mito de Pandora, mujer quien debido a su curiosidad abrió una caja a la cual se le había pedido que no abriese por ningún motivo. Pero debido a una gran curiosidad que poseía la abrió. Una vez que lo hizo, salieron de ella todos los males del mundo. Cuando atinó a cerrarla quedaba en el fondo la esperanza, el único bien que los dioses habían metido en ella. Por otro, en el concepto de retrotopía, acuñado por Sygmunt Bauman. Dicho concepto hace referencia a un mundo ideal ubicado en un pasado perdido, robado o abandonado que se resiste a morir. Bauman pone énfasis en el pasado porque el futuro es desolador, en sus propias palabras escribió: “El futuro se ha transformado para convertirse en un escenario de pesadilla (...) El camino hacia el futuro guarda una senda de corrupción y degeneración” (Bauman, 2018, 15-16). “Los habitantes de la tierra nos encontramos en una situación de verdadera

disyuntiva: o unimos nuestras manos, o nos unimos a la comitiva fúnebre de nuestro propio entierro en una misma y colosal fosa común” (Bauman, 2018, 161). La recomendación de Bauman es pensar el futuro mirando al pasado, para buscar y redescubrir el camino perdido, recobrar la senda correcta, volver a las preguntas básicas ¿Quiénes somos? ¿A dónde vamos?, volver a la máxima “conócete a ti mismo”. Mirando al pasado con atención podemos: a) volver a la vinculación entre ética y política, b) Reencontrar el significado de política, c) Recordar los fines del gobierno, d) Discernir entre politeía e idioteía, esto es, el interés por lo público respecto del personal, e) Comprender la importancia del fin del Estado que es el Bien común. En suma, bajo este escenario existe la esperanza de que sanando las heridas del pasado es posible restaurar las sociedades.

## Reflexiones

Enfrentar la crisis de valores generada por la pandemia en las sociedades contemporáneas requiere, además de fijar la mirada en los valores, fortalecerlos. Es necesario contar con una cultura ética en los servidores públicos que se haga extensiva al sector empresarial y a la ciudadanía.

La Ética Pública forja el espíritu del servidor público. Muestra los valores que deben guiar su actuar día a día durante el ejercicio del cargo; orienta y resuelve dilemas cuando existen lagunas en la normatividad y establece un dique a las prácticas corruptas.

La mención de Aristóteles del “*Zoon politikon*” señala que todo ser humano es un animal político; nos recuerda que somos animales sociales y, por lo tanto, nos necesitamos unos a otros para vivir, pero no de cualquier manera, sino para vivir bien. Buenos gobernantes y ciudadanos virtuosos son los ingredientes para restaurar el anhelado *Bien común*, fin de toda sociedad organizada.

## Bibliografía

- AFP (2020), “Francia, Gran Bretaña y Nueva York incrementan medidas contra propagación de Covid-19”, en *Diario La Jornada*, México, 5 de octubre, p 16
- Bauman, Zygmunt (2018), *Retrotopía*, México, Paidós
- Cruz Martínez, Ángeles (2020), “Experta prevé oleada de trastornos mentales”, en *Diario La Jornada*, México, 5 de octubre p. 17
- Diego, Óscar (2019), *Ética y reeducación para la madurez ciudadana*, Colección Cuadernos para prevenir y combatir la corrupción Número 9, Toluca, UAEM- Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego, Óscar (2018), *La lógica neoliberal y su impacto en el estado mexicano*, San Cristóbal de las Casas, UAEM-UNACH
- Diego, Óscar (2017), *Madurez ciudadana, requisito para la consolidación de una democracia ética*, San Cristóbal de las Casas, UAEM-UNACH
- Diego, Óscar (2011) *Fundamentos éticos para un buen gobierno*, Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos Número 2, Toluca, UAEM- Poder Legislativo del Estado de México.
- Leal, Gustavo (2020) “Covid-19: sector privado de la salud”, *La Jornada*, 2 de mayo.
- “Temen desvíos de recursos en la contratación de servicios de salud”, *La Jornada*, 8 de mayo de 2020.



# **Pandemia, administración pública y corrupción: estudios de caso en Brasil**

Murilo Borsio Bataglia  
Rita de Cassia Biason

## **Introducción**

La Administración Pública en Brasil tiene algunos principios constitucionalmente establecidos: legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia (artículo 37 de la constitución federal).

Tales principios deben influir directamente y orientar los actos administrativos. Entre estos actos, este artículo destaca el procedimiento de licitación y posterior contratación de servicios y bienes por parte del Gobierno. Uno de sus aspectos se refiere a la renuncia a este procedimiento en caso de siniestro público. A su vez, al mencionar el escenario pandémico actual (covid-19), los gobiernos de Brasil, a nivel federal, estatal y municipal, decretaron esta situación. Ante esto, se permitió prescindir de ciertos trámites de licitación para la construcción de hospitales de campaña, compra de equipos y suministros respiratorios. Sin embargo, ha habido informes de corrupción en esta área de la salud. En base a esto, y como una forma de problematizar en el contexto actual de la pandemia los desafíos de la Administración Pública brasileña en este escenario, este artículo tiene como objetivo analizar casos de corrupción que se enfocan precisamente en este tema: licitaciones en tiempos de pandemia en contratos realizados por entidades subnacionales en Brasil. Para cumplir con este objetivo, en un inicio se toma un camino conceptual sobre los principios de la Administración Pública y la formulación de bases sobre el procedimiento de licitación, con énfasis en la ley de licitaciones (ley n. 8.666 / 93)

Luego, para promover el análisis empírico, se busca explorar datos de investigación, disponibles y en textos periodísticos, realizando tres breves estudios de caso. Para ello se seleccionaron 3 estados: Río de Janeiro, Amazonas y DF (Distrito Federal), a partir de los cuales se busca identificar patrones de comportamiento corrupto, además de intentar dar respuesta a preguntas: ¿qué áreas de vulnerabilidad en estos casos? ¿Qué sectores gubernamentales, agentes públicos y privados están involucrados? ¿Y los crímenes posiblemente cometidos?

Se desarrolla la hipótesis que la renuncia a licitación, aunque sea necesaria en estos casos, permite la ocurrencia de ilegalidad. Finalmente, a partir de este análisis se buscan elementos comunes entre estos casos, y se promueve un reflejo de iniciativas que enfrentan estos desvíos.

### **1.- Administración pública en Brasil: principios**

Esta sección tiene el objetivo de presentar los principios que están presentes en la Constitución Federal de Brasil de 1988, que orientan a toda la Administración Pública de este país. Se trata de una sección descriptiva, que permite una base conceptual para lograr el objetivo principal de este trabajo, a saber, el estudio de caso sobre la corrupción durante la pandemia, en la realidad subnacional brasileña.

Entonces, para conocer los desafíos actuales que enfrenta la Administración en Brasil, es importante saber: ¿Cuáles son los principios de la Administración Pública en ese país? ¿Qué informan? ¿En qué formato de estado adoptado se presentan? Para ello, se utilizan técnicas descriptivas de revisión de la literatura sobre el tema.

De entrada, es importante mencionar que la Constitución Federal de Brasil fue promulgada después del régimen militar, en un nuevo escenario democrático, en 1988, denominada “constitución ciudadana”. Este nombre proviene de su carácter de abarcar, además de la forma de Estado (Federación), la organización del Estado (división de los poderes de la República), los derechos mínimos individuales y colectivos que pretenden conferir dignidad a las personas. (Moraes, 2020; Barroso, 2019; Sarlet, 2019)

En vista de esto, el art. 37, caput, de la Constitución enumera los principios de la Administración Pública en este país, a saber: i) legalidad; ii) impersonalidad; iii) moralidad; iv) publicidad; v) eficiencia, según el texto literal a continuación:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

El conocimiento de los principios se justifica porque deben ser observados precisamente en la forma de contratación de bienes y servicios por parte del gobierno, aun prestando especial atención en el contexto de una pandemia.

En cuanto al principio de legalidad (también previsto en el art. 5, II, CF), se traduce como un derecho según el cual nadie está obligado a hacer o dejar de hacer nada excepto en virtud de la ley. Es, por tanto, una garantía del ciudadano y una directriz que orienta la actividad administrativa del Estado. (Justen Filho, 2015). La legalidad, para la relación entre particulares, tiene una interpretación diferente a la eferente a la actuación del Estado: para los particulares se entiende que “lo que no es obligatorio ni prohibido por la ley está legalmente autorizado. En cuanto a la actividad administrativa, se reconoce que todo lo que no esté autorizado por la ley está legalmente prohibido” (Justen Filho, 2015, p.213, traducción nuestra). Por lo tanto, las acciones estatales deben estar cubiertas por la ley. Los contratos públicos y sus modalidades deben seguir las reglas establecidas, las cuales, en Brasil, están presentes en la Ley 8.666 / 1993 y en otras reglas que regulan este instituto.

Por el principio de impersonalidad, no deben introducirse diferencias de trato que no están permitidas en la norma. Impide que cualquier sujeto, salvo situaciones de desigualdad o vulnerabilidad, obtenga ventajas frente al resto de la población. Así, los agentes públicos no pueden favorecer o perjudicar al destinatario de la política pública o la acción estatal, por cercanía familiar, amistad o enemistad. “Nadie puede estar exento de cobrar o recibir beneficios por haber ganado la simpatía o ser receptor de la aversión del agente estatal” (Justen Filho, 2015, p.202, traducción nuestra). El acto administrativo impide perseguir intereses particulares (del agente o de terceros), y reafirma la finalidad de la Administración, que es el interés público. Prácticas como el nepotismo, el fraude en concursos y licitaciones son evidentes violaciones a este principio. Se vincula, por tanto, tanto a la idea de finalidad como a la no personalización de las relaciones con el Poder Público (Alexandrino; Paulo, 2012).

El principio de moralidad, a su vez, consiste en la conformidad jurídica de los actos administrativos (moral administrativa). Las cuestiones éticas y de cumplimiento son los criterios para observar este principio. Así, la desviación de tales conductas, que provoquen perjuicio a la moral, se traduce en actos de improbidad administrativa (enriquecimiento ilícito, perjuicio al patrimonio público y actos contrarios a los principios de la Administración, tal como se establece en la Ley N ° 8429/1992).

La publicidad es ese comando que determina que los actos del poder público se publiquen en la prensa oficial, garantizando su efectividad (producción de efectos). Además de este significado, hay otro, más amplio e igualmente importante, que concierne a la transparencia, el principio de democracia. En este sentido, la publicidad corresponde al acceso a información sobre diversos temas (presupuestario, educativo, sanitario, contratación pública, involucrando desde las acciones del Estado en materia de información pública diversa) publicada en canales a través de los cuales tiene acceso la población (sentido activo) - como en el caso de internet (páginas oficiales de agencias gubernamentales). Otro aspecto de esta transparencia reúne las solicitudes de acceso a la información pública realizadas por la población a las autoridades en canales específicos (transparencia pasiva) en los que el poder público tiene el deber de brindarlas (Bataglia, 2019; Gomes et al, 2015; Oliveiro, 2011).

Finalmente, la eficiencia consiste en prestar atención al desempeño del agente público, especialmente en lo que respecta a los resultados que produce él y las políticas públicas. En la Administración se absorben algunas características del mercado, considerando, por ejemplo, al ciudadano como cliente. Así, la relación costo / beneficio, economía, agilidad en el servicio a menor costo son pautas que traducen este principio (Paula, 2010; Alexandrino; Paulo, 2012). En este caso, tomar acciones rápidas, a menor costo, con miras a lograr algún objetivo puede relacionarse con la necesidad de compras por parte del gobierno de manera urgente, ante un contexto que requiere este comportamiento. Asimismo, el control sobre los resultados de estas acciones es necesario, de ahí que se realicen algunas evaluaciones de los procedimientos adoptados en la pandemia (sujetos al control de algunas instituciones estatales, como se verá en la sección de estudios de caso).

Por tanto, a la vista de esta breve presentación, se presenta:

Tabla 1. Principios de la administración pública en Brasil

| <b>Principios</b> | <b>Características principales</b>                                                                                                      |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legalidad         | Acciones de poder público previstas en las normas                                                                                       |
| Impersonalidad    | No diferenciar a las personas para promover ventajas o pérdidas indebidas en beneficio o daño de alguien.                               |
| Moralidad         | Respeto a la ética administrativa                                                                                                       |
| Publicidad        | Publicaciones de actos oficiales y promoción de la transparencia pública para que la población conozca datos y acciones gubernamentales |
| Eficiencia        | Reducción de gastos y aumento de productividad, control de resultados y desempeño                                                       |

Elaboración nuestra. Fuente: Constitución de Brasil y literatura sobre el tema.

También es importante señalar que estos principios deben ser observados por toda la Administración: como Brasil es una federación, esto es cierto para los poderes a nivel federal y subnacional (estatal / regional y municipal). En el siguiente apartado buscamos vincular estos principios con acciones específicas del Estado de la Administración: la contratación pública.

## 2.- Contratación pública en Brasil: antes y durante la pandemia <sup>1</sup>

Esta sección tiene como objetivo explicar en un carácter analítico-descriptivo, y brevemente, cómo se regula este procedimiento de contratación pública en Brasil: el

<sup>1</sup> Este es un extracto adaptado del artículo titulado “Proposta de nova lei de licitações: existem mecanismos de controle social?”, dos autores de este trabajo, aprobado para presentación en el Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP) 2020.

proceso de licitación. Así, se exponen las principales leyes que rigen este tema, reflexionando sobre sus posibles debilidades. Además, se mencionan procedimientos flexibles ante la situación pandémica provocada por el coronavirus (COVID-19). Estas son preguntas que deben responderse: ¿cuáles son las reglas sobre licitación pública? ¿Cuáles son las principales modalidades y posibilidades de exención de licitación? ¿Ha habido cambios con la pandemia?

Se entiende por licitación el proceso de contratación pública de bienes y servicios ofrecidos por entidades privadas. Este es el procedimiento de la Administración, “[...] observancia obligatoria por parte de las entidades gubernamentales, en la que, observando la igualdad entre los participantes, se debe seleccionar la mejor propuesta entre las presentadas por los interesados [...] una vez cumplimentada los requisitos mínimos” (Alexandrino, 2012, p. 576). Como principios que rigen el evento se presentan los mismos que conciernen a los actos de la Administración Pública: legalidad, impersonalidad, moral, publicidad, eficiencia, presentes en el art. 37 de la Constitución Federal de 1988. Además, están vinculados a la convocatoria de licitación, juicio objetivo, competitividad, trámite formal, confidencialidad de propuestas, adjudicación obligatoria, igualdad entre postores. (Alexandrino, 2012).

Dicho procedimiento se especifica en el art. 37, XXI, CF88<sup>2</sup>. Además, en cuanto a la competencia de instituir normas, sólo le corresponde a la Unión dictar reglas generales sobre licitación (otras entidades federativas pueden legislar por sí mismas, siempre que se respeten las reglas generales) (art. 22, XXVII, CF88). Como resultado, se establecieron leyes para regular el proceso de licitación, las cuales se pueden ver en la siguiente tabla:

Tabla 2. Leyes de licitación en Brasil.

| Ley n°      | Tema                                                                        | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.666/1993  | Ley de licitaciones                                                         | Regula el art. 37, inciso XXI, de la Constitución Federal, establece las reglas para las licitaciones y contratos públicos.                                                                                                                                                                                                |
| 8.987/1995  | Ley de Concesiones de Servicios Públicos                                    | Establece el régimen de concesiones y permisos para la prestación de servicios públicos previsto en el art. 175 de la Constitución Federal.                                                                                                                                                                                |
| 10.520/2002 | Ley de la Subasta                                                           | Institutos, en el ámbito de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, en los términos del art. 37, inciso XXI, de la Constitución Federal, modalidad de licitación denominada subasta, para la adquisición de bienes y servicios comunes, y otras medidas.<br>OBS: Decreto núm. 10.024/2019 reguló esta modalidad. |
| 11.079/2004 | Ley de las PPPs                                                             | Instituye reglas generales de licitación y contratación de alianzas público-privadas en el ámbito de la administración pública.                                                                                                                                                                                            |
| 12.462/2011 | Ley de contratación diferenciada (RDC)                                      | Instituye el Régimen Diferenciado de Contratación Pública – RDC.                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 13.979/2020 | Ley para enfrentar la pandemia                                              | Disposiciones sobre medidas para hacer frente a la emergencia de salud pública relacionada con COVID-19.                                                                                                                                                                                                                   |
| 14.035/2020 | Ley que modifica la Ley 13.979 / 2020 de procedimientos en caso de pandemia | Modifica la ley 13.979 / 2020 para establecer procedimientos para la adquisición o contratación de bienes, servicios e insumos destinados a enfrentar el COVID-19.                                                                                                                                                         |

Elaboración nuestra. Fuente: Legislación. BIASON, 2008.

<sup>2</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações



En cuanto a la ley general de licitaciones, la Ley No. 8.666 / 1993, se aplica a todas las entidades federativas<sup>3</sup>. Cabe mencionar que esta ley establece algunas modalidades de licitación: a) competencia, b) toma de precios, c) invitación, d) licitación, e) subasta. También existe la posibilidad de renuncia y licitación inaplicable (Justen Filho, 2015).

Respecto a cada una de estas modalidades, se diferencian en cuanto a valores, criterios de selección por el tipo de propuesta (precio más bajo, mejor técnica, técnica y precio, oferta u oferta más alta), y en función de la naturaleza de la adquisición (obra de ingeniería, trabajo científico, etc.). Por tanto, la competencia, la toma de precios y la invitación se asocian, respectivamente, con valores altos, medios y bajos, tanto para obras y servicios de ingeniería, como para compras y servicios en general (ver valores actualizados por el n. 9.412 / 2018). La modalidad de concurso se centra en premios o selección de producción intelectual. La subasta corresponde a la venta de bienes muebles inservibles para la administración, o bien de bienes embargados o pignorados, o la venta de inmuebles al mayor precio (art.22, ley No. 8.666 / 1993).

Lo que importa en este estudio es la renuncia a la licitación: sus posibilidades están en el art. 24 de la Ley 8.666 / 1993, por ejemplo, en caso de calamidad pública, grave alteración del orden<sup>4</sup>. La inexigibilidad se produce cuando existe un productor o proveedor exclusivo de material o equipo, servicios de carácter singular y la contratación de un profesional del sector artístico. (art. 25, Ley 8.666 / 1993) (Biason, 2008; Justen Filho, 2015).

Específicamente en el tema de la calamidad, este es un punto que está ligado al objetivo de este trabajo. Ante la nueva pandemia de coronavirus (COVID-19) -- declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020-- el gobierno brasileño solicitó al Senado Federal que reconozca el estado de calamidad pública. El Decreto Legislativo No. 6 de 20 de marzo de 2020 reconoció este estado de calamidad pública hasta el 31 de diciembre de 2020, permitiendo dirigir y aumentar los gastos, flexibilizando las metas fiscales, constituyendo una comisión mixta para monitorear el gasto del gobierno en este escenario. Ante esto, se configura la posibilidad de dispensa de licitación.

En cuanto a los comentarios sobre dicha ley, hay dos puntos importantes: (i) las complejidades y rituales requeridos, así como (ii) la renuncia / inaplicabilidad de la licitación en sí pueden abrir ventanas de oportunidad para la ilegalidad o corrupción.

Dicha ley fue redactada con el propósito de regular la disposición constitucional, además de permitir una regulación sólida que garantice los principios enunciados anteriormente. Sin embargo, tal como se aplicó, se encontraron ciertas trabas al desempeño del Estado, aglutinando varias complejidades de licitación en un mismo régimen, resultando en una plaga en la contratación, e incluso ineficacia.

---

<sup>3</sup> También en relación con esta ley, cuando no existe tal renuncia o inaplicabilidad, existen algunas fases para que se complete el trámite: i) en un primer momento, se encuentra la fase interna del aviso público, ii) posteriormente, la fase externa, consistente en la publicación del aviso público, calificación (legal, técnica, económica y financiera, tributaria y laboral, observancia de no incurrir en trabajo infantil), sentencia de la propuesta, aprobación y adjudicación al ganador. (Alexandrino, 2012).

<sup>4</sup>Art. 24, Lei 8.666/2020: É dispensável a licitação:

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

En cuanto al primer punto (i) (necesidad de adoptar una modalidad de licitación), se menciona que la fase interna, de redacción de un aviso público, puede dar lugar a orientaciones o inclusión de elementos que frustran el carácter competitivo del evento, lo cual está prohibido por la propia empresa. ley. Existe la necesidad de una divulgación generalizada, además de un desempeño transparente de la Administración Pública en estos procedimientos de licitación. Otras dificultades también aluden a la gestión administrativa, correspondiente a la duración de los trámites por complejidades y trámites, el número de funcionarios y profesionales (para la preparación de avisos y posterior seguimiento del trámite). Tales hechos dan lugar a momentos o características que pueden favorecer la ocurrencia de corrupción (emisión de aviso público, hipótesis de renuncia / inaplicabilidad de licitación si se consideran contratos fraccionados - lo cual está prohibido, contratos de emergencia)

Algunas de estas dificultades vinieron a tratar de suplir la Ley de la Subasta. En él se identifica la mejor propuesta (en sesión presencial o electrónica) y luego se califica al concursante ganador. También se caracteriza por la mayor posibilidad de transparencia y rapidez, dados sus medios electrónicos de funcionamiento. Sumado a esto, la creación de la ley de APP, sobre concesión de servicios públicos, también habría permitido un mayor abanico de inversiones en infraestructura. Es importante mencionar que el Decreto núm. 10.024 del 20 de septiembre de 2019, reguló esta modalidad<sup>5</sup>.

En cuanto al Régimen de Contrataciones Diferenciadas (RDC), permitió una mayor flexibilidad en el procedimiento. Inicialmente enfocado a trabajos para la Copa Confederaciones 2013, Copa del Mundo 2014 y Juegos Olímpicos / Paralímpicos 2016, se ampliaron las hipótesis para proyectos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), SUS, sistema de educación pública y reformas en establecimientos prisión (además de obras portuarias y aviación civil). (Justen Filho, 2015).

Si bien se han realizado mejoras o reformas para flexibilizar o hacer más transparentes las reglas, es necesario sistematizar dichos procedimientos, actualizar la ley general de licitaciones, así como crear mecanismos de control que permitan un mejor seguimiento de las fases, evitando oportunidad para actos corruptos. Este es el tema de un proyecto de ley en proceso que tiene como objetivo reformar este conjunto de leyes sobre licitaciones (y merece ser estudiado en otro momento).

En cuanto al tema de la renuncia a licitación (ii), también existe la posibilidad de direcciones y malas prácticas, favoreciendo a algunas empresas, según la situación. En este sentido, el propio decreto de calamidad pública, establecido por el Senado, a solicitud del gobierno federal, permitió prescindir de determinadas licitaciones. Sumado a esto, algunas leyes, como la 13.979 / 2020, combinada con 14.035 / 2020, hicieron evidentes las emergencias de salud pública y, por ello, flexibilizaron los procedimientos para adquirir bienes, servicios e insumos para hacer frente al COVID-19.

En cuanto a estas últimas normas, la primera se había publicado en febrero y no se había declarado pandemia (marzo) (pero había estado de emergencia en salud pública). Momentos después del advenimiento de la caracterización pandémica, hubo un cambio en esa ley. El caso es que no hay necesidad de licitar para adquirir o contratar bienes, servicios y suministros, destinados a hacer frente a la enfermedad (art. 4, Ley nº 13.979 / 2020). Sin embargo, esta dispensa específica es temporal (mientras persista esta emergencia sanitaria - art. 4, § 1). Estas disposiciones también determinaron la necesidad de publicar contratos, valores y otros documentos en un sitio web oficial (art. 4, § 2). Hay otros cambios que flexibilizan el procedimiento de licitación:

- no es necesario presentar estudios previos (art. 4º-C);

---

<sup>5</sup> Disponible em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm)

- términos de referencia simplificados / proyecto básico simplificado (art. 4º-E);
- Excepcionalidades para dispensar la presentación de documentos de regularidad fiscal (art. 4º F)
- reducción de plazos para sesiones de negociación (art. 4º-G)
- Contratos con plazo de hasta seis meses, prorrogables por períodos sucesivos, mientras dure la calamidad pública.

Por lo tanto, parece que existe toda una regla para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno, y que algunos de ellos fueron despedidos y otros se relajaron. Estos cambios fueron necesarios en vista de la urgencia de combatir los efectos sobre la salud de las personas infectadas. Ante esto, en cambio, surge la pregunta: ¿en qué medida esta dispensa de licitación y flexibilización de requisitos creó posibilidades de desvío de recursos públicos? El desarrollo de esta pregunta es el tema de la siguiente sección.

### **3.- Estudios de caso**

Esta parte del trabajo intenta explicar algunos casos de corrupción en Brasil en el escenario de una pandemia. Una vez expuestos a) los principios que orientan la Administración Pública en la realidad brasileña; b) las principales normas sobre contratación pública, y c) también la flexibilización y exención de licitaciones en tiempos de pandemia; Es importante investigar: ¿en qué medida estos hechos hicieron posible la corrupción? ¿Qué áreas de vulnerabilidad en estos casos? ¿Qué sectores gubernamentales, agentes públicos y privados están involucrados? ¿Y los crímenes posiblemente cometidos?

Para ello, 3 estudios de caso de corrupción en la pandemia, involucrando entidades subnacionales (“regionales”, federadas) en Brasil: Río de Janeiro, Amazonas y el Distrito Federal. Dichos estados fueron seleccionados porque fueron ampliamente publicitados en los medios de comunicación y como una forma de buscar elementos que identifiquen o revelen aspectos de lo que se debatió conceptualmente en este trabajo. Como materiales, utilizaron reportajes periodísticos de vehículos de comunicación o gubernamentales o de gran relevancia nacional, o incluso de los sitios web de instituciones involucradas en las investigaciones (como el Ministerio Público de estos Estados). La mayoría de los procesos son confidenciales, por lo que las noticias de los medios son la principal fuente material.

También vale la pena mencionar que se trata de un estudio preliminar de información, que será profundizado y estudiado por los autores a medida que se desarrollen los hechos y juicios.

Antes de entrar en los casos, es importante resumir que Brasil decretó calamidad pública (Decreto Legislativo No. 06/2020) en marzo de 2020. Sin embargo, las acciones del gobierno federal fueron severamente criticadas y la relación entre la Presidencia y el Ministerio de La salud configura la extrañeza. Frente a estas acciones federales perjudicadas, e incluso por la diferente realidad entre ellas, los estados federados (entidades subnacionales) comenzaron a jugar un papel protagonista en cuanto a acciones para combatir el coronavirus. En la acción directa de inconstitucionalidad n. 6341, la Corte Suprema de Brasil (Suprema Corte Federal) entendió que las medidas de la Ley 13979/2020 de competencia de la Unión para legislar en la materia, también pueden ser ejercidas por las demás entidades federativas, a fin de salvaguardar su autonomía. Los estados y municipios tienen competencias en competencia para legislar

sobre salud pública y disciplinar las políticas de salud dentro de su esfera de actividad. (Brasil, STF, 2020).

Con eso, se permitieron acciones localizadas. Cada estado también puede declarar un estado de calamidad pública. En este sentido, en el caso de contratación para combatir el coronavirus, la Administración de cada entidad debe observar también las normas generales de contratación, a la luz de los principios constitucionales explicados.

Sucede que se tomaron medidas en cada entidad federativa, pero a partir de las investigaciones se notaron casos de corrupción especialmente en la contratación pública de bienes y servicios (como insumos, respiradores, construcción de hospitales de campaña para el tratamiento de pacientes). Estos casos se describen a continuación.

### **3.1.- Río de Janeiro (RJ)**

El Estado de Río de Janeiro decretó calamidad pública el 20 de marzo de 2020 (Decreto de Estado n. 46.984<sup>6</sup>). Como acciones de combate, el gobierno contrató empresas para construir hospitales de campaña, además de comprar respiradores y otros equipos y suministros para probar y tratar la enfermedad.

En mayo de 2020, el Ministerio Público del Estado de Río de Janeiro (MPRJ) comenzó a realizar detenciones de personas investigadas sospechosas de integrar organizaciones criminales que pretendían obtener ventajas en contratos de emergencia, mediante dispensa de licitación. Dichos contratos tenían como objetivo la compra de respiradores pulmonares para su uso en hospitales estatales. La operación se tituló Mercadores do Chaos, (MPRJ, 2020)

En el operativo Placebo, a su vez, el MPRJ y la policía registraron y aprehendieron la sede de la entidad de la sociedad civil<sup>7</sup> que proporciona servicios de salud, administrando hospitales de campaña en RJ. Además de esto, la casa del gobernador en Río de Janeiro también fue objeto de operaciones<sup>8</sup>. La sospecha es que hubo un sobreprecio de los contratos de emergencia debido a la pandemia, además de la malversación. Luego de estas operaciones, el gobernador anuló el contrato y los términos aditivos relacionados con esa organización, reemplazando la gestión de la organización con el propio departamento de salud del estado. (MPRJ, 2020; Veja, 2020). Además del gobernador, también se investiga a los subsecretarios de salud.

Se están llevando a cabo investigaciones y procesamientos en los órganos del sistema judicial.

### **3.2.- Amazonas (AM)**

El Estado de Amazonas también decretó estado de calamidad pública el 23 de marzo de 2020 (Decreto estadual n. 42.100<sup>9</sup>). Al igual que Río de Janeiro, hubo compras de equipos y otras estructuraciones para enfrentar la pandemia.

El Ministerio Público Federal (MPF) y la Policía Federal (PF) realizaron una investigación y detuvieron al secretario de salud de ese estado, sospechoso de estar

---

<sup>6</sup> Disponible en: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMzI%2C>

<sup>7</sup> En ese momento, se decidió no mencionar los nombres de las empresas hasta que exista la debida denuncia.

<sup>8</sup> Hoy, el gobernador está ausente, respondiendo a la demanda de *impeachment*.

<sup>9</sup> Disponible en:

[https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%202020/DE%2042.100\\_20.htm#:~:text=D%20E%20C%20R%20E%20T%20A%3A,p%C3%BAblicas%20do%20Estado%20do%20Amazonas](https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%202020/DE%2042.100_20.htm#:~:text=D%20E%20C%20R%20E%20T%20A%3A,p%C3%BAblicas%20do%20Estado%20do%20Amazonas).

involucrado en un fraude. La operación se llama Sangría. Se sospecha el desvío de fondos federales (de ahí que la investigación esté a cargo del MPF) para combatir la pandemia. Hubiera existido un sobreprecio de los respiradores al contratar a una empresa que suministraría dicho equipo, por exención de licitación, involucrando a una empresa vinícola como proveedora de estos materiales. El gobernador, Wilson Lima, también fue objeto de investigaciones. Existen sospechas de delitos de organización delictiva, corrupción, fraude de licitaciones, malversación y blanqueo de capitales. Se constata que el sobreprecio ronda los 2 millones de reales. (Correio Braziliense, 2020).

### 3.3.- Distrito Federal (DF)

El gobierno del Distrito Federal, a su vez, decretó estado de calamidad recién el 26 de junio de 2020, a través del Decreto distrital n. 40.924<sup>10</sup>.

El DF fue una de las primeras entidades federadas en Brasil en realizar medidas de aislamiento social, cierre de establecimientos comerciales, suspensión de clases (redes públicas y privadas), actividades colectivas, entre otras. Esto sucedió a partir de la publicación del Decreto distrital n. 40.520<sup>11</sup> de 14 de marzo (seguido de otros decretos que actualizaron estas disposiciones posteriormente). Además, para atender el diagnóstico, promovió pruebas masivas de la población, adquiriendo numerosas pruebas para la detección de COVID-19, por ejemplo.

En cuanto a las operaciones, el Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios (MPDFT) realizó un allanamiento y decomiso, además de detenciones por irregularidades en el manejo de contratos en la pandemia. El entonces secretario de Salud fue detenido como objetivo en agosto. La operación denominada Falso Negativo investiga ilegalidades en las pruebas de contratación: debido a la falta de un proceso de licitación, se habrían desviado aproximadamente R \$ 30 millones con sobreprecio en estos contratos. Además, las empresas serían preseleccionadas para suministrar el material y los criterios definidos en el aviso de compra. Otro dato sospechoso fue que el proveedor había sido contratado a pesar de tener un valor más alto entre las propuestas (sin licitación), documentación atrasada y opinión de la industria para rechazar la propuesta.

En otra línea de investigación de la operación, otra empresa contratada para realizar pruebas en auto-servicio (*drive-thru*) habría incluido elementos no solicitados, como pruebas de hepatitis C, y habría determinado el número de estaciones de prueba en ese régimen, y también estuvo vinculado al alquiler de ambulancias y carpas. También hubo evidencia de solicitudes para priorizar las pruebas de los políticos (exgobernadores del Distrito Federal). El gobernador del Distrito Federal, a su vez, lamentó lo sucedido, dijo que el operativo era innecesario porque los agentes estaban a disposición del MP, y retiró la cumbre de salud. (G1, 2020a; EBC, 2020a).

Los posibles delitos que han cometido los sospechosos (gestores sanitarios, empresas proveedoras de las pruebas) son: fraude de licitaciones, formación de cárteles, blanqueo de capitales, organización delictiva, corrupción activa y pasiva.

Además de este hecho, otro operativo, denominado Grabato, realizado por el MPDFT en alianza con la Contraloría General de la Federación y Policía Civil del DF,

---

<sup>10</sup> Disponible en:

[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/62c5c790666e41739a02627a40c7a91c/Decreto\\_40924\\_26\\_06\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/62c5c790666e41739a02627a40c7a91c/Decreto_40924_26_06_2020.html)

<sup>11</sup> Disponible en:

[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ed3d931f353d4503bd35b9b34fe747f2/Decreto\\_40520\\_14\\_03\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ed3d931f353d4503bd35b9b34fe747f2/Decreto_40520_14_03_2020.html)

sospecha irregularidades en la contratación de una empresa para el manejo de las aproximadamente 200 camas del hospital de campaña del DF (en el Mané Garrincha), de una empresa para gestionar camas en el Hospital de la Policía Militar del DF y alquilar ambulancias. Las posibles irregularidades caen bajo la dirección de la licitación, incumplimiento de las formalidades de renuncia a licitación, fraude. (EBC, 2020c).

Como se explicó, se trata de un análisis preliminar, con base en las investigaciones (aún no existe condena judicial por tales elementos). De todos modos, se perciben patrones de comportamiento corrupto en este contexto de pandemia.

En un primer momento, parece que esos principios de la Administración Pública no se han cumplido cuando hubo una selección previa o colusión para la selección de empresas. Los sujetos involucrados serían principalmente el agente público que tiene poder de decisión sobre la contratación y selección de empresas; a veces el agente político electo (gobernador) y las empresas que firman el contrato con el Gobierno.

Aprovechan este estado de calamidad y sus consecuencias, como la renuncia a licitación, para seleccionar empresas en acuerdos anteriores, y con ello, existen otras acciones ilegales: sobreprecio de contratos, desvíos de propósitos, falta de prestación de servicios o suministro adecuado. En este sentido, las áreas de vulnerabilidad son las de salud y la respectiva infraestructura, involucrando principalmente el uso de exenciones de licitación. Se puede ver, por tanto, que la eficiencia como principio no se vuelve eficaz.

Ante esto, las conclusiones de estas investigaciones se encuentran pendientes de análisis por parte del Poder Judicial sobre la posible recepción de denuncias y sanciones, si se confirman tales actos de corrupción. En cuanto a los delitos posiblemente cometidos, se citan con mayor frecuencia: organización delictiva, corrupción activa y pasiva, malversación de fondos, fraude en licitaciones y blanqueo de capitales.

Tales hechos se pueden representar en:

Tabla 3 - Resumen de estudios de caso sobre corrupción pandémica en el RJ, AM y DF.

|                                                                                         | <b>Estados subnacionales en Brasil</b>                                   |                                                                                                            |                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Elementos de análisis</b>                                                            | <b>RJ</b>                                                                | <b>AM</b>                                                                                                  | <b>DF</b>                                                                                                                         |
| Agentes públicos electos                                                                | Gobernador del estado                                                    | Gobernador del estado                                                                                      | ---                                                                                                                               |
| Funcionarios públicos no electos                                                        | Agentes secretarios de salud (subsecretarios)                            | Departamento de Salud                                                                                      | Secretaria de salud. Agentes secretarios de salud (asesores, subsecretarios, director del laboratorio Central del DF)             |
| Agentes privados                                                                        | Empresas contratadas para gestionar hospitales de campaña                | Empresas proveedoras de equipos                                                                            | Empresas que realizan pruebas para la detección de covid-19<br>Empresas contratadas para gestionar el hospital de campaña         |
| Crímenes posiblemente cometidos <sup>12</sup>                                           | Organización criminal<br>Fraude de licitación<br>Corrupción              | Organización delictiva, corrupción, fraude en licitaciones, malversación de fondos y blanqueo de capitales | Fraude en licitaciones, formación de carteles, blanqueo de capitales, organización delictiva, corrupción activa y pasiva, fraude. |
| Áreas de vulnerabilidad involucradas (licitaciones, medicamentos, equipos, contratos de | Renuncia a licitación<br>Equipo, suministros<br>Contratos sobrevalorados | Renuncia a licitación<br>Equipo<br>Contratos sobrevalorados                                                | Renuncia a licitación<br>Contratos sobrevalorados                                                                                 |

<sup>12</sup> Se trata de la posibilidad de delitos identificables de la información periodística analizada. Pueden existir otros, si la denuncia que el respectivo Ministerio Público ofrece al Poder Judicial competente para su análisis comprende.

|                              |                                |         |                         |
|------------------------------|--------------------------------|---------|-------------------------|
| servidores)                  |                                |         |                         |
| Operaciones de investigación | Mercadores de lo caos, Placebo | Sangría | Falso Negativo, Grabato |

Elaboración nuestra. Fuente informes de noticias y sitios del MP

Ante este escenario, existen algunas iniciativas que apuntan a identificar el desempeño de los gobiernos subnacionales en el combate a la pandemia (como la transparencia de la información) - Ranking Transparencia Internacional. También aparecen acciones para promover recomendaciones sobre el tema (folleto<sup>13</sup> del TCU – Tribunal Federal de Cuentas y Transparencia Internacional, por ejemplo). Y finalmente, también hay propuestas para endurecer la sanción de algunos delitos en tiempos de pandemia (Proyecto de Ley no. 1.797 / 2020, Proyecto de Ley no. 1.871 / 2020; Proyecto de Ley 1.485 / 2020), así como inicio de investigaciones parlamentarias - CPI para investigar denuncias (en este caso, CPI en la Cámara Legislativa del DF).

Para la iniciativa de ranking, la ONG Transparencia Internacional lo hizo con base en los Portales de Transparencia de los 26 estados y el Distrito Federal en Brasil, en una escala de 0 a 100 (cuanto más cerca de 100, más transparente). Entre las entidades federadas analizadas para este artículo, el DF se ubica en el octavo lugar con 97 puntos (considerado como “excelente”); Amazonas en el puesto 18 con 87 puntos (considerado “excelente”), y Río de Janeiro en el puesto 25 con 61 puntos (considerado “bueno”)<sup>14</sup>. Si bien hay transparencia en las acciones con un sitio web que esclarece estos hechos, es posible percibir la ocurrencia de sospecha de corrupción (investigaciones en curso).

En cuanto a los proyectos de ley antes mencionados, uno se refiere a insertar como delitos atroces los cometidos contra la Administración Pública en tiempos de calamidad (Proyecto de ley núm. 1.871 / 2020) y el otro a doblar la pena por los delitos contra la Administración Pública cuando se practiquen en esas ocasiones. (Ejemplos de delitos: corrupción activa y pasiva, conmoción cerebral, malversación, tráfico de influencias, etc.). También está la PL 1.485/2020 que tiene esta misma perspectiva de incrementar la pena para las asociaciones criminales que tienen como objetivo el desvío de recursos bajo el estado de calamidad pública. (Brasil, Senado, 2020).

Dado lo anterior, también se notó que, a partir de estas investigaciones, comenzaron a suceder otras. Este es el caso de RJ y DF, con investigaciones sobre administraciones anteriores, se ha reportado una gran cantidad de desvíos de recursos públicos en el área de salud (RJ: se sospecha que se desviaron R\$ 1,8 mil millones<sup>15</sup> en salud entre 2007 y 2020)<sup>16</sup>; DF: se sospecha que R\$ 123 millones se desviaron en salud entre 2009 y 2015<sup>17</sup>, en la operación Gotemburgo).

Por lo tanto, existe un patrón o actitudes similares en este análisis preliminar de casos en RJ, AM y DF, que involucran servicios de salud, agentes públicos (electos y no electos), empresas, a veces con sede en otros estados, además del compromiso. de los mismos tipos de delitos. A partir de estas investigaciones, otras fueron posibles.

Finalmente, en cuanto a las medidas de afrontamiento, se citan estas valoraciones sobre portales de transparencia como una forma de verificar el ejercicio del principio de publicidad de datos, pero también es necesario esperar el aspecto punitivo de la

<sup>13</sup> Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-transparencia-internacional-lancam-guia-de-recomendacoes-para-contratacoes-emergenciais-em-razao-da-covid-19.htm>

<sup>14</sup> Transparencia Internacional Brasil. *Ranking de transparência no combate à covid-19*. Disponible en: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>

<sup>15</sup> U\$ 1,00 = R\$ 5,59 el 06 de octubre del 2020.

<sup>16</sup> Disponible en: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/09/29/esquemas-de-corruptao-desviaram-quase-r-18-bilhao-da-saude-do-rj-desde-2007-valor-supera-gastos-com-a-pandemia.ghtml>

<sup>17</sup> Disponible en: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/veja-os-16-alvos-da-operacao-gotemburgo-que-apura-fraudes-na-saude-do-df>

corrupción, en las sentencias del Poder Judicial. Como propuestas, a pesar de que ya cuenta con una disposición legal, pero un control concomitante de la licitación, y de las propuestas recibidas en los casos de renuncia a licitación, podría mitigar o revertir esta situación.

## **Consideraciones finales**

Este artículo buscó plantear el debate sobre los desafíos de la Administración Pública de Brasil en tiempos de pandemia, especialmente en lo que respecta a la corrupción en el área de la salud. Entonces, intentamos responder: ¿qué áreas de vulnerabilidad en estos casos? ¿Qué sectores gubernamentales, agentes públicos y privados están involucrados?

Para ello, se tomó un camino metodológico que involucró: i) descripción conceptual de los principios de la Administración Pública en Brasil, previstos en la Constitución Federal; ii) aclaración de las bases de licitación pública que habilitan los contratos entre empresas y gobierno y, finalmente, iii) estudios de caso sobre corrupción y desvíos en los contratos públicos en el área de salud en tiempos de pandemia. En este último aspecto, se seleccionaron tres entidades subnacionales que fueron destacadas en los medios, y se realizó un análisis preliminar (a la vista de las investigaciones en curso, y teniendo en cuenta que los materiales y datos recolectados son esencialmente de fuente periodística, considerando secreto de la investigación).

Se encontró que las áreas de vulnerabilidad en estos casos, es la salud, abarcando principalmente casos de renuncia a licitación. Esto se justifica porque ante los decretos de calamidad pública, con la urgente necesidad de enfrentar el virus, se requiere una acción más rápida por parte del Gobierno, permitiendo la renuncia a licitación. Sin embargo, varios agentes se aprovechan de esta “ventaja” legalmente establecida para cometer actos ilícitos: la corrupción. Así, organizaciones que involucran a agentes de gestión de salud, a veces incluso gobernadores, además de las empresas contratadas, habrían promovido acciones delictivas como: fraude de licitaciones, malversación, corrupción activa y pasiva, sobreprecio de contratos, entrega de materiales imprevistos o con defectos (pruebas que se suponía detectaban el covid-19, serían para identificar otras enfermedades; o equipos respiratorios defectuosos o no entregados), asociación delictiva, entre otros.

Por tanto, se perciben patrones de comportamiento. Armados con esto, los estudios futuros pueden profundizar los mecanismos para combatir estos patrones. Aun así, existen iniciativas encaminadas a este enfrentamiento: sea preventivo (como monitorear portales de transparencia, especialmente desde COVID, para que la información sea publicada - ranking de Transparencia Internacional (TI); ya sea TCU y recomendaciones de acciones de TI en este caso); o incluso en el ámbito de la sanción (aumentando la severidad de las penas en delitos contra la Administración Pública cometidos en estado de calamidad).

Sin embargo, también se cree que, si hubiera un seguimiento por parte de los actores sociales y gubernamentales del procedimiento de licitación o propuestas en caso de renuncia a licitación, la contratación de servicios y bienes en estos casos podría estar menos sujeta a malversación de recursos como querido por la población. Por lo tanto, hacer frente a esta enfermedad podría presentar más oportunidades para que la salud de la población tenga éxito con la atención y el tratamiento del dinero público.



## Bibliografia

- Alexandrino, M.; Paulo, Vicente. (2012). *Direito administrativo descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense.
- Barroso, L. R. (2019). *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva.
- Bataglia, M. B. (2019). *Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU*. Dissertação (Mestrado em Direito). 212f. Brasília: UnB, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35400>
- Biason, R.C. (2008). *Sistemas para aquisição de bens e serviços por parte do Estado brasileiro*. OEA – Mesicic, Whashington-DC. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic2\\_br\\_inf\\_sc.pdf](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic2_br_inf_sc.pdf). Acesso em: 01 mar. de 2020.
- Brasil, STF, *STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à covid-19*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>.
- Brasil. Câmara dos deputados. *Organismos de transparência cobram mais controle social na nova Lei de Licitações*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/535692-organismos-de-transparencia-cobram-mais-controle-social-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- Brasil. Lei 12.462 de 4 de agosto de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm).
- Brasil. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm).
- Brasil. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm).
- Brasil. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm).
- Brasil. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm).
- Brasil. Projeto de lei n. 1.292, 1995. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1819390&filename=Tramitacao-PL+1292/1995](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1819390&filename=Tramitacao-PL+1292/1995).
- Brasil. Senado Federal. *Após prisão do secretário de Saúde do DF, senadores defendem 'CPI da pandemia'*. 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/apos-prisao-do-secretario-de-saude-do-df-senadores-defendem-cpi-da-pandemia> Brasil. TSE. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6182/2019\\_torres\\_leis\\_licitacoes\\_publicas.pdf?sequence=1&com-a-corrupcao-por-motta-araujo/](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6182/2019_torres_leis_licitacoes_publicas.pdf?sequence=1&com-a-corrupcao-por-motta-araujo/). Acesso em: 02.mar.2020.
- Correio Braziliense. (2020) *Decunciados na operação falso negativo podem perder cargo público*. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2020/09/4874938-denunciados-na-operacao-falso-negativo-podem-perder-o-cargo-publico.html>
- Correio Braziliense. (2020) Alexandre de Paula. *Operação falso negativo: secretaria de saúde comprou mais testes do que era capaz de aplicar*. 16 set. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2020/09/4875633-compras-de-testes-sem-criterios.html>
- Correio Braziliense. (2020) Teófilo, Sara. *Operação mira governador do Amazonas por fraude na saúde durante a pandemia*. 30 jun. 2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/30/interna\\_politica,868040/operacao-mira-governador-amazonas-por-fraude-na-saude-durante-pandemia.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/30/interna_politica,868040/operacao-mira-governador-amazonas-por-fraude-na-saude-durante-pandemia.shtml)
- Correio Braziliense. (2020) Teófilo, Sara. *PF prende secretária de saúde do Amazonas por desvios de recursos*. 30 jun. 2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/30/interna\\_politica,868086/pf-prende-secretaria-de-saude-do-amazonas-por-desvio-de-recursos.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/30/interna_politica,868086/pf-prende-secretaria-de-saude-do-amazonas-por-desvio-de-recursos.shtml)
- Distrito Federal. *Portal de normas*. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br>
- EBC. AGÊNCIA BRASIL. *Ministério Público do DF deflagra Operação Falso Negativo: objetivo é apurar ilegalidades nas compras de testes de covid-19*. 02 jul. 2020b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-07/ministerio-publico-do-df-deflagra-operacao-falso-negativo>.
- EBC. AGÊNCIA BRASIL. *Pandemia: operação investiga corrupção em contrato sem licitação no DF*. 15 maio 2020c. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-05/pandemia-operacao-investiga-corrupcao-em-contrato-sem-licitacao-no-df>
- EBC. AGÊNCIA BRASIL. *Secretário de saúde do DF é alvo de operação sobre testes da covid-19: ação foi deflagrada hoje pelo Ministério Público*. 25 ago. 2020a. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/secretario-de-saude-do-df-e-alvo-de-operacao-sobre-testes-da-covid-19#>

- Figueiredo, N.S (2016). *O papel da sociedade civil organizada e da transparência no controle social em governos locais*. Dissertação (Mestrado em Administração). 142f. Brasília: UnB, Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21470/1/2016\\_NayradeSouzaFigueiredo.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21470/1/2016_NayradeSouzaFigueiredo.pdf). Acesso em: 03 mar. 2020.
- G1. (2020) *Falso negativo: investigações apontam existência de 'lista VIP' que priorizou políticos em testes de Covid-19 no DF*. 26 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/08/26/falso-negativo-investigacoes-apontam-existencia-de-lista-vip-que-priorizou-politicos-em-testes-de-covid-19-no-df.ghtml>
- G1. (2020) *Esquemas de corrupção desviaram quase R\$ 1,8 bilhão da Saúde do RJ desde 2007, valor supera gastos com pandemia*. 29 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/09/29/esquemas-de-corruptao-desviaram-quase-r-18-bilhao-da-saude-do-rj-desde-2007-valor-supera-gastos-com-a-pandemia.ghtml>
- Gomes, W. Amorim, P.K., Almada, M.P. (2015). Novos desafios para a ideia de transparência pública. VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLITICA) – PUC RJ.
- Justen Filho, M. (2015). *Curso de direito administrativo*. São Paulo: RT.
- Metropoles. (2020) *Veja os 16 alvos da Operação Gotemburgo, que apura fraudes na saúde do DF*. 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/veja-os-16-alvos-da-operacao-gotemburgo-que-apura-fraudes-na-saude-do-df>
- Moraes, A. (2020). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- MPRJ 2020. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/84918>
- Oliveiro, M.A. (2011). Governo Aberto como Ferramenta de Comunicação entre o governo e o cidadão. In: XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Recife, 2 a 6 set. 2011. Disponível em: [http://www.inpecc.pro.br/media/uploads/pesquisas/governo\\_aberto\\_como\\_ferramenta\\_de\\_comunicacao\\_entre\\_o\\_governo\\_e\\_o\\_cidadao.pdf](http://www.inpecc.pro.br/media/uploads/pesquisas/governo_aberto_como_ferramenta_de_comunicacao_entre_o_governo_e_o_cidadao.pdf)
- Paula, A.P.P. (2010). Por uma nova gestão pública. In CUNHA et al (orgs). Estado, instituições e democracia: república. Brasília: IPEA.
- Portela, M. (2019). *Nova lei de licitações*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/308223/nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- Sarlet, I. (2019). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- TCU. *TCU e Transparência internacional lançam guia de recomendações para contratações emergenciais em razão da covid-19*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-transparencia-internacional-lancam-guia-de-recomendacoes-para-contratacoes-emergenciais-em-razao-da-covid-19.htm>
- Transparência Internacional Brasil. *Ranking de transparência no combate à covid-19*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>
- Veja. Cassio Bruno (2020). *Witzel afasta Iabas da gestão de hospitais de campanha do Rio*. 03. Jun. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/witzel-afasta-iabas-da-gestao-de-hospitais-de-campanha-no-rio/>

# La ética pública desde los sistemas de integridad

Jaime Rodríguez Alba

## **Ética pública algunas definiciones: entre la profesión y la ciudadanía, mediando lo organizacional**

La ética en la gestión pública es una ética pública. Para autores como Villoria, referente español en el campo de la ética en la gestión pública, el objetivo de la ética pública es “un hacerse público” (Villoria, 2000, pág. 18). La ética pública es una ética relativa a la vida pública en su conjunto, por lo que no se restringe a la esfera política ni a la estatal (Merino Amand, 2013). En tanto “pública”, la ética pública se opone a la ética privada, pero no a la individual, puesto que toda ética atañe al individuo (Muguerza, 2009a). La ética pública aborda al individuo en relación, esto es las relaciones del individuo en el espacio público, tanto relaciones interpersonales (ego/alter) como relaciones impersonales (relaciones sociales institucionalizadas) (Muguerza, 2009a).

*“Sin prejuicio de hundir sus raíces en la ética individual o personal, la ética pública será eminentemente una ética social, o sea una ética que atiende, ante todo, a lo que se ha dado en llamar el individuo en relación (Ródenas, 1990, pág. 173-184). Es decir, una ética que atiende al individuo en tanto que “situado” dentro de una “comunidad”, e incluso dentro de varias comunidades a un mismo tiempo, comunidades éstas a su vez integradas por una serie de otros individuos en el seno de lo que se conoce como “espacio público” (Muguerza, 2009a, pág. 511)*

La ética en la gestión pública puede así entenderse como una ética del espacio público, una ética que ha de contemplar elementos importantes de ética cívica. Pero como el espacio público es un espacio en el que se desenvuelven los individuos en relación -teniendo estas relaciones ciertas estructuras de interacción y sustentándose en estructuras sociales marcadas por la diferenciación y el antagonismo-, la ética en la gestión pública no podrá desentenderse de elementos centrales de ética política.

La ética pública en el ámbito de la administración es un fenómeno complejo derivado de la enorme cantidad de variables que se interrelacionan en la producción de una conducta ética o una corrupta (Villoria, 2000: 21). En la acción administrativa intervienen variables políticas, culturales y sociales. Además, la conducta del servidor público se ve traspasada por variables de tipo psicológico-moral. El grado de desarrollo de la cultura ética que exista, así como el perfil de juicio moral que el servidor ejerza son condicionantes claros de la acción. La decisión correcta no brota sólo de la reflexión prudencial sobre las diferentes combinaciones: exige además características como la medida, el juicio, la autotransformación y la capacidad de enfrentar el desgarrar que las acciones pueden tener respecto de la forma de vida imperante.

La presencia de suposiciones sobre la naturaleza humana y de la sociedad es clave a la hora de interpretar cuál ha de ser el programa, método y objetivos de una ética en la gestión pública. En el seno de la ética administrativa estadounidense se desarrolló un interesante debate entre Friederich y Finer (como se cita en Villoria, 2000) que visualiza

las diversas posturas que respecto al lugar de la ética cabe entender. Finer (sostenía que para garantizar un servicio público ético, se precisaban fuertes controles externos, ejercitados mediante el derecho y la política. Friederich, por su parte, consideraba que eran imprescindibles los controles derivados de la profesionalidad. De tal modo, para Finer lo esencial es la dimensión institucional, en tanto para Friederich lo es el cultivo de las virtudes y el desarrollo del *ethos* profesional. Por supuesto ambas posturas son conciliables, si tenemos en cuenta que la ética aplicada a la gestión pública involucra tanto la dimensión organizacional como la personal y la profesional. Además, una ética en la gestión pública intersecta con elementos de ética cívica, entendiendo que la misma ha de establecerse como ética mínima para sociedades plurales, con diversidad de concepciones del bien (Cortina, 1992)

La administración pública tiene una doble dimensión, lo que induce una doble dimensión en la reflexión ética (Ausin, 2011: 214). Por un lado, la administración pública es una actividad orientada al interés general y el desarrollo humano (ética cívica, ética política). Por otro, es una actividad referida tanto al grupo como al individuo que administra (ética organizacional y ética profesional). De tal modo, como ética aplicada a las actividades de la administración, estamos ante una ética *en* la administración. Pero como ética aplicada a las organizaciones, nos situamos ante una ética *de* las administraciones. Potenciar esta doble vertiente de la ética administrativa exige aspirar a un cambio cultural en los modos de gestión administrativa y de gobierno, así como una revalorización del *ethos* profesional asociado a la gestión pública (tema que abordaremos bajo el tratamiento de las competencias éticas en el capítulo sexto).

La Ética Administrativa, especificidad de la Ética Pública aplicada a la Administración, es una ética profesional. En tanto ética pretende, precisamente, romper, cuestionar y relativizar el aislamiento de las profesiones (Hortal, 2002), sacar la profesión de su dimensión estrictamente técnica y comunicarla con las problemáticas sociales que toda actividad comporta, dotándola de una necesaria reflexión sobre los fines de la acción (reflexión que excede la simple dimensión técnica, pero también la simple deontología profesional). Por ello es preciso considerar también la intersección que la ética en la gestión pública tiene con la denominada ética profesional y así como con la ética organizacional. La ética profesional es una ética que atañe también a elementos sociales. Busca sacar a la profesión del ámbito de sí misma y situarla en el espacio público (Hortal, 2002). Puede considerarse un tipo de ética aplicada próxima a la deontología (Blackburn, 2006). Si bien puede diferenciarse la ética profesional de la deontología, en tanto ésta es más próxima a un enfoque normativo mientras la ética profesional involucra teorías de la virtud.

La idea de profesión ha jugado un papel central en los procesos de diferenciación social implícitos en la modernidad (Weber, 1992). La ética protestante, electivamente afín -afinidad electiva es el término con el que Weber buscaba poner en relación ámbitos de desarrollo cultural, como el económico y el ético, autónomos pero que sostienen coincidencias y sinergias que los alimentan mutuamente- al desarrollo del capitalismo (González García, 1989), jugó un papel clave en el proceso de consolidación de la profesión como elemento clave en la organización de la existencia personal. Al hacer del trabajo profesional elemento de aproximación a la divinidad, el mismo ganaba peso en un cosmos simbólico que durante siglos había devaluado el trabajo respecto a otras prácticas ascéticas (Weber, 2004).

Las cuestiones éticas asociadas a las profesiones vinculadas a la gestión pública están unidas también a la ética organizacional, puesto que el desempeño profesional se da siempre en el contexto de la organización pública, más precisamente las instituciones públicas. Los procesos de profesionalización de la función pública han corrido muy

parejos a la idea de servicio público, razón de estado, etc., nociones todas que remiten el *ethos* profesional a su dimensión organizacional, así como a problematizaciones diversas en el ámbito de la ética política o la ética cívica. El abordaje de la ética profesional estará presente de múltiples modos en los autores referentes, entre ellos bajo el análisis de los valores y virtudes inherentes al servicio civil, pero también bajo la consideración de las competencias profesionales que exige.

El objetivo fundamental de una ética de las organizaciones es el análisis –no puramente descriptivo, sino también prescriptivo– de las prácticas que se dan en el seno de estas. Esto es, el estudio y tematización del *ethos organizacional*, con la vista puesta en cómo potenciar prácticas virtuosas y cómo desarrollar herramientas concretas y adaptadas a cada situación concreta para potenciar que la organización se dirija hacia los bienes internos y fines sociales que persigue.

El *ethos* de una organización “cristaliza como resultado de las prácticas cotidianas” (Etkin, 2012, pág. 54). No es un propósito o conjunto de enunciaciones, aunque comporta ciertos modelos con los que el agente piensa la organización, tanto interna como externamente, así como comprende las interacciones que en la misma y de la misma con su entorno se dan. Más que un “propósito” es un “cauce, o un marco, donde la organización se afianza y actualiza” (Etkin, 2012, pág. 54). Está así muy ligado a la cultura organizacional y es una variable determinante del clima organizacional.

Resumiendo, la ética en la gestión pública es una ética pública que suma elementos de la ética política, en tanto considera la construcción del espacio público y la incidencia que el mismo tiene en la conformación del *ethos*, así como la relevancia que los modelos sociopolíticos tienen en la gestión pública. Es también una ética organizacional, por cuanto ha de analizar las dinámicas que en las organizaciones impactan en las disposiciones éticas, considerando por lo mismo que la propia organización posee un *ethos* que no es reducible a los sujetos que la componen. *Ethos* cuyas características sin duda impactan en los procesos de gestión pública, así como en la conformación del espacio público. Finalmente, la ética en la gestión pública involucra elementos de la ética de las profesiones, no sólo en su dimensión deontológica, sino también en lo relativo a la conformación de servidores públicos virtuosos.

Sin embargo, no podemos dejar de notar que cuando se usa el término “ética” en el lenguaje coloquial no se piensa tanto en la tematización teórico-práctica del *ethos* de las organizaciones, cívico o profesional, cuanto en una conducta adecuada. De hecho, la ética en la administración pública como ética aplicada nace de las prácticas mismas. Los diversos modelos de gestión pública y las prácticas en ellos inscriptas comportan un *ethos* (valores, principios, normas, actitudes). La regulación normativa de estas prácticas es una situación de facto, y si se reflexiza legislativamente se abre la puerta a la tematización pública. A esto hay que sumar que hay un amplio espacio de materias, investigaciones, seminarios, jornadas, etc., que buscan desde una visión más académica o teórica, generar un lenguaje que armonice acciones.

Entre los temas estrella de la ética está sin duda el tema de la corrupción, si bien no se reduce la ética en la gestión pública a tal tema, puesto que también irrumpen con fuerza a lo largo del desarrollo de la disciplina (Rodríguez Alba, 2019) temas como las virtudes del servidor público, problemas como las manos sucias, las múltiples manos, la responsabilidad política, el razonamiento del servidor público, etc.) Por esto aplicar la ética al campo de la gestión pública, además de integrar abordajes de ética organizacional, ética profesional y ética política (también ética cívica) puede tomar un modelo (Rodríguez Alba, 2020) que vaya desde niveles descriptivos -para comprender la trama moral de la organización y sociedad- hasta niveles metaéticos -orientados a conocer los modos de razonamiento moral-, pasando sin duda por los niveles

normativos: éstos tendrán como objeto la inserción de las herramientas éticas en el campo de las regulaciones establecidas por el derecho, buscando no reducirlas a este. Estos tres niveles de reflexión ética -descriptivo, normativo y metaético- permitirán, para el caso de los sistemas de integridad, definir un amplio abanico de instrumentos, estrategias y sistemas (evaluación de riesgos de integridad, abordaje de conflictos de interés, mecanismos de socialización ética, etc.).

### **Del combate a la corrupción al fomento de la integridad**

Esta materialidad de la ética, inscrita en los diseños de estado, se aprecia, para nuestra región, especialmente tras la firma, en 1998, de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Tras la misma los estados latinoamericanos desarrollaron diversas medidas normativas e institucionales relativas a la vigilancia y control de la corrupción, dando una visión más amplia como fomento de la ética pública. En el marco de RICOREP (Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública) se impulsan medidas para combatir la corrupción, como dice la propia red, desde el “rescate de la ética pública”. Sin duda alguna esta noción presupone la existencia de una ética que fue, por decir rápidamente, destituida, descompuesta.

En esta dirección podemos rescatar algo que a nivel intuitivo, de uso del lenguaje cotidiano, podría ilustrarnos el giro que el combate a la corrupción viene dando en estos últimos tiempos. La palabra “corrupción” viene del latín *corruptio*: con(r)-rumpere (consolidar – romper). Justo la inversa de la corrupción es la integridad: *Integritas* -totalidad, robustez, salud, honestidad. El lenguaje cotidiano nos pone pues ante una pista importante: allí donde se termina la integridad, irrumpe la corrupción. De hecho, para los filósofos antiguos la existencia natural, pero también la social, cultural e histórica, no es otra cosa que un sucederse de ciclos de corrupción e integración. Lo que se genera integra elementos, y en cierto punto comienza la corrupción.

Ciertamente esta concepción metafísica de la corrupción no ha de servir para legitimarla, sino para entender algo esencial en la lógica misma de las prácticas: el modo de combatir la corrupción puede no ser tanto el mantenerla a raya, en la línea de flotación que permite que el sistema siga existiendo, cuanto potenciar las prácticas virtuosas. Enfocarse en la integridad. Esta alternativa está además avalada empíricamente por diversos estudios de ciencias de la conducta (OCDE, 2018) que nos muestran que enfocarse en buenas prácticas incentiva, mientras que el exceso de vigilancia y control de las malas produce efectos contrarios. De ahí que apostar por la integridad institucional (Jiménez Asensio, 2020) genera buenas prácticas de gestión pública, sin necesidad de incurrir en visiones jurídicistas y en exceso de regulación administrativa.

Medir la corrupción es complicado por diversos motivos (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018): si medimos las causas judiciales, o el éxito de las mismas, medimos no la corrupción sino su judicialización, o la eficacia judicial. Si medimos la percepción social en abstracto medimos la presencia mediática o en el espacio público, etc.

Señalar causas de la corrupción puede ser tarea complicada desde el punto de vista epistemológico: determinar causas exige establecer estadísticamente un horizonte de correlación entre variables que para el caso de la corrupción es complicado, porque de por sí la corrupción se oculta y por lo mismo es difícil de medir o determinar. Sí se puede comprender la corrupción como práctica que se sienta sobre un horizonte contextual que la favorece, y en esta dirección los expertos suelen señalar una serie de

factores que favorecen la misma. Así (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018; Rothstein y Holmberg, 2014):

- Bajo desarrollo moral
- Desigualdad
- Partidos corruptos
- Ausencia de una administración profesionalizada
- Controles insuficientes
- Baja calidad democrática y bajo desarrollo económico
- Poder monopolístico y discrecionalidad
- Régimen federal
- Globalización
- Variables culturales: a mayor desconfianza interpersonal, mayor corrupción

La corrupción puede comprenderse como un modo de actuar que supone intención y decisión racional, pero en un sentido más amplio y para comprender su efectividad es importante comprender que la corrupción es una suerte de instrumento con valor contextual (Malem Seña, 2017). De tal modo, vamos anticipando, el anclaje de la integridad como prevención de la corrupción y fomento de buenas prácticas, ha de aventurarse en la dinámica de los contextos favorecedores de la corrupción. Contextos como (Malem Seña, 2017, págs. 47-50):

- Sistemas punitivos ineficaces. Además, favorecen que la ciudadanía no reconozca incentivos negativos a la corrupción.
- No tipificar delitos de corrupción
- Función decorativa de las agencias anticorrupción. Generan percepción de complicidad
- Ausencia de sentencias condenatorias
- Confirmación de actos jurídicos derivados de corrupción
- No recuperación de activos desviados por corrupción
- Rehabilitación y participación política de los sospechosos
- Sistemas financieros internacionales opacos
- Falta de transparencia
- Puertas giratorias
- Necesidades de financiamiento de los partidos

Sin ánimo de centrarnos en el desarrollo de los factores que antes mencionamos, podemos determinar que hay dos grandes grupos: factores de contexto (social, cultural, político) y factores asociados al desarrollo institucional. Entre los factores de contexto podemos citar el bajo desarrollo moral, la desigualdad, la globalización y las variables culturales. Entre los factores institucionalizados: los partidos corruptos, la calidad democrática, la discrecionalidad, los controles, el régimen federal, o la ausencia de una administración profesionalizada. Sin duda ambos grupos de factores tienen íntima conexión. Por lo que respecta a los contextos entendemos que vienen en sintonía mayormente con los factores institucionales. Si bien que las instituciones funcionen siempre remite a la presencia de factores de tipo cultural y social.

Desde una mirada institucionalista lo que se aprecia, y hay suficiente aval empírico, es que instituciones bien diseñadas, que potencien culturas íntegras, son motor de progreso social, económico y sobre todo humano. Sin duda la mirada normativo-jurídica es aquí fundamental: elaborar buenas normas y diseñar buenas instituciones de control, o instituciones que cristalicen eso que llaman *contrademocracia* (Rosanvallon, 2007)-las reservas de la sociedad respecto a los que gobiernan- son fundamentales. El régimen federal de por sí no es causa de corrupción,

pero sí correlaciona positivamente con la corrupción cuando no hay adecuada coordinación entre niveles de gobierno, por ejemplo. Porque la corrupción, en ocasiones, emerge por la ineficacia, bien porque potencia canales alternativos para la gestión de los bienes públicos, bien porque permite que los sujetos más avisados se cuelen entre las rendijas de un control ineficaz. Generar esa coordinación es de por sí una apuesta política que supone sobreponerse a las lógicas partidarias.

Si exploramos cualquiera de los demás factores llegaremos a la misma situación. Pongamos sólo un ejemplo, el bajo desarrollo moral. Este factor está asociado a culturas en las que lo moral es denigrado, devaluado, en resumen, no tematizado o incluso denostado. Allí donde se potencian culturas cínicas la moralidad pasa a un segundo plano. Y allí donde la moralidad pasa a un segundo plano, algo de lo que sólo se puede hablar con ironía y mofa, las prácticas acaban condiciendo con lo que el discurso manifiesta: discurso inmoral, prácticas inmorales. Ahora bien, potenciar desde las instituciones pautas de relación familiar asentadas en el diálogo, debate, comprensión de la pluralidad de opciones morales, etc. ayuda a generar una cultura moral, a potenciar el razonamiento y deliberación moral. Lo mismo sucede con la escuela, otro ámbito de construcción cívica y personal fundamental.

En resumidas cuentas: instituciones morales generan personas morales. Modificar las instituciones no es imposible, existen de hecho múltiples saberes y prácticas que nos ayudan en este camino. Esta es la lógica que desde organismos multilaterales como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y desde ongs como Transparencia Internacional se viene desplegando, bajo el paraguas de los sistemas de integridad.

Un sistema es un conjunto de elementos que para ser tales precisan unos de otros, esto es, un conjunto de elementos que sostienen relaciones entre sí. De tal modo, lo que es predicable de un elemento exige el sistema de relaciones entre los mismos. Esta noción está así en coincidencia con lo que desde la sociología institucionalista se denomina *isomorfismo estructural*, esto es, la tendencia de las instituciones de una sociedad a reproducir análogas pautas de comportamiento y funcionamiento.

La visión de la integridad que se define actualmente supone comprender que la construcción de integridad se genera desde la interacción entre diversos actores y agentes que participan de las dinámicas sociales, culturales y económicas de un país o región. Pensar de un modo estratégico la integridad -involucrando pautas comunes, pero también específicas, adaptadas a cada contexto y realidad organizacional- así como planificar el uso de instrumentos o herramientas éticas es algo central en esta dirección.

En un sistema de integridad se busca, por decir al modo redundante, integrar la integridad. Esto es, que, aún respetando la idiosincrasia de los agentes morales, se produzcan sinergias para evitar las brechas éticas que emergen de modo automático ante la complejidad social, económica y cultural. Por eso en un sistema de integridad se ha de trabajar con los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial), con el sector público, con los órganos responsables de la aplicación de la ley, los órganos de gestión electoral, la defensoría del pueblo, las instituciones de auditoría, las agencias anticorrupción y los partidos políticos. Pero también el sistema ha de integrar acciones con los medios de comunicación, las empresas y la sociedad civil. Cada uno de estos actores y agentes morales tiene su especificidad y el modo de trabajar es diferente.

Pongamos un ejemplo. Si tomamos el horizonte de la gobernanza y del gobierno abierto como construcción de gobernanza ética, podemos comprender que los pilares del gobierno abierto -principios éticos pero también pautas metodológicas para generar valor público-, como son la transparencia, la rendición de cuentas, la información pública, la participación ciudadana, o la colaboración e innovación pública, pueden



cultivarse desde cada uno de estos pilares de modo diferente. Hoy ya se habla no sólo de administración relacional, sino de justicia abierta, legislatura abierta, etc. Las empresas pueden desarrollar programas de transparencia e integridad, y existen estándares y auditorías al respecto. Y a nivel de sociedad civil se pueden potenciar instituciones abiertas: escuelas abiertas, por ejemplo. Esta apertura, que la institución misma ha de ser ejemplar, sin duda tendrá el efecto de potenciar esa cultura moral que incide en la corrupción, como hemos señalado. Puede, por ejemplo, incorporarse en la curricula de los estudios, elementos como el gobierno abierto, para que los ciudadanos se formen en los derechos y obligaciones que tienen. De hecho hay varias iniciativas al respecto. Y en lo tocante a los partidos, no sólo la cuestión de la financiación de los partidos, una de las grandes fuentes de corrupción y atentado contra la integridad, sino generar apertura de sus estructuras burocráticas y democratizar la dinámica de liderazgo interno. No olvidemos que los partidos políticos fueron también analizados desde la sociología política por sus dinámicas burocráticas que potencian élites políticas, cooptadas con facilidad por las élites empresariales, gremiales, etc., para mantener prácticas antiéticas de diverso modo.

Sin duda una política integral de tales dimensiones tiene que ser consensuada por los diversos *stakeholders* -instituciones, poderes, empresas, asociaciones, gremios, universidades, etc. Un proceso en el que el estado ha de orientar y direccionar, para lo que precisa un claro liderazgo ejemplar. Pero para tal liderazgo se requiere, a su vez, modificar la estructura misma del estado y de los partidos políticos que nutren sus funcionarios políticos. El círculo vicioso de una ciudadanía escéptica y cínica que potencia unos funcionarios a su servicio puede romperse usando algunas estrategias para gestionar la integridad en las instituciones.

La gestión de integridad tiene una serie de pautas -recomendaciones desde los organismos multilaterales (OCDE, 2020):

- Complementar incentivos racionales, materiales y emocionales. Pensar por ejemplo en formas de reciprocidad indirecta: prestigiar ser un funcionario con valores, un motivador moral, etc., mediante recompensas simbólicas
- Reconocer que la responsabilidad ética es respecto al futuro como la responsabilidad jurídica lo es al pasado. De tal modo, cultivar la responsabilidad ética exige anticipar, aprender a deliberar, a escuchar otras posturas (tolerancia) y exponer las necesidades e intereses propios *sine ira et studio*.
- Comprender que son finalidades ineludibles para la gestión de integridad: evitar malas prácticas y fortalecer el clima ético (equidad, colaboración, solidaridad, etc.)
- Claves para las reformas institucionales orientadas a la integridad: el carácter holístico, buen diseño de incentivos y atender tanto a los aspectos formales como informales.

Diseño holístico: buscar reformas que puedan ser integradas en otros ámbitos institucionales, por otros actores, etc., adaptadas a sus especificidades. Buen diseño de incentivos -la corrupción de baja intensidad, por ejemplo, afecta muy negativamente, y no es tanto motivada por una visión racionalista de obtención de beneficios extrapositionales, cuanto por motivaciones muchas veces emocionales (trabajador quemado, cinismo ante la impunidad de la corrupción social, las trampas de la acción colectiva -“todo el mundo actúa así.”, etc). Fortalecer incentivos emocionales ayudaría a combatir estas malas prácticas y generaría clima ético. Finalmente: atender no sólo los aspectos formales (mecanismos de control, por ejemplo) sino aspectos informales como

los modos en los que se relacionan los trabajadores, o los espacios para interacción que prefieren.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) recomienda que en las instituciones, pero también en las empresas, asociaciones, etc., cristalicen estructuras, elementos y procesos orientados a la gestión de integridad. Para tales marcos de integridad considera como básicos elementos como (OCDE, 2020):

- Código ético
- Mecanismos de difusión, prevención y desarrollo de una cultura ética
- Procedimientos, canales y circuitos para resolver dilemas, quejas o denuncias
- Sistemas de garantías del código de conducta
- Sistemas de seguimiento y evaluación

A mi juicio, como he desarrollado en otros lugares (Rodríguez Alba, 2019; 2020), para que los sistemas de integridad sean operativos y funcionen como dinamizadores de integridad en las instituciones se precisa comprenderlos de modo integral en los procesos de la organización, institución, asociación, etc. Por ejemplo, el código ético es un elemento esencial que nos arroja los valores, principios y conductas deseables en la organización. Pero precisa ser aplicado, lo que remite a un comité o comisión. Al tiempo, la aplicación del código puede verse distorsionada por los sesgos cognitivos y emotivos de quienes lo vigilan, por esto es adecuado establecer un sistema de gestión de riesgos de integridad que cristalice luego de un trabajo interdisciplinar -abogados, psicólogos, sociólogos, expertos en gestión humana, etc.- que permita estandarizar herramientas para valorar riesgos. Finalmente, para que la integridad cristalice en las prácticas de gestión sería oportuno operativizar la noción de integridad bajo el formato de una competencia que puede ser valorada y evaluada, tanto por una evaluación 360 del desempeño, cuanto por formas de heteroevaluación y autoevaluación. Salta a la vista que tal operativización no ha de comprenderse como una herramienta de clasificación del desempeño, sino más bien de socialización moral en la organización. Y sobre todo, destinada a que el sujeto moral mismo tenga una visión reflexiva sobre sus propias prácticas.

Las combinaciones de herramientas, procesos y estructuras de tales marcos de integridad variarán dependiendo del tipo de organización, la cultura moral de fondo a nivel cívico, o las urgencias de riesgos de integridad a satisfacer. Pero como tal instrumento, los marcos de integridad pueden ser un puntapié inicial para generar redes de integridad y, combinando una visión estratégica global (*top down*) con la formación de consensos y adaptación a la escala individual y grupal (*top up*), poder sistematizar las infraestructuras de integridad.

### **Notas sobre los marcos de integridad institucional**

Las nuevas corrientes en gestión pública se caracterizan por el sociocentrismo: poner en el centro de la gestión a la ciudadanía que deja así de ser considerada desde un enfoque pasivo. Se habla de gobierno abierto, administración relacional, gobernanza, etc. Estas orientaciones en el gobierno y la administración suponen una serie de arreglos institucionales (Caldera Ortega, 2012) que permitan la cristalización de esas tendencias en prácticas y organizaciones que vayan en esa dirección: gobierno colaborativo con una ciudadanía activa, transparencia, estabilidad política, flexibilidad institucional, etc. La nueva gobernanza (Aguilar Villanueva, 2014) precisa de la ética: primero porque suma a la racionalidad técnica que ha de guiar la gestión y el ciclo de las políticas públicas, la dimensión de la racionalidad ética como criterio importante, exigiendo además una reflexividad que la incorpore en los procesos de metagobernanza (Aguilar

Villanueva, 2014, pág. 422). En las concepciones de la gobernanza se patentiza que el acto de gobernar ha de contemplar una doble dirección: ser no sólo factual (carácter causal/técnico), sino también valorativa o teleológica (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 101). La gobernanza es, podríamos decir, gobernanza ética (Ausín, 2018, pág. 428).

Si comprendemos las organizaciones públicas como instituciones, podremos apreciar que en las mismas operan *lógicas de lo apropiado* (Villoria Mendieta, 2000; 2007) que orientan las prácticas. La ética se presenta frente a esta habituación repetitiva de las prácticas como una herramienta que permite la convergencia entre la lógica de lo apropiado y el interés común, que ha de ser el objetivo de la gestión pública (Villoria, 2000). Las instituciones tienen un *ethos* caracterizado por valores y compromisos, tácitos o explícitos, así como por rutinas y hábitos (Villoria, 2000). En contextos de diferenciación social y complejidad –económica, social y política- como los que definen la actualidad, es inevitable que emerjan contradicciones en los procesos, respecto a las finalidades o en los marcos institucionales que amparan la gestión. La tematización ética ayuda en el abordaje de la complejidad, aportando adaptabilidad, desarrollo humano y mejoras en los procesos (Etkin, 2012). La ética permite así una suerte de metacontrol del sistema organizacional (Etkin, 2012, pág. 57), posibilitando que se compatibilicen las tensiones entra adaptación e identidad, abordando el riesgo generado de la doble moral y el doble discurso, generando prácticas de explicitación, problematización y tematización de los valores como criterios axiológicos intersubjetivos. La reflexión ética permite la mediación entre hechos y prescripciones (Etkin, 2012, pág. 68), ayudando así a una nueva forma de racionalidad no destructiva como la que emerge al reducir la racionalidad organizativa a pura actuación conforme a creencias y prejuicios dados por rutinas que no son revisadas en los hechos, aunque se diga hacerlo en las declaraciones.

Las organizaciones están sometidas a entornos cambiantes, altamente inestables, competitivos, etc. El modo como afrontan los retos que estas situaciones imprimen es uno de los objetivos de la reflexión ética. Si la organización opta por sostener un discurso incoherente con las prácticas, o se mantiene en rutias que contravienen las exigencias de servicio que la sociedad les demanda, se alejan de los requerimientos éticos que se les exigen. La tematización ética nos permite explicitar las prácticas morales en la organización e indagar cómo transformarlas

Figura 1: Tematización ética o dualidad moral en la organización



Fuente: Elaboración propia a partir de Etkin 2012

Toda organización tiene un *potencial ético* (Etkin, 2007) que le permite superar las fracturas morales que emergen en sus dinámicas de gestión. Ciertamente el

razonamiento ético no otorga fórmulas mágicas, pero en un ambiente democrático que ampara un diálogo basado en la confianza y la razonabilidad de las diversas posturas implicadas, permite arribar a *organizaciones justas y honestas* (Etkin, 2007, pág. 418). Aquellas que actúan conforme a ideales morales, pero siempre con la vista puesta en la realización razonable de las capacidades sociales.

Las organizaciones conforman *comunidades morales* (Cortina, 2000): la interacción y relaciones humanas tienen en ellas una significación moral; pero también son *agentes morales*: “pueden considerar cursos de acción alternativos, elegir uno u otro justificar la decisión apelando a normas apropiadas de conducta” (Cortina, 2000, pág. 86). Comprender esta dimensión moral, así como implementar herramientas éticas para fortalecerla es clave para la integridad de las instituciones. La buena gobernanza corporativa, elemento que complementa en el nivel de cada institución las directrices sobre buen gobierno y buena administración, ha de fortalecer (Aguilar Villanueva, 2013, pág. 74-76): rectitud e integridad de la dirigencia; estructuras y procesos claros y bien establecidos en la organización. El gobierno corporativo público se mueve por cuatro principios medulares (Aguilar Villanueva, 2013, pág.116): visión, misión y valores bien establecidos en la cultura organizacional; definición clara de roles y relaciones; procesos de decisión directiva: catálogo de decisiones, estándares de integridad, sistemas de información; y rendición de cuentas.

La gobernanza en las organizaciones públicas requiere disposiciones éticas fundamentales no sólo en los líderes o directivos de las mismas, sino en todo el cuerpo de la institución. Para potenciar la cultura ética en las organizaciones se pueden usar diversas herramientas: códigos, comités, auditorías, sistemas de denuncias, etc.

Avanzar hacia arreglos institucionales orientados a la integridad, supone una consideración integral de la ética, no sólo en base a los elementos normativos y los sistemas de control externo, sino prestando atención a la prevención de anticonductas y a la generación de buenas prácticas (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). La integridad sería, así pues, una virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter. En suma, afirmamos de alguien que es íntegro/a cuando creemos que esa persona actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener (Villoria Mendieta, 2011, pág.108)

Las políticas de integridad y los arreglos institucionales como los marcos de integridad junto con los principios del buen gobierno y la buena administración constituyen una estrategia holística (Villoria Mendieta, 2011; 2018) para el cultivo de la ética en la gestión pública, tanto en los momentos normativo-institucionales como en los diseños organizacionales. Añadiendo desde la ética cívica, como veremos en el próximo apartado, el desarrollo de la *contrademocracia* (Rosanvallón, 2007), cultivando un *ethos* pluralista y el juicio crítico.

El modelo de los marcos de integridad de la OCDE tiene un enfoque organizacional (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 202) que permite tomarlo como referencia para generar en las instituciones públicas, de modo ejemplar, pero también en el cuerpo de organizaciones (empresas, asociaciones, etc.), pautas de trabajo en integridad. Implica la gestión de la integridad en el marco y la gestión de la integridad en el contexto. El marco de integridad exige:

“[...] La construcción dentro de cada organización pública, de un marco de instrumentos, procesos y órganos que promuevan la integridad, el mérito, la rendición de cuentas y, en definitiva el buen gobierno del organismo

correspondiente. Un marco de integridad de la organización incluye todo un conjunto de medidas que buscan garantizar que tanto la dirección como los empleados y stakeholders desarrollan sus actividades de manera honesta y comprometida con la misión, valores y fines de la organización. Un marco de integridad incorpora normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces que contribuyen conjuntamente a prevenir la ilegalidad y fomentar la ética.” (Villoria Mendieta, 2018, pág. 95-96)

Como se aprecia en la tabla 1, el marco de integridad se desglosa en una serie de instrumentos principales o esenciales y otro grupo de instrumentos secundarios o complementarios. La gestión de la integridad es holística y exige contemplar tanto el contexto interno como el externo de la organización. El contexto interno es relativo a “todos los actores y factores que pueden afectar la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad” (Villoria Mendieta, 2018, pág. 96). Es el caso de los factores relacionados con el clima laboral. En organizaciones con doble moral –dicen sostener unos valores pero practican otros- tienden a desarrollarse actitudes cínicas que favorecen la pérdida de integridad (Etkin, 2012). En organizaciones que en encuestas de clima laboral arrojan que los empleados perciben escasa equidad o participación en los beneficios materiales o simbólicos de la misma, también. Gestionar con políticas integrales de recursos humanos el buen clima laboral favorece la integridad. Por su parte, “el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio, del sector público en general, y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros” (Villoria Mendieta, 2018, pág. 97). El contexto de integridad en sus elementos de contexto externo a la organización involucra dimensiones como la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación del *lobbying*, etc. (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018; Villoria Mendieta, 2018).

Tabla 1: Elementos de los marcos de integridad institucional

| MARCO DE INTEGRIDAD DE LA OCDE                                                                                                                                |                                                                                                             |                                                                                              |                                                                                                                                                |                                                                                                          |                                          |                        |                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gestión del Marco de integridad                                                                                                                               |                                                                                                             |                                                                                              |                                                                                                                                                |                                                                                                          |                                          | Contexto de integridad |                                                                                                                                                                                                                 |
| Esenciales                                                                                                                                                    |                                                                                                             |                                                                                              | Complementarios                                                                                                                                |                                                                                                          |                                          | Interno                | Externo                                                                                                                                                                                                         |
| Instrumentos                                                                                                                                                  | Procesos                                                                                                    | Estructuras                                                                                  | Instrumentos                                                                                                                                   | Procesos                                                                                                 | Estructuras                              | Clima laboral          | Partidos políticos<br>Parlamentario<br>Sistema judicial<br>Tribunal de cuentas<br>Defensor del pueblo<br>Policía<br>Fiscalía<br>Medios de comunicación<br>Instituciones internacionales<br>Sector privado, etc. |
| Códigos<br>Evaluación de riesgos<br>Formación ética<br>Gestión de conflictos de interés<br>Consultas éticas<br>Inspecciones Internas<br>Política de denuncias | Determinar y definir integridad<br>Guiar hacia la integridad<br>Controlar<br>Sancionar e imponer<br>Evaluar | Responsables de gestión de integridad<br>Comités u oficinas de ética<br>Inspectores internos | Evaluación del sistema de RR.HH<br>Procedimientos de contratación<br>Gestión presupuestaria<br>Gestión de calidad<br>Control interno y externo | Procesos y medidas implantadas<br>Qué ha pasado<br>Quién evalúa<br>Cómo evaluar<br>Cómo asegurar impacto | Gestores de RR.HH<br>Interventores, etc. |                        |                                                                                                                                                                                                                 |

Fuente: Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 203

La gestión de la integridad implica considerar elementos esenciales y elementos complementarios (ver tabla 1). Tanto unos como otros exigen contemplar los instrumentos que se pueden usar y precisar la gestión en el ámbito de los procesos y las estructuras organizacionales. Así, si se busca impactar sobre el clima laboral mejorando el clima ético de la organización, la estructura involucrada es el área de recursos humanos de la organización y los procesos a los que se ha de apuntar serán los relativos

a los mecanismos de promoción –si se busca potenciar la igualdad de oportunidades en la distribución de cargos o la transparencia en los sistemas de promoción interna. Si se pretende tematizar el conflicto de interés, se apoyarán en instrumentos como los códigos de ética y la gestión de conflictos de interés, se abocarán estructuras como los comités de ética o inspectores internos y se hará sobre la base del análisis de los procesos estandarizados. Y así sucesivamente. De tal modo, los marcos de integridad organizacional cuentan con elementos esenciales y elementos complementarios que coadyuven al logro de los objetivos de integridad. Entre los esenciales destacan (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 202-204; Villoria Mendieta, 2018, pág. 97-99):

- Instrumentos: los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética, sistemas de consulta por problemas o ante dilemas, sistemas de denuncias (fraude, corrupción, abuso, etc.), sistemas de gestión de conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético, etc.

- Procesos: definición de integridad (involucra también evaluación de riesgos, códigos éticos y normas relativas a conflictos de interés); guiar hacia la integridad (involucra programas de formación en ética, sistemas de asesoramiento, etc.); control de la integridad (precisa instrumentos como los sistemas de detección y evaluación de anticonductas, establecimiento de procesos, etc.); sancionar e imponer medidas (precisa el establecimiento de pautas de sanción gradual mediante códigos éticos, por ejemplo); y evaluación del éxito (puede utilizar encuestas y otros instrumentos de evaluación)

- Estructuras: órganos responsables y competentes que funcionen de modo autónomo y estén protegidos. Por ejemplo, comité de ética, inspectores internos, responsables de área de gestión humana, etc.

Entre los elementos complementarios pueden destacarse (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 204-206; Villoria Mendieta, 2018, pág. 99-100):

- Instrumentos: política de recursos humanos (atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina); políticas de liderazgo basadas en el ejemplo; instrumentos de gestión de calidad; instrumentos de gestión presupuestaria, etc.

- Procesos: normas y procesos de contratación; normas y procesos presupuestarios; gestión de calidad, etc.

- Estructuras: áreas de recursos humanos, oficinas presupuestarias, áreas de calidad, etc.

Enfocando el análisis de las organizaciones públicas desde el enfoque institucional –cuya pertinencia viene por la consideración de que las organizaciones públicas tienen un grado de institucionalidad más elevado que las empresas (Villoria Mendieta, 2000, pág. 115)- el diseño de sistemas de integridad precisa considerar la dimensión política, cultural y social de las mismas. La institución presenta siempre campos de juego en los que los actores se posicionan con lógicas diversas que es preciso penetrar para poder abordar con garantía de éxito cualquier proceso de reingeniería organizacional. Generar acuerdos y comprometer a los agentes de los procesos es así fundamental. En esta dirección pueden reforzarse instrumentos como los contratos psicológicos y las políticas de integridad. Mediante los contratos psicológicos (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 205) se busca: primero aclarar reglas y valores sociales; en segundo lugar especificar promesas y expectativas; y en tercer lugar clarificar las mismas en procesos de socialización. Los contratos generan así la capacidad de la organización para hacerse transparente, así como la implicación motivacional de las personas que la componen. Generar contratos psicológicos ayuda en

la mejora del clima ético en la organización de diversos modos, entre otros evitando, si hay una adecuada tematización ética, la creación de lógicas de perversidad organizacional (Etkin, 2012) que conducen a la ruptura de los contratos tácitamente generados y que puede apreciarse en la “queja, el silencio, la retirada, la destrucción y la salida” (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 205) del contrato. La ruptura del contrato es más peligrosa en el sector público puesto que sienta con mayor firmeza –dadas las características del empleo público- la posibilidad de anticonductas.

Las políticas de integridad implican el compromiso de todas las partes, comenzando por los directivos y niveles políticos de la gestión. El compromiso político es central en el anclaje de sistemas de integridad, y en general en el refuerzo y diseño de sistemas de gestión ética (Diego Bautista, 2007). Como elementos centrales en las políticas de integridad, que se materializan en los diversos elementos de los marcos de integridad organizacional, pueden considerarse (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 207-235): los códigos de conducta, la formación en ética, el asesoramiento y control, el abordaje de los conflictos de interés y la construcción de climas éticos. De los códigos nos ocuparemos a continuación. Respecto a los demás elementos se pueden señalar las siguientes notas.

En lo tocante la formación en ética –que también abordaremos en el capítulo sexto con la propuesta de un sistema de formación que se apoye en la noción de competencia ética- se pueden reconocer dos grandes abordajes: uno centrado en el cumplimiento y otro centrado en la integridad. A nivel de gobierno predomina el de cumplimiento, y el de integridad más en el nivel profesional. Están además los enfoques integrativos de ambos. La formación en ética ha de ser cuidada por un órgano responsable, que puede estar asociado al área de recursos humanos, y abarcar tanto los procesos de inducción como los de formación continua dentro de la institución. Entre los sistemas de asesoramiento y control hay varias posibilidades: comités, auditorías, asesorías éticas, etc. Se usan instrumentos como las declaraciones –de patrimonio, de regalos, de actividades privadas, etc.

El conflicto de intereses abarca un área de decisión y regulación extraordinariamente amplia pero no puede confundirse con la corrupción, pues, aunque casi siempre que hay corrupción ha habido un conflicto de interés mal resuelto, no siempre que hay conflicto hay corrupción. Entre las recomendaciones para el abordaje de los conflictos de interés resulta de especial relieve la construcción de sistemas de evaluación de riesgos de integridad (De Michele y Dassen, 2018). En la detección de casos de incumplimiento de normas sobre conflicto de interés, es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018: 226).

Sin duda alguna en la gestión de integridad en las organizaciones los códigos éticos y de conducta son instrumentos esenciales. Los códigos éticos en las organizaciones son herramientas fundamentales en la instrumentalización de la ética. Algunos autores sostienen que han de ser revisados cada tres años (González Esteban, 2007), o en todo caso han de ser entendidos dinámicamente, lo que exige su revisión periódica. Entre otros elementos es esencial que contengan (2007): definición de principios; compromiso con los valores que desarrollan estos principios; compromisos concretos. Otros autores señalan también como elementos (García-Marzá, 2017, pág. 272): los valores de la organización (su carácter); los compromisos y apuestas de la organización; la conducta: obligaciones; el cumplimiento: comités de ética; la comunicación: línea ética. Sus contenidos básicos pueden sintetizarse en (Villoria Mendieta, 2018, pag.100): valores y principios –que en ocasiones se tratan de modo diferenciado y en otras no; normas de conducta –con mayor o menor precisión y detalle;

y sistemas de control y seguimiento –pieza clave para que los códigos puedan servir. Entre estos hay varias opciones (Villoria Mendieta, 2000, pág.181), como comisiones, comités de ética, siendo central que se les otorgue capacidad de investigación, para llamar a declarar, y se les autorice a generar opiniones, advertencias y recomendaciones. Los códigos pueden ser puramente orientativos o pueden ser normativos, comportando sanciones (Villoria Mendieta, 2000).

El gran problema de los códigos es que por lo común se orientan más a mínimos que a óptimos, además de que para su funcionalidad se haya de reforzar su poder coercitivo (Plant, 2001). En esta dirección es importante comprender que los códigos tienen una función más bien pedagógica que sancionadora, puesto que “no pretenden regular conductas legalmente estipuladas, va de suyo el cumplimiento de la ley y de los reglamentos aplicables a cada actividad del servicio público” (Ausin, 2018, pág. 431). Más bien están orientados “a la generación de confianza y capital social” (Ausin, 2018, pág. 431). Constituyen una especie de *Soft Law*, no apoyados en principios de jerarquía, coherencia y legalidad, sino en criterios de coherencia valorativa (García Rubio, 2012).

Los códigos generan estándares que son fruto de la autorregulación y que implican reglas generales que sirven para guiar la acción, pero no pueden ser una compilación completa de todas las posibles actividades prohibidas o exigidas a los empleados públicos. Además, independientemente de que incorporen algunos mecanismos de detención y sanción, y de que se relacionen y confluyan con normas disciplinarias, deben mantenerse separados de los sistemas disciplinarios; la razón fundamental es que la no observación de algunos estándares no tiene por qué conllevar una infracción disciplinaria, aunque toda sanción disciplinaria sí deba tener una referencia a los códigos éticos en tanto que bases axiológicas que deben guiar la conducta de los servidores públicos y espacio de definición de criterios conformadores del marco disciplinario (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 210-211)

Los códigos establecen declaraciones valorativas que orientan la conducta, definen el carácter de la organización y propician buenas prácticas. Cumplen así una doble función: internamente formalizan valores y criterios de decisión; externamente gestionan la reputación de la organización. En nuestros días los códigos han de ser respuesta a los retos globales (García-Marzá, 2017). Las funciones de los códigos pueden resumirse en cuatro (Ausin, 2018, pág. 432-434):

- Reconocimiento de la dimensión moral del servicio público, refiriendo tanto valores fundamentales (respeto, honestidad, etc.) pero también competencias técnicas. Los códigos introducen reflexividad
- Pedagogía, mediante guías éticas, y desarrollando una triple función: informativa, argumentativa y de aprendizaje
- Protección y prevención, orientando la actividad hacia sus bienes internos frente a las presiones del medio, apostando por la imparcialidad y siendo instrumento de prevención de malas prácticas
- Ejemplaridad, otorgando prestigio a la actividad y condiciones de ejemplaridad pública de la misma

Para que ganen en efectividad es fundamental no reducir los códigos a cumplimiento mecánico de normas. Son tanto más efectivos cuanto más se perciben como adheridos a la cultura organizacional de la empresa (Pérez Riestra, 2010). Para evitar se conviertan en elementos de retórica o en “moralina burocrática” (Ausin, 2018, pág. 434) es conveniente con las siguientes recomendaciones (Ausin, 2018, pág. 435-438):

- Participación: desarrollados desde las propias organizaciones, si bien con asesoramiento externo, se recomienda que participen legos y la ciudadanía en



general. Este requisito de la participación está en consonancia con los requerimientos de la buena gobernanza

- Flexibilidad: han de ser un instrumento que se adapta a las cambiantes circunstancias, lo que exige evaluación y monitoreo constante
- Adhesión: dejar claro a quién afecta y cuál es su fuerza vinculante. Se precisan mecanismos de adhesión, compromisos y responsabilización por los actores
- Canales para denuncias y consultas. Tantos procedimientos, como medios y protocolos. Así también adecuados procesos y sistemas de protección a denunciantes
- Monitorización: sistemas de seguimiento. Comités, comisiones de ética, etc. Han de atender quejas, denuncias, resolver conflictos y dilemas, promover la difusión de la formación, etc.
- Difusión: profundizar en la formación y comprensión de valores, procedimientos, etc., favoreciendo la interiorización de estos. Se pueden usar diversos medios y oportunidades: seminarios, cursos, etc.

En tanto normas o principios guías, los códigos clarifican relaciones, determinan responsabilidades, orientan el trabajo profesional, integran a las personas en un proyecto, potencian la cooperación y regulan conductas (Cortina, 2000, pág.118). Para lo que es importante que los códigos sean (Debeljuh, 2009, pág. 204-206): lo más específicos posibles; públicos; claros, breves y prácticos; revisables; y ejecutables.

Para la elaboración de un código pueden seguirse las siguientes recomendaciones (Villoria Mendieta, 2000, pág.182-184):

- Crear un clima propicio para su elaboración mediante conferencias, foros de sensibilización, documentos internos, artículos de opinión, etc.
- En la redacción, aunque esté encargada una comisión, involucrar a representantes de todas las áreas y categorías.
- Consultar a los afectados a la hora de llevarlo a la práctica, para evitar que se considere un instrumento de moralización.
- Para su éxito, buscar la mayor independencia del comité respecto a los órganos de gobierno.
- Anclarlo con sistemas de orientación y selección de personal.
- Vincularlo a los sistemas de evaluación del rendimiento profesional, tratando de individualizar lo más posible las carreras profesionales.
- Potenciar que sirvan para la reflexión y ayuda al desempeño del cargo.

Una herramienta importante en la generación de buenas prácticas de gobierno de las instituciones y de la función pública en general son los códigos de buen gobierno. Tanto las instituciones concretas, como los estados en sus diversos niveles pueden conformar uno. Para el ámbito iberoamericano se respaldó el *Código iberoamericano de buen gobierno* por la XVI Cumbre Iberoamericana, Uruguay, noviembre de 2006 (CLAD, 2006). Dicho código se inserta, según su propia declaración, en la tradición de búsqueda consensuada de una ética universal y en la tradición de una ética apoyada en el diálogo civilizatorio. Su ámbito de aplicación: presidentes, vicepresidentes, ministros, secretarios de estado, y en general altos cargos del poder ejecutivo. El código establece como principios: el reconocimiento y respeto de la dignidad de la persona, la búsqueda del interés general, la aceptación del gobierno del pueblo y la igualdad política de ciudadanos y pueblos, así como la promoción del Estado de Derecho y la justicia social. Como valores establece: “objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente” (CLAD, 2006: 3) Define como buen gobierno:

“Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CLAD, 2006: 3-4) El código enumera a continuación una serie de reglas, en consonancia con los principios y valores señalados, que están vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública. Respecto al cumplimiento del código los gobiernos firmantes se comprometen a incorporarlo a su derecho interno y al cumplimiento y promoción del mismo.

En términos generales, el buen gobierno de las instituciones públicas precisa instituciones adecuadas, vinculadas a democracias de calidad, el Estado de Derecho y los gobiernos de calidad (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). No existe un consenso absoluto sobre la inteligencia del buen gobierno, sobre su definición normativa (Castel Gayán, 2013), pero sí una suerte de acuerdo que señala que la cultura posburocrática y la insuficiencia de los modelos gerenciales de los años 90, se considera central en una noción intuitiva del mismo la combinación de elementos jurídicos e institucionales con el refuerzo de la ética. Desde el punto de vista jurídico, el buen gobierno aparece como un régimen fragmentado, compuesto por diversidad de normativas y prácticas. Para un adecuado marco normativo sobre el buen gobierno se exige la renovación jurídica de los instrumentos de prevención, control y sanción, y considerar establecer equilibrios que permitan compatibilizar los procesos de control con los elementos decisionales inevitables en un gobierno que asume la responsabilidad de gobernar, lo que supone arriesgar decisiones. Los códigos de buen gobierno son una herramienta que permiten (adaptado de Castel Gayán, 2013): equilibrar transparencia y calidad democrática –una transparencia total puede conllevar pérdida de acción pública; equilibrar control con competencia –para no limitar burocráticamente la dinámica política; en general equilibrar los principios de control y la proactividad política. Sin duda potenciar la transparencia y nuevos espacios de participación son elementos centrales para el buen gobierno.

En términos éticos el buen gobierno puede contemplarse como una propuesta finalista que promueve los siguientes principios (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 343-361): imparcialidad (burocracia y meritocracia); efectividad (gestión para el desarrollo); transparencia (información oportuna y confiable); rendición de cuentas (control institucional, electoral y social); la responsividad y la participación. El buen gobierno potencia el control social y desarrolla mecanismos de equilibrio frente a sectores privilegiados y frente al paternalismo y el elitismo.

Un buen gobierno va de la mano con una buena administración, para la que existen también principios normativos. En el derecho europeo se comprende por buena administración aquella que promueve el bienestar general e integral (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, pág. 260), dirigida sobre valores cívicos y cualidades democráticas, y afirmada en un poder abierto, plural, moderado, equilibrado, realista, eficiente, socialmente atento a la opinión pública, dinámico y orientado al interés general (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, pág. 249)

El interés general, que es el interés de toda la sociedad, de todos los integrantes de la sociedad en cuanto tales, ya no es asumido completa y acabadamente por el poder público, ya no puede ser objeto de definición unilateral por la Administración pública, ya no emana de la cúpula o se presenta ante nosotros en forma de privilegios o prerrogativas sin cuento. Ahora, como consecuencia de la proyección de la directriz participación, médula de la estructuración democrática del Estado, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y

gestionado teniendo presente la multiforme y variada concepción de la realidad, ajena y refractaria a cualquier atisbo de unilateralidad o forma de pensamiento único. (Rodríguez-Arana Muñoz, 2014: 75)

La buena administración se caracteriza por dos dimensiones: la apertura a la realidad y la caracterización de las políticas públicas, guiándose por principios como (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012: 269): juridicidad, servicio objetivo, igualdad de trato, publicidad de la norma, seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima, transparencia y acceso a la información pública, cooperación, responsabilidad, coherencia, relevancia, proporcionalidad, imparcialidad e independencia, celeridad, ética, debido proceso y cooperación.

El buen gobierno y la buena administración contemplados desde la perspectiva de la gobernanza han de orientarse hacia el bien común que puede considerarse como el resultado de evitar conductas extractivas por parte del gobierno y conductas desintegradoras por parte de la sociedad, conformando así una buena gobernanza (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). Son indicadores de la presencia de una buena gobernanza (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 320): respecto al proceso, voz y rendición de cuentas más la estabilidad y la ausencia de violencia; respecto a la capacidad: la efectividad gubernamental y la capacidad regulatoria; y respecto a la ciudadanía e institucionalidad: el estado de derecho y el control de la corrupción. Sumando la dimensión relacional que la administración y el gobierno han de contemplar con la ciudadanía, en el marco de los modelos de gobernanza, se ha de considerar la construcción cívica como elemento central en la edificación de una cultura ética que sea tejido tanto para las instituciones públicas como para el espacio público y la sociedad en general.

De tal modo, la construcción de integridad pública no es algo que compete sólo a las autoridades e instituciones públicas, si bien las mismas han de ser actores clave y ejemplares. El trabajo en sistemas de integridad incluye en su diseño, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente. Buen gobierno en sentido amplio implica buen Estado y buena sociedad [...] Cambiar la cultura cívica es importante, generar las adecuadas preferencias entre la ciudadanía, promover la confianza, construir capital social son actuaciones esenciales [...] También es importante considerar el sector privado, promoviendo el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, estableciendo la responsabilidad criminal de las empresas, sancionando duramente al corruptor y no solamente al corrupto. Desde luego que los partidos y movimientos políticos son también parte esencial en la formulación de una política de integridad global (de la que la integridad en la Administración es solo una parte). Y cómo no, los medios de comunicación deben mantener una política de combate contra la corrupción objetiva y basada en información veraz. (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 321)

Los sistemas nacionales de integridad suponen una consideración integral de las instituciones públicas, las empresas y la sociedad civil (ver figura 2). Cada uno de sus pilares puede evaluarse conforme a tres dimensiones (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 322): la capacidad general de funcionamiento de las instituciones; su gobernabilidad interna –integridad, transparencia y rendición de cuentas; y su contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional.

Figura 2: Pilares de un sistema nacional de integridad



Fuente: Transparencia Internacional España, 2012, pág. 21

### Acerca de la propuesta de enlaces de integridad de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina

El Decreto 650/2019 establece la creación de enlaces de integridad con las siguientes funciones, entre otras: sensibilizar y capacitar; promover el cumplimiento de obligaciones y recomendaciones internacionales y reportar a la oficina anticorrupción los avances. El objetivo es la transversalización de la integridad y la transparencia. Transversalización especialmente relevante si se apuesta por la integración de acciones en el reto que un marco federal supone.

La Oficina Anticorrupción sostiene desde hace unos años la necesidad de superar el enfoque de la lucha contra la corrupción, apostando por la creación de enlaces de integridad como instrumentos para la superación de un enfoque puramente punitivo y avanzar hacia la posibilidad de superar la distancia habitual entre las normativas y la realidad social que las mismas buscan regular. Para cristalizar la integridad se impulsan los enlaces de integridad, no pensados como cargos burocráticos, sino como unidades o áreas de integridad y transparencia (Oficina Anticorrupción, 2020) cuyos objetivos son: crear y organizar prácticas de transparencia, incrustadas en los procesos de gestión, colaborativamente con diversos interlocutores, mejorando la coordinación y generando reportes de consultas. El objetivo es la institucionalización de la integridad, para lo que recomienda que en los diversos organismos públicos, y en los diferentes niveles de estado, se creen responsables de integridad, bien generando un área específica -si el tamaño del organismo lo amerita-, bien otorgando la función al área pertinente (por ejemplo el área de recursos humanos). Estos equipos de integridad tendrán un enfoque multidisciplinar y además de las competencias técnicas y de liderazgo, se buscará como fundamental la destreza para la coordinación entre organismos.

La creación de enlaces de integridad permite generar redes de trabajo coordinado entre instituciones y niveles de gobierno, tanto para desarrollar acciones contra actos indebidos como para prevenir, mediante la identificación de riesgos de integridad. Las redes de integridad se conforman como un entramado de organismos de control especializados. La clave es siempre la coordinación y la cooperación interjurisdiccional. Se trata, con la creación de esos enlaces de integridad, de reforzar el trabajo que ya se viene haciendo desde ámbitos como el Consejo Federal para la Transparencia o el Foro permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción.

Un ejemplo para considerar en la creación de estas redes de integridad es el caso del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno. Un sistema que funciona (Ausin, 2020) en los tres niveles de gobierno -autonómico, foral y local- mediante tres características sistémicas -sistema evolutivo, descentralizado y con unidades

independientes-, sobre la base de tres principios éticos -interés general, respeto y apertura, eficacia y buenos resultados-, y desarrollando tres estrategias -transparencia y rendición de cuentas, implicación política y apertura ética.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014) *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ausín, T. (2011). “Ética en las Administraciones”. *Eunomía. Revista de cultura de la legalidad* (1), p. 141-147. Madrid: Universidad Carlos III
- Ausín, T. (2018) “Tomarse en serio los códigos de ética pública”. Rodríguez Alba, J., y Lariguet, G. G. (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Ausín, T. (2020) “Las experiencias del País Vasco”. *Revista Tiempo de Derechos*, N° 27, pp. 90-97. Disponible: [https://issuu.com/tiempodederechos/docs/tdd\\_27\\_baja/8?ff](https://issuu.com/tiempodederechos/docs/tdd_27_baja/8?ff)
- Blackburn, P. (2006) *La Ética. Fundamentos y problemáticas contemporáneas*. México: FCE
- Caldera Ortega, A. R. (2012) *De la Administración Pública a las Políticas Públicas*. México: Porrúa
- Castel Gayan, S. (2013) “Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad, Aragón*, N° 6, 168-182
- CLAD (2006) “Código iberoamericano de buen gobierno”. [versión PDF] CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo < <https://www.clad.org/> > [consultado 5 febrero 2019]
- Cooper, T. L. (ed.) (2001) *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Cortina, A. (1992) *Ética mínima*. Madrid: Tecnos
- Cortina, A. (2000) *Ética de la empresa*. Madrid: Trotta
- De Michele, R., y Dassen, N. (2018) *Conflicto de intereses. Desafíos y oportunidades para implementar marcos efectivos de prevención y control*. Washington: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/conflicto-de-intereses-desafios-y-oportunidades-para-implementar-un-sistema-efectivo>
- Debeljuh, P. (2009) *Ética empresarial en el núcleo de la estrategia corporativa*. (2 reimpresión) Buenos Aires: Cengage Learning,
- Diego Bautista, O. (2007) *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. (Tesis doctoral) Universidad Complutense de Madrid.
- Etkin, J. (2007) *Capital social y valores en la organización sustentable: el deber ser, poder hacer y la voluntad creativa*. Buenos Aires: Granica
- Etkin, J. (2012) *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas*. Buenos Aires: Cengage Learning
- García Rubio, M. P. (2012) “RSE y autorregulación. Los códigos de conducta y las fuentes del derecho”. *Boletín del Ministerio de Justicia*, Madrid Año 66, N° 2141, 2-14.
- García-Marzá, D. (2017) “De los códigos a las auditorías éticas: una infraestructura ética para la comunicación de la responsabilidad social”. *El profesional de la información*, Barcelona, v. 26, n°2, 268-276.
- González Esteban, E. (2007) “La teoría de los stakeholders. Un puente para el desarrollo práctico de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa”. *Veritas. Revista de Filosofía y Teología*, Valparaíso, vol. II, núm. 17, 205-224.
- González García, J. M. (1989) *La máquina burocrática: afinidades electivas Weber-Kafka*. Madrid: Antonio Machado
- Hortal, A. (2002) *Ética general de las profesiones*. Bilbao: Descleé de Brower
- Jiménez Asensio, R. (27/07/2020) “Gobernanza ética e integridad institucional”. *La mirada institucional* [Blog de Rafael Jiménez Asensio] Url: <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/27/gobernanza-etica-e-integridad-institucional/?blogsub=confirming#subscribe-blog>
- Malem Seña, J. (2017) *Pobreza, corrupción e (in)seguridad*. Barcelona: Marcial Pons.
- Merino Amand, F. J. (2013) *El reconocimiento como fundamento de una ética de la función pública. Un marco para su aplicación en las organizaciones públicas* (tesis doctoral) Universidad de Valencia.
- Muguerza, J. (2009) “Ética pública, derechos humanos y cosmopolitismo”. Gómez, C. y Muguerza, J. (ed.) *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la Ética*. (2º reimpresión) Madrid: Alianza Universidad

- OCDE (2018) *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París. DOI:<https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>
- OECD (2020) *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishers, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac221-es>
- Oficina Anticorrupcion (2020) *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales* [documento PDF] Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf>
- Pérez Riestra, R. N. (2010) *El comportamiento moral en las organizaciones: una perspectiva desde la ética de la empresa* (Tesis de doctorado) Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Pinazo, J. (2015) “Gobierno abierto: burocracia y re-racionalización político administrativa” Cotino Hueso, L., Sauquillo Orozco, J. J. y Corredoira Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto*. Madrid: UCM. [versión PDF] Madrid: UCM < <https://eprints.ucm.es/35859/>>
- Plant, J. F. (2001) “Codes of Ethics”. Cooper, T. L. (ed) *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc,
- Rodríguez Alba, J. (2018) “Competencias éticas para el gobierno abierto y la administración relacional”. Rodríguez Alba, J. y Lariguet, G. (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Rodríguez Alba, J. (2019) *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina* [Tesis doctoral] UNED
- Rodríguez Alba, J. (2020) “La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre casos argentinos”. En Vilcher, D. (coordinadora) *Códigos y preceptos éticos*. México: INAP, pp. 157-190. Disponible: <https://www.inap.mx/portal/2020/epvii.pdf>
- Rodríguez Alba, J., y Lariguet, G. (comp.) (2018) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2012) “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, La Coruña, N° 16: pp. 247-274.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2014) “Caracterización constitucional de la ética pública (especial referencia al marco constitucional español)”. En *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Curitiba, Vol. 1, N° 1: pp. 67-80.
- Rosanvallon, P. (2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial
- Rothstein, B. y Holmberg, S. (2014) “Correlates of Corruption” [versión en PDF] QOF (The Quality of Government Institute) Department of Political Science University of Gothenburg <https://qog.pol.gu.se>
- Transparencia Internacional (2012) *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*. Valencia: Tiran lo Blanc. Disponible en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco\\_integral\\_intitucional\\_en\\_spain\\_informe\\_completo.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco_integral_intitucional_en_spain_informe_completo.pdf)
- Villoria Mendieta, M. (2000) *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos
- Villoria Mendieta, M. (2011) “Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada”. *Encuentros multidisciplinares*, Madrid, Vol. 13, N° 39: pp. 19-28
- Villoria Mendieta, M. (2018) “Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno”. Rodríguez Alba, J. y Lariguet, G. (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Villoria Mendieta, M., e Izquierdo Sánchez, I. (2018) *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: INAP-Tecnos
- Villoria Mendieta, M. (2007) “Ética posconvencional e instituciones del servicio público”. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, Madrid, N° 117: pp. 109-142. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266806>
- Weber, M. (1992) *Economía y sociedad*. (1ª reimpresión argentina) Argentina: Fondo de Cultura Económica
- Weber, M. (2004) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial

### **SECCIÓN III.**

## **Federalismo, Descentralización y Desconcentración**





# Política, federalismo y descentralización. Claves para el análisis de las políticas de pandemia en Argentina

Aimé Aminahuel

## Introducción

En nuestro país, las palabras “federalismo” y “descentralización” poseen una amplitud semántica destacada que responde a factores de origen histórico, político y académico. El abanico semántico se correlaciona, también, con las críticas que, desde las corrientes más tradicionales, críticas, occidentales u ortodoxas se han hecho sobre el tema para su abordaje aquí en Argentina. Pese a la existencia de estudios en una variada muestra de autores, resulta paradójico que, en los análisis sobre federalismo a nivel nacional, esté ausente o sea mucho menor la existencia de estudios cuya perspectiva se oriente al análisis de la estructura institucional, en relación a los impactos en las burocracias y administraciones públicas provinciales (Vaca y Cao, 2017; Cravacuore, 2007), a la vez que, en los abordajes sobre descentralización, se observa una reiteración de los clásicos de principios de siglo XXI, descuidando los alcances y desarrollos actuales de las administraciones provinciales y especialmente en las municipales, luego de treinta años de reforma (Aminahuel, Lapasini y Buján, 2018).

En este artículo retomamos ambos conceptos en sus dimensiones jurídico, política e histórica, porque permiten explicar más acabadamente la ejecución eficaz de las políticas públicas de pandemia en Argentina; especialmente, las que se implementaron luego de la declaración de cuarentena en todo el territorio nacional. El supuesto que se desarrolla a lo largo del escrito es que la coordinación y territorialización de políticas de pandemia, se vio favorecida por la centralización en la toma de decisiones y la descentralización eficaz de las acciones estatales en las provincias y municipios, características posibles por el sistema de coordinación intergubernamental-vertical, por las funciones y competencias provinciales y municipales, y por las características de la distribución territorial del poder en los ámbitos subnacionales de Argentina, no obstante ello, las definiciones políticas del Ejecutivo Nacional fueron claves en razón de las dificultades prácticas del federalismo en el país.

Así, la primera parte del artículo se desarrolla a partir de una revisión teórica sobre la literatura tradicional del tema, los alcances del federalismo y la descentralización de los noventa en Argentina, y, sobre el final, se avanza en analizar por qué el Estado Argentino implementó las medidas más trascendentales en el contexto de pandemia mundial de manera coordinada; se argumenta que la descentralización y el federalismo funcionaron como dos factores clave en la estrategia de gestión del gobierno nacional para enfrentar los desafíos que implicó la pandemia. El análisis se enfoca en observar la importancia de los entramados institucionales -y de poder- que convergen y configuran los modos en que se desarrolla la política nacional en contextos de crisis. No obstante, la importancia de las definiciones políticas por parte del

Ejecutivo Nacional recobra prioridad en el análisis producto de las dificultades prácticas del fenómeno federal en Argentina.

### **Historia y política en la arquitectura institucional nacional: debates sobre federalismo**

El federalismo como sistema político es una forma de organización que implica la imbricación entre diferentes niveles estatales. Esta estructura organizacional, surge producto de la necesidad histórica, política y económica de trabajar conjuntamente entre diversas unidades federativas; en este sentido, el federalismo como sistema pone el acento desde sus orígenes en la asociación de colectivos sociales y gobiernos (Vaca y Cao, 2017). Así, históricamente los países federales tienen, por definición, al menos dos niveles de administración pública “uno que encarna la soberanía nacional y otro que, sobre diferentes recortes territoriales, expresa los intereses y objetivos de los miembros subnacionales del pacto federal” (Vaca y Cao, 2017, p. 7). En Argentina en particular, varios historiadores afirman que el federalismo encuentra sus orígenes en el sistema socio-político heredado del régimen colonial, en donde los “cabildos” materializaban los espacios de representación de las provincias (Granato, 2015; Segreti, 1995). No obstante, la explicación histórica, lo cierto es que el federalismo argentino significó, principalmente, una forma política consensuada de resolver los conflictos interprovinciales y regionales que respondían a las desigualdades económicas y diversidades sociales de los estados subnacionales que integraban e integran el territorio nacional.

Desde una dimensión de la historia de la economía política nacional, podríamos sintetizar que los debates sobre federalismo surgen en nuestro país luego de las guerras interprovinciales que se gestaron desde 1810 hasta 1830; período de conflicto en el que se debatió, -principalmente- sobre el control del único puerto internacional del país, sobre sus ingresos de aduana y sobre la navegación de los ríos internos (Chiaramonte, 1997). Tales intereses, configuraron los debates institucionales que se gestaron entre las provincias para lograr resolver el nuevo esquema organizacional, en donde la elite porteña se posicionaba a favor de un sistema unitario centralizado que consolidara su monopolio fiscal en el país, mientras que las Provincias Unidas bregaban por un sistema federal que les otorgara autonomía para la definición de sus políticas comerciales y fiscales. A partir de allí, se sucederían una serie de hitos nacionales que conforman la historia contemporánea del pensamiento federal en el país: la firma del Pacto Federal, la Constitución de la Confederación Argentina -sin Buenos Aires-, en 1853, de allí a la primera versión normativa de federalismo en el país<sup>1</sup>, el repliegue de la Confederación, la nueva Constitución Nacional, la Batalla de Pavón (1862) y la victoria del unitarismo porteño comandado por Bartolomé Mitre. Éste, se transformó en el primer presidente de la Argentina unificada y a partir de allí, desde el periodo que va de 1862 hasta 1983, se suceden diversas disputas entre las provincias, la ciudad de Buenos Aires (C.A.B.A) y la Nación. Ésta última con un poder significativo expresado en la potestad para la intervención federal de provincias y, en el caso de C.A.B.A<sup>2</sup>, con atributos fiscales y financieros que la favorecían, en desmedro de otros Estados subnacionales (Granato, 2015). A partir de los avatares históricos, el federalismo en nuestro país se fue consolidando como una corriente de pensamiento político que desborda las nociones tradicionales vinculadas a los estudios académicos sobre federalismo fiscal, federalismo jurídico, o políticas públicas federales.

---

<sup>1</sup> Nos referimos a la Constitución de 1853.

<sup>2</sup> Denominación adoptada desde 1994, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En Argentina, dentro del federalismo confluyen una serie de principios ideológicos que responden a la historia política nacional y a la disputa encarnada en el imaginario social entre el interior y Buenos Aires, las provincias y la capital, etc. En este sentido, algunos autores sostienen que existe lo que se denomina un *federalismo* formal o jurídico, y un federalismo político o real. En el primero, los análisis se circunscriben a la descripción de las relaciones jurídicas en la estructura federal argentina entre los gobiernos provinciales, el gobierno federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos municipales autónomos, y a los aspectos fiscales.

Autores del campo del derecho como Bidart Campos (2006) describen, en este sentido, al federalismo argentino a partir de las relaciones formales de la estructura federal argentina, las cuales son específicamente de subordinación, en razón de la cual los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal; de participación, ya que se concede cierto espacio de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores; y de coordinación, porque las competencias federales y provinciales se encuentran delimitadas mediante una distribución o un reparto.

De acuerdo con lo descripto, hasta aquí queda claro que las provincias en Argentina no pueden invadir los campos de competencia federal, ni contraponer o derogar normas federales de mayor jerarquía. En este sentido, el federalismo en nuestro país se describe con mayor profundidad a partir de caracterizar como protagonistas al Estado Nacional y a su relación con las provincias, sin embargo, a partir de la Reforma Constitucional de 1994 emerge o se institucionaliza un nuevo actor político en el entramado nacional: los Municipios. Los artículos N°5 y 123 de la Constitución Nacional reconocen y clarifican la condición de los Municipios: “cada provincia dicta su propia constitución, (...) asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero”. Dentro de la declarada autonomía de los Municipios, está prevista la competencia institucional: la potestad de los Municipios de dictarse su propia Carta Orgánica por medio de una convención convocada al efecto, la competencia política: que se expresa en la capacidad de nominar a sus autoridades y regirse por ellas, la potestad administrativa: es decir, la autorización para gestionar y organizar los intereses, servicios y obras locales, y la capacidad económica-financiera: que comprende la habilitación para diseñar su modelo rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios y la inversión de los mismos (Granato, 2015).

En la actualidad, en términos estrictamente formales y pese a que ya han pasado más de 25 años de la institucionalización del régimen municipal, todavía existen provincias que no reconocen en sus Constituciones la autonomía de los Municipios que integran sus jurisdicciones; entre ellas se encuentran la Provincia de Buenos Aires, de Mendoza y Santa Fe. No obstante ello, y traspasando las fronteras de los análisis estrictamente jurídicos, cabría preguntarse cuál es la realidad específica del federalismo político, es decir, la vida cotidiana de los gobiernos locales en nuestro país y las particularidades prácticas del federalismo y la descentralización, a 30 años del proceso de Reforma de Estado.

### **Los alcances de la descentralización municipal de los ochenta y noventa**

La literatura académica especializada sobre los gobiernos locales en Argentina tuvo su auge a finales de la década de los noventa con la aparición de novedosas corrientes y enfoques sobre el desarrollo local y el municipalismo (Albuquerque, 2000; Boisier, 2001; García Delgado, 1997; Iturburu, 2000; María Hernández, 1996; Vázquez y

Madoery, 2000) que problematizaron sobre los territorios de pequeña escala y su relación con las nuevas dinámicas del capitalismo global, pero también con las transformaciones de la nuestra estructura institucional doméstica, que adoptó la Argentina luego de 1) el fallo Rivademar contra la Municipalidad de Rosario que sentó un precedente en materia Municipal<sup>3</sup>, 2) con la Ley de Reforma del Estado de 1989 que otorgó mayores funciones de facto a los Municipios, y 3) con la Reforma Constitucional y las reformas Constitucionales Provinciales que acabaron por institucionalizar a los Municipios como sujetos de naturaleza política.

En lo que refiere al campo de lo académico, en los estudios específicos sobre municipalismo y desarrollo local en Argentina, la primera corriente se desarrolló al calor de los debates constitucionales que devinieron de la descentralización a principios de los noventa, y por ello estuvo signada por los enfoques jurídicos en torno a las autonomías municipales. Allí se destacan estudios de juristas y administrativistas que reivindican la importancia del fenómeno en términos constitucionales, a la vez que se enfocan en analizar las tensiones jurídicas y organizacionales que provocaron en los Municipios las nuevas atribuciones y competencias. En cambio, la perspectiva del desarrollo local o desarrollo territorial como se comprende en la actualidad, son estudios que emergen de los enfoques críticos del desarrollo económico tradicional, y florecen con mayor fuerza a finales de la década de los noventa y principios de los dos mil. Allí, numerosos autores coinciden que la tensión entre lo local y lo global (Boisier, 2001), promovió una dialéctica que colocó en el centro del debate a los entramados territoriales de menor escala. Esto se debió a que el Estado Nacional descentralizó funciones a niveles inferiores de gobierno; en consecuencia, los estados subnacionales debieron hacerse cargo de nuevas ocupaciones y también de mediar con el capital privado, transnacional que se asentaba en sus territorios de competencia. Asimismo, la asunción de nuevas funciones se realizó sin la correspondiente transferencia de recursos de la Nación a los Municipios, por lo que, según Altschuler y Casalis (2006), luego de la segunda mitad de la década de los noventa, este fenómeno implicó una “municipalización de la crisis”. En la misma línea, Daniel Cravacuore (2007) sostiene que, en Argentina, el proceso de descentralización de funciones del Estado-Nación no se realizó en beneficio de los estados locales, sino de las provincias, obteniendo estas una mayor cantidad de atribuciones, competencias, pero, sobre todo, capacidad de tributación.

Según Cohen y Peterson (1996) la descentralización municipal en América Latina se manifestó de diversas maneras, pero se pueden identificar con claridad cuatro patrones comunes: descentralización en términos espaciales, en términos de mercado, en términos políticos y administrativos. En ese marco, Argentina experimentó, principalmente, la descentralización en términos de mercado (impulsar el traspaso de determinados servicios hacia el sector privado), en términos políticos (se propuso una distribución del poder más orientada hacia las comunidades locales), y en términos administrativos, ya que se transfirieron competencias y capacidades decisionales a los gobiernos locales, aunque no fue así en términos de recursos.

---

<sup>3</sup> El precedente “Rivademar”, implicó la consagración del municipio como un sujeto de naturaleza política, al que se le debe reconocer un razonable marco de potestades y competencias, en aras de la satisfacción de las necesidades de la comunidad local. Este importante pronunciamiento jurídico, constituyó un insumo ineludible para la consagración de la cláusula de la Autonomía Municipal en el art. 123 de la Constitución Nacional. Este artículo, vino a complementar la referencia contenida en el artículo 5.

De acuerdo con ello, las localidades pequeñas de la Argentina, que anteriormente se ocupaban principalmente del “alumbrado, barrido y limpieza” (ABL), de obras y servicios públicos, o de la regulación de actividades en el territorio de competencia, comenzaron a hacerse cargo de numerosas problemáticas y dimensiones de lo social-comunitario tales como el desempleo, la pobreza, la seguridad ciudadana, aguas y cloacas, el medioambiente, la defensa al consumidor, la participación ciudadana o la deserción estudiantil, entre otras. En resumidas cuentas, los gobiernos de escala local se configuraron como la “primer cara visible del Estado”, a la vez que funcionaron como los primeros filtros a la crisis que se desató en el 2001 en nuestro país, ello a pesar de que, como se mencionó, poseían y poseen escasas atribuciones en cuanto a su capacidad de tributar, aunque una mayor autonomía administrativa-legal y funciones de las cuales hacerse cargo.

En la actualidad existen estudios (Cravacuore, 2017) que describen la relación entre Estado Nacional y los Estados locales en los últimos años en América Latina, caracterizando a la coyuntura como una etapa de “recentralización”, en donde varios gobiernos nacionales de la región, principalmente en el periodo que va de 2005 hasta 2013/14, asumen un control mayor en lo que refiere a la centralización de recursos, a la vez que se vinculan con los gobiernos locales de manera directa a través de diferentes mecanismos fiscales. Ello se explica, en primera instancia, por la presencia de partidos gobernantes con fuerte territorialidad y marcados liderazgos.

En Argentina en particular, en los últimos años se suscitaron una serie de debates en donde representantes de la alianza Cambiemos criticaban las transferencias “arbitrarias” del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hacia determinados Municipios (Cao y Vaca, 2017). Siguiendo los argumentos críticos, estas transferencias se realizaban producto de los diversos conflictos entre los liderazgos provinciales y el poder político nacional. En ese sentido, el gobierno nacional profundizó sus relaciones políticas con los Municipios a partir de transferencias no automáticas<sup>4</sup> o de generar múltiples programas y políticas orientadas específicamente a la actividad Municipal en donde el Estado Nacional direccionaba fondos a aquellos gobiernos locales con los que compartía afinidad partidaria.

No obstante lo expuesto, esta particularidad que permite la estructura fiscal del federalismo argentino, se observó con mayor claridad en el contexto del gobierno de la alianza Cambiemos. Un artículo reciente de Horacio Cao y Ángel Vaca (2019) basado en el análisis de los datos del Ministerio de Hacienda de la Nación, demuestra que, desde el 2016 hasta el 2018, se observó un aumento exorbitante de transferencias presupuestarias desde el Estado Nacional hacia la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, ambos distritos, del mismo color político del gobierno nacional de turno; aumento que, según los autores, representa una arbitrariedad sin precedentes en la historia moderna del país.

## **La pandemia y la estrategia nacional**

La pandemia trajo consigo numerosos debates que invadieron las redes sociales a través de conferencias virtuales y sincrónicas de las que participaron una muestra variada de intelectuales y académicos especializados. Entre las temáticas de mayor relevancia que se debatieron en nuestro país, podemos mencionar: las capacidades estatales

---

<sup>4</sup> Las transferencias no automáticas, o mejor conocidas como transferencias presupuestarias, por su parte, si bien son menores que las anteriores y tienen un carácter más coyuntural -remite generalmente a fondos que envía la Nación para el despliegue de políticas públicas específicas- tienen un enorme impacto en la gestión cotidiana en el territorio y en el posicionamiento de los gobernadores frente al presidente.

provinciales para enfrentar la pandemia, la economía nacional y las economías regionales, la educación, la comunicación en los territorios, las políticas de prevención, el rol de las organizaciones sociales en la coyuntura, los sistemas de salud y los corredores sanitarios, etc. En todos los ejes temáticos, subyace un tópico central que atraviesa de manera transversal la política argentina, y este es: el federalismo. Cada definición política en contexto de crisis debió ser observada desde la óptica de las diversas realidades provinciales y locales que traman el territorio nacional. La urgencia de abordar el contexto en materia de políticas públicas de pandemia debió enfrentarse desde su multicausalidad y multidimensionalidad, ya que el desarrollo y expansión del virus, puso en evidencia la alteridad regional y sus múltiples consecuencias en el plano de las desigualdades territoriales en materia de acceso a la salud y las diferencias entre las economías locales y regionales.

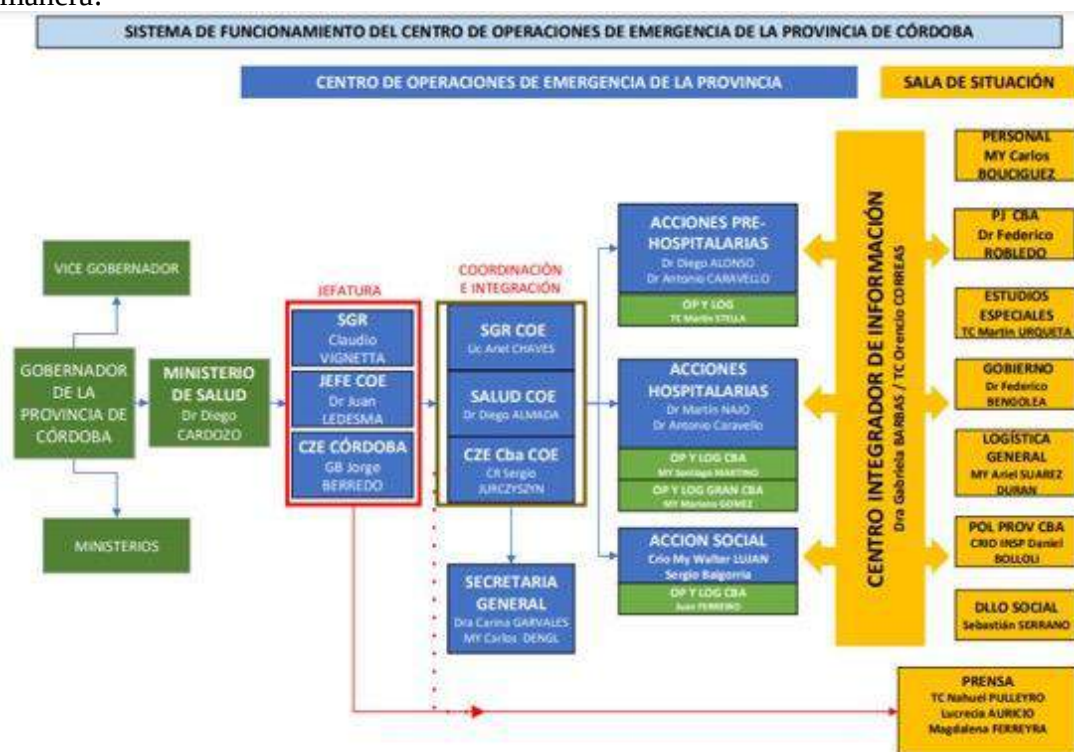
En este sentido, la primera medida anunciada por Alberto Fernández tuvo gran trascendencia nacional, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) implementado en los primeros días de circulación del virus en el país, significó una apuesta importante en términos políticos y tuvo como correlato, la articulación inicial entre las provincias, los gobiernos locales y la Nación. Así, esta primera medida implementada mediante DNU, el 19 de marzo del 2020<sup>5</sup>, estuvo acompañada de una serie de políticas que territorializaron la estrategia nacional de combate contra el virus: la creación de los COE Provinciales y Municipales y su vinculación directa con el COE Nacional, además de la estructuración de los corredores sanitarios. Por ejemplo, el siguiente gráfico (1) extraído de la página oficial de la Provincia de Córdoba muestra la configuración de los COE regionales en la provincia que, por Resolución Ministerial N°311 del Ministerio de Salud de Córdoba, determina la creación de seis Coordinaciones Regionales que centralizan la información y configuran las acciones de los COE Municipales:



Extraído de la página oficial del Gobierno de la Provincia de Córdoba  
<https://www.cba.gov.ar/coe/>

<sup>5</sup> Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

Por otro lado, el Sistema de Funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia (COE en adelante) de la Provincia de Córdoba, se estructura de la siguiente manera:



Extraído de la página oficial de la Provincia de Córdoba <https://www.cba.gov.ar/coe/>

Todas las provincias, como el caso de la de Córdoba, configuraron sus COE de manera similar y de acuerdo a las particularidades de la geografía urbana y rural, de las estructuras sanitarias presentes en el territorio provincial y de las características administrativas internas de cada Provincia. En este sentido, en las páginas oficiales del Estado Nacional y de las Provincias, como así también, de algunos Municipios<sup>6</sup>, se habilitaron secciones particulares destinadas a información específica en torno a los COE, a los decretos nacionales y a las resoluciones ministeriales provinciales vinculadas al combate contra el COVID-19, como así también, a su correlato en las ordenanzas de carácter local.

De acuerdo con este primer ejemplo, cabe aquí la reflexión sobre por qué o cómo Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos que también poseen regímenes federales como Brasil o México, logró implementar en una primera etapa de manera más coordinada sus políticas de pandemia. Este interrogante no es novedoso, ya existen estudios que apuntan a responderlo a partir de observar las particularidades del sistema fiscal en términos comparados y destacan que, en nuestro país, el poder fiscal de los estados subnacionales es menor en comparación a otros países federales de la región (Giraudy, Niedzwiecki y Pribble, 2020). La lectura inicial es correcta, puesto que, como venimos describiendo, el proceso de descentralización en Argentina habilitó un sinnúmero de funciones a Provincias y Municipios, pero imposibilitó, principalmente a los Municipios, poder tributar en algunas materias específicas que hacen al desarrollo de su proyecto local. Asimismo, habilitó una codependencia jerárquica entre Provincias-Nación, y Municipios-Provincias que, necesariamente en un contexto de crisis, implica

<sup>6</sup> En el caso de los Municipios, en general se llevó adelante la comunicación por medio de canales como las redes sociales.

una coordinación. Así, el Estado Nacional en Argentina al ser el presupuesto de mayor escala puede ejercer, de manera informal, un fuerte dominio sobre aquellos gobiernos subnacionales con menores recursos y, por lo tanto, tiene la capacidad de disuadir o inducir a las gobernaciones a actuar de determinada manera, y las gobernaciones pueden inducir a los Municipios de la misma forma.

Este primer acercamiento, permite explicar cierta coordinación de acciones, no obstante, es una de las causas que intentan acercarse al interrogante, puesto que, si sólo de cuestiones fiscales se tratara, los sistemas unitarios -como es el caso de Chile- hubiesen sido más eficaces en la coordinación centralizada de políticas de pandemia y no fue el caso<sup>7</sup>.

Otra explicación complementaria que proponemos intenta problematizar desde una dimensión política: cuáles son las características que se potencian en nuestro sistema federal cuando en el poder nacional hay un gobierno cuya perspectiva se orienta a diseñar políticas de redistribución de riquezas entre territorios y clases; es decir, cuando el federalismo se sustenta en una lógica solidaria de coordinación de acciones y no de competencias entre estados subnacionales por obtener recursos.

Un claro ejemplo de ello fue el gobierno de la Alianza Cambiemos, en donde el Estado Nacional realizó transferencias presupuestarias a gobiernos provinciales y locales afines, a la vez que, cambió las reglas del financiamiento subnacional mediante el decreto 194/2016. De esa manera se incrementó en un 168% los ingresos por coparticipación del distrito más rico del país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En simultáneo, hubo provincias que fueron “castigadas” de acuerdo con los registros de transferencias presupuestarias, entre las que se pueden nombrar: Salta, Santiago del Estero, Tucumán (Cao y Vaca, 2017). En este contexto, la lógica que primó fue la de competencia entre estados subnacionales por la obtención de recursos de la Nación, lo que en los hechos implicó un disciplinamiento a aquellas provincias cuyos gobernadores representaban liderazgos opositores al gobierno nacional, como fue el caso de la provincia de Santa Cruz<sup>8</sup>. Así, durante la gestión de la alianza Cambiemos, las características fiscales del federalismo argentino implicaron un elemento de profundización del modelo neoliberal de gestión.

Por otro lado, en la administración actual en cambio, se puede observar una clara orientación hacia políticas de redistribución de riquezas entre territorios y clases sociales. Un informe del Centro de Estudios de Economía Política Argentina (CEPA, 2019), describe las acciones del gobierno de Alberto Fernández, como un “giro de 180° en materia de políticas económicas”. Entre las políticas que se destacan se encuentran: la Ley de Solidaridad y Reactivación Productiva, el congelamiento de tarifas, la implementación de una Tarjeta Alimentaria para beneficiarios de planes sociales, la moratoria para Pymes, un bono para los beneficiarios de planes y programas sociales, como así también, para jubiladas y jubilados, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), etc. Las políticas mencionadas, entre otras, implican en la práctica la circulación de excedentes en los territorios de base, lo que permite una capacidad económica mínima garantizada para los sectores más vulnerables en contexto de crisis. Asimismo, estas transferencias se implementaron a la par de una recomposición en las transferencias presupuestarias y de capital, principalmente en lo que refiere a obra pública para enfrentar la pandemia.

---

<sup>7</sup> En una conferencia reciente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 2020), la Dra. Julieta Suarez Cao, afirma, a partir de un abordaje comparado, que Argentina resultó claramente más eficaz para implementar políticas de pandemia.

<sup>8</sup> Para más información ver: Premici, S. (23 de abril, 2017). El ahogo macrista a Santa Cruz. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/33525-el-ahogo-macrista-a-santa-cruz>.



De esta manera, la coordinación entre Municipios, Provincias y Nación en contexto de crisis, se generó a partir de un acuerdo que excede, al menos de lo que se observa en términos presupuestarios, las lógicas de disputa partidaria. Este fenómeno reciente permitió una articulación de acciones más allá de las características estructurales del modelo tributario y fiscal en Argentina (las dificultades que presenta el modelo de coparticipación) o la discrecionalidad en las transferencias presupuestarias; en este sentido, lo que anteriormente representó una dificultad en el marco de un gobierno neoliberal, nos referimos a las transferencias presupuestarias, en el marco de un gobierno de corte redistribucionista implicó, en la práctica, la acción coordinada y eficaz de acciones, y el reforzamiento presupuestario para aquellos territorios que requerían de ayuda inmediata del Estado Nacional para enfrentar los desafíos de la pandemia, principalmente en materia de obra pública e insumos médicos.

### **Consideraciones finales**

Lo hasta aquí descripto implicó un primer acercamiento a debates recientes en torno al modelo de descentralización federal en Argentina frente a contextos de crisis. El debate, que atraviesa múltiples discursos contemporáneos, implica la reconceptualización del federalismo a la luz de dos administraciones recientes. Es a partir del abordaje superficial de lo que implicó la gestión Cambiemos y de lo que se observa de las principales acciones del gobierno de Alberto Fernández, que se pueden analizar las bondades y los desafíos del modelo federal argentino:

- En primer lugar, la estructura de relación del gobierno nacional para con las demás unidades federativas se caracteriza por las transferencias financieras que implican disputas de poder. Estas transferencias, propias del modelo tributario y fiscal heredado de la década de los ochenta, pueden darse en dos formas -entre las más destacadas-: 1) Mediante transferencias automáticas -que remiten a fondos obtenidos a partir potestades tributarias compartidas-, y en donde se destaca por su peso específico, el sistema de coparticipación. Y 2) las transferencias no automáticas o transferencias presupuestarias, abordadas en este artículo y que, por su parte, si bien son menores que las anteriores y tienen un carácter coyuntural, generalmente son fondos que envía la Nación para el despliegue de políticas públicas específicas, y en ese marco, tienen un enorme impacto en la gestión cotidiana en los territorios principalmente locales, y en el posicionamiento de las y los gobernadores frente al presidente.

- En segundo lugar y, anclado a lo anterior, esta lógica de funcionamiento de la estructura financiera federal, en la práctica conlleva a una gran capacidad de disciplinamiento presupuestario que tiene el Estado Nacional para con los Estados subnacionales. Ello puede devenir en un elemento a favor o en contra para el desarrollo armónico y equilibrado de las provincias y los Municipios, particularmente de acuerdo a la orientación política del gobierno nacional: o bien implica una capacidad -margen de maniobra- redistribucionista del gobierno nacional en favor de aquellos territorios que así lo requieren. O bien implica una discrecionalidad para favorecer aquellos distritos que electoralmente resultan beneficiosos al gobierno nacional de turno.

- Finalmente, un tercer elemento que se destaca y se desprende de los dos anteriores, es que la eficacia de las acciones iniciales para enfrentar la pandemia por parte de Alberto Fernández, se podrían explicar principalmente, por las definiciones ideológicas y las decisiones políticas de su gobierno de corte

redistribucioncita: lo que llevó a un aprovechamiento de las características del sistema federal argentino.

En este sentido, se puede concluir que aquellos gobiernos que conceptualizan en términos solidarios la lógica federal argentina, se pueden construir mayores consensos políticos en contextos de crisis para así, enfrentar los desafíos de las desigualdades territoriales que coloca en evidencia el fenómeno de la pandemia.

## Bibliografía:

- Albuquerque, F. (2000). La importancia del enfoque del desarrollo económico local”, en Vázquez Barquero y Madoery (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens.
- Aminahuel, A. Lapasini, C. y Buján, F. (2018). Una cartografía del territorio Cordobés, características de los gobiernos locales: el Mapeo Político Institucional de Córdoba 2016-2017. En Bartolacci, F. (comp.), *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. Los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales*. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? En A. Vázquez Barquero, y O. Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens.
- Cao, H. y Vaca, A. (2017). Gestión Pública y modelos de federalismo. *Documentos de trabajo CIAP, serie Federalismo y Administración Pública*.
- Centro de Economía Política Argentina (2019). *El giro de 180 grados en la política económica Argentina. Análisis de las medidas adoptadas en la primera semana del gobierno de Alberto Fernández*. CEPA. URL: [https://gallery.mailchimp.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/125f3d14-47e0-435a-967c-932ab934f90f/CEPA\\_NUEVO.pdf](https://gallery.mailchimp.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/125f3d14-47e0-435a-967c-932ab934f90f/CEPA_NUEVO.pdf)
- Chiaramonte, J. C. (1997). *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina*. Emecé Editores.
- Cravacuore, D. (2007). Los Municipios Argentinos (1990 a 2005). En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en América Latina. En *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Cohen, J., Peterson, S. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- Giraudy, A., Niedzwiecki, S., y Pribble, J., (2020). ¿Por qué Argentina, Brasil y México actúan distinto ante el Covid-19? Una mirada desde la Ciencia Política con lecciones para Chile. *Ciper*. URL: <https://www.ciperchile.cl/2020/05/08/por-que-argentina-brasil-y-mexico-actuan-distinto-ante-el-covid-19-una-mirada-desde-la-ciencia-politica-con-lecciones-para-chile/>
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO, Oficinas de publicaciones del CBC UBA. URL: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43199.pdf>
- Granato, L. (2015). Federalismo Argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18, 36, 117-134. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño Institucional*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Hernández, A. M. (1996). *El Municipio*. Ediciones Ciudad Argentina.
- Premici, S. (23 de abril, 2017). El ahogo macrista a Santa Cruz. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/33525-el-ahogo-macrista-a-santa-cruz>.
- Segreti, C. A. (1995). Federalismo rioplatense y federalismo argentino: el federalismo de Córdoba en los comienzos de la época independiente, 1810- 1829. *Centro de Estudios Históricos Córdoba*.
- Vázquez Barquero y Madoery (2000). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens

# Representativo, republicano y ¿federal?

Pablo Ceballos

## Presentación General

La ponencia tiene como finalidad presentar algunos apuntes y elementos contextuales y casuísticos en el marco del debate instalado con profundidad, a partir de la declaración de la emergencia sanitaria como resultado de la pandemia COVID19, sobre la viabilidad, ventajas y desventajas de la instauración del trabajo remoto en el sector público como una modalidad que persista post-pandemia, que brinde beneficios tanto a los trabajadores y trabajadoras del estado como también facilite la mejora de procesos, más ágiles y cercanos al ciudadano.

## El empleo público en las últimas dos décadas

La Administración Pública Nacional refleja solo una parte del universo total del empleo del sector público nacional, que se completa con los niveles subnacionales y municipales, como también, para una lectura más amplia del fenómeno, el empleo en organismos autónomos, como las universidades nacionales.

En lo que respecta específicamente al empleo de la APN, en 17 años, creció un 25%, particularmente la administración central un 31%.

El personal administrativo, creció entre 2001 y 2017 un 24%, aunque un año después la comparación frente al 2001 reflejaba una caída del 6%, tal vez como resultado del plan de retiros voluntarios llevados adelante en el marco del Decreto 263/2018.

El personal de seguridad es el sector del empleo público en donde mayor incremento se observa, un 50%, incluso cuando en este período, se produjo la transferencia de parte del personal de la Policía Federal a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el proceso de creación de la Policía de la Ciudad.

El personal asistencial y científico muestra incrementos porcentuales mayores, pero en magnitudes que inciden en una escala menor.

En síntesis, el empleo público total del gobierno federal creció un 25% en los 17 años que abarcan el período 2001-2018, en línea con el aumento de la población argentina, que lo hizo un 23%.

Cuadro 1. Cantidad de agentes de la APN.

|                                      | 2001    | 2005    | 2009    | 2013    | 2015    | 2017    | 2018    |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Administración Pública Nacional      | 289.237 | 284.480 | 301.767 | 359.227 | 389.835 | 390.742 | 363.663 |
| Administración Central               | 229.301 | 245.581 | 266.590 | 292.14  | 311.554 | 311.453 | 301.788 |
| Organismos Descentralizados          | 53.728  | 33.038  | 38.046  | 51.981  | 60.825  | 62.833  | 47.081  |
| Instituciones de la Seguridad Social | 7.031   | 5.861   | 11.131  | 15.098  | 17.456  | 16.456  | 14.794  |

Fuente: Anuarios Estadísticos INDEC

*Cuadro 2. Agentes de la APN por función.*

|                         | 2001   | 2005   | 2009    | 2013    | 2015    | 2017    | 2018    |
|-------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Personal Administrativo | 92.523 | 64.262 | 82.249  | 102.980 | 112.731 | 114.385 | 86.192  |
| Personal asistencial    | 2.660  | 2600   | 2.941   | 4.812   | 5.854   | 6.492   | 4.834   |
| Personal docente        | 969    | 661    | 1.029   | 2.954   | 3.604   | 3.724   | 3.612   |
| Personal científico     | 8687   | 9.358  | 11.076  | 13.249  | 15.014  | 16.434  | 16.087  |
| Personal militar        | 76.505 | 79.624 | 80.263  | 79.047  | 81.529  | 84.104  | 86.096  |
| Personal de seguridad   | 75.114 | 91.377 | 100.884 | 112.788 | 123.069 | 113.484 | 113.774 |

Fuente: Anuarios Estadísticos INDEC

### Ubicación geográfica del empleo público federal

La clasificación geográfica del gasto en personal lo ubica mayoritariamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital federal y sede del gobierno nacional.

Se presentan algunas dificultades metodológicas al analizar los datos de ubicación geográfica, en materia de robustez, debido a que las categorías “nacional” e “interprovincial” pueden sesgar el análisis de la serie, pero es posible obtener un rango de gasto público en personal por provincia.

En 2002, el 49% del gasto en personal se clasificó en la Ciudad de Buenos Aires. En 2010, ascendía al 61%, en 2015 un 57%. El proyecto de presupuesto nacional para el ejercicio 2021 consigna que el 59% del gasto en personal se localizará en la Ciudad de Buenos Aires.

*Cuadro 3. Ubicación geográfica del gasto en personal de la APN.*

| Año    | Ciudad Autónoma de Buenos Aires |
|--------|---------------------------------|
| 2002   | 65%                             |
| 2005   | 67%                             |
| 2010   | 61%                             |
| 2015   | 57%                             |
| 2021 * | 59%                             |

Fuente: Observatorio presupuestario (ASAP) y Proyecto de Presupuesto 2021 (\*)

### Cuarentena, trabajo remoto y producción pública

La pandemia nos ha presentado un verdadero “cisne negro”, un evento altamente improbable que alteró de manera significativa los modos de producción privada y pública. Todavía no alcanzamos a vislumbrar los verdaderos alcances y cuanto quedará una vez superada de manera definitiva.

No obstante, entre los efectos directos e inmediatos en el mundo del trabajo, hemos sido testigos y protagonistas de la migración acelerada hacia modalidades de trabajo remoto en todas aquellas actividades en que su naturaleza lo permite. El sector público en especial es uno de los sectores en donde el trabajo a distancia pudo insertarse con rapidez. Estamos hablando específicamente del tipo de empleo público que realiza tareas administrativas. En cuanto al resto del empleo público clasificado en el Cuadro 2, adquiere en general categoría de esencial bajo la perspectiva de la emergencia sanitaria; estamos hablando del personal de seguridad, asistencial y militar, y si bien no es

susceptible de realizarse bajo modalidad remota, ha continuado prestando servicios con normalidad.

El ejercicio de la función administrativa en la administración pública nacional ha migrado de manera forzosa y vertiginosa hacia modalidad remota. La falta de una planificación previa, tanto en capacitación del personal, preparación de los equipos de trabajo, diagnóstico y asignación de recursos tecnológicos, etc., no ha sido obstáculo para que, en cuestión de pocos días, mutara de modalidad.

Si bien es muy temprano para saber con precisión cual fue la pérdida en materia de producción administrativa, debido a la necesidad de presencialidad de algunos procesos y servicios al ciudadano, la no presencialidad no ha sido obstáculo para que el estado continúe prestando servicios.

El INDEC publica con frecuencia mensual el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE). La publicación correspondiente a abril de 2020, el primer mes completo en el que impactó de manera directa la cuarentena en Fase 1 en todo el país, midió una caída en el rubro “Administración Pública” del 13,2% respecto del mismo mes del año anterior. Si bien esta apertura se encuentra agregada con la actividad de defensa y planes de seguridad social de afiliación obligatoria, es una primera aproximación razonable a la caída de la producción pública producto de la cuarentena. Al ajuste de este rubro se realizó en base a información suministrada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público sobre aquellos puestos de trabajo que no pudieron ser migrados a trabajo remoto. El EMAE registró en los meses siguientes caídas similares: 12,7% en mayo, 12,5 en junio, y 9% en julio.

Si bien es cierto que es una caída de magnitud de la cual no existe registro previo, el indicador nos permite ver que la gran mayoría de la actividad pública pudo continuar funcionando, aún sin asistir de manera presencial a las oficinas estatales.

Por otro lado, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) realizó una encuesta a la alta dirección pública, en la que se registró que la penetración del trabajo remoto para los equipos de trabajo alcanzó el 73%. Este relevamiento se realizó entre el 2 de junio y el 2 de agosto de 2020, y respondieron 280 directivos de 20 ministerios. La cifra señalada no es representativa del alcance real del trabajo remoto, ya que se trata de una muestra no probabilística, de carácter cualitativo, pero nos permite conocer una aproximación a la inserción del trabajo remoto en la función estrictamente administrativa de la gestión pública. Si ese 73% de trabajo remoto, se complementa con otras funciones estatales en las que el trabajo continuó con cierta normalidad, como la defensa, la seguridad o las prestaciones asistenciales del estado nacional, podemos arribar al 86,9% de funcionamiento de la actividad pública reflejado por el INDEC en el EMAE de abril 2020.

### **Potencial del trabajo remoto en la administración pública**

En Estados Unidos, el potencial de trabajos plausibles de ser realizados de forma remota asciende al 37% de todo el mercado de trabajo (Dingel y Neiman, 2020), mientras que en la administración pública federal, estatal y local, se estima que el 41% es factible de ser realizado desde los hogares.

Un trabajo análogo realizado en Argentina por CIPPEC, estimó que el porcentaje de trabajos con potencial para realizarse a distancia en Argentina se encuentra entre el 27% y el 29%. Al ajustar la estimación por uso efectivo de TICs, desciende a un 18% (Albrieu, 2020). Todo ello en base a los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Específicamente en la administración pública, el potencial asciende al 60%, un porcentaje similar al de la rama de “Profesionales, científicas y técnicas”. Y en la AP, el potencial nulo de teletrabajo es del 8,28%. (Albrieu, 2020).

Estos datos permiten suavizar la estimación de migración al teletrabajo del EMAE y de las primeras aproximaciones surgidas de encuestas cualitativas, y nos lleva de esta manera a algunas cifras más reales sobre el potencial efectivo de la producción estatal a distancia. Solo excluir los agentes mayores de 60 años, los pertenecientes a grupos de riesgo, y aquellos con hijos a cargo, más las limitaciones tecnológicas propias de la disposición de equipos adecuados, conexión a internet, etc., el potencial teletrabajo disminuye. Estas últimas causas deberían dejar de existir en un escenario post-pandemia, llegando el potencial efectivo del teletrabajo en el estado a los valores estimados por Albrieu.

### **Impactos cualitativos de la cuarentena y el trabajo remoto**

La cuarentena trajo consigo impactos que van más allá de los más visibles. La posibilidad de trabajar en equipo a la distancia, la masificación de herramientas tecnológicas que aún cuando existían hace más de una década, como las videollamadas, no se encontraban en uso. A la par de las dificultades operativas que se presentaron, se produjo un gran proceso de aprendizaje.

La remotización de los trabajos que pudieron migrarse abre nuevamente el debate sobre que tipo de empleo y administración públicos deseamos.

¿Es el presentismo la mejor manera de medir y evaluar el empleo público? ¿De que manera la producción pública se inserta en la economía del conocimiento? ¿pueden las tecnologías de trabajo remoto acercar más a profesionales, equipos y personas distantes físicamente?

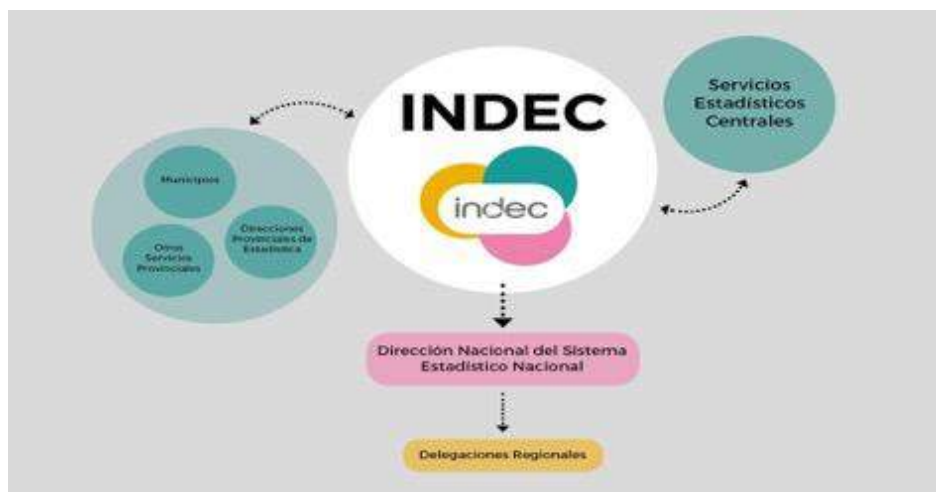
### **La experiencia del Sistema Estadístico Nacional**

El Sistema Estadístico Nacional esta conformado por el INDEC, los Organismos Centrales de estadística pertenecientes a la administración pública nacional, los servicios denominados “periféricos”, conformados por las direcciones provinciales de estadística, y los servicios municipales.

El INDEC es el órgano rector de todo el sistema. Cuenta con una Dirección Nacional que tiene como función la articulación y coordinación de todo el sistema.

La estructura orgánica más reciente, aprobada por Resolución 426/2017, creó oficinas regionales del INDEC en tres provincias: Corrientes, Bariloche y Salta. Allí se desempeñan, bajo la órbita de la Dirección Nacional del SEN, equipos de trabajo que tiene como función realizar el seguimiento de los operativos de campo, asesoramiento, capacitación y resolución cercana de problemas.

Estas Delegaciones Regionales fueron creadas con una función estrictamente territorial, cada una de ellas con alcance exclusivo en las provincias que componen su región -NOA, NEA y Patagonia. No obstante, la pandemia, la imposibilidad de circular, la realización de operativos de campo a distancia como forma de sortear la emergencia y darles continuidad a las operaciones, implicó un cambio cualitativo en la función de aquellas.



La Dirección Nacional, de la cual dependen las delegaciones regionales, vio potenciada su labor de coordinación federal como efecto directo de la cuarentena. Ello se explica, por distintas razones. En primer término, la imposibilidad de realizar reuniones presenciales fomentó una digitalización acelerada en todo el territorio nacional, facilitando la realización de encuentros virtuales. Lejos de dificultar la comunicación y los vínculos interpersonales, la cuarentena operó, en esta área específica profundizando los vínculos y permitiendo la realización de encuentros de intercambio, coordinación, y articulación, con una fluidez mayor. La distancia siempre fue una realidad a la hora de articular acciones entre las distintas provincias y la Dirección Nacional, y los encuentros presenciales, por el costo económico y en materia de uso del tiempo, eran puntuales, limitados a algunas actividades anuales. La digitalización masiva que se produjo en los últimos meses permitió incrementar la coordinación interjurisdiccional.

En ese contexto, se lanzó un plan de capacitación para el personal de las Direcciones Provinciales de Estadística, con una presencia masiva. Se ofertaron 32 capacitaciones, con una presencia de 4500 participantes totales. En otro contexto, la formación a distancia, a través de videollamadas, en formato cursos, talleres, *webinars*, hubiera reflejado un desafío mayor y hubiera limitado la cantidad total de asistentes.

En términos de coordinación, se profundizó la realización de encuentros y ámbitos técnicos de diálogo, que han facilitado la comunicación ascendente, descendente y lateral, potenciando el trabajo técnico y generando un aprendizaje colectivo a través de experiencias compartidas y mayores vínculos interpersonales.

En ese contexto, los equipos de las delegaciones regionales, impedidos de circular en el territorio, se incorporaron al trabajo de gestión, coordinación y articulación de las iniciativas señaladas. La distancia física dejó de ser una limitación para trabajar en equipo, puesto que todo el trabajo realizado por el INDEC, cuyo personal reside mayoritariamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, se realiza de manera remota.

## Conclusión

La posibilidad de realizar tareas y acciones de gestión, planificación, ejecución y análisis bajo la modalidad de trabajo remoto abre enormes posibilidades a futuro. ¿Será posible que el gobierno federal pueda contratar personal para funciones de planificación, ejecución y control que resida en el interior del país?

La digitalización de la actuación administrativa mediante sistema de expedientes y documentación digital exime de la presencia física para la continuidad de los tramites.

La experiencia de la Dirección Nacional del Sistema Estadístico Nacional muestra que las posibilidades de realizar tareas de planificación ejecución y control, más allá de la vinculación territorial específica, puede realizarse con fluidez a la distancia. Ello requiere de una infraestructura mínima, con la que el Estado Nacional ya cuenta. Numerosas agencias estatales de distintos ministerios cuentan con sedes en el interior del país. Cada provincia cuenta al menos, con una universidad nacional que forman profesionales, que podrían trabajar para el estado nacional sin necesidad de migrar a la Ciudad de Buenos Aires.

Todavía es prematuro para estimar el alcance real del trabajo remoto y sobre la federalización de los agentes de la administración pública. No obstante, la experiencia reciente y las primeras aproximaciones citadas en el trabajo permiten conjeturar que decenas de miles de puestos de trabajo podrían migrarse sin mayores dificultades, e incluso, deslocalizarse de la Ciudad de Buenos Aires.

### **Bibliografía**

- Dingel, J. I., y Neiman, B. (2020). How many jobs can be done at home? (No. w26948). National Bureau of Economic Research.
- Albrieu, R. (2020). Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19. Buenos Aires: CIPPEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INDEC (2020) Cuentas Nacionales, Vol.4 Nro. 17 “Estimador Mensual de Actividad Económica”. ISSN 2545-6636



# Nuevas configuraciones territoriales. Reflexiones en torno a la transición De Juntas de Gobiernos a Comunas en la Provincia de Entre Ríos

Luciana Díaz  
Fátima Schoenfeldt

*Si queremos una democracia viva, si queremos una política compartida, necesitamos espacios y oportunidades que permitan debates abiertos, donde se construyan ideales y visiones también compartidos. Espacios en los que todos y cada uno puedan intervenir. Esas son las bases para poder hablar de ciudadanía, de inclusión social, de una nueva relación con la naturaleza. En definitiva, una sociedad en la que vale la pena vivir (Subirats, 2011:6).*

## Introducción

Las configuraciones territoriales, invitan a reflexionar sobre las dinámicas y estrategias que subyacen en el nivel sub-nacional, en este caso, al abordar el proceso del traspaso de las Juntas de Gobiernos a Comunas en la provincia de Entre Ríos, se retoman aspectos teóricos vinculados con el desarrollo territorial, las escalas, y los nuevos procesos administrativos que las Comunas debieron desarrollar, así como sus demandas más recurrentes, tales como problemas con los basurales, de planificación territorial, demandas de servicios básico, entre otros.

Se pretende aportar, desde enfoques teóricos de desarrollo territorial y de políticas públicas, cómo esta transformación a nivel de la administración pública de estas escalas de gobiernos plantea desafíos, pero también oportunidades para innovar y gestar procesos de modernización. Para ello, retomamos experiencias territoriales que están transcurriendo, y otras que pretenden encaminarse en este proceso a fin de poder problematizar e interpelar las herramientas que se ejecutan, las propuestas que se implementan y las necesidades y dinámicas que surgen de los territorios en esta transición.

Se realiza un recorrido por el andamiaje conceptual del objeto de estudio, retomando algunos aspectos de la agenda global en este tema, para luego indagar los aspectos normativos y de configuración de los territorios en la provincia de Entre Ríos. Finalmente se realizan algunas consideraciones finales acerca de los desafíos y oportunidades que presenta este nuevo contexto. No evidenciamos de manera taxativa conclusiones, sino nuevas llaves para repensar las configuraciones territoriales de estos espacios.

## Transformaciones territoriales y su influencia en la Administración Pública subnacional.

Existe un amplio abanico de estudios que han generado aportes teóricos y metodológicos sobre las transformaciones que se condensaron a nivel territorial, en

nuestro país, producto de las políticas de reforma durante la década los años 90 y su incidencia en las características que fueron asumiendo los diferentes niveles de las administraciones en sus distintas escalas, así como en la implementación de las políticas públicas.

Sobre estos procesos y su vinculación con el aparato administrativo retomamos el aporte de Oscar Oszlak quien refiere a la idea de <metamorfosis> aludiendo a que durante la década de los '90 su estructura, funcionalidad y rol como regulador y articulador de las relaciones sociales se transformó y reestructuró. Sin embargo, pese a la ausencia en la resolución y/o atención de determinadas problemáticas, como así también, su reducción en términos cuantitativos sobre su estructura, no contribuyen según su perspectiva a la caracterización de un estado ausente ni mínimo, sino que, al contrario, lo muestran como un actor relevante de la sociedad que configura su fisonomía en el marco de un determinado momento socio-político, y el respectivo entramado de poder (2000:11).

En este sentido, entendemos que esa metamorfosis también se produjo a nivel territorial dando lugar a procesos de emergencia de otros actores en la arena del poder para la definición de problemas públicos como también en la implementación de políticas públicas. En este punto, los procesos de descentralización son claves para el análisis porque si bien en aquellas décadas este proceso de delegación de funciones no implicó igual delegación de recursos, sí habilitó la reconfiguración socio territorial de los actores. En palabras de Sergio Boisier:

*Por una variedad de razones los gobiernos nacionales, normalmente altamente centralizados, sean federales o unitarios, están transfiriendo diversas funciones (y en menor medida los recursos necesarios) a una multiplicidad de gobiernos sub-nacionales –regionales, provinciales y sobre todo municipales– bajo un imperativo que parece ser: ahora ocúpese usted de hacer gobierno en su jurisdicción, transferencia que encuentra en principio una alegre recepción en las propias entidades territoriales, que ahora demandan mayor autonomía, como fue señalado. Oferta y demanda se cruzan en el territorio y en la función. Hay que agregar que la expresión "hacer gobierno" resulta ahora casi un sinónimo de 'hacer desarrollo' (2004:33).*

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, luego de las reformas de los años 90, y sin dejar de considerar las profundas consecuencias negativas que tuvo en nuestro país respecto a la fragmentación social y económica, podemos indicar que también dio paso a la emergencia de nuevos actores en el proceso de conducción del desarrollo. Es decir, el Estado ya no ocupa la matriz céntrica como único agente, sino que aparecen actores del mercado, del territorio, de las instituciones de la sociedad civil, escalas de gobiernos que asumen mayor autonomía y otras nuevas que se crean a la luz de problemas más complejos e interrelacionados como lo son las microrregiones o regiones, que intervienen en los procesos de resolución de los problemas públicos como en el establecimiento de los lineamientos del desarrollo territorial.

En esta línea, retomamos algunos conceptos relevantes para este estudio y definimos algunas perspectivas teóricas. Iniciaremos con los comentarios de Alburquerque para dar cuenta de qué entendemos por desarrollo en vinculación con la temática que es nuestro objeto de interpelación en este trabajo, particularmente en las escalas de gobierno local (Comunas y Juntas de Gobierno).

Este autor indica que

*En la práctica el desarrollo exige siempre una aproximación territorial a partir de las circunstancias específicas de cada territorio, de su medio físico, de sus recursos humanos, culturales, técnicos y financieros. Por ello hay que tener*

*en cuenta las aspiraciones y necesidades de la población local, sus organizaciones y cultura, así como sus instituciones y el grado de «capital social» existente en dicho territorio, a fin de poder indagar sus potencialidades endógenas y las derivadas del dinamismo externo existente (2006:40; en Arocena y Marsiglia, 2018:29).*

La forma en que esos territorios se construyen y constituyen, tiene que ver con el resultado de las dinámicas y formas de habitar de las poblaciones que viven allí. Asimismo, Manzanal señala que “el desarrollo determina el campo socioeconómico de las políticas públicas (...)” (2016:157) en clara alusión a cómo se desenvuelven las estrategias socio-productivas de los territorios y su relación con el Estado.

Además, esta autora menciona que no se debe dejar de observar la perspectiva del poder vinculada a estos conceptos, ya que colabora y enriquece el análisis que emerge de la interrelación de los distintos actores en constante vinculación con el territorio.

En este marco, interesa poner la lupa sobre las configuraciones que han adquirido algunos territorios en tanto capacidades organizativas y particularmente administrativas en la escala local. Observar aquellas acciones y políticas que promueven nuevos modos de planificación y organización de los territorios.

Situamos al desarrollo territorial, como sostiene Arocena y Marsiglia, tomando en cuenta la multiplicidad de actores, tanto públicos como privados, que vinculan los “(...) recursos y capacidades tangibles e intangibles que tiene un territorio para generar y sostener un proceso de desarrollo, considerando tanto una mirada endógena como sus condiciones para capitalizar oportunidades externas en beneficio de un proyecto colectivo controlado localmente” (2008:30).

Ahora bien, de qué hablamos, cuando decimos “configuración territorial”. Para dar cuenta de este concepto, nos valemos de los aportes de Milton Santos, quien entiende a la configuración territorial como un todo, y lo plasma en un ejemplo elocuente:

*Al más rico y audaz de los mercaderes, de nada le valdrá comprar un trozo de una carretera. ¿Qué podría hacer con eso? ¿De qué sirve adquirir un pedazo de calle? ¿Qué se puede hacer con ese fragmento, sino utilizarlo dentro y en función de la totalidad de las cosas que forman la configuración territorial? (1996:74).*

Así, la configuración territorial da cuenta de la totalidad de los factores que componen o forman parte de un espacio, aquello que es natural al paisaje, pero también aquello que ha sido transformado por la sociedad. En este sentido, Santos, también aclara que el espacio, es “(...) es la totalidad verdadera porque es dinámico, es la geografización de la sociedad sobre la configuración territorial” (ibídem). Es decir que, a través del paso del tiempo, las configuraciones territoriales ofrecen y evidencian espacios distintos.

En esta línea, resulta importante mencionar el concepto de escala que, desde la perspectiva de Santos, no es abordada como un dato espacial, sino como un dato temporal. El autor realiza el análisis atendiendo a la división territorial del trabajo como función del tiempo histórico. En los territorios, existen distintos tipos de escalas, que muchas veces se solapan entre ellas, ya que atañen a intereses diferentes. En algunas ocasiones, las escalas nacionales, traspasan directamente las escalas sub-nacionales, evocando a una relación directa con el nivel local o municipal, y en otras oportunidades subyace el nivel regional, o supranacional. Entonces, al analizar las configuraciones territoriales, también debemos prestar especial atención a cómo se componen y surfean en un determinado momento las escalas.

Por su parte, Brenner subraya que los procesos de análisis socio-espacial deben ser observados como la “cristalización compleja de múltiples dimensiones geográficas entrelazadas (...)” (2017: 202), y retoma la idea metafórica de una «*milhojas*» de Lefebvre<sup>1</sup> para ejemplificar estas dimensiones que se encuentran en el espacio social, que se superponen, que son asimétricas, que tiene líneas, pero también pliegues, puntos, bordes, que se encuentran mutuamente imbricadas.

En este sentido, también está presente la relación entre los distintos actores que forman parte de un determinado territorio y cómo se relacionan en un período de tiempo determinado. Así, “Tiempo es espacio y espacio es tiempo” (Santos, 1996:80). ¿Por qué interesa entenderlos de manera dialógica? La respuesta es sencilla, ambos son elementos se co-constituyen, y resultan determinantes para comprender las configuraciones territoriales, porque como mencionamos previamente, los objetos tanto tangibles como intangibles que permean los territorios, deben ser comprendidos en función de un tiempo y un espacio.

Además, esas relaciones están impregnadas por relaciones de poder, ya que poseen distintos recursos, económicos, simbólicos, tecnológicos, entre otros, producto de su devenir socio-histórico, que inciden en las configuraciones del desarrollo territorial.

Las características del territorio entrerriano, presentan una diversidad de clivajes culturales, que adquirieron preponderancia especialmente entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX con las olas inmigratorias, y esto también repercutió en las configuraciones de la organización espacial y de las escalas nacionales, regionales y locales, en cuanto a las ubicaciones geográficas de los territorios, el desarrollo de ciudades que adquirieron más relevancia y jerarquía producto de su del desenvolvimiento socio-espacial. En Entre Ríos, durante ese período, se conformaron muchas de las colonias agrícolas que persisten hasta hoy.

En esta línea, tampoco debemos dejar de mencionar, las desigualdades regionales que irrumpen en clave territorial, como sostienen desde los estudios de la geografía económica, acerca de las “economías de aglomeración”. Éstas poseen un crecimiento que tiende a promover mayores beneficios en territorios donde el desarrollo ha vinculado al capital humano, a las tecnologías, las infraestructuras, entre otros, en detrimento de los territorios sin este tipo de desarrollo económico (Böcker Zavaro, 2005).

Retomando la provincia como configuración territorial, la misma cuenta 1.235.994 habitantes, su capital la Ciudad de Paraná asciende a 339.930 habitantes, continúa Concordia con 170.033 habitantes, luego Gualaguaychú con 109.461 y Concepción del Uruguay con 100.728, los demás departamentos están por debajo de los cien mil habitantes<sup>2</sup>.

### **América Latina: procesos de reconfiguración territorial**

En los últimos años, los procesos crecientes de urbanización en América Latina, y en Argentina en particular, evidencian un nuevo paisaje con grandes volúmenes de cemento y cada vez espacios más estrechos en las viviendas. El urbanista y geógrafo Peter Hall, señala que la globalización económica, cultural e informativa, da lugar a una mayor concentración de recursos y nuevas oportunidades, al mismo tiempo que

---

<sup>1</sup> Esta idea es retomada del libro de Lefebvre *La Producción del Espacio* (1991 [1974]).

<sup>2</sup> Según el mapa de censos realizado por el gobierno de Entre Ríos <https://www.entrerios.gov.ar/dgdc/mapascenso2010/1densidad.html> Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Geográfico Nacional (IGN) e INDEC, datos de superficie.

emergen nuevas problemáticas relacionadas con las formas y modos de vivir en las ciudades. En esta línea, los gobiernos deben trabajar en nuevos desafíos relacionados con las escalas y estructuras de gobernanza, que colaboren en el desarrollo de políticas para el desarrollo del hábitat.

Uno de los espacios políticos más importantes de América Latina donde se discuten estas temáticas es el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los Países de América Latina y el Caribe (MINURVI)<sup>3</sup>, una de las principales herramientas en cuanto al desarrollo territorial y urbano.

La última Conferencia de Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, se desarrolló en la Ciudad de Quito, Ecuador, en octubre de 2016. Donde distintos países de la región suscribieron acuerdos y compromisos sobre temas urbanos, desafíos y potencialidades, más aún teniendo en cuenta que se trata de una región con altos niveles de población urbana y factores de desigualdad estructural y creciente.

La nueva Agenda Urbana es el acuerdo que firman distintos países que se comprometen en las Conferencias de Hábitat. Constituida como una herramienta de planificación, funciona a modo de guía para orientar de manera adecuada el desarrollo de las ciudades, y la relación entre los distintos actores intervinientes.

### **Algunos datos relevantes:**

En 2007 los países de América Latina pasaron a ser mayoritariamente urbanos por primera vez en su historia, y se espera que para el 2030 en todas las regiones vivan más personas alrededor de áreas urbanas antes que en zonas rurales.

*Si bien las ciudades y los asentamientos humanos son considerados centros de oportunidades y crecimiento, también son lugares donde se refleja la desigualdad, la segregación socio-espacial, las condiciones de vida deficitarias y la vulnerabilidad social, ambiental y económica, que afectan al bienestar de grandes segmentos de la población (CEPAL 2016: 6).*

Desde ese escenario, la agenda urbana, propone indagar en las problemáticas que emergen producto de las concentraciones de poblaciones, y del mismo modo enfatizar en las proyecciones de ciudades medias y zonas rurales, como alternativas para los próximos años.

Es sabido que, en los últimos años, cada vez más personas migran a los grandes conglomerados en busca de nuevas oportunidades, situaciones que son observadas en la escala nacional y sub-nacional. Como sostiene Milton Santos, “La migración, en última instancia, es, sin paradoja, consecuencia también de la inmovilidad” (1996: 55). Aludiendo a que las personas se movilizan o trasladan a las ciudades, producto de no encontrar en sus lugares de orígenes oportunidades desarrollo o nuevas prácticas de consumo, de las que también forman parte, así como las transformaciones de las relaciones sociales.

*La relación social, por más parcial o más pequeña que parezca, contiene parte de las relaciones globales. Por ejemplo, lo que pasa en este mismo momento, en un lugar cualquiera, no se restringe a los límites de ese lugar, va mucho más allá. La historia de la producción de un hecho desencadena un*

---

<sup>3</sup> MINURVI, Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe, es la entidad de coordinación y de cooperación intergubernamental de los países de América Latina y del Caribe, en el área de desarrollo sustentable de los asentamientos humanos. <https://comunidades.cepal.org/ciudades/es/grupos/minurvi>

*proceso mucho más amplio, que coloca el fenómeno en contextos cada vez más amplios. (Santos, 1996: 56)*

Es por eso, que es indispensable repensar el desarrollo territorial, atendiendo a las causas y consecuencias de los modelos de desarrollo socio-productivos de los territorios. En este sentido, nos preguntamos ¿Qué podemos hacer frente a la tendencia de urbanización cada vez más creciente?; ¿Cómo se dan las configuraciones territoriales en la Provincia de Entre Ríos?; ¿Cómo se han desarrollado las matrices productivas de las distintas zonas de la provincia?; ¿Cuáles son las demandas más recurrentes en términos de organización geoespacial y las necesidades que surgen desde los territorios?; ¿Cuáles son los marcos regulatorios y las herramientas de planificación para los próximos años? ¿Cómo se generan entornos innovadores? Si bien, en esta primera aproximación, no nos centraremos en dar respuestas acabadas a estos interrogantes, sí nos interesa dejarlas explicitadas para retomar y continuar algunas puntas de investigación que se desprenden de estas líneas.

### **Configuración administrativa y territorial de la Provincia de Entre Ríos**

La Reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos en el año 2008 reflejó los cambios que ya se venían sucediendo a nivel territorial. Ello lo podemos vincular con el artículo 75 donde se promueve el federalismo de concertación como la misma carta magna lo designa, haciendo alusión al desarrollo de acuerdos, regiones y microrregiones que propicien procesos de desarrollo económico y social sustentable para esos territorios.

En el marco de esta modificación también fue consagrada la autonomía municipal y se creó la figura de las comunas, expresándose del siguiente modo:

*ARTÍCULO 231: Se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas.*

*ARTÍCULO 232: Las comunidades cuya población estable legalmente determinada no alcance el mínimo previsto para ser municipios constituyen comunas, teniendo las atribuciones que se establezcan.*

La legislación sobre estos aspectos, entendemos, dan cuenta de dinámicas que los territorios ya estaban expresando en cuanto a la necesidad de disponer de un marco jurídico normativo que habilite las herramientas de gestión en estas escalas de gobierno. Por otra parte, proyecta a futuro cambios que son necesarios para generar lineamientos de desarrollo territorial, y ello es expresado por los mismos actores que intervienen en el proceso de transición de Juntas de Gobierno a Comunas, quienes indican no sólo la centralidad de promover y ampliar los espacios de participación democrática, sino fundamentalmente de contar con recursos públicos que puedan ser coparticipados en el territorio y que por lo tanto sean expresión de políticas públicas.

En 2019, luego de un proceso de intervalo desde la sanción en 2008, la legislatura provincial reglamentó la Ley de Comunas y sancionó finalmente la creación de comunas de primera y segunda categoría. A partir del Decreto N°110, con fecha 11 de diciembre de 2019, se otorga a las Comunas, todas las competencias, funciones, derechos y obligaciones a localidades, que anteriormente eran denominadas Juntas de Gobierno bajo la Ley de Régimen Comunal N°10.644 que establece la organización y funcionamiento de las mismas.

Recordemos que la última reforma constitucional en 2008, en el Capítulo II Comunas y Organización Departamental, establece a través del Artículo 253 que se

reglamentará el régimen de las comunas, la circunscripción territorial y categorías. Las mismas deberán organizarse y someterse a elecciones de autoridades, dispondrán de competencias y recursos. Podrán dictar ordenanzas, contar con facultades tributarias, adquirir bienes y servicios, entre otras funciones.

En el decreto mencionado con antelación, en sus anexos explicita las Jurisdicciones de los ex Centros Rurales de Población o Juntas de Gobierno<sup>4</sup>, como territorios de las nuevas Comunas y establece según la población las de primera categoría<sup>5</sup> y las de segunda categoría<sup>6</sup>. También se describe que las restantes continúan bajo el imperio de la Ley N° 7555 y sus modificatorias hasta tanto sean reconocidas como comunas.

Retomando la Ley de Régimen Comunal, en su Artículo 2, se establece que “todo centro de población estable que en una superficie de setenta y cinco (75) kilómetros cuadrados contenga entre cuatrocientos (400) y mil quinientos (1.500) habitantes, constituye una Comuna”. La cantidad de habitantes que componen las comunas, serán actualizados en cada censo poblacional.

Asimismo, en el Artículo N°3 se especifica su clasificación:

a) Comunas de Primera Categoría, cuando tengan más de setecientos (700) y hasta mil quinientos (1.500) habitantes.

b) Comunas de Segunda Categoría, cuando tengan entre cuatrocientos (400) y setecientos (700) habitantes.

Otro de los aspectos a resaltar es que en el Artículo 4 de la Ley, se establece que las Comunas cuentan con “personería jurídica propia y una autonomía política, administrativa, económica y financiera limitadas a las funciones reconocidas y atribuidas en la presente ley”. Seguidamente, en el Artículo 7, se indica que las Comunas contarán con el asesoramiento y asistencia del Ministerio de Gobierno y Justicia para el desarrollo de los procesos y atribuciones que deben tener las nuevas jurisdicciones, siempre que no se afecte su autonomía.

En línea con estas disposiciones, consultamos al responsable de de la Subsecretaría de Comunas, Cr. Gabriel Mariano Núñez con el objeto de indagar los procesos de acompañamiento y asistencia técnica de las Comunas en el proceso de transición de las primeras juntas de gobierno a comunas.

Quien nos mencionó que han debido realizar capacitaciones para acompañar a las nuevas localidades que pasaron a ser Comunas, ya que las nuevas responsabilidades demandaban contar con herramientas tales como la elaboración de un presupuesto. Por un lado, debieron realizar un presupuesto hasta el 12 de diciembre de 2019, para cerrar

---

<sup>4</sup> En el último Censo poblacional de 2010, se relevaron un total de 169 Juntas de Gobierno.

<sup>5</sup> Comunas de Primera Categoría: La Picada (Paraná), Sauce Montrull (Paraná), Estación Sosa (Paraná), Aldea Santa María (Paraná), El Palenque (Paraná), Paraje Las Tunas (Paraná), El Solar (La Paz), Colonia Avigdor (La Paz), Aldea Protestante (Diamante), Las Cuevas (Diamante), Aldea Spatzenkutter (Diamante), Colonia Ensayo (Diamante), Gobernador Racedo (Diamante), 6to. Distrito (Gualedguay), Aldea Asunción (Gualedguay), Gobernador Sola (Tala), rincón de Nogoyá (Victoria), Rincón del Doll (Victoria), Puerto Curtiembre (Paraná), San Víctor (Feliciano) Arroyo Barú (Colón), La Clarita (Colón), El Cimarrón (Federal), Nueva Vizcaya (Federal), General Roca (Concordia), Nueva Escocia (Concordia), Jubileo (Villaguay), Paso de la Laguna (Villaguay), Irazusta (Gualedguaychú), Aldea San Juan (Gualedguaychú), San Cipriano (Uruguay), San Marcial (Uruguay), Las Moscas (Uruguay) y Comuna Tala (Uruguay).

<sup>6</sup> Comunas de Segunda Categoría: Pedernal (Concordia), Las Garzas (Paraná), Estación Parera (Gualedguaychú), Sauce Pinto (Paraná), Villa Fontana (Paraná), Gobernador Etchevehere (Paraná), Colonia Crespo (Paraná), Aldea Santa Rosa (Paraná), Tezanos Pinto (Paraná), Ombú (la Paz), Don Cristóbal II (Nogoyá), XX de Septiembre (Nogoyá), Febre (Nogoyá), Durazno (Nogoyá), Gobernador Echague (Tala), Guardamonte (Tala), Ingeniero Sajaroff (Villaguay), Rocamora (Uruguay), Líbaros (Uruguay), Pueblo Cazes (Colón) y Antelo (Victoria).

el ciclo y por otro lado, confeccionar uno para el nuevo año. Además de recibir parte de fondos coparticipables, atento al Artículo 293 de la Constitución de la provincia. En el caso de las Comunas, según el artículo 246 reciben el 1% de los fondos coparticipables.

Otra de las funciones que debieron aprender, fue el modo de trabajo del Consejo Comunal, ya que previo a ser comunas la figura político-institucional era el/la Presidente de la Junta de Gobierno, y generalmente las decisiones se tomaban de manera unipersonal, y sólo en pocas oportunidades se consultaba a los vocales.

El Consejo Comunal se constituyó como una figura institucional que ha democratizado las decisiones, y paralelamente es una herramienta que amplía los horizontes de participación ciudadana.

Otra de las posibilidades que ha otorgado la Constitución de Entre Ríos, es la facultad de asociarse entre comunas y/o municipios, mediante el Artículo 240°, inciso 24 “concertar con la nación, las provincias y otros municipios y comunas, convenios interjurisdiccionales, pudiendo crear entes o consorcios con conocimiento de la legislatura”.

En este sentido, se observan algunos ejemplos de asociaciones como han sido los procesos microrregionales en la provincia, que se han constituido como espacios territoriales ampliados, a partir de la interacción entre diversos actores, tales como: asociaciones entre municipios; instituciones público-privadas; actores estratégicos; entre otros, con el objetivo de promover distintas demandas vinculadas a la integración, gobernabilidad, trabajo colaborativo-asociativo entre localidades. Solo por mencionar un ejemplo, la Microrregión Salto Grande conformada por dos ciudades (Concordia/región y Salto) y que también asocia a dos países (Argentina/Uruguay). Estos son procesos que dan cuenta de los cambios que suceden a nivel territorial y que se van condensando en nuevas normativas y políticas públicas.

En cuanto a las Comunas específicamente, en algunos casos, se han observado procesos asociativos para la ejecución de obras o compras en conjunto<sup>7</sup>, principalmente para insumos necesarios en las mejoras de infraestructura básica y/o trabajos en conjunto con la Dirección Nacional de Vialidad y el Ministerio de Gobierno.

Además, consultamos sobre las problemáticas más recurrentes que deben afrontar los gobiernos comunales, en este sentido, los que más se destacan son:

- Problemas con los basurales, en general no cuentan con una planta para el tratamiento de los mismos, y tampoco poseen los medios económicos para resolver esta demanda.

- Deterioro de los caminos departamentales, al igual que el punto anterior, no estaban dispuestos los medios económicos, sumado a que la Dirección Provincial de Vialidad, en muchas ocasiones, no alcanza a cubrir todas las demandas, debido especialmente a las características productivas de la provincia de Entre Ríos.

- Falta de planificación urbana, sobre este punto emerge una multiplicidad de cuestiones vinculadas a la problemática habitacional; la relación con los actores privados, tales como las inmobiliarias, que generan la comercialización de loteos, resaltando el aspecto económico, sin tener presente las demandas y servicios básicos (agua, luz, cloacas) que se necesitan para construir y habitar esos terrenos. Por otra parte, el desarrollo territorial de esas localidades se ve intervenido por la presión

---

<sup>7</sup> Un ejemplo de ello se observa en el acuerdo entre las comunas de Gobernador Sola, Guardamonte y Durazno del departamento Tala, quienes se asociaron para la compra de materiales. Expresión de nuevas maneras de gestionar, de acuerdos intermunicipales y de optimizar recursos. Disponible: [https://www.entrerios.gov.ar/mingob/index.php?codigo=87&cod=1886&codtiponoticia=1&noticia=ver\\_noticia&modulo=noticia](https://www.entrerios.gov.ar/mingob/index.php?codigo=87&cod=1886&codtiponoticia=1&noticia=ver_noticia&modulo=noticia)



inmobiliaria y muchas veces la falta de reglamentación sobre el tema promueve nuevo problemas públicos y/o los complejiza.

- Demandas de servicios básicos, tales como redes de cloacas, luminarias y red de agua potable. Es decir, aquellos servicios de primera necesidad que aún no han sido resueltos en muchos casos por falta de presupuesto, y fundamentalmente de planificación urbana.

Estas problemáticas no son las únicas, sino las más relevantes en estos últimos años. Desde estas nuevas configuraciones territoriales, observamos que se pueden realizar valiosos aportes desde múltiples disciplinas, pero desde la ciencia política en particular, en varios aspectos.

*Aportes para la planificación administrativa.* En este punto retomamos los aportes de Horacio Cao (2008), quien ha estudiado los diferentes niveles de las administraciones públicas Argentinas y expresa como caracterización la heterogeneidad institucional a nivel municipal y local dado que el diseño es definido por cada provincia. Ello evidencia la diversidad que adquieren estas escalas de gobiernos que a su vez son centrales teniendo en cuenta la influencia y proximidad territorial. Por ello, su estudio e investigación es fundamental para poder pensar y desarrollar estructuras administrativas que den cuenta de modelos organizacionales que expresen las necesidades territoriales.

*Para el desarrollo de políticas públicas.* Los territorios y sus dinámicas van expresando las transformaciones que se producen por intervención directa de los actores públicos, privados y de la sociedad civil. En tal sentido, la lectura sobre la transición de Juntas de Gobiernos a Comunas expresa configuraciones territoriales que adquieren una nueva dinámica respecto a las posibilidades de desarrollo de políticas públicas referidas a cómo pensar el ordenamiento territorial, planes y programas de mejoras habitacionales y de servicio, fuentes de desarrollo económica y social. Como lo señalan Brugué, Canal, y Paya, los entorno de complejidad demandan políticas públicas que sean integrales y flexibles, que puedan dar cuenta de contextos dinámicos, en tal sentido, las políticas públicas “(...) no pueden basarse en la descomposición sectorial de los problemas, sino que han de asumirse integralmente. Al mismo tiempo, los sistemas complejos generan incertidumbre e imprevisibilidad, de manera que las políticas públicas no son verdades que resuelven objetivamente los problemas.” (Brugué, Canal, y Paya, 2015:89).

Planificación territorial acorde a lugares de desarrollo de vidas sustentables. La emergencia de estas nuevas escalas de gobiernos, nos permite analizar la necesidad de pensar en procesos de planificación estratégica territorial desde una mirada integral que considere las perspectivas del desarrollo económico y social, atendiendo además al paradigma de la sustentabilidad. Como se mencionaba al inicio del trabajo, estos procesos dan la oportunidad de generar herramientas y procesos de innovación en la gestión para lo cual se debe contar con recursos económicos, humanos, materiales, pero fundamentalmente de conocimiento y participación ciudadana. En palabras de Subirats “Una democracia en un mundo que permita la reconciliación entre sujeto y naturaleza. Un mundo común” (2011:6).

## **Consideraciones finales**

En este trabajo nos propusimos indagar de manera exploratoria e introductoria la transición desde Juntas de Gobierno a Comunas en la Provincia de Entre Ríos, desde los aportes de actores públicos que han intervenido en el proceso, se pudo constatar algunos de las transformaciones que se están produciendo en estos territorios y que se expresan en los niveles administrativos con la creación de diseños institucionales en estas jurisdicciones.

En palabras de Subirats y Dente, “el poder político es el poder de tomar decisiones” (2014: 27) y ello es lo que se tradujo a partir de la Reforma de la Constitución de Entre Ríos, pero fundamentalmente en la acción del poder ejecutivo y legislativo quienes impulsaron el proceso de implementación de la transición. Sin embargo, ha llevado años hasta que esta reglamentación se produjo y es un proceso que aún implica tiempo de construcción de los actores territoriales.

En este sentido, se observa que la figura que debe mediar es el Ministerio de Gobierno en el desarrollo de capacitaciones y seguimiento en el desarrollo de las herramientas que estos niveles de gobiernos requieren para comenzar a ejecutar sus aparatos administrativos. Cabe preguntarse respecto del asesoramiento que realiza el Ministerio, si es un acompañamiento para fortalecer el desarrollo de sus capacidades administrativas, o si eventualmente se funciona a modo de tutela institucional.

Además, aún no se ha avanzado con la firma de convenios y de herramientas de carácter institucional, es decir reglas de juego formales que colaboren en el desarrollo de las capacidades administrativas que aún presentan dificultades en su ejecución. Los cambios más notables son relacionados a la autonomía, principalmente en cuanto a las fuentes de ingreso. En promedio las Comunas reciben entre ocho mil y un millón de pesos mensuales, asimismo, es relevante la adquisición de personería jurídica, ya que les permitirá, entre otras cosas, el desarrollo de obras de infraestructura más amplias, convenios con instituciones, organizaciones y/o empresas.

En términos de innovación en las prácticas de la administración pública, coincidimos con Subirats (2019) en comenzar a pensar y diseñar estructuras de tipo “reticulares y relacionales” (p.4) antes que en esquemas de tipo jerárquicos acotados a estructuras tecnocráticas, como formas que amplían y diversifican la interacción de distintos actores que aúnan esfuerzos para metas comunes.

Además, hay que mencionar que las Comunas como nuevas configuraciones territoriales cuentan con la posibilidad de fortalecer la planificación en el diseño de sus administraciones y en la implementación de políticas públicas. Otra fortaleza, será promover aquellos territorios como espacios para el desarrollo del *buen vivir*, como calidad de vida. No obstante, sabemos que no es una tarea sencilla, pero sí alentadora para pensar nuevas formas de habitar y construir territorios.

En este sentido, propiciamos continuar reflexionando acerca de las configuraciones territoriales, retomando las ideas de una administración inteligente, (...) aquella que se dedica, principalmente, a gestionar las relaciones, los contactos, las interacciones o, si se prefiere, que aborda los problemas multidimensionales con respuestas también multidimensionales” (Brugué, Canal, y Paya, 2015:88).

Para finalizar, consideramos que estas reflexiones serán el comienzo de nuevas indagaciones sobre las configuraciones territoriales, para pensar los engranajes institucionales, administrativos, y las relaciones que emergen en las nuevas escalas de gobernanza producto de otras formas posibles de pensar los territorios.

## **Bibliografía:**

- Arocena, José y Javier Marsiglia (2018). *La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas*. Taurus y UCLAEH.
- Böcker Zavaro, Rafael (2005). *Desarrollo económico local*. FACES, 11(22), 7-24. ISSN 0328-4050
- Boisier, Sergio. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. EURE (Santiago), 30(90), 27-40. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Brugué, Q., Canal, R. y Paya, P. (2015). *¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales*. *Gestión y política pública*, 24(1), 85-130. Brugué, Q. y Gallego, R. (2003).

- Cao, H. (2008) *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.
- CEPAL (2016); América Latina y el Caribe. *Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*. Santiago de Chile: MINURVI-ONUHABITAT
- Manzanal, Mabel (2016). *El desarrollo desde el poder y el territorio* en Adriana Rofman (compiladora) Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral.
- Santos, Milton (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau
- Subirats, J., (2011), *Otra sociedad ¿Otra política?* Barcelona: Icaria.
- Subirats, J. y Bruno Dente (2014) *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats (2019) *Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas* en David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi. Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. Washington: BID, 2019.
- Oszlak, O (2000). *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 oct.

**Leyes y Reglamentos:**

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia de Entre Ríos

Ley de Régimen Comunal 10644, Entre Ríos, Argentina. 14 de diciembre de 2018



# **Cambios en el federalismo fiscal argentino entre 2015-2019. ¿Tuvieron potencial igualador?**

Antonella Belén Gervagi

## **Introducción**

En el presente trabajo de investigación se estudiará el Federalismo Fiscal Argentino, más específicamente en los años 2014-2019 y en particular el impacto igualador de los cambios generados a raíz de los acuerdos celebrados entre la Nación, las provincias y la C.A.B.A. en el periodo seleccionado.

Los Acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno conllevaron a un nivel de descentralización de recursos de una magnitud importante, en un marco de desigualdad entre jurisdicciones en general marcado. Argentina como país federal presenta realidades muy heterogéneas.

¿Por qué hablamos de descentralización? Porque Argentina al ser un país federal, cuenta con un régimen de transferencias entre diferentes niveles de gobierno reglado por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. El régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, debe ser comprendido como un instrumento de federalismo, que plasma la relación fiscal entre distintos niveles de gobierno.

El sistema vigente de Coparticipación Federal de Impuestos, tiene por objeto coordinar la distribución del producido de los impuestos creados por el estado federal, en virtud de una delegación efectuada por las provincias a la Nación, a los efectos de la recaudación de los impuestos sujetos al régimen de Coparticipación; así, el Estado Nacional debe retener su porción y redistribuir el resto entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incorporada al sistema con la reforma constitucional de 1994.

Para comenzar me parece pertinente analizar los acuerdos y detallar brevemente en qué cambiaron la dinámica del federalismo fiscal argentino.

## **Sobre el financiamiento de la AFIP:**

Se suscribieron acuerdos bilaterales entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, excepto La Pampa y Santa Fe, quienes actualmente no aportan al financiamiento de la AFIP a pesar de recibir sus servicios de recaudación de impuestos.

El resto de las jurisdicciones acordaron aportar de la recaudación de cada impuesto (coparticipable, con o sin asignación específica e incluso los aduaneros) el 1,9% con destino al financiamiento de la AFIP. De esta forma, el laberinto de coparticipación quedó determinado como se puede observar en el ANEXO I. Esto redujo la carga que las provincias debían soportar para aportar al financiamiento de la AFIP, ya que antes de los acuerdos bilaterales regía el Dto. 1399/01, el cual imponía que del total de lo recaudado por la AFIP se debía calcular el 1,9% y este debía ser

detráido de las cuentas del Impuesto al Valor Agregado. Al ser este impuesto coparticipable, perjudicaba en mayor cuantía a los partícipes del régimen.

## Los Acuerdos Nación-Provincias

El día 24 de febrero de 2016, el Presidente de la Nación, Mauricio Macri firmó el Dto. 406/16, que tenía como objetivo “*alcanzar una propuesta para la eliminación de la detracción del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del “acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales” del 12 de agosto de 1992*”.

En los considerandos de ese Decreto se consideró como antecedente a los fallos de la CSJN<sup>1</sup>, que declararon la inconstitucionalidad del Artículo 76 de la Ley N° 26.078, respecto de su aplicación a las Provincias de Santa Fe y San Luis, y de los Artículos 1°, inciso a) y 4° del Decreto N° 1399 de fecha 4 de noviembre de 2001, sobre las mismas jurisdicciones.

Su antecedente inmediato fue el Decreto 2635/15, sobre el fin de mandato de la presidente Cristina Fernández, que hizo extensivo a todas las provincias los fallos de la CSJN para Santa Fe, San Luis y la medida cautelar otorgada a favor de la provincia de Córdoba. El Dto. 406/16 dejó sin efecto el decreto 2635/15.

Para ilustrar esta detracción de la masa coparticipable se presenta en el cuadro 1, un extracto del laberinto de Coparticipación Federal de Impuestos.



Fuente: Comisión Federal de Impuestos  
[http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion\\_version2019.pdf](http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion_version2019.pdf)

Santa Fe, San Luis y Córdoba consiguieron así, la restitución completa del 15 % de la masa de recursos pre-coparticipables destinados a financiar el ANSES en el año 2015. Este logro alcanzado por estas 3 provincias logró volver a poner el foco en la distribución de los recursos fiscales entre jurisdicciones, generando a su vez una ampliación de la heterogeneidad entre las diferentes jurisdicciones, pero lo más importante quizás, es que desencadenó el diálogo y la disputa por los recursos coparticipables, disputa que había estado virtualmente dejada de lado por décadas.

<sup>1</sup> Fallos del 24 de noviembre de 2015, en causas: “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y CSJ 191/2009(45-S)/CS1 “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”

Formosa por su parte también intentó conseguir la restitución completa de estos recursos frente a la CSJN<sup>2</sup>, pero el Máximo Tribunal en el fallo que negó la restitución completa a la provincia de Formosa sostuvo que: “la distribución de los recursos fiscales entre jurisdicciones debe consensuarse en el marco de acuerdos propios del *federalismo de concertación*. En este sentido resulta necesario que el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires emprendan el dialogo institucional que desemboque en un nuevo Pacto Fiscal Federal para establecer un nuevo régimen de Coparticipación Federal.” (INFOLEG, 2016).

Con este fallo, la corte invita a las partes a dialogar en lo referido a las transferencias, en este marco, el gobierno creó el “PROGRAMA ACUERDO PARA EL NUEVO FEDERALISMO” con el objetivo de alcanzar una propuesta para la eliminación de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula Primera del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales del 12 de agosto de 1992 ratificado por la Ley N° 24.130.

Acuerdo Nación – Provincias del 18 de mayo de 2016:

Si analizamos con detenimiento su impacto en los esquemas de transferencias veremos que este acuerdo cambió sustancialmente un sistema que había permanecido estanco por muchos años. El Acuerdo celebrado acordó la devolución paulatina del 15 % de pre-coparticipación al que las provincias habían renunciaron con el pacto fiscal de 1992 para financiar al ANSES.

El Acuerdo dispuso un esquema de eliminación gradual de la detracción de este porcentaje de la masa de impuestos coparticipables. La devolución se llevó a cabo con un goteo estipulado a razón de 3 puntos porcentuales por año calendario, comenzando en un 3% en 2016, llegando a la restitución total del 15% en 2020.

Se debe señalar que las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis no formaron parte del Acuerdo, ya que, como se mencionó lograron una devolución total del 15 % detraído para financiar el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) mediante los Fallos de la CSJN para Santa Fe y San Luis y una medida cautelar para el caso de Córdoba. Esta desigualdad se evidencia en forma notable al momento de comparar los indicadores fiscales interprovinciales.

Las tres provincias beneficiadas por los fallos de la CSJN han logrado una mejora en sus ingresos considerable, aumentando los desequilibrios entre las partícipes, lo cual permite considerar qué hubiese pasado si el fallo hubiera sido extendido a las 24 jurisdicciones.

Analizando la aplicación del Acuerdo se puede afirmar que tuvo un efecto redistributivo a nivel vertical entre los diferentes niveles de gobierno a favor de los gobiernos subnacionales, quienes recibieron mayores recursos coparticipables, en detrimento de ANSES, que debió ser financiada por el Tesoro Nacional.

La distribución de los recursos descentralizados desde el gobierno central a los subnacionales se realizó según los índices de la ley 23.548, índices sin criterios objetivos de reparto y estancos desde el año 1988. Al descentralizar de este modo, se perdió la oportunidad de perseguir criterios objetivos de reparto y cumplir con el mandato de la Constitución Nacional en su artículo 75 sobre cómo debe ser un sistema de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Esta oportunidad no es menor si consideramos que la masa a distribuir es un monto muy importante, su potencial igualador no es para nada despreciable, desde 2016 a 2019 se han descentralizado \$ 583,845.30 Millones de Pesos que previo al acuerdo hubiesen tenido destino al financiamiento de la ANSES, según lo informado por la

---

<sup>2</sup> Fallo del 9 de diciembre de 2015, en causa: "Formosa, Provincia vs. Estado Nacional (CSJ4783/2015)

Comisión Federal de Impuestos. Para poner en magnitud los fondos, el presupuesto 2020 de la Administración Pública Nacional para el sector salud es de \$ 224.307 millones, Defensa \$ 95.887 millones, Educación y Cultura \$ 321.644 millones (Hacienda, 2020).

Al reconocer la importancia de los fondos, cobra relevancia destacar que, si se hubiesen distribuido por coeficientes que busquen la igualación, podría haberse iniciado el cumplimiento del mandato constitucional, sobre la sanción de una Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, que es el principal mecanismo de transferencias en Argentina. Así, en el segundo y tercer párrafo del artículo 75 inc. 2° de nuestra Carta Magna se dispuso:

*“Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”*

Este artículo de la constitución revela el criterio redistributivo que debería perseguir el régimen de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Se conoce la dificultad de cambiar los índices de distribución actuales, ya que en definitiva es un juego de suma cero, pero al incluir recursos “nuevos” y descentralizar verticalmente, realizando cambios en el régimen de transferencias después de tantos años de estar estanco, podría haber sido un momento bisagra para las relaciones fiscales interjurisdiccionales. Más aún si consideramos que el mismo acuerdo posee entre los objetivos mejorar el federalismo fiscal argentino.

El Régimen actual, la ley 23.548 y sus modificatorias, fue elaborado con carácter transitorio, pero hasta hoy no se ha podido modificar, debido a tensiones entre los partícipes, y la dificultad para lograr consensos en el marco de las mayorías constitucionales exigidas para la sanción de una ley convenio de Coparticipación. Al caducar la Ley 20.221 (antecesora del régimen actual en el año 1984) se creó un vacío legal que llevó a que en 1986 la Nación y las Provincias firmaran el Acuerdo Financiamiento Transitorio que rigió hasta la sanción de la Ley 23.548.

En el año 1988 se estableció un Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias tomando como base los montos transferidos del “Acuerdo de financiamiento transitorio” en el marco de la Ley 23.548, que sigue vigente en la actualidad.

Al utilizarse como criterio de reparto los montos transferidos, se dejaron de lado los indicadores con las características de los empleados en la Ley 20.221, que en su distribución secundaria tenía en cuenta conceptos como densidad de la población y la brecha de desarrollo.

La descentralización de los acuerdos se llevó a cabo con los parámetros de la ley 23.548, que no persigue un saneamiento explícito de la brecha fiscal horizontal; es decir, no pretende generar un sistema redistributivo según el cual se compensarían las diferencias en capacidad y/o necesidad de recursos que surgen de la distribución de las bases imponibles, así como también de las diferencias de riqueza entre las distintas jurisdicciones.



## Índice de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

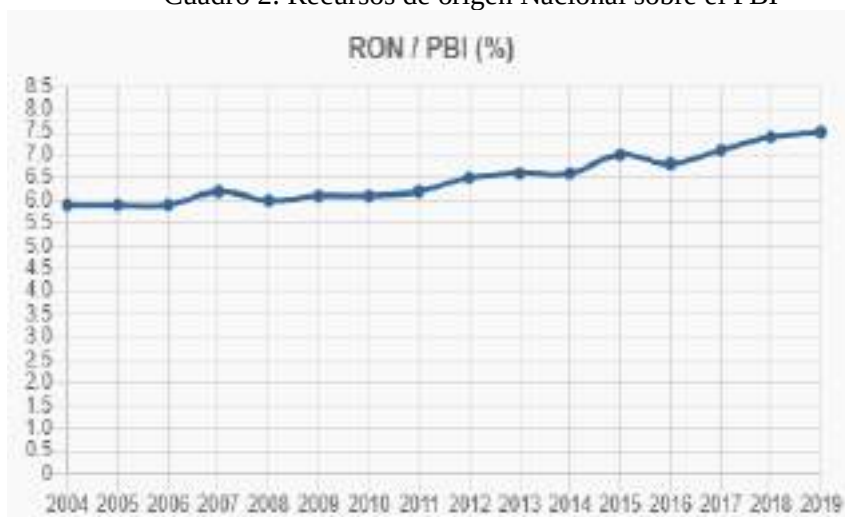
Un factor importante además de la implementación del Acuerdo Nación Provincias en 2016, es que a su aplicación se sumó otra modificatoria al régimen de coparticipación federal.

El gobierno nacional realizó el traspaso del servicio de seguridad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como sostiene el Art. 75 inc. 2° de nuestra Constitución Nacional, al transferir un servicio de la órbita nacional, hacia la órbita subnacional, este servicio debe ser acompañado por el recurso. De esta manera, mediante el Decreto 194/16 de fecha 18 de enero de 2016, se dispuso incrementar la participación que le corresponde la C.A.B.A. por aplicación del Artículo 8° de la Ley N° 23.548 y sus modificatorias, para garantizar los fondos necesarios a atender al servicio de seguridad transferido. Su participación pasó de 1,4 % a 3,75 %.

Luego, el Dto. 257/2018, fijó a partir del 1° de enero de 2018 que la participación que corresponde a la C.A.B.A. debía ser reducida de 3,75 % a 3,50 % sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la ley 23.548.

Estas modificaciones mencionadas, generaron mayores recursos para las jurisdicciones subnacionales en su conjunto. A su vez, la participación de los Recursos de Origen Nacional sobre el PBI alcanzó el valor de 7.5 %.

Cuadro 2: Recursos de origen Nacional sobre el PBI



Fuente: DNAP-Secretaría de Hacienda. <https://www.minhacienda.gob.ar/dnap/recursos.html>

Para conocer el punto de partida de las finanzas federales, se debe mencionar que las jurisdicciones exhiben grandes heterogeneidades en capacidad y necesidad fiscal, en este sentido, uno de los objetivos para las transferencias siempre ha sido la compensación de los desequilibrios horizontales, implementando así, políticas de igualación fiscal.

Por las razones mencionadas, este trabajo de investigación busca contrastar la hipótesis de si la apertura del dialogo federal y la descentralización de recursos fue un “*federalwashing*”<sup>3</sup>, o si en realidad fueron efectivas estas políticas llevadas a cabo.

<sup>3</sup> Palabra inventada por mí tomada de la idea del Greenwashing, aplicada al federalismo. El Greenwashing es: “un término que describe el uso engañoso de marketing verde para promover una percepción errónea de que las políticas o los productos de una compañía son adecuados desde el punto de vista medioambiental”. Fuente: <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/Blog/lavado-de-cara-verde-que-es-el-greenwashing/blog/29122/>

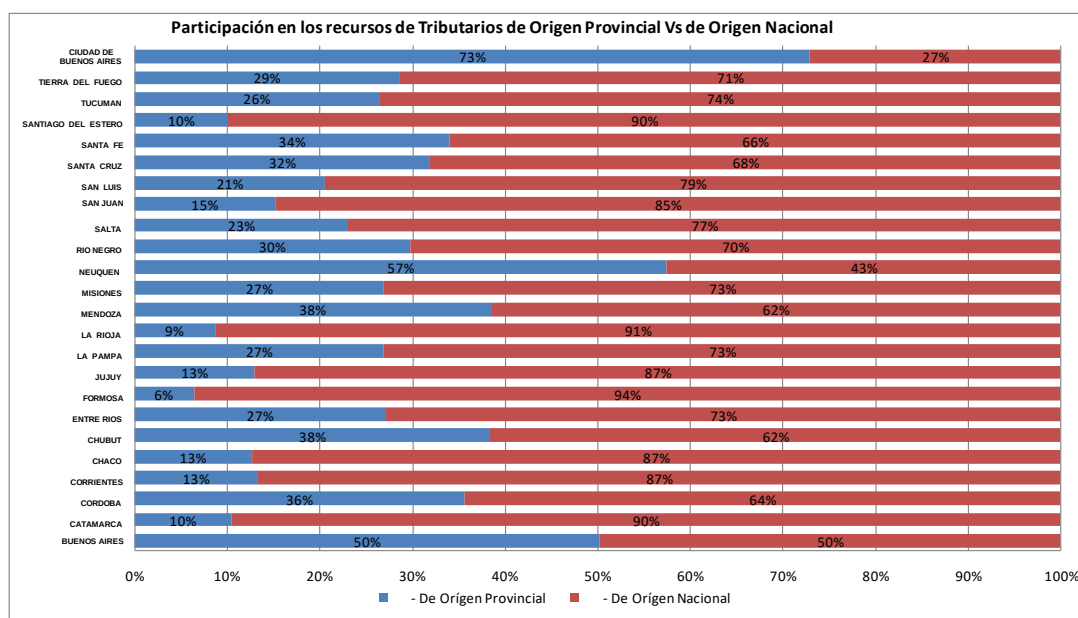
En una primera parte, se presentará un diagnóstico de las provincias y la CABA de federalismo cuantitativo, detallando algunas particularidades relevantes, para comprender las heterogeneidades del país bajo análisis. Luego se presenta el marco teórico relativo al federalismo fiscal presentados en dos grandes ejes, desigualdad y políticas de igualación. Seguidamente, se procede al análisis de datos y cálculos econométricos para luego presentar los resultados arribados y finalmente se presentan conclusiones.

## Diagnóstico

La importancia de las transferencias de recursos de origen nacional en las diferentes jurisdicciones:

Heterogeneidades en la dependencia de las transferencias

Cuadro 3: Porcentaje de Recursos propios de las provincias vs. Transferencias de origen nacional año 2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos publicados por la DNAP

NOTA: Recursos de origen provincial incluyen: Tributarios de origen provincial + no tributarios + rentas de la propiedad + Vta. Bienes y Serv. de la Adm. Publ.

Analizando este cuadro se pueden observar dos grandes ejes:

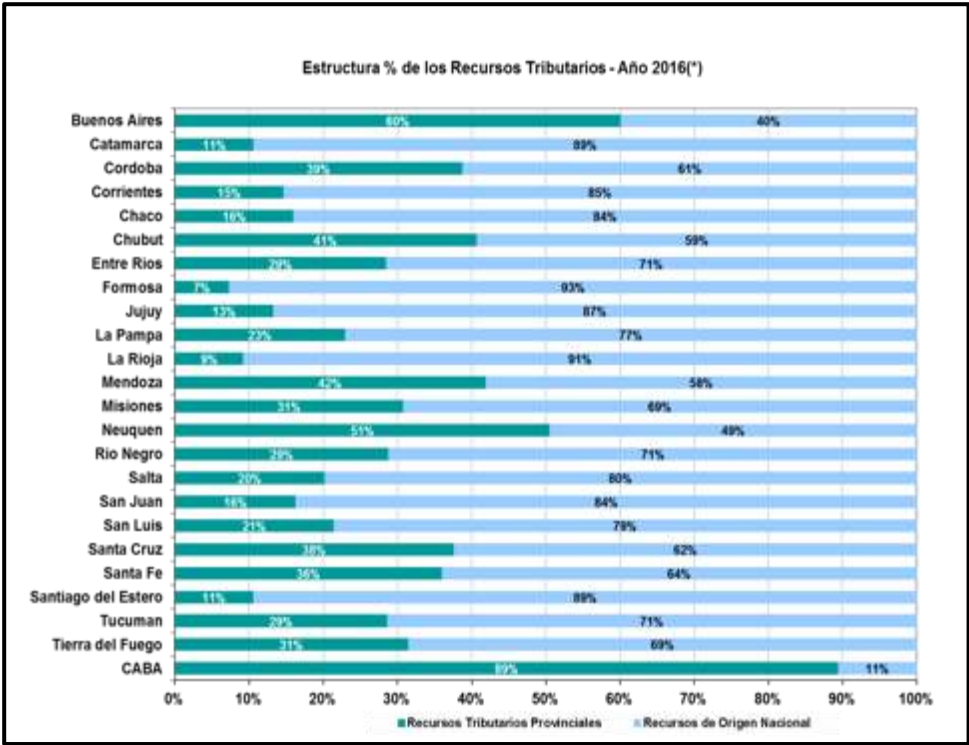
a. Los Recursos de Origen Nacional constituyen en términos consolidados el recurso más importante de las jurisdicciones. En la actualidad, una fracción substancial de las fuentes tributarias de financiamiento de los gobiernos subnacionales permanece bajo la órbita del gobierno nacional, debilitando el principio de correspondencia fiscal, (situación en la que cada nivel de gobierno recauda los impuestos suficientes para financiar el gasto que ejecuta).

b. No obstante los resultados en términos consolidados, hay que destacar que su importancia relativa en la estructura de ingresos es muy diferente según la Jurisdicción que se considere, como se observa en el gráfico, por ejemplo en el año 2019, en la Provincia de Formosa representaron el 94% mientras que en CABA significaron el 27%, evidenciando la capacidad de algunas pocas provincias de generar un flujo sostenible de recursos de forma autónoma, y también la heterogeneidad sobre la cual reposa el régimen federal de transferencias.

Estos indicadores de capacidad recaudatoria propia no fueron tomados en cuenta en la elaboración de los acuerdos, es más, al seguir aplicando los mismos índices, han potenciado aún más estas heterogeneidades acentuando el peso de los recursos de origen nacional. Tampoco se han considerado las necesidades de gasto, otro indicador que la literatura señala al referirnos a como realizar transferencias con capacidad de igualación.

Si analizamos el mismo gráfico para el año 2016 observaremos que esta dependencia se acentuó, lo que es previsible por la descentralización.

Cuadro 4: Porcentaje de Recursos propios de las provincias vs. Transferencias de origen nacional año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la DNAP

NOTA: Recursos de origen provincial incluyen: Tributarios de origen provincial + no tributarios + rentas de la propiedad + Vta. Bienes y Serv. de la Adm. Publ.

Para ilustrar la problemática de la correspondencia fiscal, se muestran dos gráficos tomados de la Oficina de Presupuesto del Congreso:

Cuadro 5: Recaudación y distribución de los recursos entre Nación y Provincias:



Fuente: Oficina de presupuesto del congreso

Cuadro 6: Recursos tributarios propios  
% recursos provinciales totales

| PROVINCIA                 | 1993-1997 | 1998-2002 | 2003-2007 | 2008-2012 | 2013-2017 | 2018  | Ranking<br>1993-1997 | Ranking<br>2018 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|----------------------|-----------------|
| CABA                      | 85,4%     | 85,5%     | 81,1%     | 82,9%     | 79,3%     | 68,6% | 1                    | 1               |
| Provincia de Buenos Aires | 45,8%     | 47,2%     | 46,3%     | 43,0%     | 42,7%     | 48,6% | 2                    | 2               |
| Santa Fe                  | 30,2%     | 34,8%     | 29,8%     | 27,8%     | 27,6%     | 31,3% | 6                    | 3               |
| Mendoza                   | 28,2%     | 26,3%     | 25,2%     | 24,5%     | 32,6%     | 30,9% | 5                    | 4               |
| Córdoba                   | 30,9%     | 35,2%     | 28,6%     | 25,6%     | 26,1%     | 30,7% | 3                    | 5               |
| Neuquén                   | 34,5%     | 36,3%     | 36,3%     | 39,0%     | 34,3%     | 39,7% | 13                   | 6               |
| Tucumán                   | 27,3%     | 38,2%     | 30,4%     | 30,8%     | 24,4%     | 25,7% | 9                    | 7               |
| Río Negro                 | 20,0%     | 20,6%     | 19,0%     | 18,8%     | 22,7%     | 24,2% | 7                    | 8               |
| Entre Ríos                | 26,3%     | 24,2%     | 20,8%     | 16,7%     | 20,4%     | 23,6% | 8                    | 9               |
| Tierra del Fuego          | 15,0%     | 11,3%     | 16,8%     | 14,8%     | 10,6%     | 23,5% | 11                   | 10              |
| Chubut                    | 11,0%     | 12,0%     | 14,9%     | 16,3%     | 20,0%     | 23,0% | 17                   | 11              |
| Misiones                  | 14,8%     | 15,2%     | 15,0%     | 16,3%     | 20,4%     | 22,0% | 12                   | 12              |
| San Luis                  | 10,3%     | 16,7%     | 19,6%     | 19,6%     | 20,8%     | 22,1% | 10                   | 13              |
| Salta                     | 13,7%     | 16,8%     | 18,9%     | 16,5%     | 17,6%     | 21,0% | 14                   | 14              |
| Santa Cruz                | 10,4%     | 7,6%      | 11,0%     | 11,8%     | 18,4%     | 21,4% | 15                   | 15              |
| La Pampa                  | 10,3%     | 17,6%     | 17,4%     | 16,4%     | 16,6%     | 21,3% | 8                    | 16              |
| Corrientes                | 11,2%     | 10,0%     | 9,7%      | 10,0%     | 10,8%     | 17,0% | 18                   | 17              |
| Chaco                     | 10,0%     | 10,4%     | 9,6%      | 9,0%      | 10,7%     | 13,0% | 16                   | 18              |
| Jujuy                     | 8,8%      | 9,1%      | 8,6%      | 8,1%      | 10,1%     | 11,8% | 21                   | 19              |
| San Juan                  | 11,1%     | 13,3%     | 10,0%     | 11,4%     | 14,4%     | 21,5% | 16                   | 20              |
| Santiago del Estero       | 9,6%      | 10,7%     | 8,7%      | 8,4%      | 8,9%      | 9,6%  | 20                   | 21              |
| Catamarca                 | 7,1%      | 7,6%      | 7,3%      | 8,2%      | 8,9%      | 11,7% | 22                   | 22              |
| La Rioja                  | 4,2%      | 3,7%      | 5,3%      | 5,3%      | 7,0%      | 8,1%  | 24                   | 23              |
| Formosa                   | 4,0%      | 6,0%      | 4,5%      | 4,7%      | 6,2%      | 11,4% | 23                   | 24              |

Fuente: Oficina de presupuesto del congreso

Una vez expuestas las inequidades recaudatorias de las jurisdicciones, también debemos señalar que nuestro país presenta grandes inequidades respecto a su desarrollo.

## Heterogeneidades en el desarrollo

Sobre el desarrollo provincial se conocen algunos índices que reflejan que el país no es homogéneo en su desarrollo.

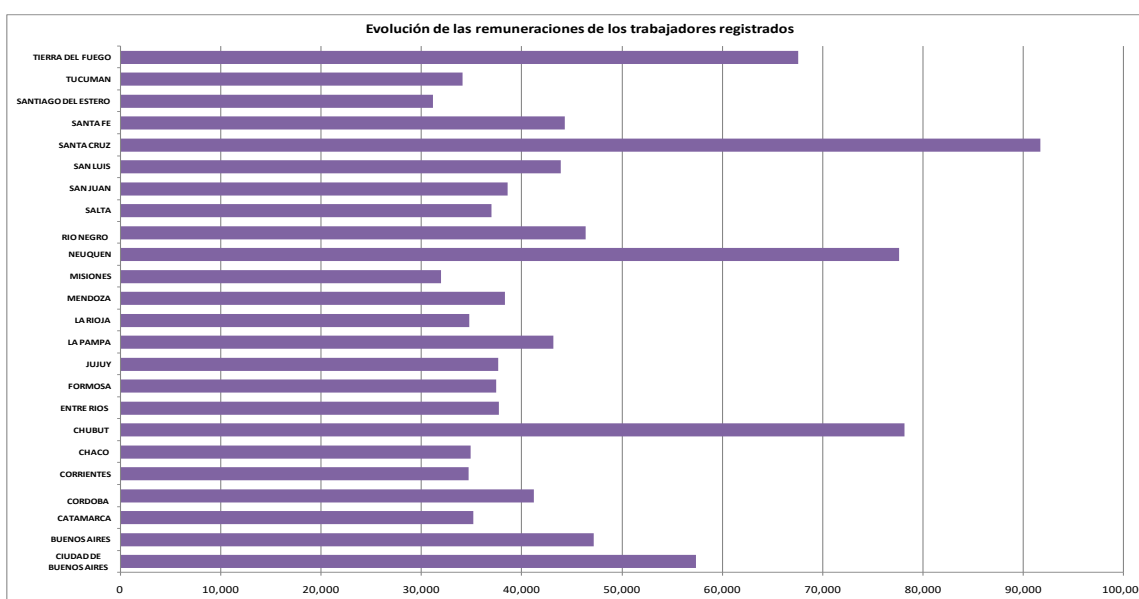
Cuadro 7: Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) Año 2017. PNUD

| Jurisdicción        | IDSP  | Ranking |
|---------------------|-------|---------|
| Río Negro           | 0,564 | 8       |
| Buenos Aires        | 0,556 | 9       |
| Santa Fe            | 0,553 | 10      |
| Misiones            | 0,550 | 11      |
| San Juan            | 0,548 | 12      |
| Tierra del Fuego    | 0,545 | 13      |
| Córdoba             | 0,541 | 14      |
| Catamarca           | 0,537 | 15      |
| La Rioja            | 0,536 | 16      |
| Tucumán             | 0,535 | 17      |
| La Pampa            | 0,524 | 18      |
| Jujuy               | 0,517 | 19      |
| Corrientes          | 0,467 | 20      |
| Salta               | 0,464 | 21      |
| Formosa             | 0,451 | 22      |
| Chaco               | 0,436 | 23      |
| Santiago del Estero | 0,313 | 24      |

Fuente: PNUD <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/mdgoverview.html>

PNUD, ha elaborado un índice llamado Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP). Este índice en mi consideración es bastante integral e idóneo ya que incluye además de variables de crecimiento económico (ingreso per cápita y capital humano) a la inclusión social, en forma de pobreza relativa, empleo formal e informal, salud y educación, así como también aspectos de la sostenibilidad ambiental teniendo en cuenta en este ítem emisiones de gases de efecto invernadero y el tratamiento de residuos.

Cuadro 8: Evolución Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado año 2019 – en pesos- . (Variable utilizada por la literatura como proxy de PBG per cápita)



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS - en base a SIPA

En el cuadro 8 se visualiza que las provincias donde las remuneraciones son más altas son las patagónicas, mientras que las más bajas suelen ser las del norte del país. Si comparamos los dos extremos de la muestra, las remuneraciones promedio de los trabajadores pueden llegar la mitad en una provincia que en otra.

Al comparar el índice elaborado por PNUD de desarrollo sostenible con la variable elegida como proxy de PBG per cápita, se observa también que las provincias patagónicas presentan mejor índice de desarrollo que las del norte.

## El test empírico

El test empírico que se pretende replicar consiste en comparar la elasticidad ingreso de los gastos públicos de las jurisdicciones subnacionales con la de sus recursos propios.

“Si los bienes provistos por los gobiernos subnacionales son normales o superiores, la elasticidad ingreso del gasto público será positiva. Si no hay transferencias intergubernamentales ni endeudamiento, también será positiva e igual la elasticidad ingreso de los recursos propios. Cuando el gobierno de nivel superior diseña un sistema de transferencias redistributivo reciben más las provincias con menor ingreso. En este caso el gasto público se financia con recursos propios y con transferencias. La comparación de elasticidades ingreso provee un test para las políticas de igualación: si la elasticidad del gasto es menor que la de los recursos es un indicador de existencia de un mecanismo de igualación fiscal. O sea, al pasar a provincias con mayor ingreso per cápita, el gasto aumenta menos que los recursos propios, ya que

reciben menos transferencias que las de menor ingreso per cápita. La diferencia entre las elasticidades-ingreso de los gastos y los recursos indicaría la intensidad de la política de igualación”. (Porto, 2008)

¿Por qué importan las políticas de igualación? Teniendo en cuenta las heterogeneidades entre jurisdicciones previamente mencionadas, las políticas de igualación importan si queremos cumplir el mandato constitucional que todos los habitantes del país, independientemente de la región donde vivan, puedan tener acceso a los mismos servicios públicos, con igualdad tanto en cantidad como en calidad. Por ese motivo, y por ser este objetivo compartido con los acuerdos nos centraremos en evaluar si los acuerdos permitieron acercar al país a esta gran meta.

## **Marco Teórico**

La investigación se enmarca en replicar el trabajo elaborado por (Porto, 2008) para los años 1993-2000, donde su resultado mostró que las transferencias tuvieron impacto igualador, y actualizarlo para observar el impacto de la descentralización generado por los Acuerdos Federales que mencionamos en el capítulo anterior.

Sobre los conceptos, el marco teórico puede separarse en dos grandes ejes. Marco teórico sobre la desigualdad dentro de un país federal y marco teórico sobre como perseguir las transferencias entre diferentes niveles de gobierno.

### **Sobre desigualdad:**

“Uno de los temas abordados en la teoría del federalismo fiscal son las desigualdades entre diferentes niveles de gobierno y entre territorios ubicados en el mismo nivel (Musgrave, 1990). La primera se conoce como desigualdades verticales y se enfoca en revisar cómo se distribuyen las responsabilidades de ingresos y gastos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Por su parte, la segunda se denomina desigualdades horizontales y tiene que ver con las brechas que se originan en las diferencias entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal en las jurisdicciones.” (Ayala y Bonet, 2016).

Analizando los Acuerdos, se observan muchas acciones tendientes a mejorar la brecha vertical, pero sin definiciones claras sobre la horizontal, ya que, si bien se han descentralizado fondos de la órbita nacional hacia las Provincias y la CABA, estos fondos no siguieron criterios objetivos de reparto ni persiguieron per se un objetivo igualador. Esta hipótesis será cotejada con la econometría.

Sobre los coeficientes que rigen las transferencias del régimen actual: “El componente de redistribución horizontal en la actualidad no responde a ningún criterio racional explícito, y oculta inequidades e ineficiencias. Además, la rigidez del sistema (coeficientes fijos desde el momento de su aplicación hasta la actualidad), impide responder adecuadamente a los cambios de entorno y evolucionar hacia esquemas más eficientes que respondan más a las preferencias sociales (aprendizaje)”. (Iaryczower, 2000).

Partiendo de la situación heterogénea de las jurisdicciones vista en el capítulo de Diagnóstico, se aprecia que la solución de descentralización de potestades tributarias y de gasto hacia las jurisdicciones sin participación del gobierno central, recomendado por pensadores de las escuelas liberales como Buchanan, sólo lograrían una perpetuación de estas desigualdades.

Al respecto, (Morado, 2013) señala “los aspectos negativos de una competencia impositiva entre jurisdicciones que puede llevar a una provisión subóptima de bienes

públicos y a una ineficiente localización de actividades productivas privadas (...) Es por esta razón que la base natural de la tributación local serían aquellos impuestos que incidan exclusivamente sobre los residentes locales. En definitiva, las facultades tributarias naturales de los gobiernos locales quedan limitadas a un factor inmóvil como la propiedad inmueble, y en menor medida a ciertos ingresos personales (salarios e ingresos profesionales).”.

Presentadas las inequidades, la literatura posee una amplia discusión sobre cómo subsanarlas. Las políticas de nivelación aparecen como una respuesta a esta problemática, pero existen posiciones a favor y en contra de este tipo de política.

### **Sobre las políticas de nivelación**

Sobre la existencia de políticas de nivelación existen diferentes posturas en la literatura, algunos autores se expresan a favor y otros en contra. Si bien es claro que el fin de la igualdad de condiciones de desarrollo es deseable, algunos académicos no están de acuerdo con que el modo de llegar al objetivo sea mediante transferencias que persigan la igualación.

#### *En contra*

Autores como Musgrave y Oates, sostienen que no es concebible la existencia de políticas y sistemas de nivelación en estados federales ya que esto anularía las ventajas mismas de la descentralización. Oates, W. en (Piffano, 1999), por su parte tilda a las políticas de nivelación como una *cuestión de gusto* al afirmar que “... la existencia de diferenciales fiscales entre las jurisdicciones (por ejemplo niveles variables de capacidad fiscal) tenderá en alguna medida a ser capitalizada en los valores de las propiedades de aquellos que eligen vivir en áreas fiscalmente desventajosas al ser compensados al pagar alquileres de tierras más bajos; desde esta perspectiva, la equidad horizontal bajo un sistema federal es, en cierto grado, políticamente autorregulada, según este autor (self-policing)”.

Si tenemos en cuenta esta teoría, la necesidad de transferencias igualadoras en una federación es entonces cuestionable. Si analizamos la *cuestión de gusto* como señaló Oates, en sentido estricto, la idea de la nivelación colisiona con los principios de la descentralización.

La visión económica que favorece la descentralización de las potestades tributarias y del gasto, piensa a la competencia entre jurisdicciones, como un medio para atraer recursos, de este modo bajaría la presión tributaria y crecerían los incentivos para gastar de manera más eficiente. Mi opinión difiere con la de estos autores, ya que, la presión tributaria es importante a la hora de definir invertir en un lugar, pero también lo son otros aspectos como los recursos naturales, la infraestructura o la educación de la población. Estas descentralizaciones dejarían de lado la posibilidad de hacer políticas igualadoras entre jurisdicciones con diferentes características económicas, perpetuando inequidades.

Al respecto (Boadway, 2009) asevera que las transferencias ecualizadoras *per se* no son la solución al problema de la inequidad entre jurisdicciones. “En este aspecto, la equidad horizontal en su sentido más completo entra en conflicto con el principio de federalismo y su énfasis en el beneficio de la toma de decisiones descentralizada”. Indirectamente, se está haciendo referencia al mencionado principio de correspondencia fiscal, ya que a menos que las transferencias cumplan dos condiciones: libre disponibilidad y consideración del esfuerzo recaudador del gobierno receptor en su cálculo, estarían atentando fundamentalmente contra las dos primeras dimensiones de



dicho principio, socavando entonces así el eficiente funcionamiento de la descentralización fiscal.

Existe, por otro lado, una extensa literatura, teórica y aplicada; entre otros, (D. Bradford, 1969) que sostiene que las transferencias ecualizadoras no son la solución debido a que los gobiernos locales son ineficientes. El autor realizó un estudio aplicado donde llegó a la conclusión que mediante más recursos tenían los gobiernos locales, se volvían más ineficientes con el gasto, provocando que esta mayor cuantía de recursos no se refleje en mejor y más bienes públicos proveídos por estos.

#### *A favor*

Entre los exponentes a favor, se destaca (Shah, 1994), quien agrega al debate sobre los mecanismos de igualación, que la teoría del federalismo fiscal comprende los temas de *qué* debería compensarse y *cómo* diseñar el sistema de transferencias.

Para esto, sostiene que hay que mirar, para ecualizar, las necesidades del gasto y las capacidades fiscales, (parámetros que el acuerdo no tuvo en consideración). Shah mostro en sus trabajos que en algunos países, cuando se proponían realizar estas transferencias ecualizadoras, miraban o la capacidad de recaudación o la necesidad de gasto para ecualizar, aunque lo óptimo según Shah sería ver ambas partes, debo destacar que para el caso de descentralización bajo análisis, las mayores transferencias desde el estado nacional a los subnacionales no miraron ni un criterio ni el otro. Este descuido deriva en los resultados de la econometría. Poca potencia en la capacidad de igualación.

(Shah, 1994), sobre las políticas de igualación también sostiene que las transferencias igualadoras permiten un estándar mínimo de servicios públicos dentro de un territorio, así como desincentiva la migración fiscal, lo cual conlleva a un punto donde aumenta la eficiencia económica junto con la equidad, algo que según Shah raramente coincide en la economía. Lo señalado por Shah se contrapone a (Oates, 1975), que señaló que las transferencias de igualación poseen un efecto tenue en el retraso de la migración inducida fiscalmente.

Un punto de vista opuesto cuestiona la base de eficiencia y equidad de la igualación. (Scott A. , 1952) y (Courchene, 1978), han argumentado que los pagos de igualación para corregir las desigualdades fiscales inducen ineficiencia en la asignación regional de recursos. Toman el concepto de Shah de que las emigraciones fiscales no se producirían, pero en su interpretación, es menos eficiente que esto no ocurra, ya que las subvenciones, al desalentar la emigración de mano de obra a regiones de altos ingresos donde sería más productivo, generarían ineficiencia en la asignación de recursos.

En Argentina, la Constitución Nacional, como hemos mencionado en el Art. 75 inciso 2 dispone que todos los habitantes deben tener igualdad, entonces para nuestro caso, la discusión se inclinaría más por los argumentos de estándares mínimos de servicios públicos, coincidiendo con la visión de Shah.

Siguiendo esta línea de pensamiento, y en un país tan heterogéneo como Argentina, en el trabajo de (Blöchliger, 2009) afirman que “Las transferencias de fondos son necesarias desde el punto de vista de la equidad. Hay evidencias de que el aumento de los impuestos a nivel subcentral profundiza las disparidades fiscales y, en consecuencia, ponen en peligro el acceso a los servicios públicos ente jurisdicciones. Si se incrementa la participación de los impuestos a nivel subcentral, se tendrán que dedicar más transferencias para nivelar, de modo que las disparidades se mantengan dentro de un cierto límite”. Para (Boadway, 2009) justamente todas las federaciones por ese mismo motivo de su configuración deben mantener sistemas de nivelación “Virtualmente, todas las federaciones tienen un sistema de transferencias igualadoras en las cuales el tamaño de la transferencia está relacionada con alguna medida de la capacidad fiscal del gobierno receptor”.



Vinculado a las últimas opiniones presentadas, a favor de los sistemas de igualación, hay quienes van incluso más allá, aduciendo que cuanto mayor sea la descentralización entonces mayor deberá ser la nivelación. (Boadway, 2009) señala que “Bajo un sistema de igualación bruta, el sistema usualmente empleado en las federaciones, la cantidad total de transferencias de igualación o la brecha fiscal vertical, aumenta con el nivel de descentralización. Si la cantidad de gasto descentralizado es tomado como dado entre las federaciones, a medida que haya más descentralización de ingresos, mayor será la diferencia en la capacidad de recolección de ingresos entre las regiones y los pagos de igualación deben ser más grandes. Si la igualación fuese el único determinante del tamaño de las transferencias federales, la región con mayor capacidad fiscal no recibiría ninguna transferencia. Cualquier intento de incrementar los ingresos descentralizados sería incompatible con la igualación total.”

Por su parte (Blöchliger, 2009) también coincide al indicar que “Hay un cierto consenso en política fiscal en que la nivelación fiscal es una imprescindible compañera de la descentralización y que el éxito de la segunda dependerá, probablemente, del buen funcionamiento de la primera. Las transferencias de nivelación van a jugar, por tanto, un papel primordial en el proceso de descentralización”. Respecto de esto último, sería apropiado agregar, que siempre que estas transferencias se ajusten a las dimensiones del principio de correspondencia, jugarán este papel primordial en el proceso de descentralización exitosa.

Los comentarios hasta aquí citados reflejan con claridad la idea de una relación positiva entre descentralización y nivelación que no se comparte, al menos siempre y en todos los casos. En primer lugar porque el grado de disparidad horizontal existente va a depender en primera instancia de la distribución inicial de las capacidades tributarias entre regiones, en segundo lugar dependerá de la composición del conjunto de impuestos de los gobiernos subcentrales (potestades tributarias), que en caso de basarse todos en el principio del beneficio, no generarían residuos fiscales, por lo que la nivelación dejaría de ser necesaria, en tercer lugar porque la idea de federación no es compatible con la idea de igualación que en todo caso se remonta más a la centralización de las competencias del estado y su responsabilidad por el desarrollo equivalente de todas las regiones y en cuarto lugar porque en todo caso, la dependencia de fondos transferidos del gobierno central va a estar en función de la necesidad efectiva que se tenga de dichos fondos, que a su vez dependerá del grado de suficiencia con que cuente cada gobierno subcentral respecto de sus recursos propios (correspondencia fiscal).

## **Análisis y Definición de los datos**

### **Hipótesis:**

El test empírico desarrollado en este trabajo de investigación es el utilizado por Porto y Rosales, previamente también el utilizado por Gasparini y Porto (1998) y Bahl y Wallace (2003).

El test consiste en comparar la elasticidad ingreso de los gastos públicos de las provincias con la de sus recursos propios.

Las expresiones a emplear para la realización de las estimaciones econométricas, para el nivel provincial, son las siguientes (Porto, 2008):

$$\text{LnGTpc} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{LnPob} + \alpha_2 \text{LnPBGpc} + \mu$$

$$\text{LnRPpc} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{LnPob} + \alpha_2 \text{LnPBGpc} + \mu$$

Donde,

GTpc: Gasto Público Total per cápita

RPpc: Recursos Propios per cápita

Pob: Población

PBGpc: Producto Bruto Geográfico per cápita

$\mu$ : Término de perturbación o error

Se procedió a la elaboración de series estadísticas en forma de datos de panel, es decir, observaciones que se repiten en el tiempo para una muestra de unidades determinado.

En este trabajo las unidades a observar determinadas son las 24 jurisdicciones subnacionales, los valores a observar son el Gasto Público per cápita, Recursos Propios per cápita, Población y PBG per cápita. Es decir, de estas 4 variables tenemos 24 jurisdicciones que son la *i* y la *t* es un periodo de tiempo que va desde 2014 hasta 2019

Los datos del gasto público y los recursos propios se obtuvieron de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, del Ministerio de Economía de la Nación. Es importante aclarar que al momento de la elaboración de este trabajo, el año 2019 sólo estaba actualizado hasta el III trimestre acumulado.

Los datos de Población se obtuvieron de las proyecciones provinciales de población elaborada por el INDEC por jurisdicción en base al último censo publicado (INDEC, 2013). Nuestro país no cuenta con estadísticas oficiales de Producto Bruto Geográfico actualizadas para los periodos 2014-2019. El Producto Bruto Geográfico (PBG) es igual a la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes dedicadas a la producción, entendiéndose por residente a una unidad institucional que se encuentra en el territorio económico de una jurisdicción y mantiene un centro de interés económico en ese territorio, es decir, realiza o pretende realizar actividades económicas o transacciones a una escala significativa, indefinidamente o durante un período prolongado de tiempo, que normalmente se interpreta como un año.

Por no contar con las estadísticas, se utilizó la herramienta de variable proxy. Las variables elegidas fueron las remuneraciones de los trabajadores registrados por sector de actividad del ministerio de trabajo de la nación (Ministerio de trabajo, 2019). Esta serie muestra por provincia la remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado. Dentro del informe el cuadro que utilicé fue el Cuadro 1: Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado. La serie se presenta por mes, de esta manera, para llevarlo a periodicidad anual, se procedió a elaborar un promedio. Este resultado se utilizó como proxy del PBG por habitante. Un antecedente de esta utilización se encuentra en el libro Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones (Garriga, 2013).

Luego de elaborado el panel de datos, se procedió a realizar las regresiones correspondientes en el software econométrico *Stata*. Se procedió a replicar las estimaciones de (Porto, 2008). Para ello, se utilizaron modelos econométricos de datos de panel para los años 2014-2019 con efectos fijos, incluyendo variables dummy para cada una de las provincias, con el objetivo de captar la heterogeneidad no observable en cada una de estas, (variables que caracterizan a cada provincia y que son difíciles de medir).

#### **Las variables dependientes**

LG log Gasto Público Total per cápita

LRP: log Recursos Propios per cápita

#### **Las variables explicativas**

Pob: Población

PBGpc: Producto Bruto Geográfico per cápita

En el siguiente cuadro se observan los resultados obtenidos comparados con los obtenidos por (Porto, 2008):

Cuadro 9: Resultados obtenidos de la econometría versus los resultados de (Porto, 2008)

| Variables   | RESULTADOS        |                   |                   |                   |
|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|             | Mi Regresión      |                   | Regresión Porto   |                   |
|             | Gasto<br>Total PC | Rec<br>Propios PC | Gasto<br>Total PC | Rec<br>Propios PC |
| Población   | -0.586            | 1.178             | 0.924             | 1.381             |
| p-value     | 0.613             | 0.327             | 0.000             | 0.000             |
| PBG per cáp | 0.867             | 0.878             | 0.267             | 0.994             |
| p-value     | 0.000             | 0.000             | 0.015             | 0.000             |
| Constante   | -3.654            | -29.482           | -7.806            | -22.484           |
| p-value     | 0.813             | 0.068             | 0.001             | 0.000             |
| R2          | 0.915             | 0.925             | 0.606             | 0.004             |

Regresión

Efectos Fijos

Efectos Fijos

Periodo

Panel 2014-2019

Panel 1993-2000

N° de Obs años) 144 (24 Jurisdicciones en 6

184 obs. (23 prov en 8 años)

Nota: todas las variables se consideran en términos de logaritmos

Fuente: Elaboración propia

Se observa que los coeficientes estimados (elasticidades) tienen el signo esperado, pero no son significativamente distintos de cero. Test F de significatividad conjunta da significativo.

### Contraste de la hipótesis

Si los bienes provistos por los gobiernos subnacionales son normales o superiores, la elasticidad ingreso del gasto público será positiva. Para nuestra regresión, es positiva, comprobándose.

Si no hay transferencias intergubernamentales ni endeudamiento, también será positiva e igual la elasticidad ingreso de los recursos propios, este punto también se comprueba.

Cuadro 10: Comparación de resultados obtenidos de la econometría versus los resultados de (Porto, 2008)

| Elasticidades                               | Mi Regresión | Porto |
|---------------------------------------------|--------------|-------|
| Elasticidad ingreso de los Gastos           | 0.867        | 0.267 |
| Elasticidad ingreso de los Recursos Propios | 0.878        | 0.994 |
| Diferencias (Intensidad de la Nivelación)   | 0.011        | 0.727 |

Es importante señalar las dos situaciones bien distintas respecto de las políticas de nivelación entre el periodo estudiado por Porto y el periodo 2014-2019. Erp,y es mayor que Eg,y pero por muy poco. Una diferencia grande argumenta la presencia de igualación en la política fiscal nacional. Con una diferencia casi nula de 0.011 se puede argumentar que la política de igualación es poco potente.

Se puede concluir que como se expuso antes, se descentralizó un porcentaje de recursos muy grande, pero sin atender las necesidades de gasto de las diferentes

jurisdicciones, ni su capacidad fiscal. Un comienzo de cambio en el sistema de transferencias podría haber comenzado de forma gradual con la incorporación de estos nuevos recursos. Se entiende la complejidad de cambiar los índices de la ley 23.548 al ser un juego de suma cero, pero al incorporar nuevos recursos a la masa que se reparte, es la oportunidad para comenzar el cambio.

La situación ideal, en términos de igualación, hubiese sido haber tenido en cuenta la necesidad de gasto y capacidades tributarias originando nuevos índices para comenzar el cambio al menos por esos recursos descentralizados. De esta manera, progresivamente podrían coexistir los dos regímenes, siendo el nuevo actualizable en cierto periodo temporal, para luego ir abandonando el antiguo, permitiendo morigerar los inconvenientes provenientes de la modificación de los índices estancos del régimen actual. Este régimen gradual y prolongado en el tiempo les otorgaría a su vez, previsibilidad presupuestaria a las jurisdicciones.

Al respecto, (Ma, 1999) destaca que “Este punto es especialmente evidente cuando los intereses creados de grupos particulares (por ejemplo, regiones) se ven amenazados por una reforma propuesta de la fórmula de distribución de transferencias. Es difícil imaginar que un cambio importante en el método de distribución no cause oposición por parte de los gobiernos subnacionales que están peor debido a tales cambios (...) una forma de maximizar el apoyo político de los gobiernos subnacionales es incorporar el nuevo sistema de forma gradual. Con este método, el número de regiones en peor situación puede reducirse a un mínimo e incluso a cero desde el comienzo de la reforma. Con menos regiones que sufren la reforma, aumenta su viabilidad política.”

En resumen, al descentralizar nuevos recursos, al utilizar nuevos parámetros que persigan objetivos igualatorios se daría la premisa de mayor descentralización, mayor igualación fiscal.

Con la descentralización realizada con los índices estancos de la ley 23.548 se comprueba que, a mayor descentralización, menor potencial de igualación fiscal.

Al analizar las elasticidades, si la elasticidad del gasto es menor que la de los recursos, se trata de un indicador de existencia de un mecanismo de igualación fiscal. O sea, al pasar a provincias con mayor ingreso per cápita, el gasto aumenta menos que los recursos propios ya que reciben menos transferencias que las de menor ingreso per cápita. La relación gastos/recursos propios disminuye al aumentar el ingreso de la jurisdicción. La diferencia entre las elasticidades-ingreso de los gastos y los recursos indicaría la intensidad de la política de igualación.

La elasticidad ingreso del gasto arroja un resultado menor a la del recurso, entonces se comprueba el criterio de igualación fiscal, pero la diferencia es muy cercana a 0, muy diferente a la diferencia presentada en el trabajo de Porto, entonces la intensidad de esta igualación se comprueba que es muy baja.

La diferencia de elasticidades nos estaría indicando que a medida que pasamos a provincias con menor ingreso per cápita, el gasto público por habitante se reduce, pero en menor medida que los ingresos propios, sugiriendo entonces la actuación de algún mecanismo nivelador.

Conforme los resultados presentados, se comprueba la existencia de una política de igualación, al igual que en el caso estudiado por (Porto, 2008), pero, lo cierto es el impacto nivelador es mucho más tenue que en el periodo analizado en su estudio.

## Las salidas econométricas

Cuadro 11: Resultados obtenidos en (Porto, 2008)

| Variables            | Provincias (1)               |                             |
|----------------------|------------------------------|-----------------------------|
|                      | Gasto total per cápita       | Recursos propios per cápita |
| Población            | <b>0.924</b>                 | <b>1.381</b>                |
| p-value              | 0.000                        | 0.000                       |
| PBO per cápita       | <b>0.267</b>                 | <b>0.994</b>                |
| p-value              | 0.015                        | 0.000                       |
| Constante            | <b>-7.806</b>                | <b>-22.484</b>              |
| p-value              | 0.001                        | 0.000                       |
| <b>R<sup>2</sup></b> | <b>0.695</b>                 | <b>0.694</b>                |
| Regresión            | efectos fijos                |                             |
| Periodo              | panel 1993-2000              |                             |
| Nº de observaciones  | 184 obs. (23 prov en 8 años) |                             |

Cuadro 12: Resultados obtenidos en este trabajo de investigación

|                                                             |           |           |                    |       |                      |          |
|-------------------------------------------------------------|-----------|-----------|--------------------|-------|----------------------|----------|
| xtlogit, ul (ROD, 1993, 19)                                 |           |           |                    |       |                      |          |
| Fixed-effects (within) regression                           |           |           | Number of obs =    |       | 184                  |          |
| Group maximum = 18                                          |           |           | Number of groups = |       | 23                   |          |
| F-stat:                                                     |           |           | Obs per group:     |       | 8                    |          |
| within = 2.8197                                             |           |           | min =              |       | 8                    |          |
| between = 0.7742                                            |           |           | avg =              |       | 8.0                  |          |
| overall = 0.7937                                            |           |           | max =              |       | 8                    |          |
|                                                             |           |           | F(2,118) =         |       | 140.95               |          |
| Prob > chi2 = 0.0000                                        |           |           | Prob > F =         |       | 0.0000               |          |
|                                                             | Coef.     | Std. Err. | z                  | P> z  | [95% Conf. Interval] |          |
| ROD                                                         | -0.000000 | 1.120104  | -0.01              | 0.989 | -0.001149            | 0.000949 |
| ROD2                                                        | -0.000000 | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| _cons                                                       | -0.000000 | 10.00000  | -0.00              | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_1                                                      | 0.000000  |           |                    |       |                      |          |
| ROD2_2                                                      | 0.000000  |           |                    |       |                      |          |
| ROD2_3                                                      | 0.000000  |           |                    |       |                      |          |
| F test that all u_i=0: F(22, 118) = 7.99      Prob = 0.0000 |           |           |                    |       |                      |          |
| xtlogit, ul (ROD, 1993, 19)                                 |           |           |                    |       |                      |          |
| Fixed-effects (within) regression                           |           |           | Number of obs =    |       | 184                  |          |
| Group maximum = 18                                          |           |           | Number of groups = |       | 23                   |          |
| F-stat:                                                     |           |           | Obs per group:     |       | 8                    |          |
| within = 0.8284                                             |           |           | min =              |       | 8                    |          |
| between = 0.0001                                            |           |           | avg =              |       | 8.0                  |          |
| overall = 0.0079                                            |           |           | max =              |       | 8                    |          |
|                                                             |           |           | F(2,118) =         |       | 0.00                 |          |
| Prob > chi2 = 0.9999                                        |           |           | Prob > F =         |       | 0.9999               |          |
|                                                             | Coef.     | Std. Err. | z                  | P> z  | [95% Conf. Interval] |          |
| ROD                                                         | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2                                                        | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_1                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_2                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_3                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_4                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_5                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_6                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_7                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_8                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_9                                                      | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_10                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_11                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_12                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_13                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_14                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_15                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_16                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_17                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_18                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_19                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_20                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_21                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_22                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_23                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_24                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_25                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_26                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_27                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_28                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_29                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_30                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_31                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_32                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_33                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_34                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_35                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_36                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_37                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_38                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_39                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_40                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_41                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_42                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_43                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_44                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_45                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_46                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_47                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_48                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_49                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_50                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_51                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_52                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_53                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_54                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_55                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_56                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_57                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_58                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_59                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_60                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_61                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_62                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_63                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_64                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_65                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_66                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_67                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_68                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_69                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_70                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_71                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_72                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_73                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_74                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_75                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_76                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_77                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_78                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_79                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_80                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_81                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_82                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_83                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_84                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_85                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_86                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_87                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_88                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_89                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_90                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_91                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_92                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_93                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_94                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_95                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_96                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_97                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_98                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_99                                                     | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_100                                                    | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_101                                                    | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_102                                                    | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_103                                                    | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |
| ROD2_104                                                    | 0.000000  | 0.000000  | 0.00               | 0.999 | -0.000000            | 0.000000 |

fuentes tributarias que determinaba los instrumentos tributarios que corresponderían a la Nación y a las provincias y, por el otro, un mecanismo de transferencias nacionales destinado a auxiliar a las provincias cuyos presupuestos no cubrieran sus gastos ordinarios con el fin de reducir disparidades fiscales estructurales, en un fiel reflejo del espíritu federal emergente.

Pero el sistema original de la Constitución no resultó eficaz para administrar los recursos fiscales ante circunstancias económicas críticas (generadas apenas 30 años después de su institución), y llevaron a que su texto sufriera distintas mutaciones interpretativas. De esta manera se impuso la concurrencia de fuentes tributarias entre la Nación y las Provincias en lo relativo a los impuestos internos, hasta entonces sólo recaudados por estas últimas, que debió ser avalado por la CSJN años más tarde.” Este relato expone que la problemática de las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno ha nacido con la Nación Argentina misma”. (Congreso, 2020)

Entonces, si bien el problema no es nuevo, la magnitud de la descentralización de recursos sí es un hecho novedoso en la historia del federalismo fiscal argentino. Como observamos, los resultados econométricos demuestran que la descentralización no conllevó mayores niveles de igualdad.

En mi opinión el problema mayor es la oportunidad desperdiciada de haber modificado un régimen que está obsoleto y no es afín a mejorar la igualdad luego de muchos años de no haber discusiones en términos de federalismo fiscal. Bajo el contexto de mayor afluencia de recursos como se mencionó en los capítulos anteriores. Para hacer transferencias ecualizadoras, siguiendo las recomendaciones de Shah, deben observarse las necesidades del gasto, así como las capacidades recaudatorias, esta podría ser una explicación a los resultados de la econometría, ya que, al no ser tenidos en cuenta, los resultados arrojaron poca evidencia igualadora.

Al respecto de las necesidades de gasto, en concordancia con el criterio de Courchene, quien señala el mayor costo per cápita de financiar algunos programas en ciertas provincias que en otras. Esto no ha sido tomado en consideración en Argentina. Por lo tanto, un programa de ecualización pura no garantizaría niveles comparables de servicios en todas las provincias.

Si pensamos el sistema de transferencias en Argentina, veremos que no percibe ninguno de los criterios, ni de necesidad del gasto ni de capacidades recaudatorias, es claro que reformar el sistema de transferencias es difícil si se lo ve como un juego de suma “0”, donde lo que le den de más a una jurisdicción deberá salir de otra. Sobre esto escribe (Ma, 1999) donde señala que:

*“este punto es especialmente evidente cuando los intereses creados de grupos particulares (por ejemplo, regiones) se ven amenazados por una reforma propuesta de la fórmula de distribución de transferencias. Es difícil imaginar que un cambio importante en el método de distribución no cause oposición por parte de los gobiernos subnacionales que están peor debido a tales cambios.*

*Una forma de maximizar el apoyo político de los gobiernos subnacionales es introducir gradualmente el nuevo sistema de forma incremental. Con este método, el número de regiones en peor situación puede reducirse a mínimo e incluso a cero desde el comienzo de la reforma. Con menos regiones que sufren la reforma, Se incrementa su viabilidad política”.*

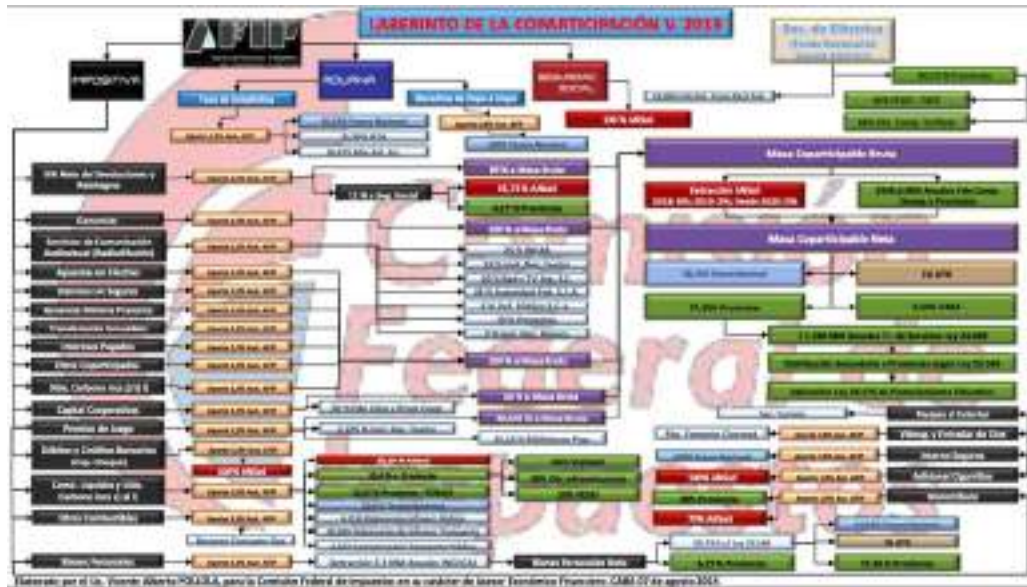
Este ejemplo de nuevo sistema incremental podría haber sido el escenario planteado por los Acuerdos. Se han descentralizado los recursos de forma vertical, yendo más a los gobiernos subnacionales pero no se aprovechó el cambio para hacer la reforma, sino que se eligió como índices de distribución los coparticipables, que ya se sabe que no poseen criterios objetivos de reparto y que son índices fijos desde 1988.

Si bien el problema de no poseer criterios objetivos de reparto de coparticipación persistiría, estas transferencias tendrían más poder igualador, contrario a los resultados obtenidos en la econometría en este trabajo de investigación.

## Bibliografía

- Ayala, J., y Bonet, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. Banco de la República de Colombia.
- Blöchliger, H. (2009). *Impuestos y Transferencias de Fondos: Sobre la Composición de los Ingresos de los Gobiernos Subcentrales*. OCDE
- Boadway, R. (2009). *Transferencias Fiscales Intergubernamentales: Principios y Práctica. Serie sobre Sector Público, Buen Gobierno y Responsabilidad y Rendiciones de Cuentas*. . Banco Mundial.
- Congreso, O. d. (2020). *FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA.EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVA HISTÓRICA*. Buenos Aires: OPC.
- Courchene, T. .. (1978). Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities. En M. Walker, *Canadian Confederation at the Crossroads: The Search For Federal-Provincial Balance* (págs. 145-86). Vancouve.
- D. Bradford, R. M. (Junio de 1969). The rising cost of local public services: some evidence and reflections. *National Tax Journal*, 185-202.
- Garriga, M. y. (2013). *Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones*. Dunken.
- Garriga, M. y. (2013). *Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones*. Editorial Dunken.
- Hacienda, M. d. (26 de Julio de 2020). *Ministerio de Hacienda, presupuesto ciudadano*. Recuperado el 26 de Julio de 2020, de [https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuesto\\_ciudadano/seccion2.html](https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion2.html)
- Iaryczower, M. S. (2000). *Una propuesta de reforma al federalismo fiscal argentino*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- INDEC. (2013). *Proyecciones provinciales de población por sexo y grupo de edad 2010-2040*. Buenos Aires: INDEC.
- INFOLEG. (2014 de 02 de 2016). *Infoleg*. Recuperado el 26 de 07 de 2020, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258947/norma.htm>
- Ma, J. (1999). *Intergovernmental fiscal transfers in nine countries: lessons for developing countries*. . The World Bank.
- Ministerio de trabajo, e. y. (2019). *Boletín de remuneraciones de los trabajadores registrados por provincia (2 dígitos)*. Buenos Aires: Ministerio de trabajo, empelo y seguridad social.
- Morado, N. (2013). *REGÍMENES DE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS PROVINCIAS*. Mendoza: UNCUIYO.
- Oates, W. (1975). *Financing the New Federalism*. Lexington.
- Piffano, H. (1999). *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*.
- Porto, A. y. (2008). Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina. *Actualidad Económica*, 18(66), 9-22.
- Scott, A. (Septiembre de 1952). Federal Grants and Resource Allocation. . *Journal of Political Economy* 60., 534-538.
- Shah, A. (1994). A fiscal needs approach to equalization transfers in a decentralized federation. . En *In Policy research working paper N°1289*. The World Bank.

## Anexo I



Fuente: Comisión Federal de Impuestos  
[http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion\\_version2019.pdf](http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion_version2019.pdf)



# La Descentralización Geográfica para un Desarrollo Equilibrado: Alternativas de Políticas Públicas

Juan Ignacio Doberti  
Dante Sabatto

## Introducción

Existe un importante desequilibrio en la distribución geográfica de la población argentina, relacionado con una concentración muy alta en el Área Metropolitana de Buenos Aires, formada por la Capital (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y por los municipios bonaerenses que la rodean (Conurbano). El AMBA concentra cerca del 35% de la población nacional; la Provincia de Buenos Aires, cerca del 40%; la Ciudad de Buenos Aires, casi el 7%. Esta cuestión se denomina “macrocefalia” (Vasconcelos, 2015) y está asociada a una multiplicidad de problemáticas, entre las que pueden nombrarse cuestiones sanitarias, habitacionales, de seguridad, entre otras.

A esta concentración poblacional en el AMBA, puede sumarse una concentración administrativa: casi la totalidad de las instituciones del estado se ubican en ella, incluyendo las sedes de los tres poderes, los ministerios, ambas cámaras del Congreso y la Corte Suprema de Justicia. También se concentra allí buena parte del sector privado y organismos de la sociedad civil: asociaciones sindicales y profesionales, empresas, bancos, etcétera.

Esto implica un fuerte desequilibrio económico. No sólo hay una desigualdad en la distribución de la inversión pública, sino que una parte muy importante de la actividad económica del sector privado se ubica en el AMBA, por lo que debe hablarse también de concentración económica. Esto ha obstaculizado un desarrollo armónico del país, llevando a las provincias del interior a formar un área despoblada y periférica (Ortells Chabrera, 1993; Cao y Vaca, 2006).

Estas problemáticas, que deben considerarse en conjunto, en tanto se retroalimentan mutuamente, han sido reconocidas como factores importantes que impiden el desarrollo equilibrado del país, tanto en el ámbito académico como por gran parte del arco político. En respuesta a ellas, se han ensayado diversos proyectos de descentralización, tanto descentralización geográfica (traslado o mudanza de dependencias de la Capital al interior) como descentralización propiamente dicha (traspaso de funciones, responsabilidades o autoridad dentro del estado, desde el nivel nacional a niveles jerárquicamente menores). (Falleti, 2005; Von Haldenwang, 1990). Este tipo de proyectos implica una transformación interna del estado, así como de las relaciones que este sostiene con la sociedad civil y con el medio físico; es necesario, en este sentido, entender los procesos de descentralización geográfica junto con la descentralización de funciones o responsabilidades, ya que ambos consisten en un fortalecimiento del Interior del país y sirven, por lo tanto, para morigerar, de diversas maneras, la concentración de la capital.

En otra investigación (Doberti y Sabatto, 2020), se han identificado y sistematizado diversas modalidades de descentralización (entendiendo este término como uno que engloba las dos formas antes descritas), a partir del estudio de algunos proyectos específicos desarrollados en las últimas décadas. En total, se identificaron diez opciones de descentralización, organizadas en tres grupos. Por otra parte, se registraron nueve elementos fundamentales que afectan el desarrollo de proyectos de descentralización.

El objetivo de este artículo es sistematizar la incidencia de dichas variables sobre las modalidades de descentralización, describiendo en que cada elemento debe ser tenido en consideración en cada opción.

El primer apartado del trabajo consiste en una presentación resumida de la problemática de la concentración y centralización en el AMBA, con el objeto de explicar la pertinencia de proyectos de descentralización en la Argentina, así como a una descripción de antecedentes de este tipo de proyectos en la Argentina. En una tercera parte, se presentan brevemente las distintas opciones de descentralización y los elementos o variables que deben ser considerados en ellos. El cuarto apartado desarrolla la incidencia de cada variable en cada alternativa de descentralización. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

### **Centralización y descentralización**

La centralización argentina debe entenderse en sus múltiples dimensiones: demográfica, política y económica. Para estudiar el primero de estos niveles, se parte de un relevamiento estadístico sobre la concentración poblacional en las capitales de todos los estados actualmente existentes, que ha sido desarrollado en detalle en otra investigación (Doberti y Sabatto, 2020). Se presenta a continuación un resumen de las principales conclusiones extraídas de este relevamiento.

Se considera el área metropolitana o conurbación de la que forma parte la capital, debido a que, si bien existen demarcaciones políticas, existe una importante integración cultural, económica y laboral en estas aglomeraciones. En términos demográficos, el Área Metropolitana de Buenos Aires es el aglomerado más grande del país, concentrando el 34,5% de la población nacional, 15,6 millones de habitantes. Si bien esta situación no es excepcional (la capital es la ciudad o aglomeración más grande en el 80,7% de los países), Argentina sí destaca por la cantidad de población concentrada en ella: en porcentaje, ocupa el puesto 33° del total; en términos absolutos, tiene la séptima capital más poblada del mundo. El 82,1% de los estados tiene menos porcentaje de la población en su capital que Argentina. El AMBA excede en 13,1 puntos porcentuales la media de porcentajes de concentración demográfica en la capital del total de países, que es de 21,4%; y supera por 18,5 puntos porcentuales la mediana, que es de 16,0%.

La concentración demográfica en la capital argentina destaca, aun controlando por diversos factores. Argentina se ubica en el quinto quintil en términos de población total, es decir que forma parte del 20% de países con mayor población. El porcentaje concentrado en la capital argentina supera por 24,7 puntos porcentuales la media de porcentajes de otros estados del mismo quintil (es decir, de similar población total), que es de 9,8%. En términos absolutos, la media del quintil es de 9,3 millones de habitantes, número que Argentina supera en 6,3 millones. Con el objetivo de descartar factores culturales o geográficos, se realiza una comparación con los países de población similar del continente americano. Otros cuatro estados americanos pertenecen al quinto quintil (Estados Unidos, Brasil, México y Colombia). La población total argentina es menor que la de todos ellos, pero su concentración en la capital es mucho mayor; Colombia, el

segundo estado con mayor concentración demográfica, tiene 21,6% de su población en la capital, 12,9 puntos porcentuales menos que Argentina. Puede destacarse, en este sentido, que las capitales de Estados Unidos y Brasil (Washington, D.C. y Brasilia, respectivamente) son capitales planificadas y su población, tanto en términos relativos como absolutos, es notoriamente menor que la de los otros países (1,9% o 6,3 millones de habitantes en Estados Unidos y 2,2% o 4,6 millones en Brasil, contra 16,8% o 21,7 millones en México y 21,6% o 11,0 millones en Colombia).

Esta excepcionalidad argentina puede matizarse cuando se consideran ciertos estados sudamericanos con similar concentración demográfica en la capital: Uruguay (56,1% o 1,9 millones), Paraguay (46,8% o 3,3 millones), Chile (35,4% o 6,8 millones) y Perú (32,5% o 10,7 millones). Esto podría indicar que se trata de un fenómeno común en países de esta región, y que podrían identificarse factores histórico-culturales y/o geográficos y económicos que expliquen la situación. Sin embargo, es preciso considerar que la comparación debe tener en cuenta la población total de los estados, que es notoriamente menor en los cuatro estados (Uruguay se ubica en el segundo quintil, Paraguay en el tercero y Chile en el cuarto). Esto no descarta la posible existencia de los factores antes mencionados, pero la macrocefalia porteña continúa siendo un caso excepcional cuyas particularidades merecen ser estudiadas.

Una última cuestión de interés en referencia a la dimensión demográfica de la concentración es la réplica que esta tiene en el nivel subnacional, es decir, en las capitales provinciales. La media de los porcentajes de población provincial que estas concentran es de 40,3%, apenas por encima de la población del total nacional concentrado en el AMBA. Entre las capitales provinciales, se destaca La Plata, la capital de la Provincia de Buenos Aires (que incluye todos los distritos del AMBA pero no la CABA), que sólo concentra el 5,0% de la población provincial. Debe destacarse que se trata de una capital planificada, creada a partir de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, que separó esta ciudad de la provincia homónima en 1880. También se debe señalar que el Gran La Plata, el aglomerado del que esta ciudad forma parte, es limítrofe al Gran Buenos Aires (distritos que, junto a la CABA, forman el AMBA) y puede considerarse que se hallan en proceso de integración.

Es preciso considerar estas apreciaciones en relación con las dimensiones política y económica de la descentralización, en su perspectiva histórica. En este sentido, es posible considerar la historia argentina a partir de una serie de enfrentamientos por el rol de la capital y del interior en la organización nacional. Si bien a partir de la Constitución de 1853 la Argentina adopta la forma federal de gobierno (Constitución Argentina, 1853: Artículo N°1; Constitución Argentina, 1994: Artículo N°1), se ha desarrollado un proceso de creciente concentración de la autoridad política en manos del estado nacional, en particular a partir de transformaciones en los sistemas de coordinación financiera que han configurado un centralismo de recursos cada vez mayor (Braceli y Braceli, 2010). Si bien este proceso se ha acentuado con los mecanismos de coparticipación federal en las últimas décadas, su origen puede situarse en el proceso de organización nacional que sigue a la Batalla de Pavón, que en 1861 consolidó el poderío de Buenos Aires sobre el resto del país, dando lugar a la centralidad del puerto y la pampa bonaerense en la economía nacional (que tiene como contrapartida el reconocimiento de las clases dirigentes provinciales del interior por parte de Buenos Aires) (Cao y Vaca, 2006).

El proceso de centralización de recursos debe entenderse en relación a ciertas transformaciones políticas de la Capital. En primer lugar, su federalización, en 1880, que la separó de la provincia de Buenos Aires. En segundo lugar, más de un siglo más tarde, la Constitución de 1994 la convirtió en Ciudad Autónoma. Hasta entonces, la

ciudad era gobernada por un Intendente electo por el gobierno nacional; con esta reforma, se dio una Constitución a la ciudad y se creó el cargo de Jefe de Gobierno, con atribuciones similares a los gobernadores provinciales, votado por el pueblo porteño. Si bien hasta entonces existían regímenes de precoparticipación, esta misma reforma constitucional reglamentó la Coparticipación Federal de Impuestos, lo que puede ser entendido como un avance sobre la autonomía provincial (Braceli y Braceli, 2010). A esto debe agregarse el Decreto de Necesidad de Urgencia firmado por el presidente Macri en 2016, al inicio de su gobierno, que aumentó la coparticipación para la CABA en un 167% (Decreto 194/2016, 19 de enero de 2016).

Pese a que puede considerarse que este modo de organización centralizado en Buenos Aires no ha sido efectivamente enfrentado por un proyecto dirigido desde el Interior (Rouquié, 1981), sí han existido intentos infructuosos de plantear una organización distinta del país. Entre estos, pueden destacarse proyectos de traslado de la capital nacional a otro territorio. El primer antecedente de esto es incluso previo a la Independencia nacional: las Instrucciones que llevaron los representantes de la Banda Oriental a la Asamblea del Año XII incluyen la exigencia de establecer la capital nacional fuera de Buenos Aires (Instrucciones del Año XIII, 1813: Artículo N° 19). Otro antecedente importante es el proyecto inconcluso de 1972, del gobierno de facto del general Lanusse (Decreto Ley N° 19.610, 1972). El caso más importante es el Proyecto Patagonia, impulsado por el presidente Alfonsín en 1986, que promovía el traslado de la capital a Viedma-Carmen de Patagones, e incluso contó con la sanción de una ley (Ley N° 23.512, 1987); este proyecto también quedó inconcluso. En 2014, la presidenta Fernández de Kirchner se refirió a un posible proyecto de traslado de la capital a Santiago del Estero, pero no hubo mayores avances en este sentido (La Política Online, 26 de agosto de 2014). Finalmente, el presidente Fernández anunció en 2020 un proyecto de capitales alternativas, que proyecta el traslado temporal del Poder Ejecutivo a ciudades específicamente seleccionadas para ello, una en cada provincia y dos en la provincia de Buenos Aires; presidencia enviará este proyecto al Congreso (Oficina Nacional de Presupuesto, 2020:45).

Se han concretado ciertos programas de descentralización en las últimas décadas, en particular descentralización de servicios del estado nacional a las provincias. El gobierno de Menem (1989-1999) ha avanzado en la descentralización de los sistemas de salud y educación pública. Sin embargo, estas políticas deben ser entendidas en su contexto, es decir, en el marco de un proceso paralelo de centralización de recursos en manos del estado nacional. La presidencia de Menem tuvo un marcado corte privatista, y se orientó en un modelo neoliberal de internalización y valorización financiera (Arceo y Basualdo, 2002), organizando una reestructuración del estado nacional denominada “reforma estructural” (Gerchunoff y Torre, 1996) en el sentido de una reducción o contracción; como señala Oszlak (2001), esta minimización constituye en realidad una continuación del estado nacional por otros medios, es decir, por el sector privado y los estados provinciales. Resulta de particular interés la descentralización de la educación pública, que consistió mayoritariamente en un traslado de la educación secundaria y los institutos de formación docente al nivel provincial (con el antecedente del traspaso de las escuelas primarias a este nivel en 1978, en un gobierno de facto pero de carácter económico igualmente privatista y neoliberal), así como en la Ley de Educación Federal y el Pacto Federal Educativo, que convirtieron a las provincias en garantes del acceso a la educación y permitieron una reducción de la inversión del estado nacional y un importante aumento del gasto de los estados provinciales (Ley N° 24.195, 29 de abril de 1993; Claus, 2019). También es importante mencionar la descentralización de la salud,

a través de la transferencia de veinte hospitales a los estados provinciales, la mayoría de los cuales se encontraba en la CABA (Cetrángolo y Gatto, 2002).

Si bien estas políticas fueron justificadas a través de la coparticipación federal, debe destacarse que la reducción de la inversión del estado nacional fue muy importante, y que los estados provinciales no se hallaban en condiciones de financiar y administrar fácilmente las nuevas responsabilidades. Los resultados de las descentralizaciones de funciones de la década de 1990 son negativos, en particular en términos cualitativos: no se encuentra una mejora en la eficiencia ni la transparencia de los servicios prestados por las provincias. Esto resulta de una primacía de los objetivos financieros por sobre estos, así como por la existencia de objetivos políticos vinculados a las relaciones de poder establecidas entre el estado nacional y algunos actores de las provincias y del sector privado (Cao y Vaca, 2007).

En síntesis, la macrocefalia porteña es un caso excepcional en el mundo, en particular en términos de concentración demográfica; pero este fenómeno no está aislado de una centralización de recursos económicos y autoridad política. Estos procesos se han acentuado en las últimas décadas, pese a la existencia de una serie de proyectos inconclusos de traslado de capital. El estado nacional se desprendió de algunas de sus funciones vinculadas a servicios públicos en la década de 1990, a través de privatizaciones y de transferencias de ciertas responsabilidades a los estados provinciales; estas descentralizaciones fueron en desmedro de la eficiencia de los servicios y no contribuyeron a reducir el centralismo porteño, que se afianzó en términos económicos con el establecimiento de la coparticipación federal de impuestos. Estos antecedentes permiten considerar que otros proyectos de descentralización son posibles e incluso pueden resultar necesarios para enfrentar las dificultades generadas por la macrocefalia de la CABA.

### **Tipologías y variables de la descentralización**

A partir del estudio histórico y comparativo realizado, es posible identificar una serie de variables que inciden en la descentralización. En tanto esta consiste en políticas públicas destinadas a reducir la centralización económica, política, demográfica y/o administrativa y contribuir, de esta manera, a un desarrollo geográficamente armónico del estado, las variables que deben ser consideradas tanto en su diseño como en su implementación son múltiples e interrelacionadas, y están vinculadas tanto con los objetivos propuestos como con la situación que busca transformarse.

En primer lugar, es posible identificar variables de tipo político (a). En este sentido, es preciso notar que el emprendimiento de políticas de descentralización, debido a que busca realizar una transformación duradera del estado, requiere ya de acuerdos políticos interpartidarios, ya de un fuerte liderazgo del gobierno que las lleva a cabo, ya de una combinación entre estas. La forma precisa que esto tome dependerá del régimen político, así como de su composición; en regímenes democrático pluralistas, los consensos suelen resultar imprescindibles (aunque su amplitud y la probabilidad de conseguirlos varíe), si bien la dimensión del liderazgo no debe ser dejada de lado. Estos factores han sido citados como altamente importantes a la hora de explicar por qué el Proyecto Patagonia no fue llevado a cabo (Amicci, 2012).

En segundo lugar, existen factores histórico-culturales (b). Estos están asociados al desarrollo histórico que ha producido la organización demográfica, política y/o económica que quiere transformarse, así como a la importancia simbólica de las dependencias o funciones a descentralizar.

En tercer lugar, pueden identificarse variables económicas. En este punto, es preciso establecer una diferencia entre la inversión pública que es necesaria para llevar a cabo las políticas descentralizadoras (c), y las transformaciones en la estructura productiva del país que estas políticas tienen por objetivo (d).

En cuarto lugar, hay elementos que pueden ser clasificados ampliamente como administrativos. Entre ellos, es posible distinguir dos categorías. Por una parte, factores laborales (e), asociados con la reorganización de los puestos de trabajo en un cambio jerárquico, con el posible traslado de trabajadores en una descentralización geográfica, así como a la relación establecida con los sindicatos en dicho proceso. Por otra parte, factores logísticos (f), que hacen referencia a la reorganización de tareas y procesos de trabajo, y a la reestructuración jerárquica y de las relaciones entre dependencias. Estos últimos fueron altamente importantes en la concepción del Proyecto Patagonia (Secretaría de la Función Pública, 1986); sobre los primeros, cabe mencionarse que se realizaron estudios exploratorios sobre la cuestión en Argentina (Cafferata, 1988).

En quinto lugar, se pueden identificar variables demográficas (g), cuya pertinencia en el diseño de políticas descentralizadoras ya ha sido mencionada.

En sexto lugar, pueden mencionarse variables de seguridad político militar (h), cuya incidencia se relaciona directamente con los conflictos bélicos o de seguridad interna que tenga el estado. Puede mencionarse a modo de ejemplo el traslado de la capital birmana a Naipyidó, donde estos factores fueron particularmente importantes (Preecharush, 2011),

En séptimo lugar, factores ambientales (i), igualmente vinculados a problemáticas ambientales enfrentadas por el país en cuestión. Estas causas son citadas, por ejemplo, en los proyectos de traslado de la capital de Yakarta (Ishenda y Guoqing, 2019).

En total, han sido identificadas nueve variables o factores a considerar en el diseño e implementación de políticas públicas de descentralización geográfica o de funciones.

Esto debe ser especificado en mayor profundidad al diferenciar entre distintos tipos de descentralización. Los elementos antes enumerados afectan en distinta manera a diversas políticas públicas; un desarrollo pormenorizado de ello se encuentra en el cuarto apartado de este trabajo.

Partiendo de diversos proyectos emprendidos en la Argentina (muchos de ellos inconclusos) así como de políticas implementadas en otros países, es posible identificar las siguientes categorías de políticas descentralizadoras:

Por una parte, políticas de descentralización geográfica o deslocalización. En esta categoría se encuentra una serie de tipos específicos: traslado de la capital (1); traslado de uno más poderes del estado (2); traslado de dependencias (3); y creación de nuevas dependencias (en territorio subnacional) (4).

Por otra parte, políticas de descentralización propiamente dicha, es decir, descentralización de funciones a un área de menor jerarquía. Aquí es posible identificar los siguientes tipos, según los niveles de origen y destino de las responsabilidades transferidas: traspaso de funciones del nivel nacional al provincial (5); del nivel provincial al regional (6); y del nivel provincial al municipal (7).

Finalmente, pueden identificarse otras políticas que pueden ser categorizadas como descentralizadoras, cuya especificidad impide incluirlas en las clases arriba establecidas. Estas son: creación de zonas francas o áreas aduaneras especiales (8); creación de capitales alternativas provisorias (9); y división de una provincia (10).

Sólo algunos de estos tipos de descentralización han sido ensayados en Argentina. Pese a la existencia de múltiples intentos de traslado de la capital, que ya han sido descritos, no han habido proyectos de traslado de uno o dos de los poderes que

conforman el estado. Debe notarse que existen 16 países, actualmente, con los poderes distribuidos en diversas ciudades (es decir, con más de una capital); dos de estos se encuentran en Sudamérica: Bolivia, cuyas capitales son La Paz (Poder Judicial) y Sucre (Poderes Ejecutivo y Legislativo); y Chile, cuyas capitales son Santiago (Ejecutivo y Judicial) y Valparaíso (Legislativo). Por otra parte, se han desarrollado algunos procesos de descentralización de dependencias; entre estas es posible citar el Instituto Nacional de Vitivinicultura, que funciona en Mendoza, donde se desarrolla gran parte de esta industria; y el Instituto Nacional de Prevención Sísmica, que tiene sede en San Juan, provincia afectada por esta problemática. Asimismo, la creación de nuevas dependencias de jurisdicción nacional ubicadas fuera de la capital se ha desarrollado sobre todo en las áreas de salud y educación, con la creación de hospitales y universidades; estas últimas han tenido un importante impulso desde la década de 1990, acentuado en las primeras décadas del siglo XXI.

Relevancia alta

Relevancia media

Relevancia baja o nula

| Elementos, factores o variables | Tipos de descentralización geográfica o de funciones |                                                                                              |                                                                                              |                                                                                 |                                                           |                                                                                                |                                                                             |                                                                             |                                                               |                                                                                          |                                                                                                                            |
|---------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 |                                                      | Traslado de capital                                                                          | Traslado de un poder                                                                         | Traslado de dependencias                                                        | Creación de dependencias                                  | Traslado de funciones (nacional a provincial)                                                  | Traslado de funciones (provincial a regional)                               | Traslado de funciones (provincial a municipal)                              | Áreas aduaneras especiales o zonas francas                    | Capitales alternativas                                                                   | División de una provincia                                                                                                  |
|                                 | Histórico-culturales                                 | Importancia histórica de la capital. Consecuencias geopolíticas.                             | Elección de una ciudad como capital.                                                         | Pueden incidir en la elección de destinos del traslado.                         | Pueden incidir en la elección del destino de la creación. | Pueden incidir según la función trasladada.                                                    | Puede incidir en el diseño de las regiones.                                 | Baja incidencia.                                                            | Baja incidencia.                                              | Pueden incidir en la elección de las nuevas capitales.                                   | Historia de la provincia. Vínculos entre los territorios divididos.                                                        |
|                                 | De liderazgo y autoridad política                    | Son necesarios grandes acuerdos.                                                             | Son necesarios grandes acuerdos.                                                             | Son necesarios ciertos acuerdos.                                                | No son necesarios acuerdos.                               | Son necesarios grandes acuerdos.                                                               | Son necesarios ciertos acuerdos.                                            | Son necesarios ciertos acuerdos.                                            | Son necesarios grandes acuerdos.                              | Son necesarios grandes acuerdos.                                                         | Son necesarios grandes acuerdos.                                                                                           |
|                                 | Económicos (inversión)                               | Alta inversión pública.                                                                      | Alta inversión pública.                                                                      | Mediana inversión pública.                                                      | Según la dependencia, inversión media o baja.             | Replanteamiento fiscal.                                                                        | Financiamiento de nuevas dependencias.                                      | Replanteamiento fiscal.                                                     | Subsidios estatales.                                          | No implica grandes inversiones.                                                          | Replanteamiento fiscal.                                                                                                    |
|                                 | Económicos (estructura productiva)                   | Consecuencias para la organización geográfica de la economía.                                | Puede tener consecuencias para la distribución geográfica de la economía.                    | Puede incidir en la elección de las dependencias.                               | Baja incidencia.                                          | Baja incidencia.                                                                               | Puede incidir en la estructura productiva provincial.                       | Puede incidir en la estructura productiva provincial.                       | Consecuencias para la organización geográfica de la economía. | Puede incidir la transformación de la estructura en la elección de las nuevas capitales. | Incide en la estructura productiva provincial.                                                                             |
|                                 | Laborales                                            | Implica traslado de muchos puestos de trabajo.                                               | Implica traslado de muchos puestos de trabajo.                                               | Implica traslado de muchos puestos de trabajo. Puede crear nuevos puestos.      | Implica creación de puestos de trabajo.                   | Financiamiento de salarios. Resistencias sindicales.                                           | Implica traslado de algunos puestos de trabajo. Puede crear nuevos puestos. | Implica traslado de algunos puestos de trabajo. Puede crear nuevos puestos. | Creación de puestos de trabajo.                               | Baja incidencia.                                                                         | Implica grandes cambios en la organización laboral.                                                                        |
|                                 | Demográficos                                         | Concentración poblacional en la capital.                                                     | Afecta la concentración poblacional en la capital.                                           | Puede afectar la concentración demográfica.                                     | Puede afectar la concentración demográfica.               | Puede afectar la concentración demográfica.                                                    | Baja incidencia.                                                            | Baja incidencia.                                                            | Puede destinarse al poblamiento de zonas estratégicas.        | Baja incidencia.                                                                         | Puede ser consecuencia de la concentración poblacional.                                                                    |
|                                 | Tipos de descentralización geográfica o de funciones |                                                                                              |                                                                                              |                                                                                 |                                                           |                                                                                                |                                                                             |                                                                             |                                                               |                                                                                          |                                                                                                                            |
|                                 |                                                      | Traslado de capital                                                                          | Traslado de un poder                                                                         | Traslado de dependencias                                                        | Creación de dependencias                                  | Traslado de funciones (nacional a provincial)                                                  | Traslado de funciones (provincial a regional)                               | Traslado de funciones (provincial a municipal)                              | Áreas aduaneras especiales o zonas francas                    | Capitales alternativas                                                                   | División de una provincia                                                                                                  |
|                                 | Logístico-administrativos                            | Reorganización de procesos administrativos. Ciertos procesos compartidos entre dos ciudades. | Reorganización de procesos administrativos. Ciertos procesos compartidos entre dos ciudades. | Reorganización de ciertos procesos administrativos. Vinculación entre ciudades. | Administración de nuevas dependencias. Costos menores.    | Reorganización de ciertos procesos administrativos. Puede incidir en la elección de funciones. | Creación de un nuevo nivel administrativo.                                  | Reorganización de ciertos procesos administrativos.                         | Costos menores.                                               | Vinculado a mejoras administrativas. Vinculación entre ciudades.                         | Reorganización de procesos administrativos. Organización de nuevas dependencias provinciales e instancias representativas. |
|                                 | De seguridad                                         | Puede incidir en casos de amenazas de seguridad en la capital.                               | Puede incidir en casos de amenazas de seguridad en la capital.                               | Pueden incidir en la elección de dependencias.                                  | Pueden incidir en la elección de dependencias.            | Baja incidencia.                                                                               | Pueden incidir en la elección de funciones.                                 | Pueden incidir en la elección de funciones.                                 | No inciden.                                                   | No inciden.                                                                              | Pueden incidir en la elección de la provincia.                                                                             |
|                                 | Ambientales                                          | Pueden afectar la capital.                                                                   | Pueden incidir problemáticas ambientales de la capital.                                      | Pueden incidir en la elección de dependencias.                                  | Pueden incidir en la elección de dependencias.            | Baja incidencia.                                                                               | Pueden incidir en la elección de funciones.                                 | Pueden incidir en la elección de funciones.                                 | Pueden incidir en la elección de la zona.                     | No inciden.                                                                              | Pueden incidir en la elección de la provincia.                                                                             |

La descentralización de funciones ha sido desarrollada en sus diversos niveles. En el segundo apartado, se han desarrollado brevemente algunas cuestiones relativas a la descentralización de servicios públicos durante la administración de Menem (1989-1999), del nivel nacional al provincial. También se ha desarrollado una creciente descentralización hacia el nivel municipal, especialmente en las últimas décadas (Gagliardini, 2011). Por otra parte, los procesos de descentralización hacia regiones implican la creación de un nuevo nivel jurisdiccional dentro de la provincia, que no es autónomo del gobierno provincial, pero tiene mayor cercanía con el territorio (Smulovitz y Clemente, 2004); la provincia de Santa Fe ha desarrollado un proyecto de este tipo en los últimos años, y ha habido proyectos, aún inconclusos, de regionalización de la provincia de Buenos Aires. Esto último puede vincularse a la división provincial, que también ha sido propuesta para el territorio bonaerense (Malamud, 2017).

Respecto a la creación de zonas francas, el antecedente más importante es el del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego, que fue creada en 1972 (Decreto Ley N° 19.640, 1972) y cuyas medidas de protección han sido ampliadas en las primeras décadas del siglo XXI; debe notarse que se han desarrollado otros regímenes de promoción industrial en ciertas provincias argentinas. Este tipo de política pública es considerado como una modalidad de descentralización en tanto busca fomentar el desarrollo estratégico de una zona estratégica en el interior del país, fortaleciendo un mayor equilibrio entre este y la capital; a su vez, este tipo de políticas pueden asociarse con objetivos de desarrollar la población de un área con pocos habitantes.

Finalmente, respecto a la creación de sedes provisorias de la capital, debe señalarse que, si bien es preciso especificar el funcionamiento exacto de este mecanismo, resulta evidente que se trata de una modalidad innovadora de la descentralización.

### **Alternativas de políticas públicas**

El traslado de la capital es un caso extremo de la descentralización; como ha sido mencionado, no hay muchos casos en los que proyectos de este tipo hayan sido llevados a cabo. La capital se cuenta entre las ciudades de mayor importancia del estado; si bien no siempre es la principal en términos demográficos o territoriales, se destaca por su importancia política tanto nacional como internacional. Trasladar la capital a otra ciudad no sólo tiene consecuencias para todos los aspectos del desarrollo del país, sino que los costos de encarar una política de este tipo son altísimos. En tanto consiste en la creación de una nueva capital, si bien manteniendo la anterior, el traslado de un poder puede ser considerado junto con el de la capital, ya que comparten muchas características. En este sentido, debe comprenderse la importancia de los factores históricos y culturales en proyectos de traslado de capital, debido a la relevancia histórica de esta ciudad, así como a la proyección geopolítica del estado. Debe considerarse a su vez la elección de la ciudad a la que la capital o el poder del estado serán trasladados. Por otra parte, y debido al mismo motivo, es necesario un acuerdo que reúna a diversos actores del arco político, así como de la sociedad civil, para poder legitimar el traslado y hacerlo institucionalmente viable; la ausencia de este tipo de consensos ha sido citada como causa del fracaso del Proyecto Patagonia en Argentina (Amicci, 2012).

Lo mismo puede decirse respecto a los factores económicos: por un lado, el costo en términos de inversión (tanto del traslado de poderes como de la capital entera) es extremadamente alto; más aún si se trata de una ciudad planificada, como los casos de Brasilia o Washington, D.C. A esto debe agregarse que es más costoso un traslado de capital a una ciudad más chica, que no cuenta con la infraestructura para alojar la sede



de los poderes del estado, los ministerios y otras instituciones públicas, que hacerlo a una ciudad de mayor tamaño. A su vez, las consecuencias para la organización económica del estado son altísimas; debe recordarse que el Proyecto Patagonia fue encarado en el marco de un intento de reorganización nacional que buscaba alejarse del predominio pampeano (Roulet, 1987). Es posible que las consecuencias para la estructura productiva del estado sean menores en el caso del traslado de un poder, ya que la capital previa retiene su estatus.

La concentración poblacional en la capital es una problemática importante en países como la Argentina; es posible que este tipo de factores demográficos tengan como consecuencia la elaboración de proyectos de traslado de capital o de creación de una segunda capital. Así como esta política de descentralización afecta fuertemente la organización demográfica, también implica el traslado de una cantidad muy importante de puestos de trabajo. Los factores laborales no pueden ser dejados de lado, sobre todo en tanto es preciso encontrar soluciones para los trabajadores de las instituciones trasladadas, y es posible encontrar resistencias sindicales a programas de esta clase. En el mismo sentido, una nueva capital implica la reorganización de todos los procesos administrativos que se desarrollan en ella; esto ha sido mencionado, en el caso del Proyecto Patagonia, como un elemento importante que motivó la propuesta (Secretaría de la Función Pública, 1986). Debe señalarse que el traslado de un poder, al crear más de una capital simultánea, tiene consecuencias específicas para la cuestión logístico-administrativa: ciertos procesos que antes se desarrollaban dentro de una misma capital ahora deben pasar a tener lugar entre dos ciudades, lo que implica ciertos costos y complejidades que deben ser tenidas en cuenta.

Finalmente, los factores vinculados a la seguridad y al ambiente pueden incidir en casos específicos; si se trata de problemáticas importantes en la capital vigente, es posible que el traslado de esta sea visto como una solución a ellos.

El traslado de dependencias es una tipología amplia, en tanto varía de acuerdo con el nivel jerárquico y las características específicas de la dependencia seleccionada; el traslado de un ministerio deberá considerar ciertos factores que probablemente no sean tenidos en cuenta en el caso de la mudanza de un instituto descentralizado. Sin embargo, es posible encontrar ciertas regularidades en las variables que afectan esta clase de descentralización. En primer lugar, los factores histórico-culturales pueden incidir en la elección de los destinos de las dependencias trasladadas; esto tendrá mayor importancia en el caso del traslado de un ministerio, donde es posible elegir una ciudad culturalmente relevante, que en el caso en que se traslade una institución de acuerdo con la adecuación de su función al territorio (como el caso del Instituto de Vitivinicultura en Mendoza, Argentina).

Por otra parte, también es preciso llegar a ciertos acuerdos en el traslado. En este sentido, deben señalarse dos tipos de acuerdos. Por una parte, acuerdos entre diversos partidos, sobre todo en el caso de la descentralización de dependencias de alto nivel jerárquico, que pueden requerir acuerdo parlamentario. Por otra parte, acuerdos entre niveles del estado, ya que es preciso que el estado nacional consensue el traslado con el gobierno provincial, e incluso municipal, del destino elegido.

En el caso de los elementos económicos, debe señalarse que, si bien la inversión pública necesaria es menor que la implicada en el traslado de la capital o de un poder del estado, continúa siendo preciso realizar una inversión importante (que variará de acuerdo con la dependencia específica). Por otra parte, ciertas dependencias pueden estar específicamente vinculadas al desarrollo productivo y su mudanza puede asociarse a una reconfiguración geográfica del mismo.

Los factores laborales son particularmente importantes en este tipo de descentralización, ya que implica el traslado de muchos puestos de trabajo y, por otra parte, es posible que la creación de nuevos empleos en una zona estratégica motive este tipo de proyectos. Nuevamente, es necesario considerar mecanismos que permitan el sostén de los puestos de trabajo y del nivel salarial.

Tanto la dimensión demográfica como la administrativa tienen un peso relativamente importante en este tipo de política, que dependerá del tamaño y la jerarquía de la dependencia elegida. Es preciso señalar en este punto que la vinculación entre diversas dependencias debe ser tenida en cuenta, en tanto al trasladar una de ellas es posible que sea necesario reorganizar ciertos procesos administrativos, así como establecer alternativas viables para la comunicación entre ciudades.

Los factores vinculados a las temáticas ambientales y de seguridad serán importantes en el caso de que las dependencias trasladadas se asocien a dichas problemáticas. El traslado de dependencias militares a zonas fronterizas o de instituciones de salud a un área afectada por una cuestión ambiental son posibles ejemplos de estos casos.

Al igual que en el caso anterior, en la creación de nuevas dependencias de jerarquía nacional debe tenerse en cuenta que las distintas variables tendrán distintos efectos de acuerdo con el tipo de dependencia creada. Respecto a los factores histórico-culturales, de manera similar al traslado de dependencias, es posible que incidan en la elección del territorio donde la nueva institución será creada. Debe señalarse, en cambio, que los elementos políticos revisten menor importancia, debido a que no es necesario establecer acuerdos interpartidarios, sin bien continúa siendo precisa la articulación entre niveles de gobierno; puede citarse, a su vez, la importancia de las negociaciones políticas en la elección de los destinos de las nuevas dependencias, por ejemplo, en el caso de las universidades (Doberti, 2009).

Lo mismo puede decirse respecto a la transformación de la estructura productiva, cuya relevancia es menor en este tipo de descentralización, en tanto el traslado de una dependencia implica una transformación de dos áreas (la de origen y la de destino de la transferencia), mientras que esta modalidad sólo implica un cambio para el territorio donde la nueva dependencia es creada. Sin embargo, la inversión pública necesaria para esta política es un elemento que debe ser tenido en cuenta, pese a que evidentemente varía según el tipo de dependencia.

A diferencia de todas las políticas antes mencionadas, la creación de nuevas dependencias no implica el traslado de puestos de trabajo; en este sentido, debe señalarse que esto significa que no hay resistencias sindicales ante este tipo de descentralización. El factor laboral continúa incidiendo, de todos modos, en tanto la creación de dependencias es fuente de empleo público, lo que puede incluso ser una motivación para el desarrollo de esta política pública.

Los elementos demográficos son relevantes debido a que nuevas dependencias pueden generar una mayor concentración poblacional, o reducir el nivel de mudanzas; esto último es particularmente importante en el caso de las universidades, debido a que la creación de una nueva universidad permite que la población que reside cerca de ella puede acceder a la educación superior sin trasladarse a otra ciudad u otra provincia. Los elementos logístico-administrativos, por otra parte, implican costos menores, pero no inexistentes: se trata de la necesidad de administrar nuevas entidades y producir nuevos procesos administrativos.

Finalmente, los factores vinculados a la seguridad o al ambiente deben ser entendidos, como en el caso del traslado de dependencias, como elementos a considerar

en situaciones específicas en las que problemáticas ambientales o de seguridad requieran la creación de nuevas instituciones.

La descentralización de funciones varía ampliamente de acuerdo con los niveles de origen y destino de las responsabilidades transferidas, así como de acuerdo a las funciones en sí. Respecto a la descentralización del nivel nacional al provincial, es preciso decir que los elementos históricos y culturales pueden incidir en ciertas funciones específicas; puede citarse, a modo de ejemplo, el caso del traslado de la educación secundaria al nivel provincial durante la década de 1990 en Argentina: existe una valoración simbólica del estatus nacional de la educación pública que resultó importante en las resistencias a este traspaso.

Los factores políticos son también muy importantes en la implementación de estas políticas, debido a la necesidad de establecer acuerdos interpartidarios para la aprobación de proyectos legislativos que hagan efectivo el traspaso, así como a la vinculación entre el estado nacional y los provinciales. Esta última dimensión es particularmente importante, y no puede desvincularse de los elementos económicos: si bien la incidencia de este tipo de descentralización en la estructura productiva no es particularmente significativa, debe recordarse la necesidad de garantizar que el estado provincial sea capaz de financiar las nuevas funciones, a través de algún tipo de replanteamiento fiscal. Debe señalarse que la estructura fiscal de la Argentina da al estado nacional mayor capacidad recaudatoria, y que debido a esto la cuestión fiscal ha sido señalada como un factor esencial en las problemáticas asociadas a la descentralización de servicios en la década de 1990 (Claus, 2019; Cetrángolo y Gatto, 2002). Esto está íntimamente vinculado con la dimensión salarial, en tanto todos los puestos de trabajo implicados en la función descentralizada cambian de jurisdicción; es preciso garantizar el financiamiento de estos salarios, así como tener presente la posibilidad de resistencias sindicales a estos traspasos. Debe mencionarse también la cuestión administrativa, que afecta tanto el diseño de estas políticas (la elección de funciones que serán descentralizadas) como su implementación (en tanto se requiere la reorganización de estas funciones y el establecimiento de nuevos vínculos con un nuevo nivel jerárquico). Elementos de seguridad y ambientales no suelen influir demasiado en el desarrollo de estas políticas.

La descentralización desde el nivel provincial al regional y al municipal tiene ciertas coincidencias, por lo que resulta útil considerar ambas alternativas en paralelo. Si bien los elementos históricos y culturales pueden desempeñar un rol en el diseño de las regiones, que constituyen una nueva instancia que debe crearse dentro de la provincia, no suelen tener mayor incidencia en el caso de la descentralización hacia el nivel municipal, que suele responder ya a criterios económicos y administrativos, ya a una búsqueda de mayor democratización. En ambos tipos de políticas, los acuerdos políticos resultan importantes, si bien en un nivel menor en tanto se dan dentro de la provincia, sin vínculo con el poder nacional. La dimensión institucional dependerá tanto de las funciones elegidas como de la constitución provincial, pero es preciso señalar en el caso de la descentralización hacia municipios, los vínculos entre este nivel de gobierno y el provincial.

Por otra parte, los elementos económicos juegan un rol importante. Si bien ambos casos pueden incidir sobre la estructura productiva provincial, en tanto implican una transformación de la organización geográfica, debe destacarse el factor inversión. Este elemento es particularmente importante en la descentralización a municipios, que requiere un replanteamiento fiscal con el objetivo de que estos sean capaces de financiar las nuevas funciones; respecto a la creación de regiones, debe señalarse que se trata de nuevas entidades administrativas que requieren financiamiento propio. En este sentido,

es preciso señalar la importancia de factores administrativos y logísticos, que en el caso municipal implican la reorganización de procesos entre niveles y en el regional, la administración de un nuevo nivel específico.

Respecto a la variable laboral, ambas alternativas de descentralización implican el traslado de algunos puestos de trabajo y la posibilidad de crear empleo en nuevos territorios; si bien esto no es tan relevante en este caso como en los que afectan el traslado de capital o dependencias, no pueden dejarse de lado. Los elementos demográficos, por su parte, no tienen mayor relevancia en este tipo de políticas. Los elementos ambientales y de seguridad pueden incidir en la elección de las funciones; un ejemplo es la creación de fuerzas de seguridad en el nivel municipal.

En la creación de zonas francas, la incidencia de factores históricos y culturales es mínima; si bien debe señalarse que es imposible diseñar políticas públicas sin considerar elementos históricos, que hacen al desarrollo del estado y permiten explicar situaciones presentes, este tipo de elementos no tiene efectos de peso sobre este tipo de políticas. No puede decirse lo mismo respecto a elementos de autoridad política, debido a que esta clase de proyectos requieren de consenso parlamentario, así como del liderazgo necesario para promover una transformación importante en un área específica (lo que requiere legitimar la selección de los caracteres que hacen que dicha zona y las actividades económicas promovidas sean consideradas estratégicas).

Esto último se vincula con los elementos económicos, que tienen particular importancia en este tipo de descentralización; por un lado, las zonas francas se constituyen con regímenes impositivos especiales, lo que implica una importante inversión estatal. Por el otro, en tanto buscan desarrollar una actividad económica específica en un territorio delimitado, son proyectos que buscan transformar la estructura productiva del país. Debe añadirse que es necesaria una vinculación con el sector privado.

La promoción económica no es el único objetivo que puede perseguir la creación de zonas francas. En tanto se destina a un territorio específico, este tipo de política pública genera nuevos puestos de trabajo en dicha zona. A este elemento laboral debe añadirse la dimensión demográfica: es posible que la búsqueda de hacer crecer la población de un área incida en el diseño de estas políticas (Bekerman y Dulcich, 2017).

Los costos logísticos y administrativos no son particularmente importantes, si bien no completamente insignificantes, en particular en lo que hace a la administración del nuevo régimen impositivo o aduanero. Tampoco tienen incidencia especial factores de seguridad. Los factores ambientales, por su parte, pueden afectar la selección de la zona franca.

Respecto al proyecto de capitales alternativas, debe señalarse que no existen antecedentes que puedan estudiarse, por lo que sólo es posible considerar posibles vínculos con las variables analizadas. Los factores histórico-culturales definitivamente desempeñan un papel en la definición del criterio de selección de las ciudades que funcionarán como capitales alternativas; sin embargo, en el proyecto del Frente de Todos no se han hecho públicos los motivos por los que las ciudades han sido elegidas.

Los elementos políticos son extremadamente importantes, en tanto el proyecto requiere de consenso legislativo, así como de acuerdos con todos los gobiernos provinciales y de un vínculo importante con los gobiernos municipales de las capitales alternativas seleccionadas. Es preciso señalar no sólo que se trata de acuerdos en los tres niveles de la administración, sino que el proyecto sólo tiene razón de ser si cuenta con el apoyo de todos los gobiernos provinciales.

Este tipo de política pública no precisa de una inversión particularmente importante; esto se debe a que no se trata de la constitución de sedes permanentes sino

temporarias, que no precisan de infraestructura. Por otra parte, debe subrayarse que un proyecto de este tipo implica en sí mismo una búsqueda de una transformación de la relación entre el gobierno nacional y los territorios del interior, por lo que cambios en la estructura productiva del país deben ser considerados en el diseño.

Los elementos laborales y los demográficos tienen incidencia mínima en este tipo de descentralización, debido al carácter temporario del traslado del gabinete a las capitales alternativas. Los elementos logísticos y administrativos, en cambio, revisten cierta importancia por diversos motivos: en primer lugar, la cercanía del estado federal con las provincias que es citada como objetivo del proyecto implica en sí una búsqueda de una mejora en la eficiencia administrativa del estado; en segundo lugar, existen costos logísticos del traslado de los ministerios a una nueva ciudad; finalmente, es preciso establecer vínculos provisorios entre las capitales alternativas y la capital permanente. (Oficina Nacional de Presupuesto, 2020)

La incidencia de elementos de seguridad o de ambiente, por su parte, es minoritaria, ya que no está implicada en la selección de las capitales alternativas.

Finalmente, respecto a las políticas de descentralización que dividen una provincia, debe señalarse que pese a que no existen antecedentes en la historia argentina (si bien puede citarse el caso de la provincialización de los territorios nacionales, que concluyó en 1994), se trata de una política que transforma de forma muy importante la organización política nacional y por lo tanto la mayoría de los elementos estudiados influirán en su desarrollo. Para comenzar, es evidente que los factores histórico-culturales no pueden ser ignorados en el diseño de estas políticas, debido a que las provincias tienen una unidad histórica a la que la división pone fin; es posible que esto genere resistencias que deben ser tenidas en cuenta.

Iguales importancias tendrán los factores políticos; es necesario un acuerdo entre el gobierno provincial y el nacional, así como debe considerarse la necesidad de muy amplios acuerdos políticos para que un proyecto de este tipo resulte viable. La obtención del consenso de la población provincial es fundamental, lo que requiere, además de acuerdos interpartidarios, el apoyo de instituciones de la sociedad civil, un cierto liderazgo político y una comunicación efectiva.

Respecto a los elementos económicos, la inversión pública reviste mucha importancia, debido a la necesidad de reorganizar o replantear la estructura fiscal, así como ajustar los mecanismos de coparticipación a las realidades de las nuevas provincias. La transformación en la estructura productiva es también muy relevante, pero debe tenerse en consideración que se trata de cambios en la estructura provincial que no necesariamente afectan la organización económica del país en su conjunto; por supuesto, esto puede variar de acuerdo a la provincia elegida.

Los elementos laborales son particularmente importantes en este tipo de descentralización, debido a que se requiere una reestructuración del empleo público, ya que existen ahora dos estados provinciales donde antes había uno; hay por lo tanto dos empleadores, y así como es necesario reorganizar los escalafones, también es preciso crear dos administraciones públicas, lo que da una fundamental importancia a los elementos logísticos.

Los elementos demográficos pueden jugar un papel en el caso de que la concentración poblacional sea citada como un fundamento para el proyecto de división. Si bien no es el único motivo, cabe indicarse que este es uno de los objetivos de ciertos proyectos de división de la Provincia de Buenos Aires (Malamud, 2017). Finalmente, los elementos ambientales o de seguridad pueden incidir en la elección de la provincia, en caso de que se considere que estas problemáticas serían mejor enfrentadas por dos administraciones separadas.

## Conclusiones

La descentralización puede adquirir múltiples formas y orientaciones, así como destinarse a diversos objetivos. Considerar como intrínsecamente preferible una mayor centralización o descentralización es erróneo por diversos motivos: en primer lugar, porque es preciso distinguir entre los diversos tipos que estas políticas pueden revestir; en segundo lugar, debido a que resulta necesario estudiar el contexto específico de un país y las problemáticas de su administración pública para plantear alternativas efectivas de políticas públicas.

El objeto de este trabajo fue identificar los principales elementos que se encuentran en ambos ejes (los factores que hacen al contexto en el que la descentralización es propuesta y las modalidades de esta descentralización) para poder estudiar sus relaciones. Con el fin de que las tipologías definidas fuesen lo más abarcativas posible, se utilizar varios puntos de partida: por un lado, los antecedentes de políticas públicas de descentralización en Argentina, tanto aquellos efectivamente realizados como los que fueron propuestos, pero no implementados; por otra parte, la identificación de problemáticas asociadas a la concentración y centralización en diversas dimensiones (demográfica, económica, logística, etcétera).

El análisis de las relaciones entre variables de contexto y tipos de descentralización busca servir de guía para el diseño de políticas públicas que se propongan lograr un desarrollo equilibrado para la Argentina. La matriz presentada en el tercer apartado, así como la descripción exhaustiva de su contenido, tienen por objeto servir de punto de partida para futuros estudios de políticas públicas asociadas a la descentralización geográfica. La dimensión comparativa abierta por el estudio simultáneo de distintas modalidades de políticas públicas permite comprender cómo una misma problemática puede ser abordada de maneras muy diversas; esto resulta de gran importancia, ya que la adopción de políticas públicas costosas o ineficientes puede deberse a la falta de conocimiento de alternativas más viables.

El análisis exige la abstracción de las distintas variables y factores implicados en los procesos de descentralización; como resulta evidente, esta es una escisión que no se corresponde directamente con la realidad empírica, en la que los distintos niveles se encuentran íntimamente vinculados. A modo de ejemplo, no es posible considerar las variables laborales separadas de la cuestión económica ni de la logística de los procesos administrativos que los trabajadores llevan a cabo; tampoco se puede entender a los factores políticos, asociados a los consensos necesarios para llevar a cabo un determinado proyecto, sin considerar a su vez las variables culturales e históricas que hacen necesarios dichos acuerdos. Sin embargo, la abstracción realizada en este trabajo es útil para poner en perspectiva la importancia de ciertos factores. Es preciso señalar que los elementos políticos pueden identificarse como causa del fracaso de ciertas políticas de descentralización en Argentina. Del mismo modo, es importante entender que el desequilibrio económico y la concentración demográfica son algunos de los problemas más graves que afronta actualmente este país, debido a lo cual las alternativas de políticas vinculadas a estas dimensiones deben ser consideradas con atención.

Muchas de las alternativas estudiadas han sido implementadas en un nivel muy bajo o incluso nulo en la Argentina. Si bien en algunos casos esto se debe a que se trata de propuestas que transforman radicalmente el Estado y la administración pública, como la división de una provincia o el traslado de la Capital, en algunas de las tipologías existe un mayor margen para la experimentación. La creación de nuevas dependencias, por ejemplo, ha demostrado buenos resultados en el caso de las Universidades

nacionales; se trata de una política descentralizadora que no tiene grandes efectos negativos y no genera resistencias. El proyecto de Capitales Alternativas presentado por el Poder Ejecutivo ha obtenido media sanción en el Senado en septiembre de 2020 y debe ser tratado por la Cámara de Diputados; ante una eventual aprobación y promulgación de la Ley, será de interés estudiar las consecuencias de su aplicación respecto a las variables definidas en este trabajo.

El traslado de dependencias solo se ha desarrollado en algunos casos específicos (como el Instituto de Vitivinicultura). Sin embargo, debido a las consecuencias positivas implicadas en este tipo de política, es posible imaginar su desarrollo en mayor escala. El traslado de ciertos ministerios al interior del país parece una alternativa viable, siempre y cuando se utilicen criterios de selección apropiados tanto para el ministerio (considerando la urgencia de las tareas que realiza y su relación con otras instituciones y/o actores públicos y privados que tengan su sede en la Capital) como para el territorio de destino del traslado.

Como señalan Cao y Vaca (2006), la Argentina tiene un patrón de asimetría territorial que va en detrimento del desarrollo armónico del estado. La descentralización, en sus diversas formas, es el modo en que los federalismos buscan lograr un mayor equilibrio geográfico. Si bien también deben ser considerados mecanismos de integración (Cao, 2020), muchas de las alternativas de políticas públicas analizadas en este artículo deben ser tomadas en cuenta para desarrollar un país con mayor equidad social.

## Bibliografía

- Amicci, D. (2012). La concreción de las capitales estratégicas sudamericanas: el logro brasileño y la postergación argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* - UNAM, 57(216), pp. 59-79.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (2002). Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina. En Azpiazu, D. (Ed.), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Bekerman, M. y Dulcich F. (2017). Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaus y el área aduanera especial de Tierra del Fuego, *Economía e sociedade*, 26(3), pp. 751-791.
- Braceli, M. S. y Braceli, O. A. (2010). El tránsito de un país de estructura federal hacia uno de estructura unitaria. *Jornadas de Ciencias Económicas* - UNCuyo.
- Cafferata, A. (1988). El traslado de los agentes públicos a la nueva Capital Federal. Una primera exploración de actitudes y opiniones. Proyecto Gobierno Argentino. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - OIT.
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos del INAP*, 28. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinaap\\_28\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinaap_28_0.pdf)
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), pp. 95-111.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4(7), pp. 249-267.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. *CEPAL*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28459-descentralizacion-fiscal-argentina-restricciones-impuestas-un-proceso-mal>
- Claus, A. (2019). La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, 9(6) 1-15.
- Constitución Argentina. (1853). Recuperada de <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constitucionargentina1853.html>.
- Constitución Argentina. (1994). Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.
- Decreto Ley N° 19.610. Buenos Aires, 11 de mayo de 1972. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19610-302220>
- Doberti, J. (2009) “¿44, 2600 o 45000 Universidades? La Creación de Universidades Nacionales y sus Consecuencias en la Planificación, la Gestión y el Financiamiento Educativos”, Ponencia presentada

- en La Universidad como Objeto de Investigación. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano, Facultad de Filosofía y Humanidades, Córdoba.
- Doberti, J. y Sabatto, D. (2020). Análisis de las Alternativas de Descentralización del Estado Nacional. Instituto Nacional de Administración Pública. En preparación.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), pp. 327-346.
- Gagliardini, G. (2011). El municipio y sus funciones. Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=3&op=view&cmd=related&id=2205>.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo económico*, 36(143), pp. 733-757.
- Gottman, J. (1977). The role of capital cities. *Ekistics*, 44(264), pp. 240-243. Recuperado de [www.jstor.org/stable/43618930](http://www.jstor.org/stable/43618930)
- Instrucciones del año XIII. (1813). Recuperado de <http://www.chasque.net/vecinet/instru13.htm>.
- Ishenda, D. K. y Guoqing, S. (2019). Determinants in relocation of capital cities. *Journal of Public Administration and Governance*, 9(4), pp. 200-220. <http://www.macrothink.org/journal/index.php/jpag/article/view/15983>
- La Política Online. (26 de agosto de 2014). Cristina sugirió llevar la capital a Santiago del Estero. Recuperada de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/83030-cristina-sugirio-llevar-la-capital-a-santiago-del-estero/>
- Ley N° 23.512, InfoLeg, Buenos Aires. 8 de junio de 1987. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21781/norma.htm>
- Ley N° 24.195, InfoLeg, Buenos Aires. 29 de abril de 1993. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/norma.htm>
- Malamud, A. (2017). División de Buenos Aires. En Levy Yeyati, E.(comp.). (2017). *100 políticas para la Argentina del 2030*, Buenos Aires: Ciudad de Lectores.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2020). Informe de Avance del Presupuesto al Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2021>
- Ortells Chabrera, V. (1993) Macrocefalia urbana y desequilibrios territoriales en América Latina. *Boletín de la A.G.E.*, 15-16, pp. 175-178.
- Oszlak, O. (2001). Hacia un estado transversal: el caso argentino. *Encrucijadas. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 1(06). Recuperado de <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Hacia%20un%20estado%20transversal%20el%20caso%20arg.pdf>.
- Preecharushh, D. (2011). Myanmar's new capital city of Naypyidaw. En Brunn, S. D. (Ed.) *Engineering Earth*, Springer Science + Business Media.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), pp. 133-145.
- Roulet, E. (1987). *La nueva capital*, Buenos Aires: Fundación Jorge Esteban Roulet.
- Rouquié, A. (1981). Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973, Buenos Aires: Emecé Editores.
- Secretaría de la Función Pública. (1986). Primer Informe de Situación. Análisis desagregado del personal perteneciente al escalafón Decreto N° 1428/73 que revista en el Área Gran Buenos Aires (Capital Federal y 19 partidos). Buenos Aires, Argentina.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En Smulovitz, C. y Clemente, A. (Comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. IEED-América Latina Publicaciones.
- Vasconcelos, J. (4 de enero de 2015). Una oportunidad perdida para revertir la macrocefalia porteña. *La Voz*. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/negocios/una-oportunidad-perdida-para-revertir-la-macrocefalia-portena>
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista EURE*, 17(50), pp. 61-77.



# **El rol del Ente de Coordinación Metropolitana en el proceso de Institucionalización del Área Metropolitana de Rosario**

Blas Tirabassi  
Facundo Torres Fernandez

## **Introducción a la problemática**

Los cambios planetarios que la globalización supone se han acelerado sobre el final del siglo pasado. La reconfiguración del mercado capitalista mundial implicó modificaciones, entre otras, en la división internacional del trabajo. La deslocalización de las inversiones permitió producir a escala global, apalancada por el fabuloso desarrollo de las telecomunicaciones, además de la altísima volatilidad de las inversiones especulativas, que migran entre distintos países en grandes volúmenes y velozmente. También hubo modificaciones en los modos de consumo, grandes empresas con sucursales en todo el globo, reconocibles independientemente del punto en que se hallen. Este consumo se traduce también en nuevas formas sociales de pertenencia, en nuevas formas culturales de apropiarse del espacio. La globalización acortó las distancias y ofrece un menú de aspiraciones bastante similar para habitantes de disímiles lugares.

Este nuevo escenario de gran dinamismo para las comunicaciones y el tráfico de bienes, servicios y personas, ha impactado de manera particular en las áreas metropolitanas, especialmente las latinoamericanas. Este proceso acentúa una de las características salientes de la región: la desigualdad.

Para comenzar debemos precisar la definición de área metropolitana. Entendemos que un área metropolitana es una unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural.<sup>1</sup>

En este marco, la desigualdad tiene una nueva perspectiva que contribuye a su explicación. Coexisten dinámicas globales que responden a los exigentes estándares internacionales de mercado; con la pobreza local, estructural y los recientes incorporados a causa del desmonte del Estado de bienestar, de las recetas neoliberales y la reprimarización de la economía. Las áreas metropolitanas tienden a acentuar un perfil económico asociado a los servicios y al comercio internacional, desplazando a la periferia las actividades manufactureras. La población también tiende a asentarse en las periferias de la ciudad, en este caso marcando una clara delimitación territorial conforme al estrato social de pertenencia. Es un crecimiento de baja densidad, disperso y discontinuo<sup>2</sup>, explicado en parte por las transformaciones que las áreas metropolitanas

---

<sup>1</sup> Ley N° 13.532, Provincia de Santa Fe. Decidimos utilizar la definición de la propia ley porque es la que nos pareció más sintética y completa. La literatura especializada coincide con la definición. Ver Madoery 1997: 155.

<sup>2</sup> Galimberti 2017:92

llevan adelante para competir en este nuevo escenario globalizado. Se asiste a una desestructuración social, territorial y cultural. Los espacios urbanos quedan incomunicados entre sí, la especulación inmobiliaria y el déficit habitacional aumentan, son necesarias y se exigen mayores inversiones en infraestructura (agua, luz, cloacas, gas, etc.) y servicios públicos (transporte, salud, seguridad, etc.). Este contexto presenta un gran desafío: dotar de planificación y gobernabilidad al área metropolitana, reconfigurada en áreas donde se superponen la dinámica global de pujante competitividad y la dinámica local de pobreza y déficits varios.

Si retomamos la definición de área metropolitana, vemos que la ciudad cabecera y las circundantes comparten muchos aspectos de la vida social: cultural, económico, social, etc. Sin embargo, hay un aspecto que no forma parte de la definición y que por momentos se erige como una barrera entre los distintos actores a la hora de afrontar los desafíos de gobernabilidad y planificación dentro del área metropolitana: el aspecto político. Esta es una variable importante a tener en cuenta, ya que al estar en presencia de un fenómeno urbano que excede los límites municipales, exige respuestas que se adecúen a la escala del problema planteado. Por lo tanto, es necesario que las divisiones políticas no impidan una intervención global del proceso. Entendemos por gobernabilidad:

*“la capacidad para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables, lo que ocasiona que puedan tratar problemas de índole cada vez más «intersectorial», que puedan dar lugar a políticas integradas entre los distintos sectores”<sup>3</sup>*

En suma, la interjurisdiccionalidad existente necesita de alguna instancia superior a la municipal, que ponga al alcance de los distintos actores las herramientas y mecanismos propios de un proceso de gobernabilidad que posibilite acordar rumbos en función de objetivos socialmente válidos<sup>4</sup>.

Este escenario en el que se inscriben las áreas metropolitanas latinoamericanas cuenta con una dificultad adicional: un escaso nivel de institucionalización, instancia necesaria para gobernar territorios en función de competitividad urbana, buscar sostenibilidad ambiental y mejorar la calidad de vida de la población.

En este sentido la creación del Ente de Coordinación Metropolitano, como órgano institucional, pretende dar respuesta a los problemas que aquejan al territorio, así como también potenciar sus capacidades intrínsecas. Surgido como una asociación voluntaria entre los municipios y comunas que conforman el área, el ECOM en cuanto institución política, actuará entre dos registros: en primer lugar, y siguiendo la definición de institucionalidad de José Arocena, como una suerte de “intérprete” de las problemáticas y potencialidades propias de una sociedad determinada en un periodo histórico determinado:

*“Las instituciones generan modos complejos de comportamiento y pensamiento que caracterizan una sociedad determinada, en un periodo histórico determinado. Cada una de estas instituciones tiene sus expresiones concretas en las organizaciones que produce. Por esta razón, las características de una institución cualquiera estarán presentes de alguna manera en las organizaciones que produce”<sup>5</sup>*

Se desprende de esta primera definición el papel de articulador de toda institución al ubicarse entre dos niveles tanto de acción como de temporalidad: con esto queremos dar cuenta del alcance y magnitud de los objetivos propuestos en relación a problemas del pasado, que exceden a la coyuntura pero que sin embargo repercuten sobre ella y

---

<sup>3</sup> Galimberti 2017: 92.

<sup>4</sup> ECOM 2019:17

<sup>5</sup> Arocena 2010: 206.

para las que se necesita una intervención en el presente. Entonces la institución, como bisagra entre dos temporalidades, buscará producir lineamientos que se reflejen en la creación de organizaciones concretas que den respuestas a situaciones puntuales.

En segundo lugar, las instituciones funcionaran como arenas de coordinación o conflicto en las que distintos actores con intereses particulares (contrapuestos o no) dirimirán sus asuntos o confluyan para trabajar mancomunadamente. En este punto podemos citar a Alain Touraine quien verá en esta dinámica resultante de relaciones de fuerza la característica propia de las instituciones. Para este autor hablar de instituciones es hablar de procesos políticos de todo tipo, ya sean de cooperación o de conflicto. Se desprende de esta definición otro elemento de importancia: hacer alusión a procesos de institucionalización supone decisiones adoptadas por una autoridad legítima<sup>6</sup>. Con esta definición el autor pondrá el foco en el proceso, que será contingente y su resultante.

Retomando el ejemplo del ECOM podremos apreciar que su conformación intenta sortear uno de los escollos identificados anteriormente, la toma de decisiones políticas entre actores que no poseen el mismo peso en cuanto a características, recursos y capacidades. Por lo tanto, el Ente busca, por un lado, erigirse como el actor colectivo y decisivo en cuanto a la gobernanza sobre el área, y por el otro como el promotor de la coordinación entre los distintos actores al propiciar un espacio de encuentro en cual poder trabajar sinérgicamente.

En este punto podemos citar a Peter Hall quien describe los mecanismos de funcionamiento de las instituciones como “dilemas de acción colectiva”<sup>7</sup>. Esta definición resulta de ayuda para pensar a las instituciones como arenas en las que los actores, en este caso los municipios y comunas, ante situaciones planteadas como dilemas buscarán resolverlas mediante la coordinación. Como veremos aquí radica una de las fortalezas de la experiencia del ECOM, en la coordinación interjurisdiccional y resolución democrática de los problemas del área metropolitana.

### **Actualidad del AMR**

El Área Metropolitana de Rosario (AMR) comprende un conjunto heterogéneo de localidades ubicadas en el sur de la provincia de Santa Fe. Más precisamente en la Región, 4 Nodo Rosario, Microrregión C sobre la vera del río Paraná.

Con centro en la ciudad de Rosario el área se encuentra conformada por 29 localidades distribuidas a lo largo de 3 corredores: corredor Sur, Oeste y Norte, y concentra más de 1.370.000 habitantes lo cual representa el 42,95% de la población de la provincia de Santa Fe y el 3,3% del total del país.

A partir de la presencia de una serie de elementos estructurales y características geográficas el AMR se ha ido configurando y desarrollando a lo largo del tiempo al punto de ser una de las principales áreas productivas del país. Entre los primeros podemos contar las grandes extensiones de territorio ubicadas al oeste y la contigüidad del río Paraná como principal canal de comunicación con el exterior. En cuanto a los elementos estructurales que conforman el entramado infraestructural podemos contar la presencia de puertos, rutas y accesos viales y entramados ferroviarios.

En cuanto a las ventajas geográficas la presencia del río Paraná es el elemento característico que le otorga su rasgo dinámico al área al conectar las grandes extensiones de territorio productivo con el mercado exterior a través de la Hidrovía Paraná – Paraguay.

Sobre su costa derecha a lo largo de 90 Kms. desde la localidad de Timbúes al norte hasta la ciudad de Villa Constitución al sur, se asientan 39 instalaciones portuarias

---

<sup>6</sup> Touraine 1974: 56.

<sup>7</sup> Hall 2009: 208.

públicas y privadas. De ellas 19 se dedican a actividades exclusivamente cerealeras (46,15%) y las restantes (53,85%) se destinan a otros usos (petroquímicas, fertilizantes, servicios portuarios, astilleros, etc.). El 72% de las estaciones están ubicadas en el Corredor Norte, el 20% en el Corredor Sur y el 8% en Rosario.

Como podemos observar, la porción mayoritaria de las exportaciones se vincula fuertemente con el sector agrícola. He aquí la segunda ventaja comparativa del área, sus grandes extensiones de suelo rural, sumamente fértiles en los que predomina el cultivo de soja, maíz y girasol. Ubicadas en la zona oeste con una extensión aproximada de 112.000 hectáreas (representan el 82% del área) y que aportan el 79% de las exportaciones nacionales de granos, subproductos y derivados tales como aceites, pellets y biocombustible.

En cuanto a la producción industrial el área cuenta con un entramado que se consolida en la década de 1930, se cristaliza en la década de 1960 y que pese a sus altibajos hoy sigue teniendo importancia en la producción de metales, productos de metal, alimentos, bebidas, refinación de petróleo y productos químicos entre otros. La gran mayoría de los asentamientos industriales se ubican en los corredores Norte y Sur desde la localidad de Puerto San Martín hasta Villa Constitución.

Aportan al dinamismo productivo, el desarrollo urbano y el transporte del AMR la presencia de redes viales y ferroviarias consolidadas tras años de historia: la red ferroviaria data de 1860 y se encuentra conformada por una densa malla radiocéntrica con terminales de líneas situadas en el centro de la ciudad de Rosario, así como también en las implantaciones portuarias y productivas de las ciudades ribereñas. En paralelo se consolida la red vial, pero esta tendrá mayor desarrollo a lo largo del tiempo con la construcción de rutas nacionales en la década de 1930 y la construcción de las grandes autopistas que comunican al área con otras grandes ciudades como Santa Fe (1964-1972), Rosario - Buenos Aires (último tramo 1977 y Rosario - Córdoba (completada en el año 2010).

Serán estos elementos los que caracterizan al área y que abonan a su dinamismo productivo, así como también a su desarrollo urbano y social. Veremos a continuación cómo ha sido el proceso histórico de consolidación de estos.

### **Historización del AMR**

El proceso de metropolización del AMR puede rastrearse desde los inicios de la propia ciudad de Rosario. Su ubicación estratégica como terminal portuaria sobre el margen derecho del río Paraná se convirtió en un punto de referencia ineludible para vastas regiones del país, dado que funcionaba (y aún funciona) como ciudad puerto de exportación e importación. Hubo dos condicionantes geopolíticos a mediados del siglo XIX que permitieron un gran crecimiento: el primero fue el reconocimiento oficial como ciudad, ya no como poblado. El segundo, y tal vez más importante, fue su consagración como principal puerto de la Confederación Argentina. Por otro lado, el trazado ferroviario radial convergente y su condición de transferencia modal de medios de transporte (ferroviario y fluvial) generaron un proceso de urbanización muy importante. Esta red ferroviaria se extendía por toda la Pampa húmeda, fortaleciendo la actividad y la importancia de la ciudad. El trazado ferroviario contaba con estaciones a lo largo de su extensión, alrededor de las cuales se fueron conformando pequeños núcleos urbanos. Éstos a su vez fueron dependientes del área central. Hacia los años '30 se realizó el trazado de rutas de pavimento, las cuales fueron dispuestas al lado del trazado ferroviario, de manera tal que el radiocentrismo convergente en Rosario se vio consolidado.

En los años '30 comenzó un proceso industrializador que asentó industrias de distintas ramas desde Puerto Gral. San Martín hasta San Nicolás (a lo largo del frente ribereño), fortaleciendo el eje Norte-Sur del AMR. Esto naturalmente atrajo gran cantidad de trabajadores que se instalaron en la región. A mediados del siglo XX ya se podía reconocer un continuo urbano desde la ciudad Puerto Gral. San Martín hasta Villa Gobernador Gálvez. De norte a sur el continuo urbano se expandió más allá de los límites jurisdiccionales de la propia Rosario.

Sobre finales del siglo XX se produjeron transformaciones asociadas a las nuevas demandas internacionales de mercado: se expande la producción de oleaginosas y la instalación de plantas para su procesamiento. La conformación del Mercosur y el propio río Paraná como conector natural, potenciado por el sistema de transporte fluvial conocido como Hidrovía Paraná-Paraguay y también, la construcción del puente Rosario-Victoria como conector de importancia de la ruta bioceánica, la posicionan como un nodo estratégico con potencialidades económicas muy altas.

En el marco del proceso de globalización y reforma del Estado Nacional que tuvo lugar en la década de los '90, asistimos a la “fragmentación de las trayectorias de desarrollo”<sup>8</sup>, por lo cual el AMR debió explotar sus potencialidades asumiéndose como una región competitiva en un escenario mundial de regiones metropolitanas, sin ningún tipo de lineamiento por parte el Estado Nacional.

Hacia la segunda década del siglo XX, la ciudad de Rosario presentaba elevadas tasas de crecimiento demográfico. El municipio de Rosario estimaba que para los años '60, de continuar la tendencia, se contaría con dos millones de habitantes. Ante dicho escenario, se encargó al ingeniero y urbanista Carlos M. Della Paolera, al arquitecto e ingeniero Ángel Guido y al ingeniero Adolfo P. Farengo, la elaboración de un documento que permitiera planificar el crecimiento urbano y también corregir aspectos que merecían atención.

En este marco, en el año 1935 se presentó el Plan Regulador y de Extensión de la Municipalidad de Rosario, que ofrecía un diseño de ciudad que excedía los límites jurisdiccionales de la ciudad. El mismo hizo hincapié en el trazado vial y el acceso a parques. La ocupación del territorio se pensó en un radio de 20 km alrededor de la Plaza 25 de Mayo, centro cívico local. Este radio es el que rompe los límites y ofrece por primera vez una mirada ampliada de la región.

A mediados del siglo XX, la realidad económica y política del país cambió. El modelo sustitutivo de importaciones se acentuó, desplazando al modelo agroexportador por lo cual el viejo Plan Regulador ya no respondía a las exigencias del momento. La instalación de plantas de YPF, Celulosa Argentina, siderúrgicas, entre otras, como así también la nacionalización de trenes y puertos son algunos de los cambios que naturalmente tuvieron eco social y que renovaron la necesidad de una nueva planificación metropolitana. A estos efectos el agrimensor Alberto Montes presentó el Plan Rosario, el cual actualizaba la cartografía y prestaba especial atención al frente ribereño y su complementariedad con las industrias de exigencias portuarias. Sin embargo, uno de los mayores aportes de Montes fue la puesta en debate de la constitución de prefecturas regionales. A tal fin elabora un documento titulado “Las Prefecturas Regionales de Planificación” donde sostiene que los límites de jurisdicción son un obstáculo para el desarrollo de las regiones que la época exigía, por lo cual propone la creación de prefecturas con fuerte dependencia del Estado Nacional, con ámbitos de competencia propios independiente de las delimitaciones geográficas y políticas. Esos ámbitos de competencia están relacionados con el desarrollo regional, la

---

<sup>8</sup> Madoery 1997. 161.

confección de planes y programas, y el aseguramiento del cumplimiento de estos. Cree que colaborará para evitar las desviaciones de la ciudad central.

Hacia finales de la década del '60 confluyen una serie de medidas y decisiones políticas que posibilitaron la creación de la Prefectura del Gran Rosario, una experiencia bien ponderada por el gran avance que significó. En el año 1966, el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía promulgó una ley con la que se instituyó el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” (Ley N° 16.964/66) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). A su vez las provincias adhirieron al mismo creando Consejos Provinciales de Desarrollo (COPRODE).

En esta línea, en el año 1967, el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe obliga a los municipios y comunas a elaborar un plan regulador. Se conforma una comisión llamada “Comisión Coordinadora, Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario”, la cual confecciona un nuevo Plan Regulador en el cual se destaca la participación del arquitecto Oscar Mongsfeld. Recuperando todo este arco de políticas públicas y el debate aún vigente sobre las ventajas de la creación de prefecturas regionales, se avanza en la creación del Organismo de Prefectura del Gran Rosario. La función primaria del Organismo fue la de fiscalizar la implementación del Plan Regulador, así como también asumió la responsabilidad de aunar criterios en torno a los planes reguladores del área metropolitana de Rosario, coordinando los proyectos especiales, y también relevar y conformar un banco de datos (cartografía, antecedentes, archivos). Este organismo estaba compuesto por representantes locales de los municipios y las comunas, y también por representantes del COPRODE y el CONADE.

Esta rica experiencia también puede recuperarse desde el enfoque que propuso para la promoción del área metropolitana. Si bien su principal objetivo estaba vinculado a la integración física, se entendió y trabajó bajo la premisa de que la integración es producto del desarrollo e integración económica y social. El organismo buscó acentuar la importancia nacional del AMR (pesando desde sus integrantes del CONADE), tanto por la presencia del río Paraná, por su conexión transversal con el país, por su densidad demográfica y sus industrias. En definitiva, presentó al AMR como un conjunto con metas interjurisdiccionales, armonizando y no sólo como una sumatoria de partes de planes reguladores locales.

Esta ha sido una experiencia pionera en la planificación metropolitana en la región. No sólo por el avanzado nivel técnico, o por la amplia integración estatal a distintos niveles, sino por ser una experiencia que generó gran conciencia sobre la cuestión metropolitana. Se han indicado como defectos el excesivo sesgo tecnocrático, la pesantez administrativa y el innegable carácter autoritario con que se conducía. Sin embargo, sus avances han sido muchos y tuvo vigencia durante varios años, hasta que encontró su final con el gobierno de facto de 1976.

La última dictadura cívico-militar representó una bisagra en el modelo de acumulación argentino, en consonancia con los cambios mundiales de la restauración liberal. El enfoque que adoptó para las áreas metropolitanas fue de “centralizado en lo político y sectorializado en lo operativo”<sup>9</sup>. Esta decisión está ordenada en un enfoque que pretende reducir el gasto público del Estado, deprimiendo en consecuencia la capacidad de intervención del mismo. La Prefectura del Gran Rosario corrió la misma suerte que el Esquema Director Buenos Aires 2020, un plan metropolitano bastante menos integrador, pero con intenciones similares. El resultado fue la desagregación de las partes y el retroceso de la problemática y de la conciencia de la necesidad de planificación intersectorial.

---

<sup>9</sup> Abba 2006.

La recuperación democrática trajo de vuelta la preocupación metropolitana, luego del más absoluto abandono de la cuestión durante la dictadura cívico militar reciente. La Secretaría de Planeamiento de la provincia de Santa Fe, a cargo del arquitecto Adrián Caballero, convoca a representantes del área metropolitana de Rosario a constituir un sistema de planificación. De allí surge el Comité Técnico Urbanístico del Gran Rosario (COTEUR), espacio donde pueden presentarse problemas comunes y buscar soluciones, apoyados en el diálogo y las responsabilidades conjuntas. El Comité busca la creación de un Ente que pudiera coordinar el planeamiento y a su vez servir de nexo entre los gobiernos locales del área, como así también con los niveles superiores del Estado.

El Comité se enmarcó dentro del “Sistema Provincial de Estudios y Planeamiento Metropolitano”, instancia a consolidar en primer lugar, ya que tendría capacidad para aplicar políticas públicas de control y desarrollo. Este objetivo se diluyó, y la experiencia del COTEUR también. Sin embargo, marcó la vuelta de la planificación metropolitana como una cuestión de agenda pública. El tema se sostuvo durante los años subsiguientes en contextos académicos y universitarios.

Finalizando la década de los '90 podemos encontrar un nuevo intento de institucionalizar el área metropolitana rosarina. En 1997 la municipalidad de Rosario elabora el Plan Estratégico Rosario (PER), que busca el desarrollo de la ciudad en clave metropolitana. Al año siguiente, se complementa con el Nuevo Plan Director. Estos planes son apoyados por un proyecto legislativo de la creación de un ente llamado AMGRO, Área Metropolitana del Gran Rosario, y por el Consejo de Intendentes. Finalmente, el proyecto del ente no llega a buen puerto. A pesar de esto, el PER se convierte en referencia para futuras propuestas de metropolización. El Consejo de Intendentes se constituye para ser beneficiarios de un programa nacional del año 1998, del Ministerio del Interior, el Programa de Desarrollo de Grandes Aglomeraciones Urbanas. Éste busca potenciar las principales áreas metropolitanas del país exceptuando el AMBA: Rosario, Mendoza, Córdoba y Tucumán. En nuestro caso local, los intendentes se agrupan para decidir y participar de esta iniciativa.

En el año 2001, siguiendo esta plataforma se firma el Acta de Compromiso Metropolitano. Los ejecutivos locales con el provincial se comprometen a sostener y promover estas experiencias metropolitanas, convocando al conjunto de la sociedad civil a involucrarse en la problemática. Los vaivenes políticos nacionales de comienzos de siglo significaron una pausa en el avance de esta integración, clausurando algunas de estas experiencias.

Es interesante también destacar la aparición de instituciones con participación de sectores de la sociedad civil, que aportaron desde el sector privado para fortalecer la metropolización del área. Podemos nombrar como ejemplos a ADERR (Agencia de Desarrollo de la Región Rosario) y a la Fundación IDR (Instituto de Desarrollo Regional). ADERR es una agencia que cuenta con socios del sector privado y el sector público. Se constituyó en el marco de la ley N° 25.300 del año 2000, que instruyó a la Secretaría de PYMES del Ministerio de Economía de la Nación a fomentar una red de agencias para promocionarlas. Al año siguiente, asambleas de por medio, se conforma la Agencia de Desarrollo de la Región Rosario, contando entre sus asociados distintas corporaciones económicas del sector privado y representantes de todos los niveles estatales. Promocionan el desarrollo económico, asesoran, presentan proyectos y viabilizan planes y créditos, entre otras actividades. Por su parte, la Fundación IDR interviene en el escenario metropolitano formando y dando cursos de capacitación, asesorando, en trabajo mancomunado con el Estado en sus distintos niveles, el sector empresario y demás organizaciones de la sociedad civil.

Hacia el año 2004, encontramos el Plan Estratégico Metropolitano (PEM), un heredero del Plan Estratégico Rosario. Cuenta con la participación de varias localidades del área, y tiene la intención de profundizar los proyectos del PER integrando a las localidades circundantes. Realiza un balance de proyectos y obras e intenta profundizarlas. Dentro de este plan se destaca la intención de crear un ente para la región. Sostiene que una “nueva organización del espacio y su administración se presenta como una tarea necesaria y motivadora, que dependerá de la voluntad y decisión política de las partes involucradas. La necesidad de afrontar este desafío desde una nueva dimensión supramunicipal debe sustentarse en el reconocimiento de las autonomías municipales e implica una firme descentralización nacional y provincial”<sup>10</sup>. El PER, de 1998, presenta el programa Rosario Metropolitano en el cual plantea el proyecto del Ente de Coordinación Metropolitana, para que se convierta en “la autoridad político-administrativa, con competencias sobre aquellas cuestiones de índole metropolitana, en el ámbito territorial de la región Rosario”<sup>11</sup>.

### **Descripción institucional del ECOM**

A partir del año 2010 podemos notar la presencia de tres elementos que estructuran la actual etapa de institucionalización del Área Metropolitana de Rosario.

En primer lugar, el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) surgió en el año 2010 como una asociación voluntaria de las partes, donde siete municipios y nueve comunas acordaron fortalecer el área mediante la creación de este nuevo Ente. Los Concejos Deliberantes y las Comisiones Comunes de cada uno de ellos refrendaron el acuerdo, buscando así trascender a los mandatos ejecutivos. Se abrió la oportunidad a una futura participación del gobierno provincial.

En segundo lugar, en el año 2014 se creó Metropolitana, estructura técnica que tiene la función de acompañar, asesorar y guiar en la creación de proyectos al Consejo de Gobierno del ECOM. Pretende impulsar el desarrollo del territorio metropolitano participando y vinculando actores públicos, privados y sociales que participen en el área. Su creación fue a instancias de una decisión política de la Municipalidad de Rosario.

Esta etapa tiene su tercer hito de importancia en el 2016 con la sanción de la ley provincial N° 13.532, la cual regula la creación, organización y atribuciones de los Entes de Coordinación Metropolitana en la Provincia de Santa Fe. Dota al Ente del carácter de persona pública no estatal con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, con individualidad financiera y administrativa. Reconoce la preexistencia del ECOM Rosario.

El Ente se encuentra conformado por varios órganos: el Consejo de Gobierno, instancia deliberativa de la que todos los municipios y comunas son parte. A su vez, también cuenta con un representante del gobierno provincial. La presidencia la ejerce siempre el intendente de Rosario. Las decisiones son tomadas mediante votos y mayorías simples, representando cada miembro un voto, independientemente del peso geográfico, poblacional o económico que tengan. De sus atribuciones destacamos la capacidad de fijar políticas y proyectos, fijar el aporte económico de los miembros, aprobar balances e inventarios, aceptar o expulsar miembros, entre otras.

El Consejo de fiscalización, órgano compuesto por tres miembros y que tiene a su cargo el control y evaluación de todos los actos administrativos del ECOM.

El Directorio, órgano ejecutivo que lleva adelante las decisiones tomadas por el Consejo de Gobierno. También ejerce la representación legal del Ente. Está compuesto por el intendente de Rosario y cuatro integrantes más.

---

<sup>10</sup> Plan Estratégico Metropolitano 2004: 23.

<sup>11</sup> Plan Estratégico Rosario 1998: 198.



Este universo típico de tres poderes se complementa con una Secretaría Ejecutiva, órgano unipersonal y permanente que realiza tareas de comunicación, técnicas y administrativas. Se encuentran previstas la conformación de las Unidades de Gestión y Consejo Técnico Consultivo, ambos organismos de carácter técnico.

A pesar de no estar conformadas esas áreas, el Ente cuenta con una estructura técnico-operativa organizada como una Dirección General. Esta estructura es Metropolitana, pero ahora incorporada orgánicamente al Ente, a través de una resolución del Consejo de Gobierno. Esta unidad se encuentra compuesta por la Dirección de Ordenamiento Territorial y la Dirección de Proyectos Especiales. Cuenta con programas abocados a lo económico-productivo, a lo ambiental, a la movilidad, a lo institucional. También coordina áreas de comunicación y de registro y procesamiento de datos.

Actualmente el ECOM Rosario nuclea a 11 municipios (Arroyo Seco, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Pueblo Esther, Rosario, San Lorenzo, Villa Constitución y Villa Gobernador Gálvez) y 15 comunas (Acebal, Álvarez, Alvear, Andino, Carmen del Sauce, Coronel Domínguez, Empalme Villa Constitución, Fighiera, General Lagos, Ibarlucea, Pavón, Piñero, Ricardone, Soldini y Zavalla). Vale la pena aclarar que existen localidades que son parte integral del área metropolitana, sin embargo, no participan del ECOM, dado que como dijimos anteriormente, la participación es voluntaria. Éstas son: Timbúes, Roldán y Puerto General San Martín.

El ECOM evaluó dos obstáculos principales para la planificación del Área Metropolitana<sup>12</sup>. El primero es la desproporción que existe entre la ciudad cabecera y las localidades circundantes, tanto en extensión, en población, en actividad económica y demás. Esta desproporción se traduce en el segundo obstáculo, la diferencia de recursos, tanto económicos como técnicos, para abordar problemáticas presentes en el territorio.

Para poder superar estos inconvenientes, se diseñó un Plan Metropolitano. En primer lugar, se trazaron las Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT), principios ordenadores que definen el perfil metropolitano a desarrollar por los próximos quince años. Fueron consensuados dentro del Consejo de Gobierno y funcionan como guía para la acción. En total suman siete<sup>13</sup> y cada uno de ellos esboza un desarrollo de lo que se propone para el AMR desde una perspectiva global. Metropolitana fue quien desarrolló este modelo de directrices y también fue quien las tradujo en los distintos Planes Urbanos Locales (PUL), planes individuales para cada una de las localidades integrantes del ECOM, realizados en función de las DOT. De esta manera se logró sortear la escasez de recursos de las ciudades y comunas circundantes, ya que no hubiese sido posible el desarrollo de un plan estratégico (tanto global como local) si no formaran parte del Ente.

Estos dos momentos son los lineamientos generales y la adaptación a cada localidad, asumiendo la mirada global del proceso de metropolización. Ahora bien, están complementados por Planes Interjurisdiccionales Municipales. Éstos son intervenciones en las que no participan la totalidad de los municipios integrantes del Ente, sino sólo los municipios afectados por una problemática puntual, ubicándose en una posición intermedia entre la perspectiva global de las DOT y la local de los PUL.

Entre las principales obras llevadas adelante por el ECOM se destacan el saneamiento ambiental del borde sur del Arroyo Saladillo, donde se construyeron un

---

<sup>12</sup> Además del obstáculo que representan los límites jurisdiccionales, como ya se vio anteriormente.

<sup>13</sup> Urbanización y uso del suelo sostenible, protección de los recursos ambientales y patrimoniales, accesibilidad y conectividad, promoción de desarrollo productivo y de servicios, saneamiento ambiental e infraestructuras, coordinación estratégica de actores, distribución de equipamientos y servicios.

centro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) y el denominado Parque de la Amistad que cumple la función tanto de esparcimiento social como de contención hidráulica ante posibles desbordes del arroyo.

La segunda obra de relevancia es el “Plan Interjurisdiccional Parque de Cabecera Rosario-Granadero Baigorria”. Este cuenta con tres partes: la reconstrucción del sistema ribereño, la construcción del Parque Metropolitano Cabecera del Puente Rosario-Victoria y el desarrollo del Parque Habitacional Baigorria. Éste último, a diferencia de los dos primeros, sólo está proyectado.

La tercera obra que podemos mencionar es el “Plan de Reordenamiento y Rehabilitación del Complejo Paganini” ubicado en la localidad de Granadero Baigorria. Cuenta con dos importantes establecimientos: el Hospital Escuela “Eva Perón” y el Hogar Escuela “Juan D. Perón”. Esta obra que se encuentra en proceso de licitación, buscará abrir un parque de 53 hectáreas, además del reacondicionamiento del hospital y el hogar.

Finalmente destacamos la construcción de la “Avenida Interurbana Colectora del Ferrocarril Mitre” que tiene por objetivo descongestionar la única vía rápida del corredor norte, la ruta nacional 11 conectado zonas aisladas y establecimientos fabriles menores diseminados en barrios residenciales. Los municipios alcanzados por esta avenida son San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Baigorria y Rosario. Es una obra actualmente en construcción.

El ECOM cuenta con otros proyectos tales como el programa “Construyendo lazos metropolitanos” que cuenta con cinco Planes Interjurisdiccionales. También hay un proyecto de construir un complejo educativo-recreativo en el Parque Independencia de la Ciudad de Rosario.

### **Análisis de funcionamiento del ECOM**

Este trabajo se propuso contribuir a la discusión sobre el tipo de intervención que merece un área metropolitana. Si bien encontramos en la literatura especializada muchas posturas en favor de una intervención global del fenómeno, nos parece interesante destacar algunos aspectos particulares de la experiencia del ECOM.

El carácter voluntario de la asociación de municipios y comunas para conformar el Ente nos parece un aspecto central. Al acordar políticas públicas u obras de infraestructura a niveles interjurisdiccionales, encontramos que la soberanía de cada división administrativa puede interferir en la consecución del objetivo. Vimos que el aspecto político puede ser una barrera. La integración voluntaria que caracteriza al ECOM ha sorteado la cesión de soberanía que exigen otras formas de ordenamiento metropolitano. Éstas otras formas no necesariamente representan experiencias fallidas, tal es el caso de la Autoridad del Gran Londres o la Región Metropolitana de Barcelona.

En el primer caso hay elecciones por un Alcalde Metropolitano, el cual cuenta con una policía y atribuciones para promover el desarrollo económico, entre otras competencias. Naturalmente cuenta con un impuesto metropolitano que financia la estructura<sup>14</sup>. El caso de Barcelona también es una experiencia exitosa. Se constituyó un Ente por ley dotándolo de autarquía financiera y capacidad de toma de decisiones de carácter vinculante. Vale la pena aclarar que durante las décadas de los '80 y '90 hubo distintos entes que coordinaban distintas áreas, y éstos sí fueron voluntarios en su asociación<sup>15</sup>.

Sin embargo, las experiencias de asociación obligatoria de municipios que intentaron gobernar un área metropolitana en nuestra región no fueron tan exitosos. El

---

<sup>14</sup> CIPECC 2018: 54.

<sup>15</sup> CIPECC 2018: 50.

principal caso para destacar es la Prefectura del Gran Rosario. Institución reivindicada como pionera por voces autorizadas en la materia. A pesar del gran alcance que tuvo en la metropolización de Rosario, también tuvo grandes problemas burocráticos, atribuidos a su “pesantez administrativa”<sup>16</sup>, a la coexistencia de distintos niveles estatales con propósitos disímiles, y fundamentalmente a la falta de articulación con los actores (sociales y políticos) involucrados<sup>17</sup>.

Si repasamos la experiencia colombiana de institucionalización, encontraremos leyes nacionales que constituyen áreas metropolitanas. Sin embargo, la injerencia política y la inflexibilidad en la toma de decisiones han vuelto estos intentos de institucionalización meros procesos burocráticos. El desapego por las instancias legales creadas se acentuó por la excesiva influencia de la ciudad cabecera, la cual detenta también el cargo de “alcalde metropolitano”, generando así muchas veces reclamos y conflictos a la hora de decidir políticas públicas de impacto regional<sup>18</sup>. La constitución de 1991 que dio origen a varias áreas metropolitanas no delimitó claramente las atribuciones de cada nivel estatal. La posterior regulación en la ley 128 tampoco ayudó mucho. El resultado ha sido que las áreas metropolitanas no están obligadas a ejercer funciones para las cuales fueron creadas y, aunque en ocasiones se establecen disposiciones claras sobre esta materia mediante directrices metropolitanas (Área Metropolitana del Valle de Aburrá) o planes de ordenamiento físico (Área Metropolitana de Bucaramanga), no existe un marco común y claro para la articulación de competencias en ordenamiento territorial<sup>19</sup>.

El caso colombiano es un caso bastante usual en la región latinoamericana, donde “la cesión de autonomía y el acuerdo en torno a marcos reguladores”<sup>20</sup> resulta difícil.

Creemos que el hecho de que el ECOM haya alcanzado el nivel organizacional a través de una asociación voluntaria de municipios y comunas es un logro muy importante, dado que en la región latinoamericana este tipo de asociaciones no son usuales, menos de carácter voluntario.

Si recuperamos la definición de institucionalización expuesta más arriba, vemos que la dimensión política juega un papel central en el proceso. Arocena reconoce tres niveles de abstracción en el que se desenvuelven las comunidades, la historicidad como el nivel más abstracto, las instituciones como el “modo complejo de pensamientos y comportamientos que caracterizan a una sociedad en su momento histórico”<sup>21</sup>, y finalmente las organizaciones como la expresión más concreta de esta tríada. La Prefectura del Gran Rosario fue una institución que respondía a un momento histórico en que el Estado tenía la capacidad de intervenir de manera “tecnocrática, centralista y autoritaria”<sup>22</sup>. El diálogo con los actores implicados era prácticamente inexistente, ya que fundaba sus decisiones en criterios técnicos muy desarrollados. A esto se sumaba una gran capacidad coercitiva para avanzar en la planificación.

Sin embargo, la realidad se muestra “turbulenta e impredecible”<sup>23</sup>. El correr del tiempo y cambios drásticos en el mundo, tales como la restauración neoliberal y la caída de la URSS, se tradujeron en Estados más realistas que planifican dialogando. Realistas, por un lado, ya que asumen la importancia de los consensos para fortalecer las políticas públicas, pero, por otro lado, también se volvieron Estados más débiles, donde el

---

<sup>16</sup> ECOM 2019: 16.

<sup>17</sup> Galimberti 2007: 100.

<sup>18</sup> Carrión Barbero 2009: 231.

<sup>19</sup> Carrión Barbero 2009: 237.

<sup>20</sup> ECOM 2014: 42. Aquí pueden consultarse análisis de varios casos más en América Latina.

<sup>21</sup> Arocena 2010: 206.

<sup>22</sup> Robirosa y otros 1990: 10.

<sup>23</sup> Robirosa y otros 1990: 11.

diálogo se vuelve necesario por una reconfiguración de la correlación de fuerzas. Compartimos con Madoery que, en primer lugar, a causa de la falta de eficiencia y control el intervencionismo cayó en el desprestigio. En segundo lugar, la sociedad civil se muestra más atenta y sensible a las acciones de gobierno. Finalmente, el Estado dejó ocupar mayores espacios al mercado, cambiando intervención por regulación y orientación<sup>24</sup>.

El carácter voluntario de la participación en el ECOM Rosario responde al realismo en la estrategia de consolidar la institucionalidad metropolitana, en el marco de una nueva etapa de la historicidad. Siendo las instituciones estos modos complejos de pensamiento y comportamiento, es importante agregar la dimensión política que Arocena recupera de Touraine. El vínculo entre los tres momentos es conflictual y sostiene que las instituciones son “mecanismos de toma de decisiones cuya aplicación es sancionada por una autoridad legítima”<sup>25</sup>. Consideramos que el ECOM logró constituirse como una instancia coordinadora regional, de la que había un solo antecedente en la región, pero muy distinto en el modo en que se pensó y comportó y en la dinámica de la toma de decisiones.

La voluntariedad como requisito para participar del Ente intentando dotar de la mayor horizontalidad a la política pública, es casi el opuesto al intento de Prefectura ordenado desde el Estado Nacional. No sólo es distinto en la capacidad de articular actores, sino en el propio desarrollo del vínculo que entre ellos se genera. Por momentos, la Prefectura se vio inmovilizada por internas que se generaban a causa de la coexistencia de los distintos niveles estatales, el Ente intenta lograr los consenso antes de la toma de decisiones. La Directora General del ECOM, Mirta Levin, sostiene que:

*“un tema esencial que incide en la construcción y consolidación en el tiempo de un plan metropolitano (y por lo cual debe estar incorporado desde sus inicios), es el armado de una metodología de trabajo capaz de integrar a esa multiplicidad de actores que intervendrán en el proceso, ya que es casi imposible identificar en la conformación de un área metropolitana, la presencia de gobiernos locales que representen a un mismo color político”*<sup>26</sup>.

La integración de los distintos municipios y su diversidad partidaria dan cuenta de la dimensión política de la institución, que no se agota en lo partidario o lo estatal, sino en el sentido más amplio de lo político, involucrando a todos los miembros de la comunidad. En este sentido, Arocena sostiene que la sociedad “cuanto más aumenta su capacidad de acción sobre ella misma, más se extiende el sistema institucional y desborda las formas codificadas, al mismo tiempo que las centraliza”<sup>27</sup>. En este sentido, una herramienta importantísima con la que cuenta el AMR y que responde a esta capacidad de acción sobre sí misma, es la sanción de la ley provincial N° 13.532, ley de Áreas Metropolitanas. La legislación estipula el modo en que deben agregarse las partes que conformen el Ente, consolidando la voluntariedad como valor base. Este desborde de las formas codificadas a partir del cual se crean nuevas instituciones colabora con la capacidad de gobernabilidad del territorio. Aquí encontramos el otro concepto importante que recuperamos al inicio, la gobernabilidad, entendida como las herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos con los que cuenta un área metropolitana para intervenir y dar respuesta a las problemáticas del territorio.

Gobernar su territorio. En esa oración se condensan parte de las oportunidades y los desafíos que muestra la institucionalidad metropolitana desarrollada en el AMR. Por

---

<sup>24</sup> Madoery 1997: 161.

<sup>25</sup> Arocena 2010: 207.

<sup>26</sup> Levin 2019.

<sup>27</sup> Arocena 2010: 208.

el lado de la oportunidad encontramos lo dicho, dotarse de herramientas y mecanismos para intervenir virtuosamente en el territorio. Por el lado del desafío vemos una tensión entre la definición de área metropolitana y su delimitación para intervenir. La definición habla de un hecho urbano, un continuo social, económico y cultural. No necesariamente los municipios comprendidos por esta definición participan en la institución. Es aquí cuando la delimitación territorial no coincide con la delimitación política. Volvemos a ver cómo el aspecto político estatal puede transformarse en una barrera para la intervención metropolitana, y lo difícil que resulta resolver esta cuestión. La Prefectura y su obligatoriedad no fue una buena estrategia, el ECOM y su voluntariedad no alcanza la totalidad territorial del AMR<sup>28</sup>. Este desfase habilita algunos cuestionamientos válidos: ¿quedan fuera del área? ¿Aun cuando su relación funcional con el resto de las localidades y con la ciudad central sea crucial? ¿Cómo trabajar con políticas unificadas para un territorio, cuando el mismo se encuentra fragmentado en sus lineamientos de planificación?<sup>29</sup>

Es así como volvemos a considerar la importancia de la dimensión política de las instituciones. Por un lado, entendidas como una arena donde las partes pueden coordinar los esfuerzos, acentuando el mecanismo de funcionamiento entendido como un “dilema de acción colectiva”. La cuestión política puede resolverse como conflicto o como cooperación. En nuestro caso encontramos una arena regulada por ley que pone en pie de igualdad a las partes participantes. Creemos que el Área Metropolitana de Rosario se encuentra en una muy buena posición institucional para ahondar la experiencia e integrar localidades ajenas al Ente.

Por otro lado, recuperamos también ese sentido amplio de lo político que involucra a la totalidad de los miembros de la comunidad. Es necesario que se forme una identidad metropolitana, que dé cuenta de esa estrecha vinculación entre las localidades que conforman el territorio. Que el área metropolitana se convierta en una nueva referencia y sentido de pertenencia. Que la participación de esas localidades no sea sólo decisión de las autoridades políticas, sino que sea una necesidad de optimizar el territorio, en función de una mejor calidad de vida. Parafraseando a Arocena, que las formas codificadas se desborden y la sociedad adquiera mayor capacidad de acción sobre sí misma extendiendo el sistema institucional.

## Conclusiones

Queremos dejar algunas consideraciones finales. En primer lugar, hay que destacar que el Área Metropolitana de Rosario está atravesando su momento de mayor institucionalidad. Creemos que tanto el Ente, con el importante agregado de la voluntariedad de sus partes, como la Ley de Áreas Metropolitanas constituyen una etapa superadora de un largo proceso de desarrollo institucional, sentando un precedente en cuanto a la importancia de avanzar en mayores niveles de gobernabilidad de las áreas metropolitanas.

En segundo lugar, queremos destacar el desafío de mantener y profundizar la experiencia. El desarrollo de una identidad metropolitana será fundamental para comprometer a los representantes políticos locales. La internalización de este valor metropolitano tendrá que generarse lentamente a través de múltiples actos y mecanismos de legitimación. El ECOM considera la participación ciudadana a modo de consulta informal, una de las actividades con el propósito de interesar a la población.

---

<sup>28</sup> Recordamos que Roldán, Puerto San Martín y Timbúes son localidades integrantes del AMR bajo la perspectiva territorial, mas no por la política.

<sup>29</sup> Galimberti 2007: 107.

En tercer lugar, reflexionar sobre la necesaria participación protagónica de Rosario como ciudad cabecera. Para que la experiencia se mantenga y profundice, el Intendente de Rosario debe comprometerse a avanzar en este sentido, ya que cuenta con la inamovible presidencia del Concejo de Gobierno. Sin voluntad política de la ciudad cabecera, puede caer la totalidad de la experiencia. Esto representa una debilidad del ECOM.

Finalmente nos gustaría señalar la falta de intervención en el aspecto económico productivo. Dentro de las Directrices de Ordenamiento Territorial, la concerniente a la actividad económica, tanto en su regulación o promoción es la menos desarrollada. Si bien no podemos soslayar la debilidad de los Estados locales ante grandes actores económicos empresariales radicados en la región, consideramos que el ECOM representa una muy buena oportunidad para diversificar el perfil productivo primario exportador y de servicios que caracteriza actualmente al área.

## Bibliografía

- Abba, Artemio P. (2006). "Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires, Propuesta de gestión para el AMBA". Revista Digital Café de las Ciudades, N° 48. Disponible en: [http://bam21.org.ar/comunidad/pluginfile.php/1509/mod\\_data/content/5179/Formar%20institucionalidad%20metropolitana%20en%20Buenos%20Aires.%20Artemio%20Abba.doc](http://bam21.org.ar/comunidad/pluginfile.php/1509/mod_data/content/5179/Formar%20institucionalidad%20metropolitana%20en%20Buenos%20Aires.%20Artemio%20Abba.doc)
- Arocena, José (2010). "Las organizaciones humanas: De la racionalidad mecánica a la inteligencia organizacional". Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Carrión Barbero, Gustavo Adolfo (2009). "Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: Una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994". Revista Desafíos, N° 20. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165008.pdf>
- CIPPEC (2018). "Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Documento de Trabajo N° 170. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.
- ECOM (2014). "El área metropolitana de Rosario: Contextos de planeamiento metropolitano local e internacional". ECOM, Rosario, Argentina.
- ECOM (2019). "La Construcción y Consolidación de un Plan Metropolitano". ECOM, Rosario, Argentina.
- Galimberti, Cecilia (2014). "Mirando al río. Procesos de transformación territorial en la ribera del Área Metropolitana de Rosario". Revista Labor y Engenho vol. 8, Campinas, Brasil. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/31041>
- Galimberti, Cecilia (2017). "Transformaciones históricas y nuevos desafíos del planeamiento territorial en el área metropolitana de Rosario". Revista Iberoamericana de Urbanismo N° 13. Disponible en: [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108618/13\\_05\\_RIURB\\_Galimberti.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108618/13_05_RIURB_Galimberti.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Hall, Peters A. (2009). "Historical Institutionalism in rational and sociological perspective" en James Mahoney and Kathleen Thelen, "Explaining institutional change". Cambridge, Gran Bretaña.
- Levin, Mirta (2019). "Diez lecciones aprendidas en la construcción y consolidación de un plan metropolitano". Revista Digital Café de las Ciudades, N° 180. Disponible en: <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/275/diez-lecciones-aprendidas-en-la-construccion-y-consolidacion-de-un-plan-metropolitano.html>
- Ley Provincial N° 13.532 de Creación de Áreas Metropolitanas. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>
- Madoery, Oscar (1997). "La gestión estratégica en el desarrollo del área del Gran Rosario" en "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina". Oficina de publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Plan Estratégico Metropolitano (2004). Municipalidad de Rosario, Rosario, Argentina.
- Plan Estratégico Rosario (1998). Municipalidad de Rosario, Rosario, Argentina.
- Robirosa, Mario; Lapalma; Antonio; Cardarelli, Graciela (1990). "Turbulencia y Planificación Social: Lineamientos Metodológicos de Gestión de Proyectos Sociales desde el Estado". Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina.
- Touraine, Alain (1974). "Pour la sociologie". Ediciones Seuil, París, Francia.

## **SECCIÓN 4.**

### **Género, Discriminación y Diversidad**





# **Desafíos en las redes de lucha contra las violencias hacia las mujeres: análisis de la Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las mujeres de la Provincia de Córdoba**

Carla Soledad Achilli  
Aimé Aminahuel

## **Introducción**

La atención y visibilización actual otorgada a la violencia contra las mujeres, es resultado de una lucha por incorporar a la esfera pública un problema que fue históricamente considerado propio del ámbito privado y, por lo tanto, fuera del control estatal. En este sentido, ha sido el movimiento feminista el que, desde los años 70, inició el proceso de creciente visibilización de este fenómeno como un problema social y político que implica la negación de derechos ciudadanos (Sagot, 2008). Siguiendo a Pechansky (2017 p.301), se comprende que *“las sanciones de nuevas legislaciones son el resultado explícito de una nueva correlación de fuerzas y de nuevos marcos de inteligibilidad, por caso, el demostrar que la dicotomía entre lo público y lo privado, lo personal y lo político, es artificial”*.

Ahora bien, desde la Convención de Belem do Pará (1994) existe consenso internacional en considerar que la violencia contra las mujeres como una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que es socialmente transversal -es independiente de la clase, edad, religión-; y que su eliminación es condición indispensable para el desarrollo integral de las mujeres en todas las esferas de la vida. Sobre esta base, a nivel mundial, sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil ponen en tensión diversas conceptualizaciones del problema y formas de abordaje, construyendo de manera siempre ineludiblemente limitada, parcial y fragmentaria estrategias de intervención en torno a la problemática.

En este marco, el gobierno de la provincia de Córdoba se encuentra trabajando con énfasis en la prevención de las violencias a las mujeres, como así también, en la asistencia y el tratamiento de las personas que las sufren, todo ello con una mirada integral e interdisciplinaria en el abordaje del flagelo. Esto encontró expresión institucional desde el año 2015, con la creación de la *Secretaría de Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Trata de Personas* y, más concretamente, desde 2016 con la creación del *Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia*, donde se concentran todos los programas y servicios dirigidos a la asistencia, tratamiento y protección de las mujeres en situación de violencia que anteriormente se encontraban dispersos en distintos organismos de gobierno. Esto muestra un cambio en la forma de abordar el problema, apostando por brindar soluciones integrales, modalidad que pretende ser extendida a todo el territorio provincial.

A fin de aportar a la resolución del problema de la descentralización de recursos y la coordinación entre distintos niveles de gobierno y los diversos actores de la sociedad civil, desde la Secretaría de Lucha contra la Violencia a la Mujer y Trata de Personas se trabaja en función del modelo de *Redes de Políticas*, asumiendo la centralidad de la cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e interorganizacional. En este marco, en 2017 y desde el Ministerio de Justicia de la provincia de Córdoba y la Secretaría de Lucha contra la violencia a la mujer y trata de personas dependiente del mismo, se conforma la **Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres**, entramado institucional orientado, desde un paradigma integral de abordaje de las problemáticas sociales, a posibilitar una distribución más homogénea y adecuada de recursos para el abordaje de situaciones de violencia en todo el territorio provincial.

En las páginas que siguen retomaremos algunas consideraciones generales presentes en el informe final del proyecto de investigación al que obedece esta ponencia; consideraciones sobre el marco normativo internacional, nacional y provincial y su traducción compleja en procesos de construcción de políticas públicas. Asimismo, sobre el final se realizará un análisis de la Red Municipalista desde un abordaje que combina herramientas de la psicología social y de la perspectiva multinivel de políticas públicas, todo ello a partir del análisis de entrevistas en profundidad a actores clave que integran la Red. Finalmente, realizaremos algunas reflexiones finales en torno a la temática analizada.

### **La Violencia de Género: marco normativo y políticas públicas**

Las regulaciones normativas que pueden clasificarse en supranacionales, nacionales, y provinciales<sup>1</sup> varían en cuanto a sus objetivos y funciones legislativas: no obstante, todas tienen como objetivo fundamental el tratamiento para la eliminación de las violencias hacia las mujeres. En este sentido, a continuación, desarrollaremos algunas de las más destacadas para contextualizar el análisis.

En cuanto a normativa **supranacional**, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (más conocida por su sigla en inglés CEDAW) es considerada el primer instrumento jurídico internacional que posiciona a las mujeres como sujetos específicos de derechos a quienes los Estados deben proteger. Aprobada en 1979 en la ONU, define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por 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” (artículo 1°). En este sentido, los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Luego, en 1994, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó la Convención Interamericana para *Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Este documento, firmado en Belem do Pará (Brasil), destaca la responsabilidad de los Estados-parte en la defensa de los derechos de las mujeres y niñas de la región. La Convención de Belem do Pará (como es comúnmente conocida), afirma que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento,

---

<sup>1</sup> Es menor la existencia de ordenanzas locales en relación al tema.

goce y ejercicio de tales derechos y libertades”. Al mismo tiempo, define violencia contra la mujer como *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”* (artículo 1°). Cada Estado-parte debe, entre otros compromisos, disponer políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, absteniéndose de reproducirla en sus instituciones e invitando a sus funcionarios y personal a desempeñarse de acuerdo con esta indicación (artículo 7°). Argentina incorporó esta convención bajo la Ley 24.632 del año 1996.

En consonancia con los dos antecedentes mencionados, a nivel **nacional**, en nuestro país, la Ley N° 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”, fue sancionada el 11 de marzo de 2009 y reglamentada el 19 de julio de 2010 (Decreto 1011/2010). La misma define la violencia contra las mujeres como:

“Toda conducta, acción u omisión, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La ley No 26.485 reconoce como tipos de violencia las siguientes: -Física, Psicológica, Sexual, Económica y patrimonial, aquella que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de: a) La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; b) La pérdida, sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; c) La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; d) La limitación o control de sus ingresos, así como la percepción de un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo. También reconoce la violencia Simbólica, la violencia Política (Inciso incorporado por art. 3° de la Ley N° 27.533 B.O. 20/12/2019). Por otra parte, identifica las siguientes modalidades: -Violencia doméstica: aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio físico donde ésta ocurra, que dañe la dignidad, el bienestar, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad, comprendiendo la libertad reproductiva y el derecho al pleno desarrollo de las mujeres. Se entiende por grupo familiar el originado en el parentesco sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos. Incluye las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia -Violencia institucional: aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil -Violencia laboral: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral -Violencia contra la libertad reproductiva: aquella que vulnera el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable -Violencia obstétrica: aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929. -Violencia mediática: aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta

En ese sentido, la mencionada Ley integra y complementa de manera amplia los diferentes “tipos de violencia” (física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica y política) y las diversas modalidades o mecanismos que materializan y sustentan la violencia machista. En correlación, el 26 de noviembre de 2015 se sanciona la Ley Nacional N°27.234 “*Educación en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género*”. De corte netamente preventivo y destinada específicamente a la población educativa; la normativa establece las bases para que en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario, se realice la jornada “*Educación en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género*” con el objetivo de que los alumnos, las alumnas y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que *contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género*.

Finalmente, y en tiempos recientes (diciembre de 2018), con una gran visibilidad pública, se sancionó la “*Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en la temática de Género y violencia contra las mujeres*”, promulgada en enero del 2019.

Esta legislación, establece el Programa Nacional Permanente de Capacitación Institucional en la temática de género y violencia contra las mujeres con el objetivo de capacitar y concientizar a todo el funcionariado público de los tres poderes del Estado, sin importar jerarquía ni forma de contratación ni el ámbito en el que desempeñe sus funciones. En la actualidad, la Ley Micaela se encuentra en un proceso de federalización, a partir del cual, adhirieron todos los distritos provinciales y cerca de 500 Municipios<sup>3</sup>. La provincia de Córdoba adhirió a la normativa y se encuentra llevando adelante numerosas capacitaciones en las diferentes áreas administrativas y Estados Locales.

Finalmente, a nivel **provincial**, en Córdoba se sancionó el 1° de marzo de 2006 la Ley Provincial N° 9.283 de *Violencia Familiar*, modificada el 16 de noviembre de 2016 por la Ley N° 10.400. En esta legislación se entiende por *violencia familiar* “*toda acción, omisión o abuso dirigido a dominar, someter, controlar o agredir la integridad física, psíquica, moral, psicoemocional, sexual y/o la libertad de una persona en el ámbito familiar, aunque esa actitud no configure delito*”. Además, se comprende como violencia hacia las mujeres por cuestiones de género aquella definida por el inciso a) del artículo 6° de la Ley Nacional No 26.485, antes citado. En su artículo 5° considera como tipos de violencia la física, la psicológica o emocional, la sexual y la económica.

Asimismo, esta norma define como *prevención* a “*la promoción de una cultura que favorezca la creación de un marco objetivo de equidad, libertad e igualdad, entre los miembros de una familia, eliminando las causas y patrones conductuales que generan y refuerzan la violencia familiar*.” Al mismo tiempo, crea el Programa de Erradicación de la Violencia Familiar, en tanto política pública de prevención y atención.

Por otra parte, también el 16 de noviembre de 2016 fue sancionada la Ley Provincial N° 10.401, de “*Protección integral a las víctimas de violencia a la mujer por cuestión de género, en el marco procesal, administrativo y jurisdiccional*”. La misma establece aspectos jurisdiccionales y procesales vinculados a la aplicación, en el ámbito

---

promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.

<sup>3</sup> Para más información:

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalizacion\\_de\\_ley\\_micaela.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalizacion_de_ley_micaela.pdf) obtenido el: 5/10/2020

provincial, de las disposiciones pertinentes de la Ley Nacional N° 26.485, cuya adhesión se dispuso mediante Ley N° 10.352. De este modo, tiende a

*“Fortalecer el marco procesal vigente para asegurar a las víctimas de violencia hacia las mujeres por cuestiones de género, una protección integral en instancias administrativas y jurisdiccionales, contribuyendo a hacer reales y efectivos los principios de equidad consagrados en la Constitución Nacional, protegiendo su integridad física, psíquica, sexual, libertad y trato igualitario, seguridad y no discriminación por su condición de mujer”.* (Ley, N° 10.401)

Esta ley se aplica para todos los tipos y modalidades de violencia establecidos en la legislación nacional, exceptuando la modalidad doméstica, por encontrarse contemplada en la ya mencionada Ley Provincial N° 9.283.

Ahora bien, para dar cumplimiento a toda la normativa expuesta, el Estado debe implementar acciones específicas, políticas públicas, que aborden de manera integral la violencia contra las mujeres. La integralidad implica la simultaneidad de acciones de promoción, prevención, asistencia, asesoramiento, acompañamiento, contención y protección de las mujeres que atraviesan estas situaciones. A su vez, el Estado debe estar presente a través de múltiples políticas que permitan a las víctimas la posibilidad de salir del círculo de violencia, desde distintas dimensiones: brindando acceso a la salud, a la vivienda, al patrocinio jurídico y a un trabajo digno, entre otros aspectos (Pechansky y otros, 2018).

Por su parte, a la hora de construir los medios para dar cumplimiento al complejo entramado normativo hasta aquí reseñado, el estado provincial cordobés ha adoptado una dinámica centrada fundamentalmente en el paradigma del trabajo en redes, específicamente, de **políticas de articulación interinstitucional**. Este tipo de políticas públicas suponen una nueva forma de gestión del Estado y de pensar las acciones frente a problemáticas complejas. Asimismo, implica un modo de reconceptualizar e implementar las políticas públicas, centradas en la planificación territorial estratégica y situacional, colocando el énfasis en los procesos locales y en la implementación de políticas sociales. Siguiendo a Daniel Cravacuore (2004), este tipo de articulación en red se produce cuando dos o más organizaciones, públicas o privadas, acuerdan y coordinan acciones, propiciando “[...] *la mayor sinergia y aplicación de los diseños de la política pública, como circulación de información, eficacia y eficiencia al momento de compartir recursos e incrementos de legitimidad*” (Cravacuore, 2004 p.18).

Siguiendo esta línea, entre las políticas públicas que se han puesto en marcha por parte del Estado de la Provincia de Córdoba se destaca el **Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia**, creado en 2016 con el objetivo de asistir a aquellas mujeres que atraviesan o atravesaron distintas situaciones de violencia, delitos contra la integridad sexual y trata de personas. Este organismo creado por la Secretaría de Lucha contra la Violencia a la Mujer y Trata de Personas (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) ofrece una mirada transversal de todas sus áreas con perspectiva de género y derechos humanos propiciando un modelo de gestión innovador e interinstitucional a nivel gubernamental.

La estrategia global del Polo, en tanto dispositivo de gestión, contempla la construcción de espacios físicos adaptados para tal fin en distintos puntos estratégicos de la provincia que se encuentran ubicados de acuerdo a la segmentación geoespacial del poder judicial de la provincia, que funcionan como polos a nivel regional y que se espera que permitan un mejor abordaje de la problemática en todas las localidades que integran la Red Municipalista de Lucha contra Las Violencias hacia las Mujeres, espacio interinstitucional que es el centro del presente análisis.

## **Análisis de la Red y la articulación multinivel: organizaciones sociales y organismos estatales**

En el presente apartado proponemos pensar a la vinculación entre los distintos actores que componen el dispositivo de La Red Municipalista de Lucha Contra las Violencias hacia las Mujeres, y a la red en su integralidad, en función de dos enfoques conceptuales que responden a las vertientes elegidas para analizar los desafíos pendientes y las fortalezas de la red en cuestión: el enfoque de la psicología social de Mario Rovere, y el enfoque de políticas públicas.

En relación con ello, desde la perspectiva de la *psicología social* de Mario Rovere (1998), el autor sostiene que las redes son redes de *personas*, que se conectan o vinculan en términos integrales, de trayectorias no sólo profesionales, sino, además, personales. De acuerdo con ello, esta perspectiva plantea un esquema ascendente de clasificación de los vínculos en relación con lo que el autor denomina *el nivel, las acciones y los valores* que intervienen en un tipo de vinculación específica entre actores, lo que permite clasificar la profundidad de una red. Los niveles comienzan con el reconocimiento, seguido del conocimiento, la colaboración y la cooperación y, por último, la asociación:

*“El primer nivel sería el de reconocimiento, que expresaría la aceptación del otro. En casos extremos, la dificultad de operar o de interactuar consiste en que no se reconoce que el otro existe. Hay un segundo nivel que es el de conocimiento. Luego que el otro es reconocido como par, como interlocutor válido, empieza a ser incluido en mi palabra, empiezo a necesitar el conocimiento del otro, lo cual expresa interés, quiero saber quién es el otro y entender cómo se ve el mundo desde ahí. Hay un tercer nivel. A partir del interés y del conocimiento empiezan a existir algunos episodios de colaboración (colaborar en el sentido de trabajar con [alguien]). No es una ayuda sistemática, no es una ayuda organizada sino espontánea. Hay momentos, hechos y circunstancias en que se verifican mecanismos de colaboración que empiezan a estructurar una serie de vínculos de reciprocidad; empiezo a colaborar, pero espero también que colaboren conmigo. En el cuarto nivel ya existen algunas formas sistemáticas de cooperación (cooperación: operación conjunta). Esto supone un proceso más complejo porque supone que existe un problema común. Por lo tanto, hay una problematización conjunta y una forma más sistemática y estable de operación conjunta, es decir que hay un compartir sistemático de actividades. Existe un quinto nivel donde hay asociación, donde esta actividad profundiza alguna forma de contrato o acuerdo que significa compartir recursos”* (Rovere, 1998, p. 35).

El segundo enfoque analítico que utilizamos para el abordaje de nuestra red, es el de Sonia Fleury (2002) quien sostiene, desde una perspectiva mayormente enmarcada en los enfoques administrativistas, que las redes son **“estructuras multicéntricas”** que configuran una nueva esfera pública plural y que, por ello, comprenden diferentes actores, organizaciones o nódulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica compatible y adecuada. La autora plantea que el modelo de redes es fruto de factores específicos de la actualidad, que se vinculan con la complejidad de los procesos administrativos en un contexto cuya dinámica impide que cualquier actor aislado controle los procesos y la velocidad de los cambios, ya sea el Estado, actores privados u organizaciones de la sociedad civil. En tal sentido, las redes se han visto como la solución adecuada para administrar y gestionar políticas públicas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, y hay muchos actores interesados ya que existe una interacción permanente

y diversa de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana.

Conforme a lo expuesto, cabe aclarar que, en este informe, el concepto de RED es comprendido desde las presentes perspectivas, porque responden a miradas transdisciplinarias de las ciencias sociales y multidimensionales del Estado; enfoques que, en nuestra contemporaneidad, demanda un flagelo tan complejo como lo es la violencia hacia las mujeres. En relación con ello, la perspectiva de Mario Rovere es utilizada a los fines de analizar la profundidad de vínculos no entre actores particulares, sino entre los Estados Municipales y las organizaciones sociales -sujetos colectivos que también integran la red abordada-, como así también, entre el Estado Municipal, el Estado Provincial y el Nacional, en lo que sostenemos, pueden ser vínculos *multinivel* de la política pública. En este sentido, la red también es analizada teniendo en cuenta la perspectiva de Clyde Mitchell (2003) quien propone observar los *vínculos* que poseen los integrantes de una red como las conexiones de ida y vuelta entre los actores. En este punto, tomaremos tres elementos que el autor destaca, a los fines de abordar y describir el caso de análisis, y asumir los desafíos del trabajo, ellos son: i) *el contenido (propósitos o intereses reconocidos)*; ii) *la durabilidad (expansión o contracción)*; iii) *la intensidad (implicación de los actores)*.

De acuerdo con ello, el puntapié inicial es identificar a los actores de la red, describirlos y conceptualizarlos, a los fines de analizar los tipos de relación y los niveles de vínculos. En esta línea, para clasificar a las organizaciones sociales, nos situamos desde lo propuesto por Oscar García (2012), quien define a las organizaciones sociales como *las formas que la comunidad, de manera asociativa, va encontrando para poder resolver problemas y atender necesidades* ya sea porque otras instancias de resolución comunitaria (el Estado, el Mercado, dentro de las más tradicionales) no lo hacen de manera satisfactoria o porque la comunidad prefiere hacerlo por medio de las Organizaciones. En su concepto de organización social, se resalta la noción de diversidad, y es por ello que el autor llega a distinguir hasta 16 denominaciones genéricas, cada una con su caracterización, pero que no son excluyentes entre sí. De acuerdo con ello, explica que en Argentina las organizaciones sociales se caracterizan, principalmente, por ser: *no gubernamentales*, diferenciadas del Estado, mayormente orientadas a dar apoyo a otras más pequeñas y a trabajar en la capacitación. *Organizaciones sin fines de lucro y organizaciones de bien público*. En este sentido, también distingue entre organizaciones públicas y privadas, y dentro de las primeras, ubica a aquellas autárquicas que son las que se analizarán en este informe, a partir de observar el tipo de articulación y el nivel del vínculo que las organizaciones sociales (O.S en adelante), poseen con los diferentes niveles del Estado para el tratamiento de la violencia hacia las mujeres. Se observará en las organizaciones:

1. *Las actividades que realizan tanto de manera autónoma como en articulación con los Estados Municipales*
2. *El tipo de organización, si es local o de mayor alcance geográfico.*
3. *Cómo es o qué alcance tiene la articulación que poseen con los Estados Municipales.*

En este sentido, otra dimensión conceptual que abona el presente análisis es el de las **políticas públicas multinivel** puesto que, desde la perspectiva multinivel, se propone que la gobernanza debe romper con viejas lógicas centralistas y autoritarias del ejercicio del poder y empezar a visibilizar la relevancia de la participación y articulación con los diversos actores del territorio, teniendo en cuenta a los tradicionales niveles jerárquicos del gobierno (supranacional, nacional, regional, local) e incorporando las diversas organizaciones sociales. En ese marco, y entendiendo al

territorio como *niveles territoriales de poder*, convirtiéndolo en el ámbito donde la política entra en relación con los sujetos, los interpela y deja de restringirse a lo meramente geográfico (Alessandrini, 2017). En esta propuesta de articulación multinivel vertical y horizontal, la nueva gobernanza hace alusión no sólo al reconocimiento de dichos actores sino también de su participación en las tareas de gobierno gestionando las relaciones que se establecen con y entre ellos, provocando actuaciones integradas. (Brugué, Gomà, y Subirats, 2005). He aquí la importancia de conocer los procesos de gestión de cada municipio entrevistado, sus vínculos y trayectorias, dimensionando que cada experiencia es resultado de un proceso de construcción territorial que pone en juego encuentros y desencuentros profesionales y personales, identificables como niveles, en tanto la propuesta analítica ya mencionada del autor Rovere.

Los actores, con intereses particulares y en constante pujas de poder por la consecución de tales fines, significan a la gobernanza como un “proceso complejo de negociación, disputa y colaboración” (Brugué, Gomà, y Subirats, 2005), que, junto con las políticas de distintos niveles, deben confluir, negociar y cuestionar conceptos poniendo sobre la mesa las discusiones pertinentes para la construcción de una “visión compartida” que lejos está de invisibilizar las diferencias, proponiendo confluir en una mirada colectiva del territorio, hacia la generación de capacidades, de espacios de diálogo (lugar de encuentro, debate, gestión del conflicto, búsqueda de soluciones), de “construcción continuada de un relato sobre la misma [gobernanza multinivel] que permita ir entretejiendo las conexiones entre las distintas interpretaciones que los actores tienen sobre sus mutuas relaciones” (Brugué, Gomà, y Subirats, 2005). Al mismo tiempo, tales interacciones deben servir como estrategias para “operar en múltiples escalas a fin de poder captar las variaciones de las externalidades que surgen de la aplicación de las políticas en el territorio” (Alessandrini, 2017), siendo ésta, una forma de internalizar las externalidades que surgen en los territorios. Sobre este último punto, resulta interesante analizar las diversas interacciones de los actores, retomando el marco nivelatorio del autor Rovere, en relación a las posibilidades de “internalizar las externalidades”, es decir, profundizar en si hay una relación directa entre vínculos más consolidados (tendientes a la asociación), y la aplicación de respuestas más efectivas a las problemáticas de violencia de género.

Desde la mirada de Brugué *[et al]* (2005), el cambio hacia una nueva forma de gobernar supone romper con la descentralización de competencias, visto como la *especialización* de roles asumidos para la generación y ejecución de políticas, y gestionar instancias de *concurrentia* entre tales competencias, es decir, compartir responsabilidades y colaborar en la consecución de determinados objetivos. Por otro lado, la nueva capacidad de gobierno deja de ser *autoritaria* y más bien se concentra en ocasionar redes donde pueda *influir* sobre las pautas de competencias y colaboración. En otras palabras, “*el gobierno de la complejidad asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación.*” (Brugué, Gomà, y Subirats, 2005). Esta mirada, es compatible con la expresada por Fleury de quien retomamos que, los contextos por los cuáles surgen las redes responde al impedimento de cualquier actor aislado para controlar los procesos y la velocidad de los cambios, ya sea el Estado, actores privados u organizaciones de la sociedad civil, lo cual refleja que la construcción de acciones y políticas públicas deriva de formas de vínculos complejos, de articulaciones en los que el Estado debe poner en práctica la concurrentia y la influencia como estrategias.



En nuestro trabajo de campo, las personas entrevistadas comentaron diversas experiencias de diálogo entre actores que han vivenciado en sus territorios. Tal información nos permitió construir una serie de reflexiones en relación con la gobernanza multinivel y la concepción de las redes territoriales y las articulaciones presentes en las mismas, en el marco de una política pública como es la Red de Lucha contra las Violencias hacia las Mujeres, planteada desde la Secretaría de Lucha contra la Violencia Hacia la Mujer de la Provincia de Córdoba. A modo de esquema se expondrán dichas reflexiones teniendo en cuenta las circunscripciones judiciales, metodología elegida para la segmentación geoespacial de nuestro análisis, en el territorio provincial en el marco de la red - que al mismo tiempo nuclea un conjunto de Municipios que integran cada circunscripción judicial - y la particularidad de las experiencias de algunos Municipios elegidos a los fines de enriquecer las posturas aquí planteadas.

### **Articulación multinivel y gobernabilidad**

Los Municipios presentes en las circunscripciones analizadas comparten una serie de articulaciones que, en términos de gobernabilidad, nos llevan a las primeras reflexiones. A nivel *local* se presentan sólidas articulaciones con organismos oficiales e instituciones locales que trabajan el tema ya sea de manera específica o lateral en sus acciones diarias.

En el caso de los Organismos Oficiales, todas las circunscripciones hacen mención, principalmente, al trabajo en articulación *horizontal* con diferentes Áreas y Direcciones de gestión municipal, ya sean Oficinas de Empleo (descentralizadas desde la provincia) las Comisarías y fuerzas policiales, los Jueces de Paz -como actores con importante preponderancia en la vida local comunitaria- y con la Justicia local, generalmente expresadas en el Poder Judicial.

En tanto Instituciones Públicas, los principales vínculos son con los Hospitales locales o centros de salud y con instituciones educativas en todos sus niveles. Los motivos son transversales a la promoción de la erradicación de la violencia hacia la mujer, la prevención de futuros casos y el acompañamiento de los casos identificados.

En términos regionales se presentan dos tipos de articulación, por un lado, con Municipios aledaños, en tanto áreas y direcciones de los mismos donde se comparten experiencias y asesoramiento para el accionar procesal en casos de violencia de género. No todas las circunscripciones comparten este tipo de vínculos, se denota principalmente en la número 3, 7 y 10. Por otro lado, una articulación muy presente se puede visualizar con aquellas Instituciones generadas por políticas provinciales que están descentralizadas en determinadas zonas, por ejemplo, el Polo de la Mujer y la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia (SeNAF), que posee sede en diferentes localidades ubicadas en distintas circunscripciones, ello, se observa en circunscripciones como la número 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, principalmente.

Los vínculos con el Estado Provincial son fuertes en algunos Municipios que poseen los Polos de la Mujer, y débiles en otros; en algunas circunscripciones se ha puesto de manifiesto una ausencia de comunicación entre diferentes niveles de gobierno. Asimismo, cabe aclarar que, dentro de nuestro análisis regional, retomamos las políticas provinciales a las cuales los Municipios tienen acceso y articulación, en este marco, el diálogo con Gobierno Provincial no es directo, pero sí está mediado por sus otros organismos oficiales e instituciones como Escuelas, Hospitales, etc.

En lo que refiere al Estado Nacional, no se ha observado la presencia de articulaciones con profundidad en los niveles de 3 a 5 que plantea el esquema de Mario

Rovere. En esta línea, se observa que en algunos casos existe un conocimiento por parte de los Municipios sobre las políticas públicas o las acciones llevadas adelante por el Estado Nacional en términos de prevención, pero no existe una articulación sostenida en el tiempo ni en términos de *trama* de las políticas públicas. Lo que se visualiza con mayor frecuencia es la aplicación de políticas destinadas a todo nivel gubernamental, tal como la promoción de la línea 144.

Transversalmente a todos los niveles gubernamentales de análisis y circunscripciones, salvo Municipios excepcionales, las articulaciones entre los espacios nombrados responden a problemáticas y demandas coyunturales sostenidas para el accionar ante determinados hechos -como el acompañamiento de denuncias por violencia de género o la realización de capacitaciones-, pero no reflejan la planificación de una política sostenida en el tiempo, ya que la mayor solidez de la articulación se da cuando se trata de espacios que han trabajado en conjunto durante un largo tiempo. Esta característica está directamente relacionada con la demanda por parte de los actores entrevistados/as de generar instancias de trabajo en red, manifestada en algunos casos con la necesidad de *no revictimizar a la víctima*, del accionar *inmediato a la prevención de casos de violencia*, como así también la *formación colectiva necesaria* respecto a la problemática. En este marco, entendemos que las oportunidades de planificación y trabajo articulado por parte de la Red aquí en estudio, son sumamente necesarias, la demanda por parte de los actores entrevistados/as de cada territorio reflejan interesantes expectativas en cuanto a la labor de la Red, principalmente, en lo relacionado a la formación y al trabajo de prevención.

En términos de Rovere, los testimonios recabados posicionan a las articulaciones de sus territorios, principalmente, en la *línea transicional entre el nivel 1-2 y el 3-4* del cuadro, es decir, entre el Reconocimiento - el Conocimiento y la Colaboración - Cooperación. En ese sentido, se identifican de manera intercalada, en todas las circunscripciones, valores de *aceptación* de los roles de los diferentes espacios y un claro interés por acercar propuestas de trabajo en conjunto, pero, al mismo tiempo, se observan diversos niveles de reciprocidad y solidaridad en las diferentes circunscripciones, en algunas más presentes y consolidadas que en otras. Asimismo, esta instancia media del cuadro, no es del todo sólida, y allí es donde se refleja el análisis del párrafo anterior, se deben asumir compromisos y planificaciones de largo plazo, con un esquema de cooperación más consolidado y planificado de manera integral entre circunscripciones que se encuentren cercanas geográficamente y posean problemáticas similares. Esquema de cooperación o planificación estratégica situacional, que sea transversal a la coyuntura de un determinado caso de violencia de género; que permita alcanzar a partir del abordaje del caso, *la asociación como nivel de confianza*, aquella “visión compartida” necesaria para la gobernanza multinivel y que convoque a trabajar con recursos compartidos.

### **Articulación de Municipios y Organizaciones Sociales**

En el abordaje integral de las entrevistas realizadas a los diferentes actores que componen la red y son referentes en sus territorios en el abordaje a la Lucha contra las Violencias hacia las Mujeres, desde sus Municipios; se pudo observar que, quienes cumplen dicha función son mayoritariamente trabajadoras sociales. En este sentido, a la hora de consultarles sobre los vínculos con organizaciones sociales, en su mayoría respondieron que las actividades que realizan las organizaciones en sus territorios, se enfocan principalmente en: *Actividades de prevención, Trabajo de protocolos ante hechos violentos y Trabajos de acompañamiento.*

- **Circunscripción 2:** Hay relación con organizaciones sociales, con el Centro Vecinal o el movimiento Ni Una Menos, aunque con esta última es específicamente para organización de instancias comunitarias relacionadas al tema como el 8 de marzo.
- **Circunscripción 3:** No hay relación con organizaciones sociales en absoluto, solo algunas con dependencias del gobierno
- **Circunscripción 4:** Hay una vinculación, aunque informal, con organizaciones sociales sin fines de lucro y autárquicas, como ONGs y las Universidades Nacionales. La relación es de tipo interinstitucional. Las dificultades, sin embargo, están relacionadas con diferencias políticas partidarias, normas de protocolo que la municipalidad debe cumplir (caso vm), y complejizan la vinculación.
- **Circunscripción 5:** Hay una vinculación, también informal, con ONGs y organizaciones como el movimiento Ni Una Menos.
- **Circunscripción 6:** No hay relación pertinente con organizaciones sociales, en el caso Villa Dolores se rescata la vinculación con una organización llamada Infancias Robadas que, de manera indirecta, trabaja el tema violencia de género.
- **Circunscripción 7:** Hay eventuales vinculaciones con las organizaciones no gubernamentales, una de ellas es con una organización local pública perteneciente a la Iglesia Católica (caso Cosquín).
- **Circunscripción 8:** En la localidad de Laboulaye el Municipio se vincula con una ONG.
- **Circunscripción 9:** No hay una vinculación pertinente con ninguna ONG por diferencias ideológicas (caso Deán Funes)
- **Circunscripción 10:** Existe una vinculación con una ONG llamada Mujeres con Historia, con profesionales que atienden los problemas de violencia de género en reuniones, cuyo formato de trabajo es el taller. A pesar de la iniciativa para actuar en conjunto sobre la problemática, la vinculación se dificulta por diferencias políticas partidarias, según manifestaron las entrevistadas.

## **A modo de reflexiones finales**

A partir de lo anterior y, retomando como premisa fundamental que las violencias hacia las mujeres son unos de los flagelos más extensos y generalizados en todo el mundo constituido por diversos factores; lo que las convierten en una problemática multicausal que debe ser abordada desde una multiplicidad de aristas; a partir del análisis realizado, es posible realizar algunas inferencias sobre el abordaje estatal/interinstitucional del flagelo en la provincia de Córdoba y el tratamiento brindado desde los distintos niveles que componen la Red Municipalista de Lucha contra las violencias hacia las mujeres, lo cual se traducen en múltiples desafíos a afrontar de manera institucional.

En términos **normativos (1)**, existen diversos corpus normativos en diferentes niveles estatales que dan cuenta de un abordaje legal de la problemática analizada. A partir de ello, el Estado debe, necesariamente, llevar a cabo políticas públicas que tengan como finalidad el tratamiento, de manera integral, de la violencia contra las mujeres, lo que implica la promoción, prevención, asistencia, asesoramiento, acompañamiento, contención y protección de las mujeres que atraviesan estas situaciones. En ese sentido, el estado provincial de Córdoba ha adoptado una dinámica centrada fundamentalmente en **políticas de articulación interinstitucional**. Caso de

ello, es la creación de la Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres.

De tal manera, y en lo que refiere al **análisis de la red (2)**, particularmente en relación a los vínculos con organismos oficiales, fue posible observar cómo a nivel local, las articulaciones de tipo horizontal e institucional resultan frecuentes y sostenidas, mientras que, en el ámbito regional, éstas se vuelven notoriamente más lábiles. En particular, los lazos contruidos con los Municipios aledaños y con el gobierno provincial son sumamente variables, coexistiendo localidades con fuertes vinculaciones con otras que tienen grandes dificultades para ello, evidenciándose en algunas instancias, temas a reforzar en los procesos comunicativos. En lo que refiere a la construcción de un entramado relacional con el Estado Nacional, éste se encuentra en un estado sumamente incipiente y genérico, no pudiendo verificarse articulaciones de esa índole en las circunscripciones analizadas, no obstante, muchos de los vínculos con el Estado Nacional, se orientan mayormente a la gestión de fondos públicos en el marco de Programas Nacionales.

Por otro lado, los vínculos con organizaciones sociales, en general se caracterizan por encontrarse simbolizados en la realización conjunta de actividades de prevención y acompañamiento, siendo este tipo de lazos sumamente diversos, ya que dependen de la especificidad de la estructura organizacional de cada territorio. No obstante, teniendo en cuenta el tipo de organización y grado de relevancia a nivel local, las articulaciones se hacen más frecuentes en Municipios intermedios.

Se puede concluir, en términos generales, que los procesos de articulación en las circunscripciones analizadas remiten a situaciones coyunturales y tiende a ser dificultosa su consolidación, sin embargo, los actores entrevistados manifiestan aceptación, interés y depositan grandes expectativas en el futuro de la Red ya que lo visualizan como una instancia novedosa para construir y articular políticas públicas en la materia.

Es importante destacar la notoria y creciente importancia que va adquiriendo la problemática de violencia contra las mujeres en todos los niveles de gobierno, pero particularmente esto se ve cristalizado en los gobiernos locales donde se empiezan a visualizar distintas acciones propias de abordaje a la problemática de violencia contra las mujeres como un ámbito más de intervención e incumbencia de las gestiones municipales y comunales de la provincia de Córdoba. En este sentido, se podría inferir que a los distintos ámbitos de abordaje que fueron asumiendo los gobiernos locales, producto de la política de descentralización ejecutada en nuestro país desde la década del '90 (como lo son desarrollo social, salud, educación y vivienda principalmente) hoy se empieza a instalar el abordaje local de la problemática de violencia contra las mujeres, que se ve fuertemente potenciado con la política pública que viene planteando el gobierno provincial a través del armado de la Red Municipalista de Lucha contra las Violencias a las Mujeres.

## **Bibliografía**

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2009. "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Mariñez Navarro, F. y V. Garza Cantú (comps.) Política pública y democracia en América Latina. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alessandrini, Irene E. (2017). La gobernanza multinivel del programa jóvenes con más y mejor trabajo en la municipalidad de Córdoba.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Revista Estado y Políticas Públicas, (4) 37-59.
- Brugué, Quim; Goma, Ricard; Subirats, Joan. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes.

- Carmona, R. (2006). El desafío de la gobernanza en el ámbito urbano y local. Alguna reflexión para el caso argentino. En VIII Seminario RedMuni Gobierno local y ciudadanía. Universidad Nacional del Comahue. Viedma, Argentina.
- Costamagna, Pablo; Larrea, Miren. (2016). La gobernanza multinivel en los procesos de desarrollo territorial.
- Cravacuore, D.; Ilari, S y Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres - ONU MUJERES <http://www.unwomen.org/es>
- Font, Joan. Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel, Barcelona 2001.
- Hintze, Jorge: “Modelos Organizativos y Redes Institucionales”, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre de 2007.
- Penchansky, C., Fuster Pravato, L., Freire, V. y Loewy, L. (2018): “¿Prevenir, atender y erradicar? Políticas públicas contra la violencia de género en la Ciudad de Buenos Aires, 2015 – 2017”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 7 (14) (enero-junio): 297-321.
- Prats, J. O. (2003) “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15(2003) págs.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- Ramírez Pérez, M. A.; Navarro Yáñez, C. y Clark, T. N. (2004): Local “governance”: redes de responsividad en un espacio de “multi-governance” IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.
- Sagot, M. (2008) Los límites de las reformas: Violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina. Revista Ciencias Sociales, N° 120, 35-48 Costa Rica.

#### **Normativas**

- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).
- Ley 24.632 (1996).
- Ley N° 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” (2009).
- Ley Nacional N°27.234 “*Educación en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género*” (2015).
- Ley Provincial N° 10.401 “Protección integral a las víctimas de violencia a la mujer por cuestión de género, en el marco procesal, administrativo y jurisdiccional” (2016)



# **Desafíos en la formación de profesionales para la gestión pública con perspectiva de género. El caso de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo.**

Elina Agüero Zavala  
Ana Paula Vogel  
Pilar Cirera  
Rocío Tempestti

## **Introducción**

En los últimos años el movimiento feminista ha cobrado en Argentina un gran impulso y ha ganado protagonismo en la escena política nacional y provincial. La lucha por la igualdad entre hombres y mujeres, una de las utopías más grandes del siglo XX, generó la demanda de un cambio en las instituciones públicas democráticas. Este cambio, representa un gran desafío para los Gobiernos, ya que requiere de agentes públicos con una formación específica y transversal desde el enfoque de género.

En un contexto donde, como afirma Fournier “la emancipación de las mujeres y su empoderamiento en la vida pública constituyen uno de los cambios sociales más relevantes de la modernidad” (citado por De Las Heras, 2008, p. 1), se hace necesario que la formación recibida por quienes gestionan o gestionarán el Estado incorpore la perspectiva de género, ya que de alguna manera la formación recibida impactará en la labor que realizan los y las profesionales en el ámbito público.

La investigación que inspiró esta ponencia indaga sobre la presencia de la perspectiva de género en la carrera de Ciencia política y administración pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo, la cual busca reposicionarse en la Región como una institución que da respuesta a la demanda de formación de cuadros políticos y técnicos para la gestión del Estado por parte del gobierno provincial, los gobiernos locales, los partidos políticos y los sindicatos, fundamentalmente. En este sentido, se intenta responder a la siguiente pregunta de investigación:

¿En qué medida la inclusión progresiva de un enfoque de género en la gestión institucional de la Facultad de Ciencia Política y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo a partir de 2014 ha incidido en el plan de estudio y programas académicos de la Carrera de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública para la formación de profesionales bajo esta perspectiva?

El presente trabajo busca compartir los resultados y experiencias de esta investigación con el objetivo de aportar y enriquecer el debate respecto a la formación de cuadros técnico-políticos para la administración pública.

## **La perspectiva de género en la gestión de la Administración Pública**

Para hablar de inclusión y equidad en nuestra democracia, hoy en día es necesario pensar en una Administración Pública que trabaje desde la incorporación transversal de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de todas sus políticas públicas. Se parte desde la visión de que la presencia de la perspectiva de género en la gestión pública, contribuye a mejorar los diagnósticos para diseñar políticas, planes y proyectos que impacten a nivel social y a potenciar una implementación que acelere y consolide cambios sociales para la igualdad de género, garantizando que todas las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales (Agüero Zavala, 2019).

Argentina ratificó y avanzó en esta visión de la democracia y la administración a partir de la firma de convenciones y tratados globales y regionales, principalmente desde la suscripción en 1985 de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, mediante la Ley Nacional 23.179. De esta manera, en los últimos 30 años, se ha trabajado en la generación de programas destinados a mejorar la situación de las mujeres (Pujó, 2008) y se han creado áreas, direcciones, secretarías en todas las provincias y, recientemente, hasta un Ministerio nacional específico para la problemática.

A pesar de la perspectiva favorable a lo largo de las últimas décadas de las diversas investigaciones se observa que muchas veces los organismos estatales funcionan como unidades estancas, encargadas más bien de ejecutar programas y políticas especializadas para la mujer que no alcanzan a filtrar los grandes lineamientos de la acción estatal (Oniszczuk, 2008).

Uno de los mayores desafíos para sortear es la forma en la que en el Estado se piensa, planifica e implementan políticas. En líneas generales, por un lado, apunta con sus políticas directamente hacia las mujeres, en numerosas ocasiones entendiéndolas como un colectivo con características específicas que muchas veces caen en roles estereotipados o sexistas (por ejemplo, políticas de salud o sociales) y por otro genera políticas que pretenden no estar influidas por las relaciones de género (como las políticas económicas), (Anzorena, 2015). En este punto existe una desintegración en el accionar de los y las agentes del Estado que evidencia la acotada transversalización de la perspectiva de género en todos los ámbitos de la administración pública, problemática que se repite en la región latinoamericana. En síntesis, hay una tendencia creciente a generar políticas de género, si bien en la práctica se realizan acciones dirigidas a mujeres pero que dejan intactas las estructuras y relaciones entre los géneros (Facio y Fries, 1999).

En este sentido, la formación y capacitación de quienes administran el Estado es fundamental para incorporar a la práctica cotidiana la consideración de las relaciones desiguales entre mujeres y varones. La Administración Pública argentina demuestra una voluntad de avance en la materia mediante hitos claros entre los que es necesario destacar la sanción y acción de la Ley Micaela de Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres (27499/2018) para todas las personas que desempeñen la función pública en todos sus ámbitos, niveles y jerarquías.

Ahora bien, en este contexto cabe considerar, teniendo en cuenta también las premisas de eficacia y eficientización de los recursos y capacidades estatales, la formación previa de sus funcionarios y funcionarias. Entonces, los ámbitos académicos



que forman a los cuadros técnicos y políticos para la gestión del Estado (Guardamagna y Agüero Zavala, 2018) deberían contemplar estos nuevos requerimientos de la administración pública en Argentina.

Desde la formación de grado o de pregrado, la educación ha de comprometerse con los principios y normativas nacionales e internacionales, impulsando la transversalización del enfoque de género en sus instituciones (Rojo y Jardon, 2018).

La inclusión de teorías críticas en la formación tiene la fortaleza de generar una construcción de conocimiento que busque no sólo la comprensión del mundo, sino también su transformación (Carmody, Firpo y Genolet, 2018). En este sentido, la adscripción al enfoque teórico de género aporta una potencialidad analítica respecto a situaciones heterogéneas, no sólo para dimensionar las experiencias de las mujeres, sino también para conocer los efectos de la opresión y discriminación que dichas experiencias generan en un nivel micro y macro social (Amigot Leache y Pujal i Llombart, 2009).

Estas herramientas en manos de quienes gestionan la cuestión pública pueden traducirse en avances hacia una mirada más integral, democrática e inclusiva del diseño, implementación y evaluación de todo tipo de políticas públicas. Es por esto que el presente trabajo ha buscado direccionar la mirada hacia los núcleos donde gestores y gestoras públicas realizan sus trayectorias educativas.

### **La perspectiva de género en la formación: desde el enfoque de género hasta el currículum**

Cuando hablamos de género como construcción social, nos referimos a un orden social que se impone a los individuos, hombres y mujeres; que a la vez, como actores sociales, recrean continuamente esos significados que les proporcionan el lenguaje, la historia y la cultura a través de sus experiencias, su reflexividad, sus intercambios intersubjetivos y su participación institucional y social (Valle Rodríguez y Bueno Sánchez, 2006, p. 8). La incorporación de la equidad de género como tema de debate es el resultado de un largo proceso social y político y requiere un esfuerzo sostenido y creciente por incorporar la perspectiva de género en todo lo concerniente a las políticas públicas, entendidas como herramientas fundamentales para impulsar transformaciones hacia mayores niveles de justicia, además de expresar la decisión política de los gobiernos de avanzar en la solución de los problemas de desigualdad que afectan a las mujeres (Benavente y Valdez, 2014). En este sentido, como sostienen Benavente y Valdez (2014) la instalación de la perspectiva de género en el Estado reclama no solamente acciones de planificación consecuentes en el marco de la modernización de aquél, sino que requiere de un profundo cambio de mentalidad de quienes deciden políticas (p. 1).

Asumir la perspectiva de género es instaurar una mirada de la sospecha sobre una realidad desigual por razón de sexo (Martín, 2016). Se debe tener claro que no garantiza ni propicia la igualdad entre hombres y mujeres por sí misma, sino que se trata de un cristal para interpretar la realidad, observando la desigualdad existente entre hombres y mujeres, donde los vínculos jerarquizan a la mujer por debajo de los varones.

La autora Gisela Zaremberg (2013) propone abordar el concepto de género desde tres puntos base. El primero implica retomar a Scott en la concepción del género como principio de organización y construcción de lo social en torno al sexo. El enfoque de Scott (1996) entiende al género como elemento constituyente de las relaciones sociales sustentadas en las diferencias que se observan entre los sexos. Este se compone de cuatro caracteres, el sistema de símbolos que se encuentra culturalmente disponible, las conceptualizaciones normativas que permiten la interpretación de los símbolos, la

noción de política en donde se debería referir a instituciones y organizaciones sociales y lo relacionado con la identidad subjetiva. La vinculación histórica de estos cuatro componentes configura relaciones de poder entre los sexos. Siguiendo el enfoque de Zaremborg, se trata de mostrar que estas construcciones de las diferencias montadas socialmente de forma arbitraria generan desigualdades. El género, advierte, no se reduce a desigualdades, pero a fin de analizarlo desde la impronta de las instituciones se considera parte del problema público estructural que no se puede dejar de advertir; problema público en tanto que genera en el mediano y largo plazo una afectación para todo el conjunto social que no es inmediatamente reconocida, afrontarlo como tal implica reconocer las relaciones sociales de dominación que resultan en trabas injustas y resistentes en los terrenos del acceso a derechos y por tanto atañe a una responsabilidad pública. Finalmente, generar las condiciones para lograr superar las categorías fijas, inmóviles, binarias o dicotómicas que reducen el tema de género a una supuesta única comparación posible entre hombres y mujeres. Lo interesante de esta perspectiva es que al plantear que el género es una construcción social, le quita las ilusiones de atemporalidad y “naturalidad” de lo humano, y permite pensar en que, del mismo modo que los patrones aceptados de orientación sexual se construyen de la forma actual, se pueden construir de otra (Anzorena, 2013, p 109).

Para dar cuenta si hay o no perspectiva de género en la formación de grado, en la investigación nos apoyamos en la noción de currículum; Según Coll (1992) es concebido como “un eslabón que se sitúa entre la declaración de principios generales y su traducción operacional, entre la teoría educativa y la práctica pedagógica, entre la planificación y la acción, entre lo que se prescribe y realmente sucede en las aulas (Coll, 1992, p.21). El autor utiliza como punto de partida la identificación de tres niveles de concreción del currículum. Como primer nivel, el currículum prescripto, que “alude al perfil, los objetivos y los contenidos establecidos en los planes de estudios de las carreras; el segundo nivel está constituido por la contextualización y pormenorización del currículum base prescripto, relacionada con las condiciones objetivas, es decir, con el contexto institucional del desarrollo de los planes de estudio; y el tercer nivel de concreción se relaciona con la programación e implementación del plan de estudios en las prácticas docentes cotidianas, el currículum “en acción” (Coll, 1994, p. 134).

Situándonos desde las perspectivas explicadas anteriormente y considerando la complejidad de este contexto, nos propusimos analizar el caso de la Universidad Nacional de Cuyo la cual es interpelada en cuanto a su función social, particularmente la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que se debate sobre cómo aportar a la resolución de los problemas públicos; en consecuencia, en torno a la formación que brinda a sus estudiantes, que son quienes gestionan y/o gestionarán el Estado.

### **El caso de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo**

La investigación que inspira el presente trabajo tuvo como objetivo general analizar el proceso de inclusión del enfoque de género en el contexto institucional de la Facultad de Ciencia Política y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo a partir de 2014, respecto a su incidencia en el plan de estudio y programas académicos de la Carrera de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública para la formación de profesionales bajo esta perspectiva.

Para ello optamos por una estrategia metodológica cualitativa (Vasilachis, 2012) a fin de comprender cómo un contexto institucional, emergente a su vez de un contexto político social de auge del feminismo, posibilita una reorientación temática en la formación en la Licenciatura, además de interpretar y describir cómo se presenta la

perspectiva de género en los contenidos temáticos y la bibliografía de los programas de 2014 y 2018. Estos cortes sincrónicos buscan comparar dos momentos específicos del contexto institucional, es decir, antes y después de la implementación de una política de género en la gestión de la Facultad. De esta manera, por un lado, realizamos un análisis documental que incluyó la normativa, las notas de prensa de los medios de la Universidad, páginas webs institucionales, y los informes de gestión y, por el otro, relevamos los programas de las asignaturas de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de los años 2014 y 2018 (56 programas en total).

En correspondencia a la primera parte del análisis pudimos identificar como hito significativo, la creación del Instituto de Estudios de Género y Mujeres (IDEGEM) en el ámbito de la Universidad. Éste surgió en 2004 como Instituto de Investigación y Desarrollo del Enfoque de Género (IDEGE) (Ord.Nº94/2004-CS), dependiente del Rectorado, a cargo de la ejecución y promoción de proyectos de investigación y desarrollo de la temática de género. A partir de la modificación de la normativa referida a Institutos de Investigación, en 2008 cambió de nombre a “Instituto de Estudios de Género y Mujeres” (IDEGEM<sup>1</sup>) tal como lo conocemos actualmente.

En cuanto al trabajo realizado específicamente por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la materia, relevamos numerosas acciones institucionales, algunas de las cuales describiremos brevemente a continuación.

Un primer evento importante lo hallamos en el año 2014 cuando se creó el Área de Derechos Humanos como un espacio institucional y académico, proyecto de la gestión iniciada en ese año, con el fin de enriquecer las actividades de la FCPyS, en sus claustros, con la comunidad mendocina, universidades nacionales, organismos de derechos humanos y sector gubernamental (Res. No 1012/14-D). Mediante la labor de esta área, el ámbito institucional asumió el desafío de trabajar en una concepción ampliada de los DDHH, que incorpore el enfoque de género y diversidad; que enriquezca la formación de grado y posgrado de los y las estudiantes, las actividades de extensión, investigación y producción de información sobre temáticas específicas; y se constituya en un aporte para la Facultad y la comunidad en general.

Luego, por iniciativa del Área de Derecho Humanos de la FCPyS se elaboró un *Protocolo de intervención institucional ante denuncias por situaciones de violencia contra las mujeres y personas lesbianas, gays, travestis, transexuales, transgénero, bisexuales, intersex y queers (LGTTTBIQ+)* en el ámbito de la Universidad. El mismo, fue aprobado en el Consejo Directivo por unanimidad en 2015 y en 2017 por el Consejo Superior de la Universidad. El protocolo tiene como objetivo prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y personas LGTTTIBQ+, en todas sus manifestaciones en el ámbito de la Universidad, para lo cual se exponen criterios y procedimientos para el abordaje de estas situaciones. El Protocolo tiene un alcance que involucra a toda la comunidad universitaria: estudiantes, docentes y no docentes, en todos los espacios, institutos y unidades dependientes de la Universidad Nacional de Cuyo.

---

<sup>1</sup> El IDEGEM es un instituto multidisciplinario de vinculación, extensión e investigación en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo, con la finalidad de promover el interés y la participación en actividades de investigación, vinculación y extensión de los y las miembros de la UNCuyo, a la vez que potenciar el trabajo realizado en el ámbito de las Unidades Académicas de la Institución, en el campo de interés del IDEGEM (Ord. Nº38/2014-CS). Se propone contribuir a transversalizar la perspectiva de género en las currículas universitarias, vincular las y los distintos/as actores de la sociedad civil y promover los debates sobre la importancia de la incorporación de esta perspectiva en las políticas públicas, a través del cogobierno, la institucionalidad horizontal, la cooperación interfacultades e interclaustró, el trabajo multidisciplinario y en red.

Otra de las acciones destacables, es la declaración por el Consejo Directivo de la FCPyS en el año 2016, de sus baños sin distinción de género, convirtiéndose en el primer edificio público de Mendoza en poseer este tipo de baños (Ord. No 10/2016-CD). Este proceso fue acompañado por una campaña de difusión del Glosario Feminista para redes sociales, aulas y cubículos docentes, donde se expone el uso correcto de términos claves en la lucha por los derechos de las mujeres. El objetivo fue incorporar la perspectiva de género al lenguaje habitual, entendiendo que la forma en que nos expresamos constituye una poderosa herramienta de transformación.

En el 2018 se dio un paso más en este camino recorrido, dictando una normativa que ordena a la utilización de lenguaje no sexista en los documentos oficiales. Establece que “el lenguaje utilizado en las ordenanzas, resoluciones, decretos, disposiciones, textos administrativos y producciones escritas y/o audiovisuales; de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales no contendrá discriminación alguna por motivo de sexo y/o género” (Ord.7 /18-CD, Art.1).

En cuanto a actividades académicas, en el nivel de posgrado se creó la Diplomatura de Posgrado en Análisis e Intervención de la Violencia de Género en el Campo Socio-jurídico que busca proporcionar una formación socio-jurídica rigurosa en los estudios sobre la violencia de género, aplicable a problemáticas de interés social en nuestro país; y capacitar y perfeccionar a profesionales en intervención e investigación sobre violencia de género. Sumada a esta propuesta formativa, se aprobó el proyecto de creación de la Maestría en Estudios Feministas durante el 2018 y ya se encuentra aprobada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Esta carrera de posgrado “surge de la necesidad de recuperar, transversalizar e institucionalizar la perspectiva teórico-metodológica proveniente de los feminismos en la oferta educativa de grado y postgrado de la FCPyS-UNCUYO debido a la proyección que ha adquirido este campo en los últimos años. En ese sentido se busca complejizar y actualizar el campo teórico, conceptual y metodológico de las ciencias sociales” (Res No 377/2018-CD).

Otro de los avances en la materia es la creación de la carrera de Especialización en Gobierno y Gestión Pública, aprobada en 2019, y que incorpora en su Área de Formación Teórico-Conceptual, además de conceptos básicos como Estado, Gobierno, Gestión y Políticas Públicas, el Seminario Género y Derechos Humanos en la Gestión Pública, eje transversal a toda la Especialización.

Además, se debe considerar que existen proyectos tanto de investigación como de extensión en la Unidad Académica que abordan género como tema de estudio. En el área de extensión, son 6 los proyectos que están vinculados a cuestiones de género y mujeres, que se ejecutaron en 2019 en el marco del Programa “Proyectos Mauricio López”<sup>2</sup>. (Área Derechos Humanos, 2019).

En relación con la segunda parte del trabajo de investigación, procedimos al estudio de los programas del año 2014 y 2018 para, desde un análisis cuantitativo, observar tres variables: uso de lenguaje inclusivo, presencia de contenidos con perspectiva de género y grado de feminización de las cátedras y de la bibliografía.

A partir del estudio, llegamos a algunos resultados que nos permitieron avanzar en un diagnóstico inicial de la situación en la carrera de Licenciatura en Ciencia Política y

---

<sup>2</sup> El Programa “Proyectos Mauricio López” es una iniciativa que desde 2008 se lleva a cabo por la Universidad Nacional de Cuyo en su Área de Articulación Social, por la cual se financian proyectos que propician procesos pedagógicos de intervención comunitaria y que tienen como destinatarios a una población socialmente vulnerable. Se realiza a partir de abordajes interdisciplinarios, junto con organizaciones sociales e instituciones públicas.

Administración Pública. En relación con la redacción de los programas con lenguaje inclusivo pudimos observar que, a pesar de existir a partir del 2018 una normativa que ordena a la utilización de lenguaje no sexista en los documentos oficiales, el uso del mismo es totalmente excepcional. Esta situación prácticamente no ha presentado variaciones entre 2014 y 2018, donde alrededor del 92% de las cátedras no lo utilizó.

Respecto a los contenidos de los programas, la perspectiva de género se ha ido incorporando paulatinamente. Para el 2018, los resultados indican que sólo dos cátedras tienen contenidos de género propiamente dichos y los mismos están respaldados por bibliografía elaborada desde esta perspectiva. A estas dos cátedras podríamos sumar otras cinco que, si bien no adoptan abiertamente una perspectiva de género, tratan contenidos referidos a problemáticas relacionadas con las mujeres. Sin embargo, aunque ha existido un avance del 15,4% entre el 2014 y el 2018, la situación dista mucho de ser alentadora ya que más del 70 % de los programas no contienen una perspectiva de género ni abordan problemáticas referidas a la situación de las mujeres en particular.

Más allá de los contenidos es interesante situar a los programas en relación a los equipos docentes que los elaboran. Tanto en 2014 como en 2018, más del 50 % de las cátedras estaban lideradas por mujeres. Con una leve mejoría del 8% para este último año, el grado de feminización de las titularidades de cátedra alcanzó el 57,7 %. Además, con respecto al equipo docente en su conjunto los índices también son relativamente altos, con un 54 % para 2014 y un 52% para el 2018.

Finalmente, los porcentajes sobre feminización de las autorías de la bibliografía son ínfimos para ambos periodos. En promedio las autoras mujeres tienen una presencia en la bibliografía que apenas alcanza el 13% en 2014 y el 17 % en 2018. Del total de las cátedras, sólo una (Metodología para la Investigación en Ciencia Política) privilegia sistemáticamente la elección de mujeres como autoras para la conformación de la bibliografía del programa.

## **Conclusiones**

Retomando la motivación que guía la investigación y a partir de los resultados obtenidos, podemos considerar que en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se evidencia que, en el nivel de contexto institucional, la preocupación por el abordaje de la cuestión de género existe y se materializa en acciones vinculadas a la gestión universitaria, la investigación y la extensión, a pesar de que éstas se desarrollen con algunas desarticulaciones.

Sin embargo, el análisis nos llevó a concluir que la incorporación de una perspectiva de género en la gestión de la facultad no produjo un impacto significativo en los programas de las materias de la Licenciatura de Ciencias Política y Administración Pública. Por otro lado, fue desalentador constatar que la feminización de las cátedras, si bien es un avance positivo, tampoco garantiza una perspectiva de género en los contenidos de los programas.

El diagnóstico general descripto sobre la formación en la Licenciatura en CPyAP no nos permite conocer las razones por las cuales unos programas se distinguen de otros, por lo que precisamos avanzar en un estudio de tipo cualitativo que indague en las trayectorias político-académicas de los/las docentes porque allí están los indicios que nos permitirán comprender las elecciones (y omisiones) de contenidos que hacen las y los docentes de la carrera.

Los contenidos de las materias parecen ser el núcleo duro institucional que hay que transformar de cara a una universidad pública comprometida con la lucha de mujeres y diversidades. Es por ello que creemos necesario superar el voluntarismo del cuerpo docente con mayor conciencia o compromiso en la temática, con el objetivo de

avanzar hacia una institucionalización de la transversalización de la perspectiva de género en la formación en ciencia política, lo que aportaría a fortalecer el compromiso de superar las desigualdades de género en la gestión pública.

## Bibliografía

- Agüero Zavala, E. (2019). La perspectiva de género en la formación de profesionales para la gestión pública. El caso de las carreras de pregrado y grado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Ponencia presentada en *XV Conferencia Anual de la Red INPAE*, RED INPAE, Concepción, Chile.
- Amigot Leache, P. y Pujal I Llombart, M. (2009) Una lectura del género como dispositivo de poder. *Revista Sociológica*, Año 24, N° 70, pp. 115-152.
- Anzorena, Claudia; (2013): Mujeres en la trama del Estado: Una lectura feminista de las políticas públicas. Mendoza, Ediunc, 288 págs
- Anzorena, C. (2015) ¿Qué implica la protección social para las mujeres? Un análisis feminista de las políticas sociales y de igualdad en Argentina. *Oxímora, Revista internacional de ética y política*. N 7. ISSN 2014-7708. pp. 98-118.
- Benavente, M. y Valdez, A., (2014). Políticas Públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. Naciones Unidas. CEPAL
- Carmody, Firpo Y Genolet (2018) Apuntes sobre el enfoque de género en la UNER: entre lo construido y lo pendiente para su consolidación. En Rojo, P. y Jardon, V. (Comp) (2018) *Los enfoques de género en las universidades*. Rosario, Argentina. Universidad Nacional de Rosario. pp. 40-53.
- Coll, C. (1992). Psicología y currículum. Barcelona: Paidós Ibérica
- Facio, A. y Fries, L. (1999) Feminismo, género y patriarcado, en *Género y Derecho*, Facio, A. y Fries, L. (Ed.) (1999), Cima y Lom Ediciones, La Morada, Santiago de Chile, pp. 6-39.
- Guardamagna, M. y Agüero Zavala, E. (2018). Formación y capacitación de cuadros políticos y técnicos para la gestión del Estado. En Plischoff (presidencia) *XIV Conferencia INPAE "Perspectivas Multidisciplinarias y Enseñanza en la Solución de Problemas Públicas en América Latina"*, RED INPAE. Guadalajara, México.
- Martín Bardera, S. (2016). Una mirada, distintas propuestas: género y políticas públicas. Investigaciones Feministas 289 ISSN: 2171-6080. Vol. 7 Núm 1 (289- 311).
- Onizckuz, G. (Comp) (2008) *Mujeres y política: derechos, igualdad y violencia en la Argentina* - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Resolución FCPyS- UNCUIYO No 1012/2014-D.
- Ordenanza UNCUIYO N° 94/2004-CS.
- Ordenanza UNCUIYO N°38/2014-CS.
- Ordenanza FCPyS- UNCUIYO No 10/2016- CD.
- Ordenanza FCPyS- UNCUIYO No 7 /2018-CD.
- Resolución FCPyS- UNCUIYO No 377/2018-CD.
- Ordenanza FCPyS- UNCUIYO No 15/2018- CD.
- Ordenanza FCPyS- UNCUIYO No 3/2018-CD.
- Ordenanza UNCUIYO No 39/1999-CS.
- Penalva Verdú, Clemente; Alaminos Chica, Antonio; Francés García, Francisco; Santacreu Fernández, Oscar (2015). La investigación cualitativa. Técnicas de Investigación y Análisis con Atlas.ti. Ecuador: PYDLOS Ediciones
- Pujó, S. (2008) Herramientas teóricas para la incorporación de una perspectiva de género en el diseño de políticas públicas. En Onizckuz, G. (Comp) (2008) *Mujeres y política: derechos, igualdad y violencia en la Argentina* - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC.
- Rojo, P. y Jardon, V. (Comp) (2018) *Los enfoques de género en las universidades*. Rosario, Argentina. Universidad Nacional de Rosario.
- Scott, Joan (1996) El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En: Lamas, Marta (Comp.). El género: la construcción cultural de la diferencia sexual (pp. 265-302). México: PUEG.
- Valle Rodríguez, G. y Bueno Sánchez, E., (2006). Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género. Revista Novedades en Población Año 2 ISSN: 1817-4078. Num 4. Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana. Cuba.
- Verge Mestre T. y Alonso Álvarez, A. (2017). La ceguera al género en la docencia de la ciencia política. XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política. Santiago de Compostela.
- Zaremberg, Gisela (2013). El género en las políticas públicas: redes, reglas y recursos. 1ra edición. Flacso. México

# **Inactividad Laboral: la Piedra Angular entre el Estado y las Personas en Situación de Discapacidad (PeSD)**

Cristian Javier Aqueveque Muñoz

## **Introducción**

Actualmente Chile está atravesando dos tipos de crisis. La primera derivada del estallido social del 18 de octubre de 2019 que dejó a la luz las grandes falencias que enfrentamos como sociedad; y la otra es la emergencia sanitaria originada por el Covid-19 que ha desencadenado una serie de efectos negativos en la economía, no sólo nacional, sino que mundial. Los efectos concretos se ven reflejados en el quiebre de empresas y el despido masivo de trabajadores, entre otros. Estos efectos, si bien son negativos para la población en general, en las personas en situación de discapacidad (ahora en adelante PeSD) tienen un efecto acumulador o multiplicador, por encontrarse en un punto de partida más bajo que el resto de la población (Díaz, s.f). Así, en este colectivo se evidencia una tasa de inactividad laboral que alcanza un 67% a nivel nacional, muy por encima del 34,7% que presenta el resto de la población (Casen 2017).

La literatura tanto nacional como internacional entrega ciertas explicaciones que permiten comprender los efectos que desencadena una alta tasa de inactividad laboral en las PeSD. Entre dichos efectos se encuentran los altos índices de dependencia familiar, que a su vez desencadenan un impacto económico para los hogares que presentan algún miembro de la familia en esta situación; dependencia estatal e impacto en el presupuesto del Estado; y grave afectación de la autorrealización en este colectivo (Díaz, 2009; Ferrer, M. A.; Petit, E. y Oberto, A. 2014; Oliver, 1998; O'Reilly, 2007; Pérez, 2019). A su vez, existe consenso entre los autores sobre las causas de la situación laboral de las personas en PeSD (O'Reilly, 2007), entre estas se encuentran un mercado laboral precarizado y competitivo; poca especialización y capacitación; poca o nula experiencia laboral; y deficientes políticas públicas (Arroyo, Cornejo y Vidal 2013; Rubio, 2006). Respecto de estas últimas, la literatura señala que son uno de los ejes fundamentales para mejorar la situación laboral de este grupo objetivo, a través de programas y proyectos (OMS y BM, 2011; Vidal y Cornejo, 2016; O'Reilly, 2007).

Por lo señalado anteriormente el presente documento tiene como objetivo general conocer el estado del arte a nivel de la literatura respecto a materia de discapacidad laboral y el accionar del Estado mediante programas públicos destinados a disminuir la tasa de inactividad laboral en PeSD. Los objetivos específicos planteados serán conocer los hallazgos de la literatura sobre evaluaciones de políticas públicas a través de programas destinados a PeSD; describir el accionar del Estado de Chile entre los años 2005 - 2015, mediante las leyes promulgadas; así como evidenciar el mercado laboral en que están inmersas las PeSD; y sentar las bases para futuros estudios que permitan determinar si los niveles de incremento del gasto público a través de programas y fondos tienen algún efecto sobre el índice de inactividad de las PeSD.

El artículo está organizado en tres partes. La primera revisa los hallazgos de la literatura sobre el éxito o fracaso de políticas o programas orientados a mejorar la situación de este colectivo. La segunda parte describe la situación normativa en el caso chileno, así como el mercado laboral al que se enfrentan las PeSD. Y la tercera parte presenta un análisis de la acción estatal a través de programas y fondos destinados a mitigar el problema de inactividad laboral de las PeDS

## **Análisis de la literatura**

La condición de discapacidad es un problema que cobra relevancia a partir de la Segunda Guerra Mundial y que significó al Estado de Bienestar proporcionar una serie de instrumentos para la creación de un sistema de protección de la población en general (Blanco Egido y Sánchez Salcedo, citado en Ferrer, M. A.; Petit, E. y Oberto, A. 2014; Uroz, 2010; OIT, 2011).

Con el paso del tiempo dicho prototipo de Estado comenzó a presentar ciertas fallas debido en gran parte al endeudamiento estatal y la universalidad en la entrega de prestaciones sociales (Uroz, 2010). Es así como se comenzó a eliminar el Estado de Bienestar en distintas partes del mundo y consigo gran parte de las prestaciones sociales que antes se entregaban pasaron a manos de las leyes de mercado buscando así implantar una “cultura de la estabilidad” monetaria (Serrano, 2000, p. 2). El efecto colateral que trajo esta reducción estatal fue la precarización de la calidad de vida de las personas que presentaban discapacidad o que habían quedado discapacitadas producto de la II Guerra Mundial, puesto que en su mayoría encontraban sustento únicamente en las prestaciones sociales o seguridad social (O'Reilly, 2007).

Bajo este nuevo panorama que se instauró en gran parte de los Estados del mundo, buscando la reducción fiscal y aminorar las prestaciones sociales en pos de una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Es que para gran parte de los Estados del mundo la alta tasa de inactividad que experimentan las personas en situación de discapacidad comenzó a tornarse preocupante (O'Reilly, 2007). Para diversos autores esta situación laboral requiere el accionar estatal mediante políticas públicas o programas que permitan regular las desventajas que poseen a la hora de competir por un puesto de trabajo (Arroyo, Cornejo, Vidal 2013; Díaz, 2009; Oliver, 1998 citado en Díaz, s.f; Rubio, 2006). A su vez, se hace gran énfasis en que las políticas públicas cambien la forma en que visualizan el problema (O'Reilly, 2007; Díaz, s.f; Oliver, 1998) ya que muchas de estas políticas se han centrado en la protección pasiva generando un asistencialismo hacia este colectivo más que en fomentar la autonomía personal y su inserción en el mercado laboral de manera activa (Díaz, s.f; Codoceo F y Muñoz J, 2017). Generando así que las políticas específicas de empleo se clasifiquen como políticas activas las cuales apuntan a mejorar la empleabilidad de las PeSD en situación de desventaja para insertarse en el mercado laboral. Y por otro lado las políticas pasivas o asistencialistas que se enfocan en la subsistencia de quienes se encuentran excluidos del mercado laboral, teniendo como punto en común que ambas suponen una determinada falla en el funcionamiento del mercado (Chacaltana J y Sulmont D, 2003). Es por ello que se hace necesario seguir las directrices de la Organización Mundial de la Salud con el fin de cambiar la percepción de que son menos productivas que sus homólogos no discapacitados (Manuera, 2015; OMS, 2011).

No obstante, también se señala que el accionar del Estado muchas veces puede traer nulos efectos, o no impactar de la forma que se esperaba en la población objetivo (Mejía, 2008; Peña, 2010; Ferrer, M. A.; Petit, E. Oberto, A, 2014). Para evidenciar los efectos de la intervención estatal se hace fundamental conocer evaluaciones que se han



realizado al actuar de los estados por parte de los expertos y qué directrices se vislumbran para el éxito o fracaso de estas. Es así como por ejemplo en el proyecto de la provincia de Granma en Cuba, un factor fundamental para el éxito de este fue la periodicidad debido a que ya se había trabajado con anterioridad esta temática mediante otro proyecto (Proyecto de Rehabilitación Basada en la Comunidad, RBC), permitiendo así la estabilidad e involucramiento de los actores, facilitando posteriores intervenciones estatales. Por lo que una óptima implementación de programas se debe basar en la experiencia, al tiempo trabajado en la materia y un compromiso estatal (Pérez, 2019; Peña 2010).

La intermediación laboral surge como otro componente fundamental a la hora de abordar la situación laboral de las PeSD, ya que estas han demostrado que cuando se utiliza para una contratación una entidad pública tiende a aumentar la presencia de PeSD en las empresas. Así como en diversos países este mecanismo ha permitido generar rentabilidad para las partes involucradas debido al previo acuerdo entre los actores, generando también una reducción de conflictos que se puedan presentar en el ámbito laboral, permitiendo una reducción de la carga excesiva en los tribunales de justicia (Manuera, 2015; Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, 2009).

La asociatividad también surge como un aspecto fundamental a tener en cuenta en la implementación de un programa o política pública, ya que permite focalizar y articular de manera eficiente y eficaz los recursos. Así queda en evidencia en el proyecto de la Provincia de Granma mencionado anteriormente en que las personas con discapacidad intelectual se encuentran en una mayor desventaja por no tener asociación u organización respecto a quienes sí la tenían (Pérez, 2019). Por otra parte, en el caso del Ecuador la asociatividad también se presenta entre la Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física (FENEDIF) y la Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE) y que ha permitido reforzar los grados de inserción laboral de las PeSD, así como también disminuir los niveles de abandono o deserción laboral, situación que también se evidencia en España (Ordoñez, 2011; AEVAL, 2009).

Por último, otro hallazgo esencial es el mejoramiento de los lazos contractuales entre las empresas y las PeSD (Díaz, Huete, Lara, Petisco, Sola, 2009). Para ello en España se ha implementado como mecanismo las conversiones específicas siendo consideradas como una vía exitosa para la integración laboral, ya que permite mediante bonificaciones asociadas a la discapacidad que exista por un tiempo limitado una integración laboral estable para estas personas. Además, se hace hincapié en mantener y reforzar este mecanismo, así como también las medidas de prácticas pre laborales por ejemplo en servicios públicos, ya que estas permiten que el empleador compruebe *in situ* el verdadero valor de estos trabajadores generando la posibilidad de incrementar una relación contractual a largo plazo (AEVAL, 2009).

Ahora bien, la intervención estatal puede también generar resultados muchas veces no esperados. Producto de ello es la evaluación que se realizó a los Proyectos Departamentales y Distritales de Atención Integral de Personas con Discapacidad del Ministerio de la Protección Social en Colombia, en el cual se buscaba mejorar el acceso y la calidad a distintos servicios para PeSD. Y que mediante una Evaluación Ejecutiva (E2) diseñada por el DNP (Departamento Nacional de Planeación), que se basó en la Evaluación de Programas Gubernamentales de la DIPRES en Chile, se pudo constatar que el incremento del gasto público en la materia no trae aparejado una mejora en los indicadores ni tampoco un aumento en la calidad de vida de la población objetivo (Mejía, 2008).

Otra dificultad que se puede presentar es que las políticas públicas no sean entendidas a cabalidad y que su información sea difusa. Una evaluación de la Política Pública de Inclusión Laboral en Colombia dejó en evidencia que las PeSD no generan muchos esfuerzos o acciones por encontrar trabajo, por otra parte, las empresas tampoco generan mecanismos para la incorporación de PeSD, dejando constancia de que solo los representantes estatales generan acciones para facilitar la inclusión laboral y permitir un *match* entre ambas partes, demostrando así un grave nivel de incoherencia entre las partes involucradas (Peña, 2010).

Debido a las falencias que puede presentar la intervención estatal en ciertas materias, es que la literatura señala que dicho accionar debe ir acompañado de mecanismos de fiscalización, ya que no se solucionaría un problema con la simple promulgación de una política, su éxito radica en la aplicación y cómo la sociedad cumpla dicha normativa permitiendo que estas últimas rompan la barrera de lo discursivo y se materialicen. (Ávila Rendón et al, 2011 citado en Ferrer, M. A.; Petit, E. y Oberto, A, 2014).

A continuación, se presenta una tabla a modo de resumen de los hallazgos esenciales encontrados en la literatura como factores que afectan de manera positiva o negativa las políticas públicas o programas enfocados en PeSD.

Tabla N°1: Elementos esenciales para éxito o fracaso de programas en materia de discapacidad

| Hallazgos encontrados en la literatura                               | Afecta de manera positiva o negativa en los programas |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Asociatividad por parte de las personas en situación de discapacidad | Positiva                                              |
| Periodicidad de las políticas públicas respecto al mercado laboral   | Positiva                                              |
| Intermediaciones laborales                                           | Positiva                                              |
| Mayor énfasis en políticas públicas activas                          | Positiva                                              |
| Contratos “flexibles”                                                | Negativo                                              |
| Falta de información y levantamiento de datos                        | Negativo                                              |
| Fiscalización de la normativa                                        | Positiva                                              |

**Fuente:** Elaboración propia en base a la literatura analizada.

En síntesis, la literatura señala distintos matices a la hora de ejecutar una política pública o programa que tenga relevancia en materia de discapacidad. Una buena comunicación, una claridad en los objetivos del programa, así como potenciar las capacidades de este colectivo permitirían mejorar la situación laboral de las PeSD generando que el Estado pueda ahorrar recursos de las prestaciones sociales haciendo que este colectivo se adentre en el mercado laboral. Por otra parte, una mala comunicación o un mal planteamiento del problema conlleva a que los recursos fiscales no apunten realmente a mejorar la situación laboral que acompleja a este colectivo y por ende los indicadores de calidad de vida asociado a este segmento de la población no varíen en gran cuantía. Es por ello que se hace hincapié en la literatura nacional como internacional, en que las directrices apunten siempre a ver a este colectivo como sujetos autónomos para así darles la oportunidad de generar una valiosa contribución y que su empleo permita un aumento de la calidad de vida y reducción en el gasto de seguridad

social (O'Reilly 2007, citado en Vidal y Cornejo, 2016).

## **1.- La discapacidad en el contexto del accionar del Estado chileno**

En el caso chileno el tema de la discapacidad no estuvo en la palestra sino hasta aproximadamente el año 2005-2006, cuando se promulgó en las Naciones Unidas la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD en inglés). El 30 de marzo de 2007 el Estado de Chile firma este convenio comprometiéndose a avanzar y articular diversos mecanismos para poder otorgar mayor dignidad para este segmento de la población, y que por lo demás volvería a ratificar su Protocolo Facultativo el 29 de Julio de 2008. (Sala de prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores).

El Estado de Chile el 10 de febrero de 2010 promulga la ley 20.422 que tiene por objetivo el “asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el fin de obtener su plena inclusión social, asegurando el disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad” (Biblioteca Nacional del Congreso, Ley 20.422, art n°1, 2010), mandando la creación de la primera entidad pública sobre materia de discapacidad como lo es el Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis). Entidad que tendría por objetivo “promover la igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad” (Ley 20.422), permitiendo así llenar un vacío en materia de fomentación y creación al conocimiento como la creación de estudios, fondos concursables y apoyo en general en diversos aspectos a PeSD.

Es así como el Estado de Chile promulga una serie de leyes orientadas a brindar protección a estas personas principalmente ante la discriminación. Es así como entra en vigencia la Ley 20183 que establece el voto asistido para personas en situación de discapacidad; la Ley 20.379 que establece un sistema de protección a niños y niñas en situación de discapacidad, que le permita acceder a ayudas técnicas; la Ley 20.584 en la que se establece que las personas con discapacidad deberán ser tratadas con dignidad y respeto en todo momento. Y finalmente la Ley 20.609, conocida popularmente como “Ley Zamudio”, que busca instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria, incluidos aquellos que tengan como víctimas a las personas con discapacidad (Biblioteca nacional del Congreso; Familias Atrofia Muscular Espinal). Sin dudas estas leyes han permitido fortalecer la dignidad de las personas bajo el imperio del derecho y consolidar así una serie de beneficios que busquen brindarles protección.

El 15 de Junio de 2017 se publicó la Ley 21.015 más conocida como “Ley de Inclusión Laboral”, que sería la primera ley que aborda la accesibilidad de personas con discapacidad al mundo laboral, es decir, desde la entrada en vigencia en el año 2007 del Convenio Internacional sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, transcurrieron cerca de 10 años para que el Estado chileno por primera vez aborde regular el acceso al mundo laboral para este colectivo, y que si lo comparamos con el caso del Ecuador, en el año 2007 ya había empezado a avanzar en esta materia (Ordóñez, 2011). La literatura plantea que un elemento determinante dice relación con consagrar a las PeSD en las respectivas cartas magnas, puesto que establece un vínculo jurídico mayor obligando a los Estados a entregar una serie de herramientas e insumos a este colectivo (Pérez, 2019; Ferrer, M. A.; Petit, E. y Oberto. A, 2014; y Ordóñez, 2011). En el contexto chileno esto no se evidencia claramente y así lo deja de manifiesto la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2014) en donde se enfatiza que:

*Al Comité le preocupa que buena parte de los recursos para la*

*rehabilitación de las personas con discapacidad del Estado parte sean objeto de administración en un ente privado como Teletón. Además, observa que dicha campaña promueve estereotipos de las personas con discapacidad como sujetos de caridad (...).*

*El Comité insta al Estado parte a establecer una distinción clara entre el carácter privado de las campañas de la Teletón y las obligaciones que el Estado debe acometer para la rehabilitación de las personas con discapacidad. Así mismo, le recomienda desarrollar programas de toma de conciencia sobre las personas con discapacidad como titulares de derecho. (p.3)*

En Chile las PeSD no están consideradas en la carta magna; existe carencia de datos e información y estudios que permitan abordar más en profundidad la búsqueda de solución al problema (Vera, 2016). Por lo tanto, se hace necesaria la actuación del Estado para regular lo mencionado anteriormente, así como también la situación laboral. Esta última debido a que si bien un informe de la OIT y SOFOFA (2013) señala que de un total de 150 empresas consultadas en Chile se deja en evidencia aspectos muy positivos a la hora de contratar PeSD como se puede ver en la gráfica a continuación:

Gráfica N°1: Aspectos positivos en la contratación de PeSD en el mercado chileno



**Fuente:** OIT y SOFOFA (2013)

También se encuentra una grave precarización para este colectivo dejando en evidencia un mercado laboral aún más precarizado y competitivo que para el resto de la población. Ya que, siguiendo con este estudio, es posible evidenciar una abrumadora brecha de contratación que de un total de 124.580 trabajadores solo 605 presentan algún grado de discapacidad, es decir, un 0.5% del total. Además, también es posible constatar una brecha de género ya que del total de trabajadores con discapacidad un 74% son hombres y tan solo el 26% es mujer. Además, se señala una serie de “barreras” con las cuales debe lidiar este colectivo al entrar a trabajar. Entre las más nombradas resaltan: Falta de experiencia por parte de las empresas para abordar esta temática; ausencia de políticas inclusivas; una cultura no inclusiva; miedos y mitos que predominan sobre la discapacidad.

Por último, se aborda un punto clave a la hora de analizar este mercado laboral y es el tipo de jerarquía o posición que ocupan en su mayoría este segmento de la población. El estudio arroja que el 96% de los trabajadores en situación de discapacidad, se desempeña como empleado u obrero; el 2,4% se desempeña en “jefe o mando medio” y tan solo el 1,6% lo hace en cargos de “alta dirección”. Por lo que pensar que una mujer con algún grado de discapacidad pueda ocupar las altas cúpulas de una empresa, sería casi impensado teniendo en consideración los datos ya mencionados.

A modo de resumen de este apartado se presenta a continuación una tabla

comparativa (desde no evidencia, poca evidencia, normal, alta evidencia, muy alta evidencia) entre algunos de los hallazgos encontrados en la literatura (Tabla n°2) y si estos se logran evidenciar en el contexto chileno mediante el estudio realizado por la OIT y SOFOFA (2013).

Tabla N°2: Evidencia de los hallazgos en el contexto chileno mediante el estudio laboral realizado por la OIT y SOFOFA (2013)

| Hallazgos encontrados en la literatura                               | Evidencia según el resultado de la encuesta |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Asociatividad por parte de las personas en situación de discapacidad | No se evidencia                             |
| Contratos flexible o precarizados                                    | Evidencia                                   |
| Falta de información y levantamiento de datos                        | Evidencia                                   |
| Periodicidad de las políticas públicas respecto al mercado laboral   | No se evidencia                             |
| Intermediaciones laborales                                           | No se evidencia                             |

**Fuente:** Elaboración propia en base al estudio de la OIT y SOFOFA (2013).

Un aspecto para destacar es que el hallazgo de “asociatividad por parte de las personas en situación de discapacidad” ha comenzado a tener más fuerza posterior al estallido social del 18 de octubre a modo de vislumbrar su precaria situación. Que se traduce por ejemplo en la disminución de \$100.000 aproximadamente entre personas con un mismo nivel educacional, pero una presentando algún grado de discapacidad. Esta reducción se condice con la definición de una falla de mercado de tipo “altos costos de transacción” (Parkin, 2014, p. 115) haciendo referencia a los costos extras que debe incurrir una empresa para ofrecer un mismo bien y/o servicio, haciendo alusión a las modificaciones en la infraestructura para que una PeSD pueda utilizarlas adecuadamente. Ahora bien, las políticas activas y pasivas en cuanto a materia laboral suponen una falla de mercado y la importancia del accionar estatal radica en que este plantea las reglas del juego en la que toda organización debe operar, por ende, podría cambiar el presente escenario (Chacaltana J y Sulmont D, 2003; North,1993)

## Metodología

Para efectos metodológicos se utilizó el diseño de una investigación no experimental, ya que se buscará observar las variables (programas y fondos destinados) en su ambiente natural, es decir, en el contexto chileno sin manipulación alguna. El estudio se aborda desde una dimensión descriptiva ya que su propósito es indagar sobre los programas y fondos ejecutados por el Estado chileno. Por último, el estudio posee un carácter longitudinal ya que se aborda el accionar estatal respecto a los fondos y programas destinados principalmente entre los años 2011 al 2015. (Dr. Roberto Hernández Sampieri; Dr. Carlos Fernández Collado; Dra. María del Pilar Baptista Lucio, 2010)

Para cumplir con los propósitos metodológicos se generó una recopilación de datos de fuentes gubernamentales como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), ChileIndica, el I y II Estudio Nacional de la Discapacidad (Endisc) del Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis).

- a. Análisis de la acción estatal a través de programas y fondos destinados a mitigar el problema de inactividad laboral de las PeSD 2011-2015

Los Gobiernos Regionales (Gores) han presentado un aumento constante al largo de los años en materia de discapacidad. Se puede observar que tanto el aumento de gastos asociado a programas como también el número de programas ejecutados han ido en alza, como se aprecia a continuación:

Gráfico n°2: Números de programas y gastos asociados por años 2011-2015



**Fuente:** Elaboración propia con datos recopilados de Chile Índica 2011-2015.

Tabla n°3: Tasa de inactividad y dineros destinados a la materia por los Gobiernos Regionales del país 2011-2015.

| Regiones                      | 2011                   | 2013                   | 2015                    | Total de gasto hasta año 2015 | Inactividad de PeSD leve a moderada 2015 |
|-------------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------------|------------------------------------------|
| Región de Arica y Parinacota  | \$97.967.839           | \$198.875.339          | \$297.542.315           | \$594.385.493                 | No hay información                       |
| Región de Tarapacá            | \$110.126.013          | \$244.917.955          | \$282.032.660           | \$637.076.628                 | 54,40%                                   |
| Región de Antofagasta         | \$233.577.971          | \$259.576.561          | \$398.194.178           | \$891.348.710                 | 50,10%                                   |
| Región de Atacama             | \$64.453.421           | \$204.680.910          | \$294.021.828           | \$563.156.159                 | No hay información                       |
| Región de Coquimbo            | \$227.549.819          | \$292.280.718          | \$494.413.899           | \$1.014.244.436               | 48,20%                                   |
| Región de Valparaíso          | \$303.373.255          | \$505.850.050          | \$730.885.512           | \$1.540.108.817               | 50,70%                                   |
| Región de O'Higgins           | \$216.284.738          | \$336.089.107          | \$655.484.339           | \$1.207.858.184               | No hay información                       |
| Región del Maule              | \$154.725.348          | \$369.266.605          | \$740.325.230           | \$1.264.317.183               | 62,20%                                   |
| <b>Región del Biobío</b>      | \$588.240.031          | 1.010.678.179          | \$1.319.217.482         | \$2.918.135.692               | <b>56%</b>                               |
| <b>Región de la Araucanía</b> | \$309.427.763          | \$473.627.737          | \$760.396.680           | \$1.543.452.180               | <b>43,20%</b>                            |
| Región de Los Ríos            | \$121.464.774          | \$247.888.877          | \$336.952.312           | \$706.305.963                 | 34,60%                                   |
| Región de Los Lagos           | \$124.731.964          | \$272.206.978          | \$514.523.992           | \$911.462.934                 | No hayinformación                        |
| Región de Aysén               | \$68.450.006           | \$181.383.477          | \$164.401.202           | \$414.234.685                 | 46,50%                                   |
| Región de Magallanes          | \$76.414.861           | \$115.734.014          | \$211.602.063           | \$403.750.938                 | 48,40%                                   |
| <b>Región Metropolitana</b>   | \$3.572.233.328        | \$3.408.402.629        | \$3.178.931.980         | \$10.159.567.937              | <b>34,60%</b>                            |
| <b>Total</b>                  | <b>\$6.269.023.142</b> | <b>\$8.121.461.149</b> | <b>\$10.378.927.687</b> | <b>\$24.769.411.978</b>       | <b>44% nivel nacional</b>                |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del II Estudio Nacional de la Discapacidad 2015, ChileÍndica 2011-15

Generando así un gasto total de \$24.769.411.978 entre los periodos 2011 al 2015. Dicho gasto de los Gobiernos Regionales se descompone como se muestra en la Tabla n°3.

- La tabla hace alusión a la tasa de inactividad de PeSD leve a moderada. Ya que el índice de manera general no estaba disponible por regiones y solo fragmentada
- No se incorporó a la región de Ñuble por no presentar datos en la plataforma ChileIndica desde 2011-2015, ni tampoco en la II Estudio Nacional de la Discapacidad

Al observar **la Tabla N°3** que de las 3 regiones que más han destinado a gastos en materia de discapacidad (presentan los nombres destacados), a lo menos 2 presentan una tasa de inactividad laboral de PeSD leve a moderada menor que el 44% a nivel nacional (II Endisc 2015).

Ahora bien, se hace necesario analizar y comparar casos particulares entre regiones a modo de observar si en territorios con igualdad de condiciones, similar PeSD, igual cantidad de programas ejecutados y solo variando los montos destinados en materia de discapacidad se logra observar una mejoría en cuanto a la disminución de la tasa de inactividad laboral regional.

Tabla N° 4: Comparación entre la Región de la Araucanía y Coquimbo 2011-2015

| Región    | PeSD 2015 | N° de programas hasta 2015 | Montos destinados hasta 2015 | % de inactividad de PeSD leve a moderada 2015 |
|-----------|-----------|----------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------|
| Araucanía | 128.184   | 22                         | \$1.543.452.180              | 43,20%                                        |
| Coquimbo  | 121.220   | 24                         | \$1.014.244.436              | 48,20%                                        |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de ChileIndica 2015 y II Estudio Nacional de la Discapacidad 2015.

Se puede observar que en aquella región que destinó más fondos (Región de la Araucanía) su tasa de inactividad de PeSD leve a moderada se ve disminuida en un 5% en comparación a su homólogo (Región de Coquimbo). Es decir, para este caso manteniendo las condiciones anteriormente mencionadas, por cada \$100.000.000 aproximadamente se disminuye un 1% la inactividad laboral. Además la tasa de inactividad de PeSD severa también presenta una disminución siendo 87,50% para la Región de la Araucanía y 91,40% para la Región de Coquimbo (Sala de prensa Senadis)<sup>1</sup>.

Si comparamos nuevamente dos regiones una vez más con similar PeSD, igualdad de programas ejecutados y solo variando los montos como lo es nuevamente en el caso de la Región de Antofagasta y la Región de Tarapacá.

Tabla n°5: Comparación entre la Región de la Antofagasta y Tarapacá 2011-2015

| Región      | PeSD 2015 | n° de programas hasta 2015 | Montos destinados hasta 2015 | % de inactividad de PeSD leve a moderada 2015 |
|-------------|-----------|----------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------|
| Antofagasta | 43.568    | 24                         | \$891.348.710                | 50,10%                                        |
| Tarapacá    | 43.469    | 25                         | \$637.076.628                | 54,40%                                        |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de ChileIndica 2015 y II Estudio Nacional de la Discapacidad 2015.

<sup>1</sup> No obstante, cabe destacar que si nos centramos solo en las PeSD severas casi todas las regiones están por sobre el nivel nacional de 75,2%. Lo cual refleja la abrumadora realidad que acecha a este segmento de la población en comparación a sus homólogos con discapacidad leve a moderada.

Es posible observar nuevamente una disminución en la tasa de inactividad de PeSD leve a moderada en aquella región que más dinero destinó a esta materia (Región de Antofagasta). Por lo tanto, teniendo en consideración el número de PeSD en este caso, por cada \$60.000.000 se reduciría un 1% la tasa de inactividad laboral de PeSD leve a moderada. No obstante, para este caso la tasa de inactividad laboral de PeSD es mayor en la región que destinó más fondos siendo para Antofagasta de 85,90% y de 68,90% para la Región de Tarapacá (Sala de prensa Senadis).

Tabla n°6: Programas con mayor periodicidad de índole asistencialista y de activación del sujeto ejecutados por los Gores 2011-2017

| Programas                                          | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Lógica                | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------|------|------|------|
| <b>Programa de ayudas técnicas</b>                 | Financiamiento total o parcial de ayudas técnicas (por ejemplo, prótesis) para personas con discapacidad, focalizando su accionar en las personas de escasos recursos, o personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan. De 0 a 18 años de edad.                                                                                      | Asistencialista       | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| <b>Fondo Nacional de Proyectos</b>                 | A través de este fondo concursable es posible acceder a financiamiento total o parcial de proyectos para desarrollar actividades ligadas a la inclusión social de las personas con discapacidad en las líneas de Salud, Trabajo, Accesibilidad.                                                                                               | Mixta                 | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| <b>Centros comunitarios de rehabilitación</b>      | Financiamiento para apoyar la capacitación y/o equipamiento de Centros Comunitarios de Rehabilitación                                                                                                                                                                                                                                         | Asistencialista       | ✓    | ✓    | ✓    | ✓    |
| <b>Programa de autonomía</b>                       | Financiamiento total y/o parcial de ayudas técnicas a personas con Discapacidad, con nivel de dependencia en el desarrollo de su vida diaria.                                                                                                                                                                                                 | Mixto                 | X    | ✓    | ✓    | ✓    |
| <b>Programa de atención temprana</b>               | Consiste en el financiamiento de ayudas técnicas para niños y niñas con discapacidad de 0 a 17 años, siendo como requisito el estar inscrito en el registro nacional de la discapacidad a excepción de niños y niñas entre 0 a 6 años de edad.                                                                                                | Asistencialista       | X    | ✓    | ✓    | ✓    |
| <b>Servicios de apoyo</b>                          | Consiste en el financiamiento de iniciativas cuyo propósito es la inclusión social de personas con discapacidad.                                                                                                                                                                                                                              | Mixta                 | X    | ✓    | ✓    | ✓    |
| <b>Programa de ayudas técnicas Chile Solidario</b> | Favorecer con Ayudas Técnicas a personas con discapacidad que se encuentren incorporadas al Sistema de Protección Chile Solidario.                                                                                                                                                                                                            | Asistencialista       | X    | ✓    | ✓    | ✓    |
| <b>Programa de Intermediación Laboral</b>          | Consiste en la contratación de un profesional de apoyo durante la ejecución (18 meses), que aplica el Manual de Intermediación Laboral Inclusivo. Su propósito es aumentar el porcentaje de OMIL que cuentan con herramientas de gestión inclusiva para desarrollar procesos de intermediación laboral dirigidos a personas con discapacidad. | Activación del sujeto | X    | X    | X    | ✓    |

**Fuente:** Elaboración propia en base a programas analizados en ChileIndica 2011-2015.



Ahora bien, se hace énfasis en la literatura el rol fundamental que juegan los programas en cuanto a promover la inserción laboral de las PeSD y así disminuir la tasa de inactividad. Cabe destacar que la literatura hace hincapié en que gran parte de estas políticas o programas ejecutados han presentado un carácter meramente asistencialista en cuanto a la entrega de recursos o beneficios, centrándose en brindar protección más que en la independencia de este colectivo. No obstante, también se señala que lentamente los Estados se han centrado en esta problemática y comienzan a ejecutar más programas orientados a cómo el sujeto se adentra a un mercado laboral precarizado y competitivo cuando cumple la mayoría de edad.

A continuación, se presenta una tabla de los programas ejecutados por los Gobiernos Regionales que mantienen una periodicidad y que seguirían una lógica más de índole asistencialista (entrega de insumos o beneficios monetarios) y aquellos que seguirían una lógica de activación del sujeto en el mercado laboral (O'Reilly, 2007; Chacaltana J y Sulmont D, 2003; Díaz, 2010; Díaz, s.f; Codoceo F y Muñoz J, 2017).

Según los programas analizados y publicados en la plataforma ChileIndica el “Programa de Apoyo a la Intermediación Laboral” 2017, que se desprende de la “Ley 20.422 sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad” cumpliría con la definición de un programa que busca la plena activación del sujeto, por lo que podría ser considerado el primer programa concerniente a ver las PeSD como sujetos autónomos e insertarlos en un mercado laboral. No obstante, si se compara esta política en otros países como Estados Unidos o de España, estos ya habían comenzado a analizar y a evaluar esta política pública con anterioridad (AEVAL, 2009; Manuera, 2015).

## **Conclusiones**

Como consecuencia del análisis descriptivo realizado, es posible observar que de las tres regiones que más han destinado fondos a materia de discapacidad (Región Metropolitana, Araucanía y Biobío) las dos primeras están por debajo del índice a nivel nacional lo cual es muy positivo. Ahora, es de suma preocupación que la Región del Biobío destinando casi el doble de recursos que la región de la Araucanía en los periodos 2011-2015, su índice de inactividad laboral regional de PeSD leve a moderada este por sobre el umbral nacional. No obstante, se logra observar que cuando se comparan regiones con similares características, es decir, similares personas en situación de discapacidad, números de programas ejecutados y viendo los montos destinados a la materia, es posible evidenciar que tiende a existir una disminución de la tasa de inactividad laboral de PeSD leve a moderada en la región que más fondos destino a esta materia.

La literatura señala que las políticas o programas deben cambiar sus enfoques pasando de una lógica meramente asistencialista a orientarse hacia la activación del sujeto que está a puertas de salir al mercado laboral. En el contexto chileno se logra observar que la mayoría de los programas ejecutados por los Gobiernos Regionales se han inclinado por una lógica asistencialista siendo de gran preocupación la falta de programas destinados a la activación de las PeSD y cómo se adentran estos a un mercado laboral. El II Estudio Nacional de la Discapacidad 2015 arroja un aspecto muy importante y es que del total de personas en situación de discapacidad un 78,4% se encuentra en edad de 18 años o más, por lo que deberían estar trabajando o a lo menos haciendo esfuerzos por buscarlo, pero debido a las escasas políticas o programas que vayan orientadas a esta materia o que busquen regular su situación, se vuelve complejo para este colectivo poder acceder a puestos de trabajo y por ende pasan a ser partes de

los altos índices de inactividad laboral que acompleja a este colectivo.

## Bibliografía

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Evaluación de la Política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social destinada a las personas en situación de discapacidad. (2000) Madrid.
- Codoceo F, Muñoz J. (2017). Fragmentación, asistencialismo e individualización de la responsabilidad: perspectivas territoriales concernientes a las percepciones ciudadanas de las políticas públicas en el contexto chileno de producción neoliberal”. *Revista Sociedad y Estado* 32(2):371-387.
- Chacaltaña, J y Sulmontd. (2003). Políticas activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la Capacitación y los Servicios de Empleo. Lima-Perú. En línea: [https://www.researchgate.net/publication/237278576\\_POLITICAS\\_ACTIVAS\\_EN\\_EL\\_MERCADO\\_LABORAL\\_PERUANO\\_El\\_potencial\\_de\\_la\\_Capacitacion\\_y\\_los\\_Servicios\\_de\\_Empleo](https://www.researchgate.net/publication/237278576_POLITICAS_ACTIVAS_EN_EL_MERCADO_LABORAL_PERUANO_El_potencial_de_la_Capacitacion_y_los_Servicios_de_Empleo)
- Díaz, Eduardo. (2009). Ciudadanía, identidad y exclusión social de las personas con discapacidad. *Política y Sociedad*, 47(1): 115-135.
- Díaz, Eduardo. (s.f). Las personas con discapacidad en el mercado de trabajo: Segmentación, sectorización y precariedad. SIIS Centro de Documentación y Estudios.
- Dr. Hernández R, Dr. Fernández C, Dra. Del Pilar M. (2010). Metodología de la investigación. Quinta Edición. McGraw Hill Educación. México.
- Ferrer, M.A.; Petit, E. Yoberto, A. (2014). Derechos de participación en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad en la sociedad del conocimiento: una revisión a la política pública venezolana. *Revista Española de Discapacidad*, 2(2), 169-183.
- Himanshu Jha, Yogesh Kumar. “Los efectos acumuladores de la desigualdad”, Social Watch, 2005. En línea: <https://www.socialwatch.org/es/node/10397>
- Huete Agustín, Sola Antonio, Lara Antonio, Díaz Paula, Díaz Eduardo, Petisco Elena, et al (2009) El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias. Colección CERMes..Madrid.
- Mejía. (2008). Evaluación del programa Proyectos Departamentales. Colombia Internacional, 108-126. En línea: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint68.2008.05>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2004). I Estudio Nacional de la Discapacidad. Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2015). II Estudio Nacional de la Discapacidad. Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago de Chile.
- North D. (1993). Instituciones. Traducido por Enrique Bour. En línea: <http://ebour.com.ar/pdfs/Instituciones,%20de%20Douglass%20North.pdf>
- OIT y SOFOFA. (2013). Estudio: factores para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Santiago de Chile.
- OMS y BM. (2011). Informe mundial sobre la discapacidad. Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el informe inicial de México. 27 de octubre de 2014. En línea: <https://es.scribd.com/document/241899362/Informe-ONU-Mexico-discapacidad-pdf>
- O'Reilly, A. (2007). El Derecho al Trabajo Decente de las Personas con Discapacidades. Ginebra: Cornell University ILR School.
- Ordoñez Carmen. (2011). Breve análisis de la inserción laboral de personas con discapacidad en el Ecuador. *Alteridad, Revista de Educación*. 6 (2):145- 147. Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador.
- Parkin Michael. (2014). Economía. Decimo primera edición. Pearson Educación. México.
- Peña Paula (2010) Implementación de la política pública de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad en la ciudad de Popayán–Cauca (Colombia). *Unilibre Cali*. 6(2):168-182.
- Pérez Danay. (2019). Hacia la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Cuba: un camino de oportunidades y desafíos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Cuba. En Línea: <http://ojs.sociologiaalas.org/index.php/CyC/article/view/92/93>
- Rubén Vidal, Carolina Cornejo V. y Lucía Arroyo H. (2013). La inserción laboral de personas con discapacidad intelectual en Chile. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad Católica del Maule. *Convergencia educativa*, 2: 93-10
- Rubén O, Vidal Espinoza, Carolina Cornejo Valderrama. (2016). Trabajo y discapacidad Una mirada crítica a la inclusión al empleo. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y

- Antropología Socio Cultural. 110119. En línea:  
<https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/12790/Trabajo%20y%20discapacidad.%20Una%20mirada%20critica%20a%20la%20inclusion%20al%20empleo.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Rubio Arribas, Fco. Javier (2006). La exclusión socio laboral de colectivos con dificultades en su acceso al mercado laboral. *Nómaditas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 14(2) ,ISSN: 1578-6730. En línea: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181/18153297011> (fecha de Consulta 19 de septiembre de 2020).
- Serrano, María (2000). El “Consenso de Washington” ¿Paradigma Económico del Capitalismo Triunfante? *Revista De Fomento Social*, (217), 29-45.  
<https://doi.org/10.32418/rfs.2000.217.2519> (consulta: 19 de septiembre 2020)
- Servicio Nacional De Discapacidad (2011-2015). Sala de prensa. Santiago de Chile. En línea: [https://www.senadis.gob.cl/sala\\_prensa/noticias](https://www.senadis.gob.cl/sala_prensa/noticias)
- Uroz, Jorge. (2010). La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar: Reestructuración y alternativas. *Misceláneas Comillas*. Vol.68(132),299-311.
- Vera, H. (2016). Calidad del empleo de las personas en situación de discapacidad en Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago de Chile.
- 24 HORAS. El impacto del Covid19 en el trabajo de los chilenos.17 de abril de 2020. En línea: <https://www.24horas.cl/data/el-impacto-del-covid-19-en-el-trabajo-de-los-chilenosmagallanes-tarapaca-y-coquimbo-son-las-regiones-mas-afectadas-por-despidos-laborales-4107894>



# **Inequidad de género en burocracias estatales: abordaje desde la gestión de los recursos humanos**

Agustín Ayvazishvili  
Milagros Moyano

## **Introducción**

En los últimos tiempos se han redoblado los esfuerzos por desnaturalizar y combatir las desigualdades de género presentes en todas las esferas de la vida social. La ampliación y el impacto de los movimientos feministas en la actualidad han puesto de manifiesto en el debate público la imperiosa necesidad de, por un lado, revertir y deconstruir esas estructuras patriarcales, como así de cuestionar desde una mirada crítica los ejes de análisis dominantes en la ciencia en general, y de la ciencia política y la administración pública en particular. Nuestro trabajo se inserta precisamente en esa intersección entre los estudios administrativos y los de género, con el objetivo de esbozar ciertos planteamientos generales para enfrentar las desigualdades de género en el sector público mediante una estrategia integrada de gestión del recurso humano.

Para ello, en primer lugar, realizaremos una breve introducción a algunos lineamientos teóricos que nos permitan comprender conceptos tales como el orden patriarcal y las desigualdades de género que devienen del mismo. Luego, analizaremos los principales factores de discriminación e inequidad que se materializan de modo particular en las burocracias estatales mediante una breve descripción de cada uno.

En segundo lugar, expondremos los efectos y consecuencias de la problemática planteada sobre el desempeño de las burocracias, con el fin de demostrar de qué manera resulta perjudicial para el cumplimiento de los objetivos organizacionales de las administraciones en general y para el óptimo desarrollo de sus recursos humanos en particular.

Por último, entendiendo a la gestión de los recursos humanos como un eslabón clave del complejo organizacional y el ámbito más idóneo para operar sobre los comportamientos, acciones y reacciones de las personas; proponemos ciertas políticas y prácticas de recursos humanos con perspectiva de género a tener en cuenta en los diferentes subsistemas de gestión, que permitan generar procesos de reversión de las inequidades y una problematización profunda y crítica de los modos de gestión del personal.

## **Una aproximación a la desigualdad de género en la administración pública**

La(s) teoría(s) feminista(s) presentan una diversidad sumamente amplia de definiciones y conceptualizaciones acerca de lo que han denominado sistema patriarcal. Algunas corrientes acentúan algunos aspectos más que otros o ponen mayor énfasis en características determinadas, pero en general existe un consenso en cuanto a que “se trata de un sistema que justifica la dominación sobre la base de una supuesta

inferioridad biológica de las mujeres (...), y se mantiene y reproduce en sus distintas manifestaciones históricas, a través de múltiples y variadas instituciones” (Facio y Fries, 2005; p. 280).

En el mismo sentido, Gayle Rubin utiliza la categoría *sistema sexo/género* para desarrollar este fenómeno, y lo define como “el conjunto de dispositivos por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas” (Rubin, 1986; p. 97).

Los efectos generados por este orden jerárquico entre el género femenino y masculino - sujeción y control político, social y económico sobre las mujeres y disidencias - conforman lo que conocemos como inequidad de género:

*“La inequidad de género es un fenómeno de dimensiones múltiples, que se expresa en una reducida participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas y en pautas culturales que dificultan el ejercicio de sus derechos de ciudadanía en igualdad de condiciones con respecto a los hombres”.* (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010; p. 85)

Este conjunto de instituciones - prácticas, relaciones y organizaciones cuya existencia es constante en las sociedades - tienen impacto en el campo laboral en general y en el empleo público en particular. Sostenemos, entonces, que persisten factores estructurales de discriminación e inequidad sobre la base del género de las personas, que se materializan de modo particular en las burocracias estatales. Entre ellas, destacamos:

#### *1.- Techo de cristal y masculinización de jerarquías y responsabilidades*

El concepto de techo de cristal o glass ceiling, ideado por Marilyn Loden en el año 1978, da cuenta de las barreras y limitaciones que impiden a las mujeres avanzar y crecer en el ámbito laboral y profesional para ocupar cargos jerárquicos de mayor remuneración. Se denomina *de cristal* haciendo referencia a la dificultad de detectarlo, dado que no se trata de un conjunto de leyes o dispositivos sociales que imponen limitaciones explícitas; sino que, por el contrario, se trata de estructuras naturalizadas que suelen pasar desapercibidas.

Si bien las bases de las pirámides organizacionales suelen ser relativamente igualitarias, a medida que se avanza en las categorías jerárquicas de puestos y al analizar cargos con mayores cuotas de responsabilidad, se advierte con facilidad el proceso de masculinización.

*“El acceso diferencial por sexo a posiciones que implican algún grado de responsabilidad, decisión o poder es de las situaciones de desigualdad más evidentes, que profundiza la segregación vertical existente en el mercado laboral en general, y en el sector público en particular”.* (Aspiazu, 2016; p. 60).

En el mismo sentido, de acuerdo a la EPH (2019) sólo el 5% de mujeres que trabajan ocupan cargos de dirección o jefatura, mientras que entre los varones el porcentaje es casi el doble.

#### *2.- Brechas salariales*

La diferencia existente entre el salario promedio de hombres y de mujeres por la realización del mismo trabajo es un fenómeno universal, ampliamente extendido. Según Rojo Brizuela y Tumini (2008), aun presentando niveles de calificación más elevados que sus colegas varones, las mujeres en Argentina perciben ingresos laborales proporcionalmente menores en un 20%.

En esta misma línea, analizando la relación existente entre el nivel de escolaridad y los ingresos, en términos generales es posible afirmar que estos se incrementan en función del número de años de estudio. Sin embargo, un nivel superior de escolaridad no garantiza a las mujeres que sus ingresos promedios se acerquen más a los de los hombres. Al contrario, la brecha salarial más pronunciada entre hombres y mujeres se verifica justamente entre aquellos que tienen estudios postsecundarios (más de 16 años). En todos los países, las mujeres con educación postsecundaria perciben ingresos significativamente inferiores a los hombres con credenciales educativas similares. (CEPAL, 2004).

### *3.- División sexual del trabajo*

A raíz del orden patriarcal previamente descrito, se establecen roles de comportamiento y socialización que desembocan en una organización sexista del trabajo. La primera encuesta nacional sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo del INDEC (2014) expuso cuantitativamente este fenómeno: el trabajo reproductivo doméstico no remunerado, a nivel nacional, es realizado por un 76% de mujeres, y solo el 24% restante los varones. Esto representa una dificultad adicional para las mujeres, en cuanto poseen menos tiempo para dedicarse al ámbito laboral, a la formación y capacitación, como también se traduce en una reducción de sus horas de descanso y ocio.

Este fenómeno tiene su correlato, también, a nivel intra-laboral, es decir, en el mismo ámbito de trabajo productivo asalariado. Este fenómeno opera mediante una dimensión simbólica, en tanto la cultura, los símbolos, los significados, la subjetividad, la identidad y la reproducción de sentidos comunes compartidos consolidan estereotipos preconcebidos. Por ejemplo, puestos que son *para hombres* y otros *para mujeres*, o la creencia de que determinada persona “naturalmente” se desenvuelve mejor en cierto puesto por su condición de género, entre otras construcciones que muchas veces operan en el campo de lo inconsciente, sin que los agentes que las reproducen siquiera adviertan sobre esta reproducción. Además, los cargos concebidos culturalmente como propios de mujeres tienen remuneraciones más bajas, presentan mayores niveles de precarización y desprotección social y son menos valorados a nivel social.

En el mismo sentido, el equipo de Mercado de Trabajo junto con la Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales elaboraron un estudio titulado *Mujeres en el mercado de trabajo argentino* (2018) en el cual demuestran que, con respecto a la distribución del trabajo, se advierte una importante participación de trabajadoras en cuatro ramas de actividad que concentran las dos terceras partes de la ocupación femenina: el trabajo doméstico en casas particulares, el comercio y otros servicios comunitarios, sociales y comunales y la enseñanza.

La existencia de un conjunto de preceptos y representaciones sociales acerca de trabajos propiamente masculinos o femeninos - cristalizados en la asignación de roles de género -, sostenidos en la falsa creencia de que existen capacidades naturales propias de cada género, acaba limitando el potencial humano del personal y reforzando la división sexual del trabajo.

### *4.- Exclusión estructural de transexualidades*

Los prejuicios sobre la transexualidad, los estereotipos contruidos en el imaginario colectivo y la ignorancia acerca de la problemática social que vive este grupo suelen ser

las causas más habituales de los comportamientos discriminatorios y de las diversas actitudes de desprecio hacia las personas transexuales.

Uno de los campos donde las personas transexuales tienen más dificultad en su integración es el mundo laboral. Si bien existe un amplio reconocimiento jurídico del derecho universal al trabajo digno, justo y equitativo (art 14 bis de la Constitución Nacional y otras normas relacionadas), no es menos cierto que las personas transexuales continúan encontrando diversidad de obstáculos a la hora de acceder al mercado laboral a causa de los prejuicios existentes y de la falta de políticas públicas específicamente diseñadas para esta población.

Una encuesta realizada por Lambda Legal (2011) demostró que el 90% de las personas transexuales encuestadas había sido víctima de maltrato o discriminación en el seno del ámbito de trabajo. Asimismo, el 26% afirmó que había perdido su empleo debido a su identidad o expresión de género.

A su vez, de acuerdo a la investigación de Gonzalez-Dominguez et al. (2014) - cuyo propósito consiste en indagar acerca de experiencias discriminatorias en los procesos de reclutamiento y selección de empleados del gobierno de Puerto Rico -, alrededor del 12% de las personas trans encuestadas no fueron contratadas específicamente por su condición de género; el 25% recibió pedidos de controlar sus gestos u ocultar su identidad; y el 62,5% del total de la muestra presencié al menos una conducta discriminatoria durante el proceso de reclutamiento y selección.

#### *5.- Acoso laboral y cultura de la impunidad*

La Organización Internacional del Trabajo (2000) define el acoso laboral como la acción verbal o psicológica de índole sistemática, repetida o persistente por la que, en el lugar de trabajo o en conexión con el trabajo, una persona o un grupo de personas hiere a una víctima, la humilla, ofende o amedrenta.

La Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral del gobierno nacional elaboró un estudio a base de 450 consultas entre el año 2006 y 2008. El mismo reveló que ambos géneros sufrieron acoso psicológico. En cuanto al acoso sexual (entendiéndose por ello toda manifestación de contenido sexual no consentida), son las mujeres las que manifiestan situaciones de este tipo en una mayor proporción, representadas por un 10% del total, mientras que los hombres son únicamente el 1% de los consultados.

#### *6) Inexistencia de sistemas de información, retroalimentación y control*

La mayoría de las administraciones públicas de los estados carecen de sistemas de información y retroalimentación de calidad que brinden datos certeros a los niveles directivos acerca de la situación laboral de empleados y empleadas. La inexistencia de mecanismos, procesos o instrumentos de control efectivos que den cuenta de los niveles de desempeño, motivación, bienestar y sentido de pertenencia con la organización del personal de planta de las burocracias es el factor básico y originario que reproduce e institucionaliza esquemas desigualitarios, en tanto impide la detección de problemas y conflictos y, por ende, la activación de políticas y prácticas tendientes a resolverlos o solucionarlos.

*“Aparecen en la literatura especializada teorías, enfoques y metodologías para la realización de auditorías de control en el ámbito de los recursos humanos, que a pesar de su valor teórico-metodológico aún no constituyen una práctica frecuente, evidenciando la necesidad de su divulgación y adaptación a las condiciones específicas de la realidad de las burocracias”.* (Velázquez Zaldívar, 2009; p. 7).



Este conjunto amplio y diverso de espectros inequitativos puede materializarse, de acuerdo a la Oficina Internacional del Trabajo (2016), de dos maneras: discriminación directa e indirecta. La primera incluye normas y reglamentos que excluyen, desfavorecen o manifiestan de manera explícita una preferencia por miembros pertenecientes a determinados grupos sociales, por lo que no es difícil de detectar.

Por otro lado, se entiende por discriminación indirecta a cualquier disposición o práctica, aparentemente imparcial, que redunde en perjuicio de un gran número de integrantes de un determinado colectivo, es decir, cuando se dispensa un trato diferenciado a categorías específicas de trabajadores o trabajadoras. La noción de discriminación indirecta confirma que la discriminación en el trabajo no es el resultado de un acto aislado o esporádico de un empleador, sino una práctica arraigada en las instituciones y en las políticas del mercado del trabajo. Es una forma compleja de identificar y combatir. (Laís Abramo, OIT, 2016)

El no reconocimiento de la discriminación indirecta como fenómeno con dimensiones colectivas tiene importantes secuelas para la planificación, diseño, ejecución y control de las políticas públicas. Sólo la advertencia temprana de los modos de discriminación indirecta permite el inicio de un proceso de una examinación crítica de prácticas, normas y políticas de comportamiento en el lugar de trabajo habitualmente establecidas y aceptadas como normales, y es precisamente este tipo de discriminación sobre el que nos enfocamos en los apartados siguientes.

### **Efectos y consecuencias sobre la efectividad y desempeño de las burocracias**

En este apartado se busca exponer por qué entendemos que la disposición de esquemas organizacionales y laborales inequitativos sobre la base del género, cristalizados en los fenómenos previamente descriptos, atentan en gran medida contra la efectividad de las administraciones públicas, las vuelve deficientes, generan climas organizacionales que desmotivan e institucionalizan culturas organizacionales injustas. Para esto, el siguiente análisis se desarrolla en dos ejes diferenciados pero complementarios e interrelacionados.

En el plano normativo, toda inequidad entre personas de una organización es claramente violatoria de un sinnúmero de criterios orientadores y principios rectores, consagrados en un variado abanico de documentos sancionados por organismos multilaterales con amplio reconocimiento y prestigio en la materia.

Es en la década de 1990 que las políticas de acceso de mujeres a cargos electivos y las estrategias de transversalización de género en el Estado cobraron impulso en América Latina (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010). Estas nuevas preocupaciones pueden verse plasmadas, sobre todo, en las obras y producciones de círculos académicos y científicos de administración pública. En la actualidad y en el marco regional, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es la institución multilateral por excelencia en materia de diseño de pautas y cursos de acción en los cuales deben inspirarse los gobiernos de la región para la consolidación de burocracias más eficaces, eficientes y efectivas. Encontramos en sus criterios en general, y en dos documentos en particular, una clara interpelación a los estados a promover políticas públicas tendientes a la erradicación de la violencia con base en el género. Estos son:

- Carta Iberoamericana de la Función Pública: sancionada en 2003, constituye un programa básico para el diseño organizacional de las administraciones públicas en la región. Consagra en su capítulo segundo ciertos principios rectores de todo servicio civil, que deberán inspirar sus políticas de conjunto. Entre ellos se garantiza la igualdad, sin discriminación de género, raza, religión, etc.; el mérito, desempeño y capacidad

como criterios orientadores del acceso, carrera y restantes políticas de personal, entre otros.

- Declaración de Alcalá de Henares sobre igualdad de género en las Administraciones Públicas: sancionada en 2019, esta declaración elabora una serie de recomendaciones a los países miembro sobre la igualdad en el acceso al empleo público como así en los espacios de responsabilidad, en el desarrollo de la carrera profesional y en los niveles directivos de las administraciones públicas, tomando como base la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de la ONU. Además, destaca algunas barreras socio-culturales que impiden a las mujeres el acceso y permanencia, tales como la imposición del trabajo doméstico no remunerado y la división sexual del trabajo. A su vez, propone ciertas medidas e instrumentos que, a modo de recomendación hacia los países miembro, podrían ser útiles para romper, al menos de forma parcial, este techo de cristal. Algunos de los mecanismos propuestos son la inclusión de la perspectiva de género a las guías metodológicas, leyes de cuotas o pisos mínimos para garantizar una participación más o menos ecuaníme, paridad en comités de selección y ascenso, unidades para la igualdad, entre otros.

Por otro lado, para analizar los impactos de la desigualdad de género en el plano material o empírico, retomamos la teoría de la equidad laboral de John S. Adams (1965). La esencia de la misma radica en que los niveles de productividad y satisfacción del personal están directamente vinculados a la correlación entre su desempeño-esfuerzo y los resultados-recompensas recibidos a cambio, como así también a la comparación con la de sus compañeros. Así, en aquellos ambientes laborales donde exista una fuerte percepción de equidad, igualdad y justicia en estas variables, los empleados estarán altamente motivados, satisfechos y desarrollarán sentido de pertenencia con la organización.

Como consecuencia, podemos deducir que la desigualdad entre personas por cuestiones de género produce en las burocracias estatales una serie de tensiones que se traducen y proyectan, sobre todo, en las relaciones sociales de las personas, en su motivación y productividad. La percepción de desigualdad en un sentido amplio - en el trato, en las posibilidades de ascenso y acceso a jerarquías, responsabilidades y remuneraciones superiores o, incluso peor, en situaciones de acoso o abuso laboral por condición de género -, desencadenan estados emocionales y sociales que devienen en peores desempeños individuales y colectivos, bajas en los grados de motivación, desvinculación y pérdida sentido de identidad y pertenencia con la organización, ruptura de las relaciones sociales de colaboración entre las personas y un panorama hostil generalizado en el clima organizacional.

El desperdicio de capacidades y de recursos humanos genera frustraciones que repercuten negativamente sobre la productividad individual, el desempeño global de los organismos y la provisión de servicios civiles eficaces. Por consiguiente, toda estrategia dirigida mejorar la calidad de los servicios públicos debe incorporar la eliminación de la discriminación en el mundo del trabajo y la equidad de género como un objetivo clave.

### **La Gestión de los Recursos Humanos: una herramienta central para la equidad**

*“El sistema de gestión de los recursos humanos (en adelante GRH) es entendido como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquel y se encuentran conectados e interrelacionados en relación con los miembros de la organización.” (Longo, 2004; p. 113).*

Siguiendo al mismo autor, los subsistemas que conforman la GRH son siete: planificación de los recursos humanos, organización del trabajo, gestión del empleo,

gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, gestión de las relaciones humanas y sociales.

Es clave para el avance hacia una equidad de género en los hechos, en primer lugar, una firme voluntad política, y, en segundo lugar, una estrategia integral que permita materializar esta voluntad en instrumentos organizacionales de acción concretos, que no se limiten al marco jurídico-normativo, pues entendemos que el solo despliegue legal de normas que consagran derechos e igualdades en lo formal, no implica su necesario correlato en las bases reales de la mayor parte de las burocracias.

Asimismo, prácticas generalizadas en las administraciones, tales como el patronazgo - que implican marcadas disociaciones entre las regulaciones y el funcionamiento efectivo, uso sistemático de mecanismos que privilegian la aplicación de criterios discrecionales por sobre consideraciones de mérito, entre otros -, han devenido en la aplicación meramente parcial de los esquemas normativos de los servicios civiles de la región (Llano, 2016).

Es por esto que sostenemos que la problemática planteada debe ser abordada desde la administración y gestión de los recursos humanos, pues es un eslabón clave del complejo organizacional y el ámbito más idóneo para operar sobre los comportamientos, acciones y reacciones de las personas. Para ello, se hace necesario contar con una estrategia integral de recursos humanos con perspectiva de género, entendida como un conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y las prácticas de la GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia global de la organización y a su vez, permitan generar procesos de reversión de las inequidades.

En este sentido, proponemos algunas políticas y lineamientos a tener en cuenta en los diferentes subsistemas de gestión:

- Diseño de sistemas de recolección de datos (entrevistas, encuestas, focus group, etc.) que tengan por objeto constituir una base empírica para determinar con precisión los problemas que enfrentan mujeres y disidencias en el ámbito laboral, y permitan encarar procesos de planificación respaldados en información certera y la elaboración de planes de acción específicos destinados a esta población.

- Implementación de instrumentos de control de los mecanismos de reclutamiento del personal (concursos, entrevistas, etc.), para asegurar que los criterios evaluativos se relacionen exclusivamente con el mérito de las personas, sentando las bases para un sistema más justo y profesionalizado de ingreso, y evitando posibles sesgos sexistas y discriminatorios por parte de los agentes intervinientes.

- Establecimiento de un cupo laboral femenino mínimo en los puestos de dirección que permita la promoción y el ascenso de las mujeres en las organizaciones, rompiendo el techo de cristal y acortando, a largo plazo, las brechas salariales. Asimismo, el cupo laboral de personas transgénero garantizaría un piso mínimo de inclusión al colectivo que enfrenta serias dificultades para insertarse laboralmente.

- Capacitaciones periódicas tendientes a desarrollar una perspectiva de género en el conjunto del personal. Las mismas ocuparían un rol fundamental, pues hace partícipes a los trabajadores y trabajadoras de la erradicación de conductas discriminatorias y promueve la deconstrucción de mandatos patriarcales ampliamente institucionalizados en los agentes públicos.

En el caso de la administración pública nacional, se vienen llevando adelante ciertas políticas coincidentes con los lineamientos recién planteados. Una de las más significativas es la sanción e implementación de la ley de capacitación obligatoria en la

temática de género y violencia contra las mujeres n°27499, más conocida como Ley Micaela, que establece la formación en dicha área para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los tres poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Otra medida, mucho más reciente, es el cupo laboral trans establecido en el decreto 721/2020 del poder ejecutivo nacional, que indica que el 1% del total de cargos del sector público deben estar ocupados por personas travestis, transexuales y transgénero.

Si bien celebramos profundamente estas conquistas, entendemos que todavía falta mucho para alcanzar una equidad real entre géneros, en tanto no existen mecanismos de articulación y potenciación conjunta de las políticas adoptadas:

*“Argentina (...) no ha implementado una estrategia consistente de transversalización de género en el Estado. Por el contrario, desde el retorno de la democracia, las políticas públicas de género han estado signadas por su discontinuidad, insuficiencia de financiamiento y ambigüedad en la definición de la equidad.”* (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010; p. 102-103)

Es en este sentido que se reitera e insiste en la centralidad del carácter integral, transversal y holístico que debe primar en la implementación de estrategias de GRH con perspectiva de género: se busca evitar precisamente que, en su lugar, se establezcan medidas parciales o fragmentarias que limiten el alcance de los objetivos formulados. Solo así podrán generarse instrumentos y herramientas en particular, y una política global de recursos humanos en general, que tienda a la transformación del hábitat organizacional y humano de manera tal que el conjunto de procedimientos vinculados al personal promueva una efectiva equidad entre hombres, mujeres y disidencias en su entorno de trabajo.

## Conclusiones finales

Resulta innegable sostener que las brechas de género existentes comprenden un amplio abanico de áreas, desde lo político, lo económico, lo social y lo cultural. Y, por supuesto, incluyen también el ámbito de trabajo en general y el empleo público en particular. De allí surge la necesidad de la formulación de políticas públicas activas que se orienten a revertir estos fenómenos.

Es evidente que la construcción de equidad es una tarea sumamente compleja y dinámica, que exige constantes reajustes y adaptaciones, así como la creación de espacios de participación y debate entre los grupos discriminados y los demás actores concernidos. Su carácter arraigado, sistémico y naturalizado la hace a menudo invisible y, por consiguiente, difícil de combatir. No obstante, reconociendo el carácter socialmente construido de las prácticas institucionales y las percepciones individuales, sabemos que las mismas no son permanentes ni inmodificables, sino que pueden transformarse. Para ello es necesaria una firme voluntad política que se traduzca y materialice en estrategias, mecanismos e instrumentos que impulsen ciclos virtuosos de reversión de las desigualdades.

Como bien señala la Declaración de Alcalá de Henares, la igualdad en el acceso al empleo público y en los espacios de responsabilidad, como así en el desarrollo de la carrera profesional, sólo será verosímil si existe detrás de estas consignas políticas un entramado integral de medidas y acciones orientadas a satisfacer las demandas de sujetos y sujetas históricamente excluidas y oprimidas en el contexto particular del empleo público.

Por eso, en el campo de la administración pública, creemos es de central relevancia la implementación de políticas con perspectiva de género a través del sistema

de gestión de recursos humanos, que garanticen un trato ecuánime y el desarrollo de condiciones igualitarias para todo el personal.

Su implementación transversal y complementaria a cada etapa, proceso y subsistema de la gestión de recursos humanos (ingresos, promociones, reducción de brechas salariales, entre otras) permitiría promover escenarios más justos, competitivos y basados en el mérito, como así también un modo de gestionar orientado a la equidad como política universal en la organización. Así, se daría inicio a una etapa de deconstrucción de los mandatos y lentes patriarcales fuertemente institucionalizados y de reconstrucción de las culturas organizacionales de las burocracias con base en la equidad de género.

La consecución de esferas laborales basadas en el mérito y la equidad de género potencian la motivación, la productividad, el desempeño y la cohesión interna del personal de las unidades administrativas, así como el afianzamiento del sentido de pertenencia organizacional y el desarrollo de las relaciones sociales.

Para concluir, creemos firmemente que quienes estudiamos ciencia política y administración pública no solo debemos acompañar las luchas emancipatorias por la equidad real entre los géneros y las diversidades, sino que precisamente desde la búsqueda comprometida de transformaciones en nuestros ámbitos institucionales estaremos promoviendo tanto acciones tendientes a revertir estructuras opresivas como así también garantizando burocracias más profesionalizadas y prestación de servicios públicos más efectivos.

## Bibliografía

- Adams, J.S. (1965). Inequity in social exchange. In *Advances in Experimental Social Psychology*. New York: Academic Press.
- Aspiazu, L. (2016). “Heterogeneidad y desigualdades de género en el sector Salud: entre las estadísticas y las percepciones sobre las condiciones de trabajo”. *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, vol. 19, núm. 1, 2016, pp. 55-66. Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Argentina.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2019). *Declaración de Alcalá de Henares sobre igualdad de género en las Administraciones Públicas*. Alcalá de Henares, España.
- Equipo de Mercado de Trabajo y Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales – MTEySS (2018). *Mujeres en el mercado de trabajo argentino*.
- Facio, A. y Fries, L. (2005). *Feminismo, género y patriarcado*. Revista sobre la enseñanza del Derecho de Buenos Aires, ISSN 1667-4154, año 3, número 6, págs. 259-294
- Gonzalez-Dominguez, J. et al. (2014). *Discriminación hacia personas LGBT en el proceso de reclutamiento y selección de empleados*. Puerto Rico.
- Llano, M. (2016). “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”. Repositorio Institucional CONICET Digital. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Longo, F. (2004). “Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público”. Barcelona, España. Editorial Paidós.
- Lambda Legal. *Los derechos de las personas trans en el lugar de empleo*. (2020). Sitio web: <https://www.lambdalegal.org/es/conoce-tus-derechos/trans-los-derechos>
- Luetto, M. y Santillán Pizarro, M. (2016). *Mujer y Trabajo: estudio de caso de la situación laboral y política de las mujeres en las administraciones locales de la provincia de Córdoba*, Argentina.
- Mauro, A. (2004). *Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres*. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL.
- Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral. (2006-2008). *Algunas consideraciones sobre las mujeres y la violencia laboral*.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2006). *Trabajo Decente y Equidad de Género en América Latina*. Santiago, Chile: Laís Abramo. Capítulo II: El nexo entre discriminación e igualdad de género en el trabajo: Algunas consideraciones conceptuales y de políticas.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). *Más allá del techo de cristal: Por qué las empresas necesitan a las mujeres en puestos directivos*.

- Rodríguez Gustá, L. y Caminotti, M. (2010). *Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile*. Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, vol. 4, núm. 1, pp. 85-110. Buenos Aires, Argentina
- Rojo Brizuela, S. y Tumini, L. (2008). “*Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argentina: las brechas salariales*”. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Rubin, G. (1986). “*El tráfico de mujeres: notas sobre la “Economía Política” del sexo*”. Revista Nueva Antropología. vol. VIII. Núm. 30.
- Velázquez Zaldívar, R. (2009). *Auditoría como herramienta para el control de la gestión de los recursos humanos*. Holguín, Cuba.

# Empleo público: La inclusión de las personas con discapacidad

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

## Introducción

Argentina no cuenta con datos oficiales de las últimas décadas que permitan un análisis confiable de la evolución de la tasa de empleo y otros indicadores laborales para las personas con discapacidad (Mareño Sempertegui, 2015). Los datos disponibles difieren entre sí aunque todos coinciden que el colectivo con discapacidad se enfrenta a un escenario caracterizado por: escasas oportunidades de empleo genuino, desventajas significativas en el mercado laboral, bajos ingresos, asignación de tareas no calificadas y de escasa productividad, omisión de derechos laborales, subocupación horaria y empleos de baja calidad y altamente inestables (International Disability Rights Monitor, 2004; Samaniego, 2006; O'Reilly, 2007; Bueno y Andreu, 2009; Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial, 2011; REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC, 2012).

Según el Informe Mundial sobre la Discapacidad (Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial, 2011), un estudio del año 2010 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos comprobó que, en 27 países, las personas con discapacidad (PCD) en edad de trabajar, en comparación con el resto de la población de la misma edad, tienen peores oportunidades de empleo. La tasa de empleo es del 44% en el primer caso contra el 75% del resto. Con respecto a la región Iberoamericana, la publicación denominada Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica, plantea que “las tasas de actividad y empleo de las personas con discapacidad, aunque difieren de unos países a otros, son en general sensiblemente inferiores a las del resto de la población” (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014). En esa línea, limitando el análisis a los países de Latinoamérica, dos estudios que abordan el reconocimiento y ejercicio de derechos fundamentales en este sector de la población, señalan que “uno de los principales problemas que enfrenta la población con discapacidad en la región es el desempleo y la marginación laboral. Según la información obtenida, en promedio, alrededor del 70% de las personas con discapacidad de la región están desempleadas o excluidas de la fuerza laboral” (International Disability Rights Monitor, 2004; Stang Alva, 2011).

En Argentina, entre los años 2002 y 2003, el INDEC llevó a cabo la primer Encuesta Nacional de Discapacitados, conocida como ENDI. Este estudio informó una tasa de desocupación de la población con discapacidad del 15,8 % y una tasa de ocupación del 24%. Es decir, la mayor proporción del colectivo con discapacidad – alrededor de un 60%- no tenía trabajo ni lo buscaba (INDEC, 2005). Y, entre las personas con discapacidad motora mayores de 14 años y que son ocupados (el 22.4%), prácticamente la mitad son obreros o empleados y el resto trabajadores por cuenta propia, pero no se registran patrones (Ferrante, 2007, pág. 10).

En segundo lugar, nuevos datos elaborados por el INDEC para los años 2010 y 2014 revelan que la tasa de empleo de las personas con discapacidad es menor a la del resto de la población (44,6% mientras que en la población total representa el 61,7%). Desde el año 2009, el Ministerio de Salud de la Nación comenzó a publicar el Registro Nacional de Personas con Discapacidad, el cual sólo contiene los datos de las personas con discapacidad que tramitan y efectivamente obtienen el Certificado de Discapacidad. Esta publicación contiene mucha información sobre diferentes aspectos socioeconómicos del colectivo en cuestión, pero al relevar sólo a las personas con discapacidad certificada se limita a un universo muy pequeño en proporción al total (181.969 personas para el año 2014). En particular, el anuario estadístico muestra que el 71% de la población económicamente activa tiene empleo, pero ese número se reduce 12% en el colectivo con discapacidad, mayor de 14 años. Esta cifra incluso disminuye al 10,99% en las mujeres, lo que revela la discriminación múltiple que sufren en particular las mujeres (Sheppard, 2011). Los datos de este reciente informe muestran una situación de desempleo mucho mayor a la que había publicado el INDEC.

En tercer lugar, el Informe alternativo sobre la situación de la discapacidad en Argentina 2008-2012<sup>1</sup>, elaborado por diversas organizaciones de la sociedad civil para el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas confirma que “gran cantidad de PCD en la Argentina están desempleadas y no buscan trabajo ya que saben que es muy difícil encontrarlo y en consecuencia no aparecen entre la población económicamente activa” (REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC , 2012, pág. 69). Dicha población se retira involuntariamente del mercado laboral ante la falta de oportunidades y se constituye como población desocupada oculta en la inactividad. El mencionado informe agrega además que una medición correcta para nuestro país que incluya a la totalidad de las PCD en edad de trabajar, arrojaría una tasa de desocupación del 80%, en coincidencia con las estimaciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2003). Y en particular sobre la situación del empleo de las mujeres con discapacidad, se sostiene que “no detentan igualdad de condiciones para su acceso, sus salarios suelen ser más bajos, y en proporción, es mucho menor la cantidad de mujeres con discapacidad que acceden a puestos jerárquicos” (REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC , 2012, pág. 9).

En síntesis, como confirman las diferentes fuentes, las personas con discapacidad sufren el desempleo en una proporción mucho mayor que las personas sin discapacidad. Ello es, sin lugar a dudas, resultado de los diversos procesos históricos y estructurales de desigualdad social, que se reflejan en las políticas públicas que desde el Estado se diseñaron (o no) y en cómo funcionaron (o no).

### **Alternativas de inclusión laboral**

En Argentina, en la década del 90', de la mano del modelo neoliberal que gobernaba el país, se deterioró de la situación social, alcanzándose un 38,3% de pobreza y un 18% en 2001. Si bien se declaró en 2002 la Emergencia Nacional Ocupacional<sup>2</sup> y se anunciaron políticas activas<sup>3</sup> de empleo para paliar el deterioro en la situación laboral de los

---

<sup>1</sup> Producción conjunta de las siguientes organizaciones: Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Centro de Estudios Legales y Sociales, Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes, Federación Argentina de Entidades Pro Atención a las Personas con Discapacidad Intelectual y La Asociación por los Derechos Civiles.

<sup>2</sup> Se declaró la Emergencia Nacional Ocupacional a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 165/2002

<sup>3</sup> La nominación de políticas “activas” alude a que actúan tanto sobre la oferta como sobre la demanda de fuerza de trabajo. Las políticas activas pueden ser de naturaleza diversa: orientarse a aumentar la



sectores sociales más desprotegidos (Rodríguez Enríquez & Reyes, 2006) (Neffa, Brown, & López, 2012), fue en abril de 1998 que el Ministerio de Trabajo creó la Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables con la “finalidad de facilitar la inserción en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad”. Posteriormente esta área cambió su denominación por Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad (DPETD), y recién, “desde el año 2003, implementa una serie de programas específicos para mejorar la situación laboral de las personas con discapacidad, muchos de ellos instrumentados en forma conjunta con organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales” (Comisión nacional asesora para la integración de personas con discapacidad, 2010) (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011) (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014) (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014).

La Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad propuso avanzar con la territorialización de las políticas de empleo específicas para el colectivo con discapacidad, a través de la articulación con los gobiernos locales y las Oficinas de Empleo municipales en todo el país. Por ello, desde el año 2007, estas unidades de gestión crearon las “Áreas de Empleo Selectivo”, con tres objetivos: a) la participación activa de las personas definidas como discapacitadas y sus organizaciones, en la identificación y formulación de propuestas de mejora del empleo, b) el abordaje integral en la atención a este sector poblacional a través de las Oficinas de Empleo o áreas relacionadas con la intermediación laboral utilizando las diferentes herramientas institucionales del MTEySS, c) la transversalidad en el sentido de considerar a este grupo poblacional como parte de la población con problemas de empleo del territorio, propiciando su inclusión en políticas de empleo generales, como el seguro de capacitación y empleo y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Comisión nacional asesora para la integración de personas con discapacidad, 2010; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011).

En concreto, esta unidad de gestión específica de la cartera laboral diseñó e implementó diversas políticas públicas nacionales para el colectivo con discapacidad, no sólo considerando la promoción del empleo sino, además, la inserción de los trabajadores y trabajadoras en el empleo. Estos programas se pueden agrupar en cinco grandes niveles: 1) empleo subvencionado, 2) empleo protegido, 3) empleo con apoyo, 4) acciones de promoción y asistencia del empleo, y 5) sistema de cupos o cuotas.

En primer lugar, está el nivel de empleo subvencionado, que alude a aportes económicos del Estado para promover la inclusión del trabajador/a en el trabajo formal en relación de dependencia. En este nivel aplica la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.477, la Ley N° 24.013, que regula la política de empleo, con sus normas modificatorias y reglamentarias y la Ley N° 23.462, que aprueba el Convenio N° 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad. Esta modalidad depende del grado de motivación y decisión personal del interesado, que accede por voluntad y decisión propias, realiza la búsqueda laboral de modo independiente y recurre a los recursos disponibles desde el Estado para iniciar o fortalecer sus posibilidades de crecimiento laboral (Fernández, 2014, pág. 137). Argentina cuenta con leyes que apoyan la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral competitivo. La Ley N° 23.021, modificatoria de la

---

empleabilidad y la reconversión de la fuerza de trabajo para evitar los despidos, crear empleos temporarios, por tiempo determinado, de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario, o por el contrario empleos seguros y estables, registrados ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo indeterminado y con un horizonte de mediano o largo plazo.

Nº 22.431, determina que los empleadores que conceden empleo a trabajadores con discapacidad obtienen una deducción especial en el impuesto a las ganancias del 70% de las retribuciones que abonen a estos trabajadores en cada período fiscal. Por su parte, Ley de Empleo Nº 24.013 establece que los empleadores que contratan trabajadores con discapacidad por tiempo indeterminado gozan de la eximición de pago del 50% de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones, asignaciones y subsidios familiares, y al Fondo Nacional de Empleo. Estos criterios se hacen operativos a través del Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad, que fue creado por Resolución Ministerial 802/2004, originalmente pensado para el ámbito privado. Tres años más tarde, en 2007, el Ministerio firmó la Resolución Nº 914 y extendió este programa al ámbito público. Con modificaciones concretadas mediante las resoluciones 343 y 1440/2010 y 625/2013, este programa se propone promover la inserción laboral en el sector público y privado, a través del otorgamiento de mayores incentivos a los empleadores para su contratación. Pueden beneficiarse de este programa trabajadores/as desocupados/as en condiciones de ingresar al mercado laboral competitivo, mayores de 18 años, que no perciban ningún beneficio de la seguridad social y tengan certificado de discapacidad. Los trabajadores y trabajadoras beneficiarios del programa perciben una suma de dinero<sup>4</sup> que variará según realicen tareas de tiempo completo o tiempo parcial, que el empleador podrá descontar del monto total de la remuneración a percibir. La duración de esta prestación será de 12 meses. Los empleadores tendrán los siguientes beneficios impositivos: deducción del 70% de impuesto a las ganancias, exención del 50% de aportes patronales -el primer año de contratación-, descuento del 50% en contribuciones patronales por la contratación de grupos laborales protegidos, reducción en sus contribuciones destinado a la seguridad social. Este programa, como otros dentro de la órbita de la cartera laboral, se asienta en una concepción individual de la empleabilidad, entendida como “el conjunto de características individuales que dotan a las personas de mayores posibilidades de inserción en el mercado de empleo”. En ese sentido se orientan a incrementar las competencias, habilidades y destrezas de los “discapacitados desocupados”. Este énfasis en el desarrollo de cualidades de empleabilidad, sostiene evidencia la mirada exclusiva hacia la oferta de fuerza de trabajo que presentan estos programas (Mareño Sempertegui, 2015, pág. 427). Es decir, se sitúa en los destinatarios la responsabilidad de la situación de desempleo como de su solución, individualizando los problemas de empleo. En síntesis, en el programa subyace el supuesto de que los problemas de empleo son sinónimo de problemas de empleabilidad y no considera la dimensión contextual del fenómeno, como las condiciones de accesibilidad. En concreto, el programa no considera a la accesibilidad como un componente a financiar ni como un componente a exigir a los respectivos organismos ejecutores o empleadores, ya sean estos públicos, privados o sin fines de lucro (Mareño Sempertegui, 2015, págs. 427-428).

En segundo lugar, está el nivel protegido que se caracteriza por generar espacios destinados específicamente al empleo de trabajadores y trabajadoras con discapacidad. Constituyen una importante fuente de empleo para las personas con discapacidad, especialmente para los grupos con mayores dificultades de inserción, como es el de las personas con discapacidad intelectual. Entre sus principales actividades productivas están la subcontratación industrial, la producción de bienes y la prestación de servicios múltiples, como jardinería y limpieza (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014, pág. 45). En este nivel rigen la Ley Nº 23.462, que aprueba el Convenio Nº 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la readaptación

---

<sup>4</sup>A mediados de 2015, los trabajadores con discapacidad percibirán la suma de \$ 2.300 (tiempo completo), \$1.200 (tiempo parcial) durante 12 meses.

profesional y el empleo de personas con discapacidad, la Ley N° 22.431 y la Ley N° 26.816, del Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad. Este sistema incluye tres formas de empleo: a) el Taller Protegido Especial para el Empleo, cuya finalidad es dar a sus miembros un trabajo especial que les permita tener y mantener competencias para el trabajo en el mercado laboral y de acuerdo a sus posibilidades; b) el Taller Protegido de Producción, creado para el desarrollo de actividades productivas, comerciales o de servicios para el mercado. Estos talleres dan a sus miembros un empleo y les pagan un sueldo. También dan servicios de adaptación laboral y social; y c) Grupos Laborales Protegidos, que conforman sectores de empresas públicas o privadas que están formadas por trabajadores con discapacidad. Este régimen de empleo protegido funciona, actualmente, pero con varias limitaciones y dificultades en Argentina y se hace operativo a través del Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción. Este programa fue creado por Resolución del MTEySS N° 937/06 y modificado por las resoluciones ministeriales N° 258/10, 1129/11 y 2449/11. Fue reglamentado por Resolución Reglamentaria N° 811/06 de la Secretaría de Empleo y por la Resolución de la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional N° 4/12. Su objetivo es brindar apoyo económico a los Talleres Protegidos de Producción. Sus destinatarios/as son trabajadores/as mayores de 18 años que posean Certificado de Discapacidad, y que formen parte de un Taller Protegido de Producción. El programa abona una ayuda mensual a cada beneficiario, como así también subsidios para la compra de herramientas e insumos y para asistencia técnica profesional.

En tercer lugar, está el nivel de empleo con apoyo, que se caracteriza por la existencia de un sostén de índole profesional (psicólogos, psicopedagogos y terapistas ocupacionales) o apoyos técnicos, como tecnología adaptada o espacios y accesos adaptados, que ofrecen al trabajador con discapacidad el apoyo necesario para su adaptación al puesto de trabajo. El empleo con apoyo es una alternativa que potencia la utilización de los recursos existentes en la comunidad y que, desde planteamientos flexibles, apuesta por apoyar individualmente a las personas con discapacidad en su medio de desenvolvimiento natural. Los programas de empleo con apoyo proporcionan a estas personas los apoyos necesarios para que puedan encontrar y mantener un empleo en condiciones de trabajo y retribución lo más similares posible a las de cualquier otro trabajador sin discapacidad en un puesto equiparable dentro de la misma empresa. Esta es precisamente una política pública que aborda el trabajo decente, ya que propone la inclusión laboral en los mismos ámbitos de las personas sin discapacidad y ofrece herramientas para resolver las limitaciones y obstáculos que las PCD encuentran en los lugares de trabajo. El nivel de empleo con apoyo reconoce la importancia del trabajo decente como un elemento central en la lucha contra la segregación económica y la discriminación, y a su vez, como una apuesta fundamental para que la población pueda gozar con autonomía de sus derechos (Guerrero Albarracín, 2014). A diferencia de países como Chile, Colombia, Costa Rica, México, España, Paraguay y Perú, donde existen programas oficiales de empleo con apoyo, en Argentina esta modalidad no está regulada ni tiene políticas activas en funcionamiento.

En cuarto lugar, está el nivel formación y asistencia para el empleo, que se caracteriza por la existencia de herramientas para mejorar las condiciones laborales y búsqueda de trabajo. Dentro de este nivel se registran tres diferentes programas. El primero de ellos fue creado en 2002, mediante Resolución Ministerial 509 y se denomina Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo. Su principal objetivo constituye “incrementar las competencias, mejorar las condiciones laborales y apoyar la búsqueda y consecución de empleo u ocupación a trabajadores desocupados o subocupados a través de la financiación de proyectos de formación

profesional, orientación laboral y asistencia técnica en las modalidades que más abajo se determinan. Asimismo, se tenderá a promover la formulación y gestión de proyectos productivos y socialmente relevantes, a través de acciones de formación y asistencia técnica específicas, que respondan a necesidades de personas con especiales dificultades de acceso al trabajo” (art. 1°). Si bien este programa no estaba destinado con especificidad para el colectivo de trabajadores y trabajadoras con discapacidad, mediante Resolución 812/2004 lo incorpora explícitamente y se transforma en el Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para personas con discapacidad. Para alcanzar sus objetivos, esta política pública ofrece cursos de capacitación que permitan incrementar competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar la búsqueda de empleo u ocupación. Los cursos se desarrollan por organizaciones no gubernamentales reconocidas en la problemática de discapacidad, que realicen acciones de capacitación e inserción laboral. Los destinatarios son trabajadores/as desocupados/as, ocupados/as o subocupados/as que requieran adquirir nuevos saberes y competencias para mejorar su nivel de competitividad y profesionalidad.

El segundo programa de este nivel es el de Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, creado por Resolución Ministerial N° 708/2010 y reglamentado por Resolución de la Secretaría de Empleo N° 905/2010. Su objetivo es favorecer la adquisición de experiencia y conocimientos en oficios demandados localmente mediante la participación laboral en puestos de trabajo en organismos públicos, empresas privadas e instituciones sin fines de lucro. Está dirigido a trabajadores/as desocupados/as mayores de 18 años. Los organismos ejecutores formulan proyectos que deberán contemplar actividades de práctica en el puesto de trabajo y acciones de capacitación. Los proyectos tienen una duración de 6 meses en el sector privado, de 1 a 8 meses en el sector público y de 3 a 8 meses en las instituciones sin fines de lucro. Los destinatarios perciben una ayuda económica mensual no remunerativa, a cargo del MTEySS, cuyo monto varía en función de la carga horaria y del tipo de organismo ejecutor. La Secretaría de Empleo podrá brindar, asimismo, asistencia económica a los organismos ejecutores. Este programa tiene cuatro líneas de acción, una en el Sector Público, una segunda en el Sector Privado; una tercera en Instituciones sin fines de lucro; y una última específica para trabajadores/as con discapacidad. También aborda la cuestión educativa, a través de la gestión con los organismos de educación el inicio o el retorno a los estudios formales, las investigaciones adecuadas para conocer las necesidades de formación de los destinatarios, y la facilitación de su incorporación en los diferentes programas de inserción laboral que requieran certificación de niveles de estudios, entre otras acciones (Mareño Sempertegui, 2015, pág. 423).

Por último, en este nivel, también se creó en 2011 el Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el Empleo, instituido mediante Resolución N° 124 y reglamentado por Resolución Ministerial 877 del mismo año. Esta política tiene el objetivo de “promover el empleo de las personas con discapacidad o pertenecientes a grupos vulnerables o protegidos”. Para ello, brinda asistencia “a trabajadoras y trabajadores desocupados con discapacidad en el desarrollo de su proyecto ocupacional, a través de su inclusión en actividades que les permitan mejorar sus competencias, habilidades y destrezas laborales, insertarse en empleos de calidad y/o desarrollar emprendimientos independientes” (art. 1°). Destinado a trabajadores/as desocupados/as mayores de 18 años con residencia permanente en el país y que posean certificado de discapacidad, este programa prevé acciones de orientación laboral, de apoyo a la búsqueda de empleo, de formación profesional, de certificación de estudios formales, de asistencia al desarrollo de emprendimientos independientes, entre otras. Durante el

desarrollo de sus actividades, los destinatarios perciben por parte del MTEySS, una ayuda económica mensual no remunerativa, por un plazo máximo de 24 meses. Aquellos beneficiarios de este plan, también pueden participar de forma complementaria del Programa de Empleo Independiente para Trabajadores con Discapacidad (creado por Resolución Ministerial N° 124/11 y reglamentado por resoluciones de la Secretaría de Empleo N° 877/11 y 1862/11), cuyo objetivo es la inserción laboral autónoma de trabajadores en pequeñas unidades económicas productoras de bienes y servicios; el desarrollo de competencias laborales de trabajadores que decidan emprender una actividad económica independiente; y la articulación local con los sectores públicos y privados para facilitar el desarrollo y la sustentabilidad de los emprendimientos productivos asistidos. El programa otorga hasta dos subsidios no reembolsable para emprendimientos individuales o asociativos. Los participantes reciben asimismo una ayuda económica mensual. El programa facilita también asistencia técnica (cursos de gestión de emprendimientos productivos) y acompañamiento.

Respecto de estos programas, es pertinente aclarar que se constituyen dentro del paradigma médico/rehabilitador, ya que su atención está dirigida a atender los “déficits” de las personas y no a las limitaciones de su entorno como reconoce el modelo social.

En quinto y último lugar, existe el nivel de cuotas o cupos para inclusión laboral en los ámbitos público y privado. Este sistema constituye una medida de discriminación positiva, y consiste en la reserva de una cantidad determinada de puestos de empleo público para ser cubiertos preferentemente por personas con discapacidad. Tanto Argentina como Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela cuentan con este sistema de cuotas que van del 2% al 7% del total de empleo público, y en muchos de estos casos la cuota se extiende también al sector privado (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014). En Argentina, el cupo laboral para personas con discapacidad sólo está regulado para el ámbito público, mediante la Ley N° 22.431, artículo 8°. Al respecto, también se deben considerar la Ley N° 25.164, que regula el empleo público nacional, los Decretos N° 1.421/02 y 214/06, que ratifican el Convenio Colectivo de Trabajo que rige en el ámbito del sector público y el Decreto N° 312/2010, que reglamenta el registro del cupo laboral a nivel nacional.

En un informe elaborado y publicado por la Organización Internacional del Trabajo se reconocen tres sistemas diferentes de cuotas: a) cuota obligatoria acompañada de sanciones efectivas y/o un mecanismo de exigibilidad, como existe en Alemania, Francia, España, Austria, Polonia, en China y en Japón; b) cuota obligatoria sin sanción efectiva, que se aplica en países como Reino Unido y en Tailandia; y c) cuota no vinculante basada en una recomendación, como por ejemplo una circular gubernamental. Este sistema se aplicó en los Países Bajos a mediados de la década de 1980 (Organización Internacional del Trabajo, 2014). En Argentina, el sistema de cuotas es de cumplimiento obligatorio, con sanciones efectivas y/o un mecanismo de exigibilidad. Así lo establece el marco legal que ya hemos identificado. A continuación, presentamos un cuadro con el conjunto de programas de empleo a nivel nacional para trabajadores y trabajadoras con discapacidad, según nivel, vigentes en 2015.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, en Argentina se implementan seis diferentes programas de empleo a nivel nacional para trabajadores y trabajadoras, que de forma complementaria o específica se destinaban a personas con discapacidad. Todos ellos contienen acciones que están en sintonía con las medidas de promoción del empleo que se adoptaron en la región (OMS, 2003; IDRM, 2004; Banco Mundial-OMS, 2011; OISS, 2014), propios de la visión “modernista-tecnocrática” que busca promover las

“potenciales” capacidades de esas personas como trabajadores y productores, “obligándolas a emplearse en ocupaciones seleccionadas por el Estado; esta sería una especie de sala de espera transitoria hasta que el crecimiento económico y el mercado laboral esté en condiciones de emplearlas de manera normal” (Lo Vuolo, Pautassi, & Rodríguez, 1999, pág. 3).

Cuadro 1. Programas de empleo a nivel nacional para trabajadores y trabajadoras con discapacidad, según nivel.

| Nivel                                 | Programa                                                            | Fecha y norma de creación                      |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Empleo subvencionado                  | Programa de Inserción Laboral (PIL)                                 | Resolución Ministerial 802 de 2004             |
| Empleo protegido                      | Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción      | Resolución del MTEySS N° 937 de 2006           |
| Empleo con apoyo                      | No regulado                                                         | -                                              |
| Formación y asistencia para el empleo | Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo | Resolución del MTEySS N° 509, de 2002          |
|                                       | Acciones de Entrenamiento para el Trabajo                           | Resolución del MTEySS N° 708, de 2010          |
|                                       | Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el Empleo       | Resolución del MTEySS N° 124, de 2011          |
| Sistema de cupos                      | Cupo laboral obligatorio del 4% en ámbito público, con sanciones    | Ley N° 22.431, de 1981, Decreto N° 312 de 2010 |

Fuente: elaboración propia en base al marco legal vigente.

## Cuestiones pendientes

A pesar de la existencia de estos diversos programas a nivel nacional, la situación de exclusión laboral que sufren las personas con discapacidad pareciera no resolverse. Ello lo demuestran los datos estadísticos que sostienen que sigue habiendo una gran tasa de desempleo en este colectivo. Por ello, es necesario que se diseñe, implemente y evalúe, a largo plazo, un plan nacional en materia de empleo. Resulta imprescindible que las acciones a nivel nacional para la inclusión laboral sean fortalecidas por las acciones a nivel sub-nacional (provincias y gobiernos locales), y que cuenten con la participación activa de las personas con discapacidad, los gremios y el sector empresario en todas las etapas del proceso.

En segundo lugar, es imprescindible que las políticas públicas de inclusión laboral incorporen como problema a abordar la discriminación que sufren las personas con discapacidad en el ámbito educativo. Tengamos presente que -según el INDEC, una de cada tres PCD (33%) no ha accedido al umbral mínimo de educación, cuando esa proporción es del 10% para la población total. Sólo el 17,8% de las PCD terminaron sus estudios secundarios versus el 37,1% para la población total. El 9% de las PCD no saben leer o escribir versus el 2% para la población total. Y el porcentaje de analfabetismo es particularmente alto entre quienes pudieran ingresar al mercado laboral: 20,9% entre PCD de 15 a 29 años versus 0,8% para la población total (INDEC, 2005). Asimismo, un estudio que llevó a cabo Silvia Coriat sobre educación inclusiva y accesibilidad en Argentina encontró que los padres y madres encontraban grandes dificultades para inscribir a sus hijos e hijas con discapacidad motriz, sin compromiso cognitivo o intelectual, en escuelas comunes (Coriat, 2005). Esto explica que los niños, niñas y jóvenes con discapacidad llegan a su edad laboral sin contar con los recursos necesarios para adquirir o conservar un trabajo (Joly, 2008). Por ello, abordar la

situación educativa y formativa (y sus dificultades) de las personas con discapacidad es un tema central que debe considerarse en las políticas públicas. Finalmente, también puede ocurrir que la persona con discapacidad llegue culturalmente formada para el trabajo, y con las competencias necesarias, pero que la falta de accesibilidad (en el espacio urbano y en el entorno laboral) le impida llegar y desempeñarse en su espacio laboral. Esto es así porque –a pesar de reclamos por accesibilidad-, aún no prevalece la noción de que el entorno deba adecuarse a las y los trabajadores. Aún prevalece la noción de que la igualdad de oportunidades “pasa por brindar la oportunidad de postularse a un empleo, pero sin crear las condiciones laborales para que la persona concreta pueda realizar la tarea que dicho empleo demandará. La falencia sería del trabajador y no del empleador” (Joly, 2008, pág. 6).

La legislación más avanzada en accesibilidad introduce el concepto de “ajustes razonables”, pero su definición, esencialmente económica, deja su implementación a criterio de las empresas, que conciben todo “ajuste” como una inversión extra, “costosa” (Joly, 2008). Es importante también recuperar el interrogante que Eduardo Joly plantea sobre el rol del Estado a la hora de cumplir con los cupos laborales que estipulan sus leyes. Él entiende que si se cumpliera con el cupo, el Estado “pondría en evidencia la capacidad de las PCD de realizar una función productiva y así avalaría la extensión de sus reclamos a los demás sectores de la economía”, y por lo tanto no lo cumple para “cumplir con el sistema” (Joly, 2008, pág. 7). Quizás esta problematización de la conducta del Estado pueda abordarse en futuras investigaciones, como una hipótesis para explicar la situación de exclusión laboral de las personas con discapacidad.

## Bibliografía

- Bueno, Cayo Pérez, y Alberto Andreu. Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral. Madrid: CERMI, 2009.
- Comisión nacional asesora para la integración de personas con discapacidad. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Primer Informe. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2010.
- Coriat, Silvia. Educación Inclusiva y Accesibilidad en Argentina. Buenos Aires: Fundación Rumbos, 2005.
- Fernández, María Esther. «Discapacidad y trabajo.» En *Personas con discapacidad: su abordaje desde miradas convergentes*, de Silvia Necchi, Marta Suter y Gaviglio Andrea (comps.), 123-160. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2014.
- Ferrante, Carolina. «Algunas reflexiones sobre la situación de discapacidad en la Argentina en la actualidad.» IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2007.
- Guerrero Albarracín, Anyela Maria (comp.). Política pública de trabajo decente y digno. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014.
- INDEC. La población con discapacidad en la Argentina, Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad. Buenos Aires: INDEC, 2005, 120-135.
- International Disability Rights Monitor. «Monitoreo internacional de los derechos de las personas con discapacidad. Informe regional de las Américas.» Chicago, 2004.
- Joly, Eduardo. «Por el derecho a ser explotados.» *Discapacidad y empleo*, n° 112 (2008).
- Lo Vuolo, Rubén, Laura Pautassi, y Corina Rodríguez. La pobreza... de la política contra la pobreza. Buenos Aires: CIEPP, 1999.
- Mareño Sempertegui, Mauricio. «Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario.» *Trabajo y Sociedad*, n° 25 (2015): 405-442.
- Ministerio de Producción y Trabajo. Ministerio de Producción y Trabajo. 21 de diciembre de 2018. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/formacionycapacitacion>.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Cuadernillo II: Personas con Discapacidad y Empleo. Secretaría de Empleo, Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011.

- Neffa, Julio, Brenda Brown, y Emiliano López. «Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad.» Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo (CEIL), n° 10 (2012).
- O'Reilly, Arthur. El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2007.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica. Madrid: Secretaría General de la OISS, 2014.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica. Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014.
- Organización Internacional del Trabajo. La OIT lanza el primer informe global sobre discriminación en el trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2003.
- Organización Internacional del Trabajo. Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación. Directrices. Ginebra: Irish Aid, 2014.
- Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial. Informe mundial sobre la discapacidad. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2011.
- REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC . INFORME ALTERNATIVO SOBRE LA SITUACION DE LA DISCAPACIDAD EN ARGENTINA – 2008/2012. Ginebra: Comité de los derechos de las personas con discapacidad, 2012.
- REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC. «Informe Alternativo. SITUACION DE LA DISCAPACIDAD EN ARGENTINA – 2008/2012.» Buenos Aires, 2012.
- Rodríguez Enríquez, Corina, y María Fernanda Reyes. La política social en la Argentina postconvertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo. Buenos Aires: CIEPP, 2006.
- Samaniego, Pilar. Aproximación a la Realidad de las Personas con Discapacidad en Latinoamérica. Madrid: CERMI, 2006.
- Sheppard, Colleen. Multiple Discrimination in the World of Work. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2011.
- Stang Alva, María Fernanda. Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.



# Administración en Perspectiva de Género: un cambio desde el lenguaje

Lucrecia Boland  
Fernanda Daniela Carro

## La iniciativa

Publicamos la primera edición del manual *Funciones de la Administración. Teoría y Práctica* en el año 2007. Es un libro que pensamos y escribimos con la intención de facilitar la comprensión de las nociones básicas de la Administración para un público no iniciado en esta disciplina. Nos proponíamos dar respuesta a la necesidad de una bibliografía centrada en las necesidades del primer año universitario, ayudando a compensar las diferencias iniciales de conocimientos con las que se ingresa a los estudios superiores. El libro comenzó a amalgamar así, nuestras necesidades pedagógicas e inquietudes docentes, cómo enseñar Administración, resolver las dificultades con las que nos encontrábamos en la práctica, ante una bibliografía atomizada y mayormente extranjera y, por otro lado, atender las necesidades del estudiantado, disponer de un recurso adaptado que facilitara la comprensión de conceptos fundamentales de la Administración en un código situado. El libro se constituye materialmente a partir de un conjunto de fichas de cátedra que se fueron escribiendo a la luz de las necesidades del dictado de una asignatura de primer año. Si bien reconocemos que la modalidad de fichas de cátedra tiene algunas limitaciones, por ejemplo, exime de la tarea de resumir capítulos de libros, de vincularse estrechamente con la bibliografía, recortando citas descontextualizadas con una finalidad didáctica, consideramos que el material así presentado brinda una solución para este tipo de cursos, más orientados a la experiencia vivencial y práctica, que a la asimilación de abundante contenido teórico, con el énfasis puesto en la problemática del inicio de una carrera universitaria. En el año 2008, realizamos una nueva edición, ampliada y revisada, que permaneció sin variaciones durante una década a través de varias reimpresiones. En el año 2017, nuevas ideas empezaban a movilizarnos y decidimos revisar el manual desde una perspectiva organizacional más amplia, dado que, ya sea por defecto o facilidad, el ejemplo de referencia casi siempre era la empresa privada. Surge entonces la incorporación de un capítulo especial para organizaciones públicas y otro para empresas recuperadas, así como la revisión en general de los ejemplos enunciados en los distintos capítulos. Este fue el primer cambio epistemológico que nos estaba atravesando, porque solapado con la publicación de esta nueva edición, nos persuadimos de que ya nos había traspasado una nueva idea, un sentir que germinó lentamente pero que emergió con esa fuerza de lo irreversible, y decidimos rever y escribir el manual desde una perspectiva de género.

A partir de nuestras vivencias, de nuestra experiencia participante en organizaciones públicas, universidad y escuela media, de la creciente visibilización de las cuestiones de género a partir de las capacitaciones institucionales por la Ley

Micaela<sup>1</sup>, la reciente conformación en nuestra universidad del Protocolo de Actuación en situaciones de discriminación y/o violencia de género<sup>2</sup>, el reconocimiento a través de resoluciones institucionales sobre lenguaje inclusivo<sup>3</sup>, fue cambiando nuestra mirada, nuestros enfoques, nuestro sentir y reflexión sobre el lenguaje y de la necesidad de nombrar, de nombrar para que algo o alguien pueda existir. En este transitar, se sucedieron debates en nuestro equipo de trabajo, con otras personas de las organizaciones que somos parte, así como introspectivamente con nosotras mismas, acuerdos y desacuerdos, y la certeza de que algo definitivamente había cambiado en nuestra mirada. Comenzamos escribiendo en el marco de la perspectiva de género nuestros diseños curriculares, pasamos a hacerlo en nuestras comunicaciones, formales e informales, hasta decantar en este proyecto de reescribir el libro. La ponencia tiene como finalidad recuperar nuestras reflexiones, las dificultades que fueron surgiendo y las nuevas preguntas y desafíos que se nos abrieron en este ejercicio de reescribir el manual.

### **Por qué sí lenguaje inclusivo**

El lenguaje verbal es un sistema de comunicación simbólico, que si bien no es el único que el ser humano dispone o ha creado, es la base para la realización y materialización del pensamiento, las emociones y el comportamiento. Asimismo, el lenguaje es dinámico, cambia y se adecua a las necesidades de las personas que lo utilizan, lo que la sociedad valora, como corolario de lo anterior, aquello que no es nombrado, invisibilizado por el lenguaje, no existe. El lenguaje es performativo, crea realidades, las palabras involucran un significante, influyen, instituyen sentidos y percepciones.

El lenguaje sexista o androcéntrico, desde su aparente neutralidad y a su vez, fortalecido por el discurso de los usos y costumbres, neutraliza, esconde y subordina el lugar de la mujer, así como tampoco da existencia a la diversidad que no puede reducirse a la expresión binaria masculino-femenino. *Si así está bien, para que lo vamos a cambiar*, fórmula que reza el discurso hegemónico, que incluso busca ridiculizar las expresiones inclusivas alternativas para reafirmar su no necesidad, banalizar la potencia creadora y deconstructiva del lenguaje y negar los intereses que subyacen a una u otra forma de nombrar. En orden con el statu quo, el uso hegemónico del lenguaje procura naturalizar su supuesta neutralidad, criticando las cuestiones ideológicas que las fórmulas inclusivas representan. En este aspecto, es importante resaltar que cualquier uso del lenguaje involucra una cuestión ideológica. Se debe comprender que *“por el contrario, no utilizar un lenguaje inclusivo con perspectiva de género también es una posición ética y política que implica: a) no reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros; b) no darle importancia a las situaciones de discriminación y desigualdad que estas relaciones de poder producen; c) reconocer las relaciones de*

---

<sup>1</sup> Ley Micaela Nro. 27.499/19 de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado.

<sup>2</sup> Protocolo de actuación en situaciones de discriminación y/o violencia de género, Res. CSU 497/19; Expte. 1948/ 2019.

<sup>3</sup> Resolución CSU 189/20 en su artículo 1º resuelve aceptar como válidas las expresiones que supongan usos inclusivos y no sexistas de la lengua en las producciones escritas y orales realizadas por integrantes de los distintos estamentos de la Universidad Nacional de Sur, tanto en las producciones académicas como en la comunicación institucional, administrativa y de gestión; Resolución CEMS Nro. 66/19 por la que se acepta el uso del lenguaje inclusivo o no sexista en el ámbito de las Escuelas Preuniversitarias de la UNS.

*poder que se dan entre los géneros y estar de acuerdo con ellas y con las situaciones de discriminación y desigualdad que producen.*”<sup>4</sup>

¿Qué es ser contemporáneo? nos interpela Agamben<sup>5</sup>, de quiénes y de qué somos contemporáneos: *“Pertenece realmente a su tiempo, es verdaderamente contemporáneo, aquel que no coincide perfectamente con éste ni se adecua a sus pretensiones y es, por ende, en ese sentido, inactual; pero, justamente por eso, a partir de ese alejamiento y ese anacronismo, es más capaz que los otros de percibir y aprehender su tiempo.”* Nos resulta de valor recuperar sus palabras para convocar a otras formas de leer lo que sucede, y para “leer” esa realidad, el lenguaje es nuestra estructura de acceso. Explica Agamben que quienes coinciden de una manera excesiva con su época, justamente por esa razón, no consiguen verla.

*“La perspectiva de género no empieza ni se agota en el lenguaje, sino que la antecede”*<sup>6</sup>. Partimos de la definición de perspectiva de género como la categoría analítica que surgió para explicar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, poniendo el énfasis en la noción de multiplicidad de identidades. Lo femenino y lo masculino se conforman a partir de una relación mutua, cultural e histórica. El género es una categoría transdisciplinaria que desarrolla un enfoque globalizador y remite a los rasgos y las funciones psicológicas y socioculturales que se atribuyen a cada uno de los sexos, en cada momento histórico y social. Estas elaboraciones históricas de los géneros son sistemas de poder, con un discurso hegemónico, y pueden dar cuenta de la existencia de los conflictos sociales. Esta categoría rompe con la noción de lo natural. Lo femenino y lo masculino no se refieren al sexo de las personas sino a las conductas consideradas femeninas o masculinas.<sup>7</sup>

## **Reflexiones en el trayecto**

Un aspecto fundamental en el análisis de cualquier enfoque sobre qué es la Administración, es la perspectiva epistemológica desde la cual se enuncia, porque siendo una actividad humana, necesariamente tiene una dimensión política que no se debiera soslayar, invisibilizar o asumir como neutra. ¿Qué significa que tiene una dimensión política? Que constituye una estructura conceptual desde la cual pensamos modos de relación social, que está atravesada por valores, que no es neutra desde el punto de vista de los intereses de quienes llevan a cabo la acción de administrar.

Explica Adela Cortina que *“(...) la economía no es moralmente neutral, como no lo es ninguna de las actividades humanas que tienen incidencia social, porque todas ellas tienen un sentido social que deben satisfacer, unas metas por las que cobran legitimidad social, y desde ellas es posible descubrir valores y principios peculiares”*<sup>8</sup>. En este orden, la Administración como actividad humana no está desprovista de valores, y en virtud de su incidencia social, es que adquiere relevancia la responsabilidad por las decisiones que involucra. Siguiendo la lógica de la autora, entendemos que la socialización de un lenguaje inclusivo, la perspectiva de género empieza a sedimentar

---

4 Salas, Manuela, Buedo, Paula y Prieto, Eugenia (2019). Cómo incluir la perspectiva de género desde el lenguaje. Bahía Blanca: EDIUNS, p. 5-6.

5 Agamben, Giorgio. “Paradoja del tiempo que se escabulle, ¿Qué es ser contemporáneo?”, Clarín, Buenos Aires, 21 de marzo de 2009.

6 Salas, Manuela, Buedo, Paula y Prieto, Eugenia (2019). Cómo incluir la perspectiva de género desde el lenguaje. Bahía Blanca: EDIUNS, p. 6.

7 Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones, INAM, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2018.

8 Cortina, A., Ética aplicada y democracia radical. España: Tecnos, 2008, p. 265.

un cambio sin retroceso, en un contexto donde la conciencia moral de la sociedad avanzó y resulta irreversible.<sup>9</sup>

La administración es una actividad humana con efectos simbólicos y materiales en la vida de las personas, de allí la importancia de su dimensión política. En este marco, por ejemplo, de la relectura de los capítulos, aparecieron otras palabras que inquietan en las definiciones y que entendemos deben ponerse en discusión en la práctica del aula, por ejemplo: agente, superior, inferior, subordinado, recursos humanos. Las modalidades que toman las interacciones sociales en determinados contextos sociohistóricos son centrales para explicar cuál es una forma “normal” de nombrar. Por su parte, la normalización es solidaria de la naturalización. *“La naturalización es una operación que omite el proceso social de producción de las características con que se nos presenta un sujeto (un hombre, una mujer, una trabajadora) le asigna a este rasgos y capacidades que son considerados como si fuesen intrínsecos y pretende que transite por un único desarrollo, ya sea de sus conocimientos, de sus intereses, de sus motivaciones, etc.”*.<sup>10</sup>

En aspectos operativos, cuando se empieza a revisar y querer adaptar a una perspectiva más inclusiva, no sólo se trata de modificar el denominado género de una palabra, sino que implica, al menos en principio la revisión del párrafo; también advertimos la necesidad de revisar los cuadros, esquemas y gráficos que lucen masculinizados en la edición actual. Al revisar las actividades prácticas que forman parte del manual y al escrutarlas con nuestros nuevos lentes, encontramos que en general, en el formato de caso con el cual trabajamos, en su mayoría “los socios”, “los dueños”, “los directivos”, “los accionistas” y hasta “los empleados”, son varones.

En una primera etapa nos enfocamos en hacer visible lo femenino y a cada palabra en masculino le agregamos la barra y los típicos las/los, os/as, etc. En un segundo momento sentimos que reducir el cambio a agregar “/as”, además de hacer más compleja la lectura, aparecía como una estrategia pobre para reivindicar lo femenino. A partir de esa reflexión nos permitimos usar los trabajadores/las trabajadoras (incluso frases que pueden ponerse de ejemplos); este formato nos pareció más cómodo para leer.

Otra cuestión que se debatió en el grupo es la de usar o no el “todes” por ejemplo; hubo resistencia por parte del grupo a reemplazar lo femenino y lo masculino por el inclusivo finalizado en “e”. El argumento es que, ya que al fin hablamos destacando el femenino, parece un volver a empezar, si lo reemplazamos por lo que sería el integrador de todo género “e”. Por otro lado, entendemos que es muy complicado de leer si nombramos todos, todas y todes, siguiendo en nuestro ejemplo.

No obstante, al proponernos hacer del material un texto más inclusivo, entendemos que seguimos dejando fuera a personas que no se sienten identificadas con esta clasificación binaria. A partir de allí, volvimos a revisar atendiendo esta doble condición, que diera espacio a un texto contemplativo de la diversidad de géneros y a su vez que sea de lectura sencilla.

Hablando de incluir, al prestar atención a cada palabra, despiertan inquietud, algunas que no necesariamente son puestas en cuestión como, consumidor-consumidora, empleado-empleada, compradoras- compradores, como si no hubiera una persona integrada por otras dimensiones y que también es consumidora, empleada, compradora.

---

<sup>9</sup> Ver Cortina, A., “Ética de la empresa: sin ética no hay negocio” (capítulo 17) en: *Ética aplicada y democracia radical*. España: Tecnos, 2008, pp. 263-284.

<sup>10</sup> Terigi, Claudia (2014). “Discurso normativo y prácticas normalizadoras en el sistema educativo” Clase 6, Seminario II. Especialización “Psicoanálisis y prácticas socioeducativas” FLACSO Argentina, p. 7.

De acuerdo con Diker<sup>11</sup>, nos preguntamos ¿cómo romper la trampa que nos tienden las palabras? ¿cómo poner palabras sin instalar al mismo tiempo una norma?

Por ser un manual de recopilación de textos de referencias autorales reconocidas, hay muchas definiciones y conceptos que ya vienen escritas en masculino. Nosotras pensamos en la posibilidad de intervenir estas definiciones. Estuvimos investigando cómo hacer para intervenir o bien dejar estas definiciones ya que valoramos los aportes pero, en definitiva, también empezamos a pensar en desarrollar nuestras propias definiciones, ya que tenemos posturas diferentes y por qué no volcarlas en nuevas conceptualizaciones, desarrollos propios aún sobre la base de las definiciones anteriores, o quizás recreándolas o bien construyendo una nueva definición más acorde a este tiempo, a esta región y a nuestra propia concepción de administración más inclusiva no solo con relación al género sino también a infinidad de otras cuestiones. Nos propusimos de este modo, deconstruir aquellas definiciones basales de la disciplina, qué es la Administración, qué son las organizaciones, qué es una empresa, qué entendemos por recursos, entre algunos ejemplos.

Dice Perla Zelmanovich<sup>12</sup>, cuando leemos con alguna herramienta teórica nuestra práctica, la teoría sola puede encerrarse sobre sí misma y la práctica sola puede quedar despojada en una nebulosa sin poder ser nombrada. Se trata de teorizar los efectos de la práctica, aquello que genera, en este ejercicio, la teoría también es conmovida a partir del uso que cada quien le da con su manera de leer.

Otra cosa que no hemos investigado en profundidad y que tiene que ver con la forma de usar el lenguaje, es la traducción. El estudio del pensamiento en Administración está signado por las traducciones, este hecho es necesario transparentarlo. Entendemos que estudiar el devenir histórico del pensamiento en Administración adquiere relevancia práctica dado que las distintas teorías, enfoques y escuelas que conforman la disciplina han surgido oportunamente para resolver las problemáticas de las organizaciones de su época. Sin embargo, esta necesaria referencia histórica, muchas veces es soslayada cuando se analiza y sugiere la aplicación de cada enfoque, o bien, son objeto de críticas extemporáneas. Por otro lado, a nivel académico, podemos decir que existe un escaso debate epistemológico en torno a las diferentes posturas, se trata de recortes no contextualizados de las principales obras, donde la neutralidad se asume como premisa.<sup>13</sup>

El discurso de la cultura hegemónica produce significantes funcionales a su lógica de control social, y profesionales de diferentes ámbitos y dispositivos como escuelas, universidades, organizaciones públicas y privadas toman ese discurso acríticamente y lo transforman en realidad. Esto es así, porque la inserción en el discurso de la cultura dominante, en el discurso amo, en términos de Lacan<sup>14</sup>, des – inserta de un vínculo que incluya la subjetividad y lo específico del discurso propio.

En este sentido, entendemos fundamental recuperar la dimensión política de la Administración, revisar en cada enfoque su postura epistemológica, identificar las ideologías que atraviesan cada aporte, contenidos que nos sirven para pensar cómo

---

<sup>11</sup> Dicker, G. ¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?, Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, biblioteca Nacional, 2009, p. 46.

<sup>12</sup> Zelmanovich, Perla, su comunicación fecha 4/6/2020 en cartelera de la Especialización en Psicoanálisis y Prácticas Socioeducativas (FLACSO).

<sup>13</sup> Carro, Fernanda y Caló Agustina (2012). “La Administración Científica de Frederick W. Taylor: una lectura contextualizada”. Disponible en SEDICI (UNLP): <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30887>.

<sup>14</sup> Zelmanovich, P. (2010) “Leer el lazo con la teoría de los cuatro discursos. Una herramienta de trabajo” Clase 6, Módulo 2, Diploma Superior “Psicoanálisis y prácticas socioeducativas” FLACSO, Argentina, p.6.

hacer una administración en consonancia con la hora histórica que vivimos y la calidad de sociedad a la que aspiramos.<sup>15</sup>

## Algunas conclusiones

Desde hacen ya algunos años, orienta nuestra práctica la exploración permanente y la apertura de nuestro trabajo a diferentes marcos teóricos. Así, nos hemos animado a leer la disciplina que nos convoca como grupo, la Administración, desde distintos enfoques provistos por otras disciplinas/ciencias. Nos hemos puesto los lentes de la Historia, de la Filosofía, de la Sociología, el Psicoanálisis, para pensar en temas de Administración. A partir del entrecruzamiento de diferentes marcos teóricos, surgen algunas respuestas y más y más preguntas que nos orientan hacia nuevas experiencias y exploraciones. Este manual, este texto que ahora revisamos, surgió para incluir a estudiantes de primer año de la universidad que no la tienen tan fácil y que necesitan un código para entender cómo es la cosa en los estudios “superiores”. En una edición intermedia, también nos animamos a incluir temas poco referenciados en bibliografía específica de Administración como es el caso de las empresas recuperadas por sus trabajadoras y trabajadores.

La iniciativa que presentamos en esta ponencia trata de lo que consideramos para nuestro grupo, un paso hacia adelante al proponernos adecuar el texto a un lenguaje inclusivo, para que sentir que se me nombra, se te nombra, se nos nombra, sea la norma. En este sentido, adherimos a palabras de Zelmanovich con relación a la cual nos posicionamos, que no supone un punto de llegada preciso sino *“una hipótesis de trabajo abierta a la revisión, reubicación, reorientación, a partir de los efectos que vamos leyendo, para reabrirse cada vez que resulte necesario.”*<sup>16</sup>

Entendemos que esta iniciativa se convierte en una experiencia rica en espacios de conversación y debate en la que se yuxtaponen diferentes posiciones de quienes integramos el grupo de trabajo; experiencia que nos implica y nos llama a celebrar acuerdos y también desacuerdos.

Encontramos satisfacción en este recorrido porque convierte nuestras miradas, *“hemos pasado a otra cosa”*.

## Anexo

La siguiente tabla recupera algunas de las adecuaciones realizadas

| Palabra/grupo de palabras anteriores                       | Palabra/grupo de palabras sugeridas                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Empresario/empresaria                                      | Titulares de empresas, persona empresaria, la empresa                                                                                                                                                                                              |
| Personal/trabajadores/trabajadoras/<br>empleados/empleadas | Personas que trabajan                                                                                                                                                                                                                              |
| Individuo/hombres/mujeres                                  | Persona/as, seres humanos                                                                                                                                                                                                                          |
| Autores/autoras                                            | Investigación, teorías, bibliografía, estudios, textos, referencias<br>autorales                                                                                                                                                                   |
| Miembros                                                   | Participantes, integrantes, quienes integran                                                                                                                                                                                                       |
| Clientes                                                   | Clientela, personas destinatarias de bienes y servicios                                                                                                                                                                                            |
| Gerente/director/administrador                             | La gerencia, la dirigencia, la dirección, el trabajo directivo, la<br>función directiva, la administración superior, la autoridad superior, la<br>administración central, la persona que dirige, la persona que<br>administra, quienes administran |

<sup>15</sup> Ver Bagú, Sergio, “Prefacio a la edición castellana” en: MAYO, Elton (1972). *Problemas humanos de una civilización industrial*. 2ª edición en castellano. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

<sup>16</sup> Zelmanovich, Perla (2013). Las paradojas de la inclusión en la escuela media a partir de una lectura de la posición de los docentes en el vínculo educativo. Aportes del psicoanálisis a la investigación del malestar en las prácticas socio- educativas. Tesis de Doctorado no publicada, Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos aires, Argentina, p. 2.

|                                                         |                                                                          |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Consumidor/consumidora                                  | Persona que consume, persona consumidora, quienes consumen               |
| Vendedor/vendedora                                      | Fuerza de ventas, equipos de ventas, quienes venden                      |
| Intermediario/intermediaria                             | La intermediación, empresas- organizaciones intermediarias               |
| Privados/privadas                                       | particulares                                                             |
| Socios/socias                                           | Integrantes de la sociedad                                               |
| Proveedor/proveedora                                    | Empresa proveedora/aprovisionamiento                                     |
| Confianza en sí mismo/en sí misma                       | autoconfianza                                                            |
| Dueños/dueñas                                           | Personas propietarias                                                    |
| Competidores/competidoras                               | Competencia/empresas competidoras/ organizaciones con las que se compete |
| Todos/todas                                             | Totalidad (de participantes, integrantes, etc.)                          |
| Influencia de los youtubers/influencia de los youtubers | Influencia de youtubers                                                  |
| Los y las estudiantes                                   | Comunidad estudiantil/comunidad de estudiantes                           |
| Competidores directos                                   | Empresas/organizaciones competidoras directas                            |
| Competidores potenciales                                | Empresas/organizaciones potencialmente competidoras                      |
| Compradores                                             | Personas que compran/quienes compran                                     |
| Pueden ser considerados/consideradas                    | Pueden considerarse                                                      |
| Se ven enfrentados/se ven enfrentadas                   | Se enfrentan                                                             |
| Decididor/decididora                                    | Persona que decide/quien decide                                          |
| Actores                                                 | Fuerzas                                                                  |

## Bibliografía

- Agamben, Giorgio. “Paradoja del tiempo que se escabulle, ¿Qué es ser contemporáneo?”, *Clarín*, Buenos Aires, 21 de marzo de 2009.
- Argentina Inclusiva. Guía de términos y conceptos sobre diversidad desde la perspectiva de derechos. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2015.
- Bagú, Sergio, “Prefacio a la edición castellana” en: Mayo, Elton (1972). *Problemas humanos de una civilización industrial*. 2º edición en castellano. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Carro, Fernanda y Caló Agustina (2012). “La Administración Científica de Frederick W. Taylor: una lectura contextualizada”. Disponible en SEDICI (UNLP): <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30887>
- Cortina, A., “Ética de la empresa: sin ética no hay negocio” (capítulo 17) en: *Ética aplicada y democracia radical*. España: Tecnos, 2008.
- Dicker, G. (2009). “¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?”. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, Biblioteca Nacional.
- INAM, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2018. Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones.
- Meana Suárez, Teresa (2002). *Porque las palabras no se las lleva el viento... por un uso no sexista de la lengua*. Ayuntamiento de Quart de Poblet.
- Manual pedagógico sobre el uso del lenguaje inclusivo y no sexista (2018). Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados.
- Salas, Manuela, Buedo, Paula y Prieto, Eugenia (2019). *Cómo incluir la perspectiva de género*





# **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?**

Liliana Buchner

## **Introducción**

A pesar del masivo ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo, su mayor nivel educacional y el significativo aporte que ellas realizan a la manutención de sus familias y el desarrollo de sus países, aún persisten fuertes patrones de desigualdad de género en el trabajo en América Latina y el Caribe. Esta afirmación contrasta con los ODS planteados en la agenda 2030.

La OCDE manifiesta que el acceso de las mujeres al mercado laboral tiene barreras estructurales, legales y sociales; un desequilibrio entre lo laboral y lo personal que dificulta su participación activa; y un desestimulo político para que éstas puedan dirigir organizaciones públicas. Los países en la región no pueden permitirse perder terreno en la agenda de la igualdad de género. Los gobiernos deberían esforzarse más que nunca en seguir impulsando políticas destinadas a cerrar la brecha.

La brecha de género en el empleo público: ¿qué frena el avance de la mujer? ¿Existen evidencias empíricas, en los últimos años, que fundamenten el crecimiento de la participación o empoderamiento de la mujer en los puestos claves de la Administración Pública Nacional?

Según un informe de la OCDE, se promociona a muy pocas mujeres a espacios de alto nivel en el gobierno o puestos con funciones de toma de decisiones en el sector público. Es imprescindible apoyar e impulsar el compromiso político con las políticas de igualdad de género del servicio civil mediante la participación de políticos y parlamentarios en la discusión y promoción de la legislación y las políticas de igualdad de género del servicio civil, así como su contribución a la buena gobernanza

Hoy se nos plantea un desafío futuro: el teletrabajo, la administración virtual, como reacción de supervivencia organizativa, tanto en el sector público como privado. El dilema es como abordar el tema. En la Administración Pública se debe avanzar en una reglamentación que incluya consideraciones sobre género en el funcionamiento de las organizaciones y una inversión con perspectiva de género, para abordar la nueva normalidad. El uso de las nuevas tecnologías a través de la inteligencia artificial y los nuevos algoritmos deben acompañar el camino de la innovación pública.

La propuesta es contribuir a la disponibilidad de datos y estadísticas específicos de género para facilitar el análisis y la identificación de brechas de igualdad de género

en la APN, y su evolución en los últimos años. Por otro lado, identificar indicadores de impacto y desafíos frente a la disrupción del teletrabajo.

En los estudios de igualdad de género, uno de los principales temas de debate es la participación de la mujer dentro de los puestos jerárquicos de los gobiernos.

En primer lugar, se presenta brevemente la situación actual de la mujer en la vida laboral en América Latina y el Caribe, a partir de información obtenida de estudios de distintas organizaciones y la relevancia actual del cumplimiento de la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible.

Seguidamente, se expone la situación de Argentina y la equidad de género, las mujeres enfrentan mayores obstáculos para insertarse en el mercado laboral. En tercer lugar, se muestra la brecha de género en el empleo del sector público dado que, la participación de la mujer en las instituciones de gobierno es fundamental ya que implica que éstas formen parte del diseño e implementación de las políticas públicas. Se realiza una descripción de los tres niveles de actuación de la mujer dentro del empleo público: Nivel de Conducción Político, Nivel Burocrático o Alta Dirección Pública (ADP) y Nivel Administrativo-Operativo. Se desagrega la información ocupacional disponible por los distintos niveles. Esta apertura nos permite conocer el acceso y el rol de la mujer, captando no solo los casos en cada uno de los estratos sino también las diferencias salariales. En cuarto lugar, se presenta una sección sobre Género y Teletrabajo, la nueva normalidad. El teletrabajo en este contexto de pandemia mundial ha sido una gran herramienta para que muchos trabajadores siguieran desarrollando sus actividades. ¿Qué beneficios y dificultades se le presentan tanto al trabajador como al empleador? ¿Puede ser considerado el Teletrabajo una buena práctica de gestión del empleo? ¿Resultara beneficioso para la mujer? Se intentan responder todos estos interrogantes. Finalmente, las conclusiones y las referencias bibliográficas.

## **Desigualdad de género en el trabajo en América Latina y el Caribe**

En esta sección se presenta brevemente la situación actual de la mujer en la vida laboral a partir de información obtenida de estudios de distintas organizaciones y la relevancia actual del cumplimiento de la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible.

En 2015 los líderes mundiales adoptaron una nueva agenda de desarrollo sostenible. Para alcanzar las metas y los objetivos planteados para el año 2030, todos tienen que hacer su parte: los gobiernos, el sector privado, la sociedad. En referencia a esto, entre los objetivos de desarrollo sostenible, el (5.) IGUALDAD DE GÉNERO, Meta 5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de las oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública.

La OIT indica que el acceso de las mujeres a actividades remuneradas es esencial para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, la reducción de las brechas de género en el mercado laboral es crucial para el crecimiento, la igualdad y la disminución de la pobreza en la región. La discriminación basada en género atenta contra los principios y derechos fundamentales del trabajo, los derechos humanos y la justicia social. Debilita el crecimiento económico y el óptimo funcionamiento de las empresas y los mercados de trabajo.

Según el BID, el debate de políticas públicas sobre igualdad de género no siempre se basa en evidencia empírica sólida. Además, la mayoría de los estudios empíricos sobre las brechas de género se centran en los países desarrollados. Menos estudios evalúan las brechas de género en los países en desarrollo y en otras áreas relevantes.

Según la OCDE, la diversidad de género en órganos de toma de decisiones es crucial, dado que estos crean las reglas que afectan los derechos y opciones de vida de las personas y garantiza una perspectiva equilibrada con enfoque inclusivo para la formulación de políticas y la prestación de servicios.

Para empoderar a las mujeres y aprovechar plenamente sus habilidades en la economía global se necesita:

1. Mejorar nuestras instituciones públicas para asegurar que tengan sólidos mecanismos de rendición de cuentas.
2. Crear roles claramente definidos para la implementación de un programa de igualdad de género
3. Desglosar los datos de género a fin de medir los avances en materia de igualdad.

Parte del problema general en el estudio de las brechas de género es que la evidencia empírica es limitada debido a la escasez de datos relevantes. Sin embargo, los análisis empíricos y los nuevos conjuntos de datos han estado surgiendo lentamente durante la última década y proporcionan información muy necesaria sobre el tema.

El documento del 2020 de la OCDE, tiene como fuente de datos encuestas de población activa, para unificar metodologías con otros países de la región, en especial los datos de sexo.

Para cumplir con los objetivos propuestos, la OCDE monitorea el progreso realizado por los gobiernos para promover la igualdad de género tanto en los países miembros como a los no pertenecientes a la OCDE y promueve buenas prácticas basadas en herramientas analíticas y datos confiables. Proporciona un KIT DE HERRAMIENTAS BASICAS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA EQUIDAD DE GENERO que permite comparar indicadores y buenas prácticas en uso en numerosos países. Las herramientas ayudan a los gobiernos a evaluar las fortalezas y debilidades de sus políticas de género, lo que a su vez ayudará a los formuladores de políticas a establecer prioridades de mejora.

Entre algunas conclusiones del G20, donde se debatieron temas pendientes en lo que hace a la igualdad de género, se mencionó que el empoderamiento de la mujer es clave, la igualdad de la mujer supone progreso para todos. El talento femenino es un tercio de la fuerza laboral internacional, si se pudiera revertir esa cifra, se produciría un fuerte crecimiento económico.

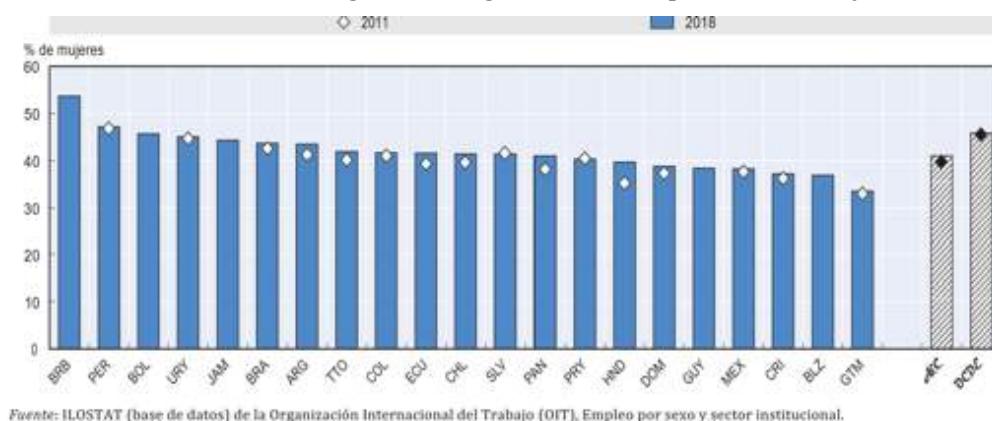
Es importante contar con varias fuentes de información para afrontar los retos que se presentan y aportar a las mediciones de avances en la materia.

En alineación con el plan estratégico de ONU mujeres 2018-2021 ha propuesto intervenciones más efectivas para promover la integración de la perspectiva de género.

Las mujeres en la región luchan contra barreras explícitas e implícitas que permean sus esferas de acción privadas y públicas y limitan el desarrollo pleno de su potencial.

Según la OIT a partir de ILOSTAT en 2018 las mujeres representaron en promedio el 41,0% de la fuerza laboral total en ALC, mientras que el promedio en los países de la OCDE fue del 45,8%. En los últimos años ha disminuido la cantidad de mujeres en el mundo del trabajo: “entre 1995 y 2015, la tasa mundial de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo cayó del 52,4 al 49,6 por ciento. Las mujeres suelen estar relativamente infrarrepresentadas en las ocupaciones mejor remuneradas y más prestigiosas: solo ocupan una tercera parte de los empleos mejor pagados en los ámbitos empresarial, de la administración de justicia, salud, ciencias informáticas, gobierno y ciencia en la región. Las mujeres también están infrarrepresentadas en cargos altos de empresas que cotizan en bolsa en la región.

**Grafico 1: Igualdad de género en el empleo total 2011 y 2018**



¿Y las diferenciales salariales?, las brechas salariales de género en la región se han reducido, pero todavía persisten; las mujeres ganan US\$0,87 por cada dólar que ganan los hombres (Bando, 2019). La evidencia de dieciocho países en la región indica que, aunque la brecha salarial se ha reducido a lo largo del tiempo todavía fluctúa entre el 20% y el 30% de los salarios de las mujeres.

### Argentina y la equidad de género

En Argentina, la tasa de actividad femenina está estancada desde hace 15 años, siendo la masculina casi un 50% mayor a la femenina. Las mujeres enfrentan mayores obstáculos para insertarse en el mercado laboral, el nivel educativo que se les exige resulta superior al de los hombres, para igual puesto. Según el Instituto MCKINSEY Global si se lograra la paridad de género en países emergentes o en vías de desarrollo se daría un 26% de crecimiento en el PBI.

Según la OIT, si se analiza la brecha de género en las tasas de participación en la fuerza de trabajo, Argentina, Costa Rica, México y Guatemala muestran las más bajas de la región, siendo en Argentina la tasa de participación de las mujeres del 47,3% y la de los hombres, del 73,2%.

El BID realizó un estudio y comprobó que, si en Argentina se aumentara la productividad femenina en un 10%, el PBI per cápita se incrementaría en el largo plazo en un 18%.

A principios de 2016, Argentina inició el proceso de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-(ODS) a la realidad nacional. Se determinó que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales realizara una priorización de las metas de los ODS de acuerdo con los Objetivos y Prioridades del Gobierno Nacional, en particular.

En general, en el cono sur, la mayoría de los indicadores sobre la participación de la mujer, se basan en encuestas de población activa. En cambio, en el caso de Argentina se podrían analizar otras fuentes de información más dinámicas y completas, que permitirían responder con datos precisos a los indicadores p.a. 5.5.1. Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en ambas Cámaras del Congreso Nacional. Y 5.5.3. Proporción de mujeres en ocupaciones directivas del Objetivo 5, Igualdad de Género, mencionado.

## La brecha de género en el empleo del sector público

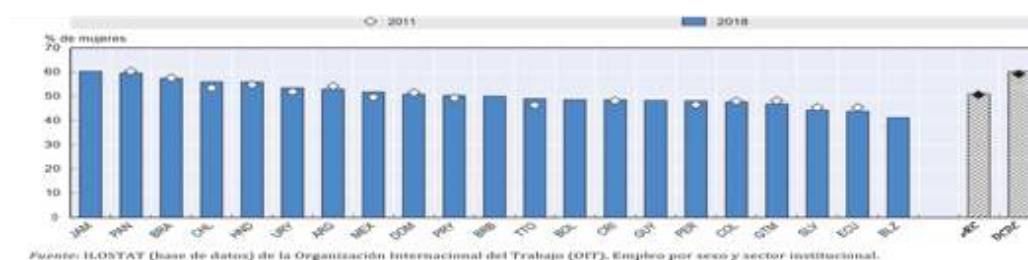
La participación de la mujer en las instituciones de gobierno es fundamental ya que implica que éstas formen parte del diseño e implementación de las políticas públicas. ¿Qué frena el avance de la mujer? ¿Existen evidencias empíricas, en los últimos años, que fundamenten el crecimiento de la participación o empoderamiento de la mujer en los puestos claves de la Administración Pública Nacional?

La OCDE manifiesta que el acceso de las mujeres al mercado laboral tiene barreras estructurales, legales y sociales; un desequilibrio entre lo laboral y lo personal que dificulta su participación activa; y un desestímulo político para que éstas puedan dirigir organizaciones públicas.

La Recomendación de la OCDE sobre “Igualdad de Género en la Vida Pública” establece un enfoque multidimensional para avanzar sobre la equidad de género como un “principio básico” de la gobernanza pública moderna, incluyendo la promoción de políticas que tengan en cuenta las cuestiones de género.

En el documento *Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2020*- el capítulo: *Igualdad de género en el empleo del sector público*, se refiere a crear igualdad de participación y oportunidades para las mujeres a fin de contribuir a la conformación de una fuerza laboral más representativa y diversa, y, de hecho, en muchos países se espera que el sector público sea un empleador modelo, liderando el camino y estableciendo estándares para la implementación de la igualdad de género y promoción de la diversidad

Gráfico 2: Igualdad de género en el empleo del sector público, 2011 y 2018



La metodología desarrollada por ONU Mujeres, el PNUD y la OCDE para datos de monitoreo del indicador de objetivo de desarrollo sostenible 5.c.11., que rastrea las asignaciones para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, contiene la siguiente lista de indicadores:

- ▶ Porcentaje de mujeres en el empleo del sector público
- ▶ Porcentaje de mujeres en el parlamento.
- ▶ Porcentaje de mujeres en cargos ministeriales.
- ▶ Porcentaje de empleo del gobierno central ocupado por mujeres por grupos ocupacionales, alta gerencia
- ▶ Porcentaje del empleo del gobierno central ocupado por mujeres por grupos ocupacionales, mandos intermedios
- ▶ Parte del empleo del gobierno central ocupado por mujeres por grupos ocupacionales, profesionales
- ▶ Porcentaje de mujeres de los jueces profesionales.
- ▶ Porcentaje de mujeres en los tribunales de primera instancia.

## **Género y Parlamento**

Según la Unión Interparlamentaria (UI, 2017), la presencia femenina tiene un incremento sostenido, pero lento. Manifiesta que el porcentaje de mujeres en los distintos parlamentos o congresos del mundo aumentó del 16,8% en 2006 al 23,3% en 2016.

Los datos que surgen de la información que suministra la OCDE la cuota femenina en los parlamentos de los países miembro era del 22,8% en el 2006, y que creció al 28,7% en el 2016. (Buchner, 2017). Para la ONU, actualmente sólo un 22% de los miembros de los parlamentos del mundo son mujeres, (ONU, 2017).

Las fuentes disponibles permiten, en el caso de Argentina, obtener diversos indicadores de género:

A nivel legislativo, actualmente el 41,6 % de la Cámara de Diputados de la Nación está compuesto por mujeres, mientras en el gobierno anterior era de 39%. Se trata de un progreso notable, si se tiene en cuenta que 1983 tan solo representaban el 3.9% del total. Desde que se estableció legalmente que al menos un 30% de los diputados y senadores sean mujeres, la representación de legisladoras creció exponencialmente, alcanzando participaciones cercanas al 40%.

A modo de ejemplo, en la Cámara de Diputados pasó del 6% en el año 1991 (año de la ley de cupo) al 28% en el 2007, luego al 37% en 2016 y 39% en 2017, Como ya se ha mencionado, la participación actual es de casi el 42%.

Con la ley de paridad de género, aprobada en 2017, y aplicada por primera vez en la última elección, se busca alcanzar los nueve puntos que restan para llegar a que la Cámara este dividida por partes iguales en cuestión de género.

Por su parte, la Cámara de Senadores tenía un 8% de mujeres, creciendo al 43% durante los años 2004 a 2007, disminuyendo al 42% en 2017 y ubicándose actualmente en el 39%.

En lo que refiere a normativa, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un cupo mínimo del 30% para ambos géneros. En el resto del país existen provincias que exigen un cupo femenino del 30% con mandato de posesión (Jujuy, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Santa Fé, Tucumán, Catamarca, La Rioja, San Juan, San Luis,

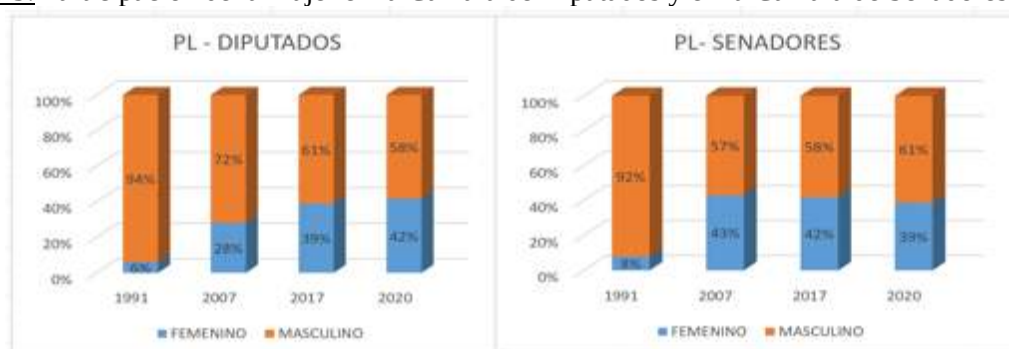
---

<sup>1</sup> Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030: 5. *IGUALDAD DE GÉNERO*, Meta 5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de las oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública.

Mendoza, La Pampa y Santa Cruz), otras que exigen paridad de género (Salta, Santiago del Estero, Córdoba, Buenos Aires, Neuquén y Río Negro). (Buchner, 2017).

Un caso similar se observa en materia de presidencias de las comisiones permanentes. Del 2013 al 2017 mantiene un promedio de alrededor de 30%. A pesar de eso, se detecta una división de género en las comisiones: Mientras que las mujeres presiden y son mayoría en las comisiones de reproducción y cuidado (aquellas que tratan los temas de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, etc.), tienen escasa participación en comisiones como finanzas, política exterior y defensa nacional, asociadas a un mayor espacio de poder debido a que inciden sobre aspectos presupuestarios y de asignación de recursos (OPC, 2020).

**Gráfico 3:** Participación de la mujer en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OPC.

En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible promovida por la ONU, que busca, entre otras cosas, impulsar compromisos concretos e instalar la igualdad de género, los derechos de las mujeres y su empoderamiento en el centro de la agenda mundial; se propuso la realización de un estudio y publicación de un reporte en relación con el rol de las diputadas en el ámbito de la HCDN; incidencia, participación, roles institucionales, protagonismo en las discusiones, integración del cuerpo y los bloques, etc., “el número de mujeres con que cuenta el parlamento es importante, pero es igualmente importante que éstas ocupen posiciones de liderazgo”.

### **Género y Estructura del Estado Argentino**

El objetivo es diagnosticar la situación que presentan las mujeres en el Empleo Público argentino a nivel institucional. Para una mejor descripción del universo de análisis se debe caracterizar el Sector Público. El Estado argentino está formado por el Estado Nacional, los Estados Provinciales, los Gobiernos Municipales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abarca alrededor de 3.5 millones de empleados, representando el 18% de la población ocupada. La Administración Pública Nacional (APN) emplea al 24% de los empleados públicos argentinos.

Sólo en cuatro países de la región el empleo en el sector público como porcentaje del empleo total aumentó de 2011 a 2018; en Argentina por 1 punto porcentual (p.p.) del 16,2% al 17,2% explicado principalmente por una reducción general del empleo total.

Si se dimensiona el análisis del Sector Público Nacional según su naturaleza institucional, se puede circunscribir el estudio de la equidad de género en el Sector Público Nacional No financiero (SPNNF), y en especial a la Administración Pública Nacional (APN), ya que se dispone de información mensual de la Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal 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 salariales<sup>2</sup>.

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 Nacional<sup>3</sup> (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).

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 (PJN). La AC está formada por diferentes organizaciones públicas y representa a cada uno de los poderes.

Los datos que se incluyen el Cuadro 1 corresponden a la ocupación de agosto 2020 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, según se puede observar en el cuadro.

La conducción del PEN es unipersonal, encabezada por el Presidente, y es piramidal. Su AC tiene 258,436 empleados, la descentralizada ocupa al 20% con casi 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 marco<sup>4</sup>, 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.

**Cuadro 1: Sector Público Nacional No Financiero**

| SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO |                                                  |                                   |                                   |                                 |                                      |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Ocupación – UNIDADES INSTITUCIONALES  |                                                  |                                   |                                   |                                 |                                      |
| SECTOR PÚBLICO NACIONAL               |                                                  |                                   |                                   |                                 |                                      |
| NO FINANCIERO                         |                                                  |                                   |                                   |                                 |                                      |
| ESTIMADO: 2019                        |                                                  |                                   |                                   |                                 |                                      |
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL       |                                                  | OTROS ENTES                       | EMPRESAS Y SOCIEDADES             | UNIVERSIDADES NACIONALES        | FONDOS FIDUCIARIOS                   |
| TOTAL: 258.436                        |                                                  | SIRHU: 35.327                     | ESTIMADO: 62.486<br>SIRHU: 54.247 | SIRHU: 248.506                  | S/D                                  |
| PODER LEGISLATIVO NACIONAL            | PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN Y MINISTERIO PÚBLICO | PODER EJECUTIVO NACIONAL          |                                   |                                 |                                      |
| PRESUP: 16.371                        | TOTAL: 29.473<br>SIRHU: 29.207                   | SIRHU: 343.065                    |                                   |                                 |                                      |
|                                       |                                                  | CARÁCTER INSTITUCIONAL            | CARGOS FINANCIADOS                | PLANTA PERMANENTE Y TRANSITORIA | PERSONAL CONTRATADO                  |
|                                       |                                                  | ADMINISTRACIÓN CENTRAL            | 248.843                           | 232.064                         | 26.572                               |
|                                       |                                                  | ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS       | 44.583                            | 37.521                          | 33.109                               |
|                                       |                                                  | INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL | 13.765                            | 12.046                          | 1.353                                |
|                                       |                                                  | TOTAL                             | 307.191                           | 281.631                         | 60.934                               |
|                                       |                                                  |                                   |                                   |                                 | Ocupación TOTAL: 258.436             |
|                                       |                                                  |                                   |                                   |                                 | PERSONAL CIVIL: 146.171 (56.6%)      |
|                                       |                                                  |                                   |                                   |                                 | PERSONAL UNIFORMADO: 104.264 (40.3%) |

Fuente: SIRHU / Cargos permanentes y temporarios publicados en la Planilla Anexa "A" al Art. 6° del Presupuesto 2019

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Según la Ley 24,156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (art. 8)

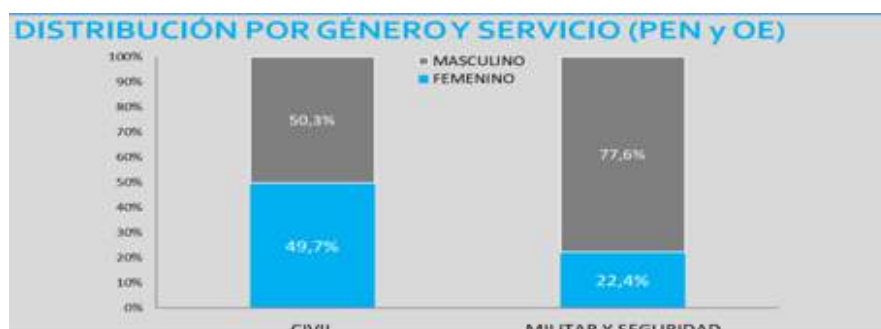
<sup>4</sup> Como por ejemplo la Ley 25.164.



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.

El personal se puede clasificar en civil o militar y de seguridad. El siguiente gráfico muestra su participación por sexo:

**Gráfico 4.** Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes del SPNF. Distribución porcentual de la ocupación clasificada en Personal Civil y Personal Militar y de Seguridad por género, 2020



Fuente: Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal- Secretaria de Hacienda

Del universo bajo estudio, el 65% es de sexo masculino. Al dividir al personal según su clasificación en civil o militar y de seguridad, observamos que dentro del personal militar y de seguridad, los hombres siguen siendo mayoría, 77,6%, porcentaje que tiene una gran incidencia en el total, en cambio, al analizar el conjunto del personal civil, la distribución de la ocupación por sexo es más homogénea: mujeres 49,7% y hombres 50,3%.

En el Cuadro 2, al analizar la ocupación por tramos de edad y género, la participación de la mujer es mayor en el tramo de 35 a 49 años, en relación con el total de mujeres del PEN y Otros Entes del SPNNF.

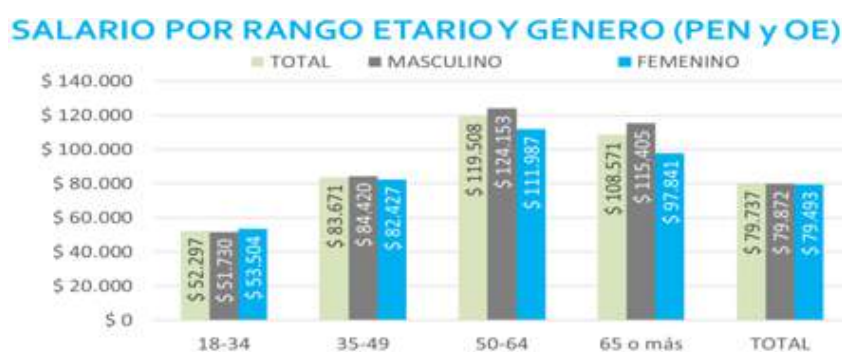
**CUADRO 2. PODER EJECUTIVO NACIONAL Y OTROS ENTES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, Y SINEP (DECRETO N°2098/08): DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR GRUPOS DE EDAD Y GÉNERO**  
AGOSTO 2020

| GRUPOS DE EDAD | PODER EJECUTIVO NACIONAL Y OTROS ENTES DEL SPNNF |                |                | SINEP (DECRETO N°2098/08): PLANTA PERMANENTE Y TRANSITORIA, Y PERSONAL CONTRATADO |               |               |
|----------------|--------------------------------------------------|----------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
|                | MASCULINO                                        | FEMENINO       | TOTAL          | MASCULINO                                                                         | FEMENINO      | TOTAL         |
| Menores de 19  | 1.869                                            | 623            | 2.492          | 19                                                                                | 22            | 41            |
| 20 - 34        | 94.457                                           | 44.666         | 139.123        | 6.273                                                                             | 6.694         | 12.967        |
| 35-49          | 94.733                                           | 56.968         | 151.701        | 13.578                                                                            | 16.660        | 30.238        |
| 50-64          | 47.254                                           | 29.183         | 76.437         | 8.268                                                                             | 8.557         | 16.825        |
| 65 o más       | 5.278                                            | 3.361          | 8.639          | 1.334                                                                             | 1.293         | 2.627         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>243.591</b>                                   | <b>134.801</b> | <b>378.392</b> | <b>29.472</b>                                                                     | <b>33.226</b> | <b>62.698</b> |

Fuente: Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal - Secretaria de Hacienda

Si se agrega al análisis la variable salarial, Gráfico 5, a pesar de que en el promedio por género se verifica una paridad, cuando lo desagregamos por rango etario, salvo en el caso de los más jóvenes, en todos los rangos los salarios promedio de la mujer son más bajos que los de los hombres.

Gráfico 5: Salario por rango etario y género



Fuente: Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal - Secretaría de Hacienda

### *El rol de la mujer según su nivel de actuación en la Administración Pública Nacional*

Si se desagrega la información ocupacional disponible por los distintos niveles de actuación en la Administración Pública Nacional se observan los siguientes: Nivel de Conducción Político, Nivel Burocrático o Alta Dirección Pública (ADP) y Nivel Administrativo-Operativo. Esta apertura nos permite conocer el acceso y el rol de la mujer, captando no solo los casos en cada uno de los estratos sino también las diferencias salariales.

- Nivel de Conducción Político:** conformado por las autoridades superiores: el Presidente, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Autoridades Máximas de los Organismos Descentralizados (presidentes, gerentes, directores o administradores).
- Nivel Burocrático “Alta Dirección Pública” (ADP):** formado por los funcionarios de carrera que están a cargo de las Direcciones Nacionales, Generales y Simples de las diferentes Subsecretarías y Secretarías que conforman los Ministerios.

La Alta Dirección Pública (ADP) se refiere al conjunto de funcionarios que operan como un “vaso comunicante” (Zuñanic, 2016) entre (a) el nivel de conducción político y (c) el nivel administrativo/Operativo Burocrático. (Iacoviello y Chudnovsky, 2015).

- Nivel Administrativo/Operativo Burocrático:** comprende al resto de empleados públicos

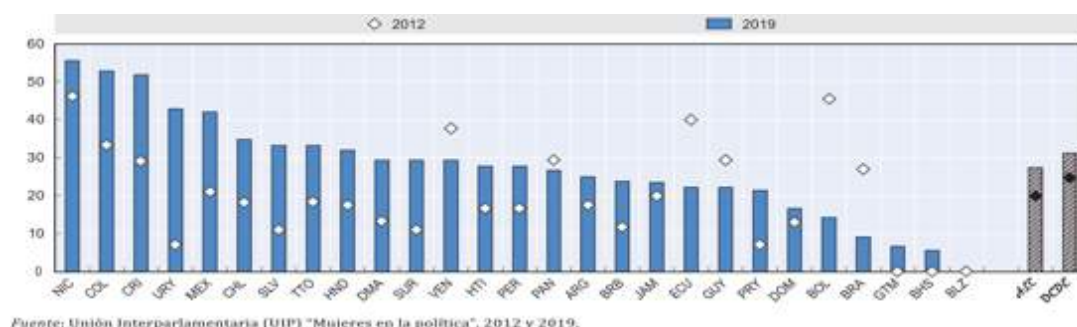
En las siguientes secciones se estudian las principales características que presentan estos tres niveles de actuación durante 2020, con especial énfasis en el acceso y el rol de la mujer dentro de la ADP del PEN Argentino.

### **Nivel de Conducción Político**

Antes de analizar la información sobre Argentina, es interesante comentar la evolución que ha tenido el rol de la mujer en puestos ministeriales de los países de la ALC.

Los datos disponibles, muestran que la mayoría de los países de ALC están lejos de lograr la igualdad de género en puestos ministeriales a nivel federal/central del gobierno. En 2019, en promedio en ALC, el 27,4% de los puestos ministeriales fueron ocupados por mujeres, lo que es alrededor de 4 p.p. menos que el promedio de la OCDE (31,2%). En las siguientes secciones se estudian las principales características que presentan estos tres niveles de actuación durante 2020, con especial énfasis en el acceso y el rol de la mujer dentro de la ADP del PEN Argentino.

Gráfico 6: Igualdad de género en puestos ministeriales, 2012 y 2019



En Argentina se observa que, en el Poder Legislativo, a nivel institucional, las mujeres representan aproximadamente el 42% de la planta de la Cámara y un 37% llega a puestos de directora, directora general o secretaria.

Actualmente, el nivel político se encuentra integrado por 665 funcionarios, 25% inferior al registrado en 2017.

Dentro de lo que se denomina “Autoridades Superiores”, que incluyen al Presidente, Vicepresidente, Ministros, Secretarios y Subsecretarios de la AC, la mayoría son hombres (63%),

Al respecto, cabe señalar, que solo dos mujeres ejercieron la presidencia de la Nación en la historia argentina.

En relación a la participación por género, se observa una distribución de (hombres-mujeres) 81%-19% en Ministerios, 61%-39% en Subsecretarías, y 63%-37% en Secretarías.

Los otros integrantes del nivel político son las Autoridades Máximas de los ODs y de las ISS, se los denomina “Extraescalafonarios”. Estos funcionarios son en su mayoría de sexo masculino, siendo la ocupación femenina del 34%.

## ADP – Alta Dirección Pública

Dentro de la Administración Pública Nacional, el sistema de ADP está conformado por los directores nacionales, generales y simples, junto con las autoridades directivas de los organismos descentralizados, constituye la interface natural entre el nivel político y el burocrático.

Hacia fines del año 2016, la ADP involucraba un total aproximado de 4.800 cargos<sup>5</sup>. En este universo las mujeres participan con el 41%, teniendo una representación disímil, en función de los escalafones o agrupamientos de naturaleza homogénea<sup>6</sup> en los que se conforman. En los organismos reguladores, la participación de la mujer es baja, del 35%; en las CCT es del 23%; en los organismos de Ciencia y Técnica, del 31%; en el SINEP, 43%; etc. Buchner, Caffarelli (2017).

<sup>5</sup> Esta cantidad se estimó en base a la información suministrada por los liquidadores de haberes de los organismos pertenecientes al PEN, a la base del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) que administra la Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal de la Secretaría de Hacienda. Para calcularla, se analizaron los conceptos salariales percibidos por los agentes, clasificándolos por escalafón e identificando aquellos que refieren a adicionales o complementos por funciones de: dirección, jefatura, cargo jerarquizado, cargo ejecutivo, y similares. En el caso específico de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) solo se tomó en cuenta al escalafón superior y gerencial.

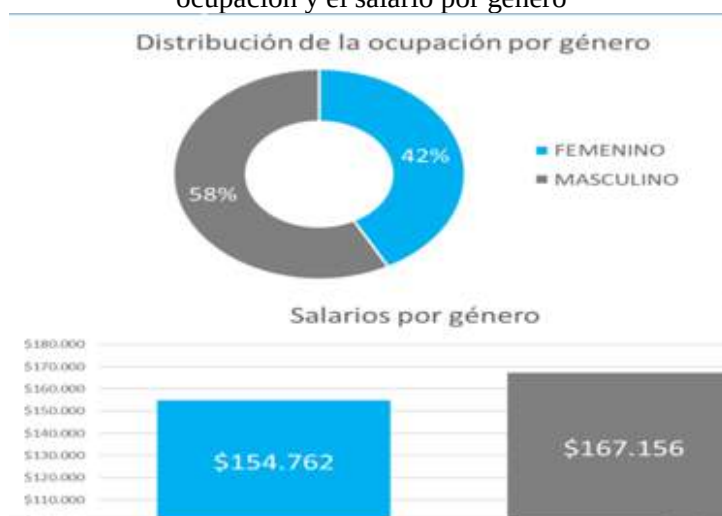
Si se estudia en especial el ADP en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), se puede hacer un diagnóstico de la situación de la mujer dentro de la elite de empleados que conforman la conducción en este escalafón.

El nivel burocrático de la ADP del SINEP incluye a todos aquellos agentes que involucren un cargo crítico que implique la percepción de un adicional por “función ejecutiva” o “función de jefatura”. Es un sistema de acceso por concurso, es decir la normativa prevé el ingreso al cargo directivo por mérito e idoneidad. Sin embargo, en la práctica durante los últimos años, los agentes en los cargos directivos fueron designados mediante un sistema discrecional (nombramiento confianza/política).

Por otro lado, es importante destacar que, si bien para acceder a la “función ejecutiva” se requieren ciertos requisitos mínimos relacionados al nivel académico del agente y a la antigüedad laboral, éstos también pueden estar exceptuados al momento de la designación. De aquí resulta que, al analizar la distribución tanto por nivel educativo o tramos de edad, el resultado muestre agentes sin título universitario, o bien, funcionarios en el primer rango etario (20 a 29 años). Tal como se expresa en Buchner et al, (2016): “Por consiguiente, ha prevalecido en función del carácter de la designación, una alta dirección pública provisoria debido a que la mayoría de las personas que perciben una función ejecutiva o de jefatura, la obtuvieron en conflicto con los mecanismos legales de acceso a la función pública”.

Si se sumaria el Nivel de Conducción Política y el ADP del SINEP y se desagrega por género, el resultado es según el grafico 7, que el peso relativo de las mujeres es del 42% y el salario promedio es casi un 8% inferior al del sexo masculino.

**Gráfico 7:** Autoridades Superiores, Extraescalafonarios y ADP del SINEP - Distribución de la ocupación y el salario por genero



Fuente: Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal - Secretaria de Hacienda

Las funciones ejecutivas se dividen en cuatro niveles. A partir del cuadro 3, se puede inferir que, de las 2.689 Funciones Ejecutivas actuales, 1.206 (45%) son mujeres y, que las Funciones III y IV tienen la mayor representatividad femenina, aunque no mayor al 47%. Asimismo, cuanto más alto es el cargo que ocupan y mayor es el salario, más baja es la participación femenina. El promedio salarial de las Funciones Ejecutivas femeninas es un 3% inferior a las masculinas y en cada una de las cuatro funciones, las del sexo masculino son superiores a las del femenino.

**Cuadro 3:** Funciones Ejecutiva del SINEP, Participación por genero

| FUNCION EJECUTIVA |      | OCUPACION | SALARIO PROMEDIO | PARTICIP. EN EL TOTAL | OCUPACION | SALARIO PROMEDIO | PARTICIP. OCUPACION | SALARIO PROMEDIO | PARTICIP. |    |         |     |
|-------------------|------|-----------|------------------|-----------------------|-----------|------------------|---------------------|------------------|-----------|----|---------|-----|
| Nivel I           | 787  | \$        | 156.383          | 29%                   | 342       | \$               | 151.045             | 43%              | 445       | \$ | 160.485 | 57% |
| Nivel II          | 311  | \$        | 157.241          | 12%                   | 126       | \$               | 154.861             | 41%              | 185       | \$ | 158.861 | 59% |
| Nivel III         | 825  | \$        | 134.179          | 31%                   | 391       | \$               | 135.716             | 47%              | 434       | \$ | 132.794 | 53% |
| Nivel IV          | 766  | \$        | 117.296          | 28%                   | 347       | \$               | 116.634             | 45%              | 419       | \$ | 117.844 | 55% |
| TOTAL             | 2689 | \$        | 138.535          | 100%                  | 1206      | \$               | 136.573             | 45%              | 1483      | \$ | 140.131 | 55% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal-Secretaria de Hacienda

En síntesis, dentro de la ADP existe una brecha en la remuneración de ambos, ante igual puesto directivo, el hombre percibe, en promedio, mejor salario que la mujer, aunque por razones normativas deberían ser similares.

Para poder concluir si existió un empoderamiento de las funcionarias argentinas en estos puestos en los últimos años, se analiza la distribución por género considerando cuatro momentos.

El gráfico 8 muestra un leve crecimiento de las mujeres en los puestos ejecutivos entre 2001 y 2016, verificándose una caída de la participación masculina de solo 4 puntos porcentuales. En 2020 la participación femenina en la ADP aumenta al 45%, representando otros 4 puntos porcentuales respecto a 2016.

La proporción que representa la ADP para los años considerados, sobre el total del escalafón (planta permanente y personal contratado), creció exponencialmente, en términos absolutos, debido a que en el periodo bajo estudio se observa la aparición de las contrataciones, en todos los escalafones de la APN y eso cambia la estructura ocupacional.

**Gráfico 8.** Personal del SINEP con Función Ejecutiva. 2001-2009-2016 y 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal- Secretaria de Hacienda

### Nivel Administrativo/Operativo Burocrático

Este último nivel incluye tanto al personal civil como al militar y de seguridad, sin contener al personal de los niveles anteriores: a) conducción, ni b) ADP.

Los funcionarios comprendidos dentro de este escalafón acceden a diferentes “Niveles” (A, B, C, D, E, F) y “Agrupamientos” (Profesional, Científico Técnico, Especializado, General). A su vez, promocionan horizontalmente mediante “Grados” que se obtienen con capacitación y evaluaciones positivas de desempeño, de carácter anual. Para agosto del 2020, el escalafón comprende 20.254 agentes de planta permanente que revisten en el régimen de estabilidad del funcionario público y 52.444 contratos

El SINEP no presenta una importante disparidad de género, las mujeres representan el 53% de la sumatoria de empleados que conforman este escalafón (permanentes y contratados), siendo uno de los más igualitarios del PEN argentino.

Retomando el Cuadro 2, al analizar la ocupación por tramos de edad y género, para el escalafón del SINEP, la participación de la mujer es mayor en el tramo de 35 a 49 años y dentro de este tramo de edad representan un 55%.

### **Género y Teletrabajo, la nueva normalidad**

¿Qué es el teletrabajo? El teletrabajo es una modalidad de trabajo a distancia a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs). Esto puede darse en el domicilio propio del trabajador o en otro. El Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (Bruselas, 2002) lo identifica como “una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular”.

El “Manual de Buenas Prácticas en Teletrabajo” del año 2011 es una herramienta valiosa realizada en Argentina, producto del trabajo conjunto entre la OIT, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Unión Industrial Argentina, que sirve de antecedente para la realidad actual. El mismo tiene como destinatario tanto al ámbito público, como al privado.

Ante el presente contexto mundial a causa del COVID-19, muchas organizaciones incluyendo al Estado, se vieron en la obligación de implementar esta práctica laboral para continuar sus actividades y en respuesta a las demandas sociales, tomando en cuenta las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), normativas sobre el derecho a la desconexión y sus experiencias colectiva como herramienta de diálogo y consenso. Cruceli (2020).

El teletrabajo en este contexto de pandemia mundial ha sido una gran herramienta para que muchos trabajadores siguieran desarrollando sus actividades. El teletrabajo, por tanto, ha sido una consecuencia, **una reacción de supervivencia organizativa**, porque la irrupción del coronavirus ha comportado la disrupción del trabajo, se ha roto la lógica social establecida, sin decisiones, sin orden, sin transición organizativa, por tanto, es primordial formular **una transición hacia un nuevo modelo productivo, organizativo y de relación humana.**

¿Qué beneficios y dificultades se le presentan tanto al trabajador como al empleador? ¿Puede ser considerado el Teletrabajo una buena práctica de gestión del empleo? El teletrabajo, proporciona ahorro en los costos fijos, pero también debe plantearse en términos de mejora de las condiciones de trabajo y de la productividad. Pero la cuarentena aportó también algo al mercado de trabajo. Y fue la certeza de que, dada la tecnología existente, muchas más tareas pueden realizarse en forma remota. El teletrabajo introduce una serie de ventajas a ambas partes de la relación laboral. Para los trabajadores. otorga mayor flexibilidad para compatibilizar el trabajo con otras actividades (familia, estudio, etc.) y ahorra tiempo.

**El teletrabajo en Latinoamérica:** el primer país que reguló el teletrabajo fue Colombia, en el año 2008 a través de la Ley N° 1.221 y el Decreto N° 884 de 2012 que la reglamentó; y posteriormente Perú en el año 2013 por Ley N°30.036 (reglamento por Decreto N°17 de 2015). Ambas regulaciones tienen como ámbito de aplicación tanto al empleo público como al privado en relación de dependencia. Costa Rica por Decreto N° 39.225-MP-MTSS-MICITT reglamentó antes de una ley general la prestación de trabajo remoto en el sector público.

En Bolivia en el mes de abril de 2020, se sanciona el Decreto Supremo N° 4.218 que regula el trabajo remoto «como una modalidad especial de prestación de servicios caracterizada por la utilización de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los sectores público y privado» (Art. 1°). Puerto Rico en abril de 2020 la gobernadora de Puerto Rico, impulsó Ley de Trabajo a Distancia del Gobierno de Puerto Rico para el año fiscal 2020-2021. Portugal en abril 2020 elaboro una guía práctica para la seguridad y la salud en el trabajo remoto para la Administración Pública en abril de 2020. Esta guía ofrece orientación sobre una amplia gama de situaciones que se plantean en este nuevo contexto laboral en el que se encuentran miles de trabajadores a raíz de la crisis sanitaria del COVID-19.

En Argentina surgió el marco regulatorio básico contemplado por la Ley 27.555 sancionada por el Congreso Nacional el 30 de julio de 2020. Esta nueva norma se articula con la ya existente Ley 20.744 de Convenio Colectivo de Trabajo. La entrada en vigencia se estableció para los noventa días siguientes a que el país deje el aislamiento antes mencionado. Los aspectos básicos de la nueva legislación se aplicarán cuando la actividad a desempeñar «sea efectuada total o parcialmente en el domicilio de la persona que trabaja, o en lugares distintos al establecimiento o los establecimientos del empleador, mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicación»

En el caso de la APN, las partes, ya sea los gobernantes y los sindicatos deben sentarse a negociar todos los aspectos de la Ley y trabajar en sus reglamentaciones, lo antes posible. Si pasa mucho tiempo, todo lo avanzado se perderá.

Parte del esfuerzo se vio facilitado por tecnologías propias de la era exponencial, que llegaron en auxilio de la gestión pública. Teletrabajo, drones, impresiones 3D, robots, criptomonedas, algoritmos, internet de las cosas, geolocalización, escenificaron un futuro que cobró repentina actualidad.

Para construir una nueva normalidad, después de transitar la pandemia se debe plantear cual es y será el PAPEL DE ESTADO, tomando en cuenta que el desarrollo de las tecnologías es mucho mayor a la que podemos adaptarnos, por lo cual el dinosaurio va seguir allí. Es esencial que el Estado aproveche las ventajas del desarrollo exponencial de ciertas tecnologías para afianzar su rol y fortalecerse, pero sin dejar de tener en cuenta las desventajas que se generan sobre el empleo, por ejemplo. (Oszlak, 2020)

Entonces, ¿el teletrabajo como incentivo, necesidad, obligación, conciliación, solución, captación/retención talento? ¿qué queremos que sea en cada caso?

En cuanto a la mujer teletrabajadora, está demostrado, en estadísticas nacionales e internacionales, que la misma tiene a cargo, mayoritariamente, las tareas domésticas y de cuidado. Con lo cual existe la posibilidad de una sobrecarga de tareas que afectaría su desempeño laboral. La Asociación de Mujeres en el Sector Público (España), investigo qué estaba pasando con las diferentes situaciones personales, qué impacto estaba teniendo esto para hombres y mujeres, tanto en la esfera privada como en la profesional, por lo tanto, lanzo una encuesta que abarco 1.134 personas. La respuesta fue mayor entre las mujeres, un 89,8%, lo que ya indicaba que es una preocupación mayor para ellas. De los resultados de la encuesta se pueden resumir las siguientes conclusiones:

- A la mayoría de las personas encuestadas les gustaría seguir teletrabajando en el futuro. Esto no implica que las personas encuestadas se encuentren en una situación de igualdad para poder teletrabajar, ya que diferentes aspectos se ven influidos por las diferentes situaciones familiares, y para las personas con hijos, a su vez, por género.



- ▶ En cuanto a los efectos en el hogar, las mujeres tienen más carga tanto en las tareas domésticas como, en caso de tener hijos, con el tiempo que dedican a ayudarles. in hijos.
- ▶ Las personas sin hijos tienen más facilidad de organización con el teletrabajo y menos problemas de concentración.
- ▶ Las mujeres con hijos comparten en mayor medida los recursos tecnológicos con otros miembros de la familia.
- ▶ No se considera que tenga efectos negativos para la conciliación/corresponsabilidad, aunque en menor medida entre las mujeres.
- ▶ La mayoría considera que hombres y mujeres se verán beneficiados por igual.
- ▶ Los porcentajes de personas que quieren seguir teletrabajando en el futuro son mayores entre los hombres, y por situaciones familiares, entre las personas sin hijos.
- ▶ **El teletrabajo ha tenido una muy buena acogida entre todos los perfiles**, falta reflexionar sobre cómo poder llevar a cabo este deseo de la mayoría de manera que sea eficiente para las organizaciones y beneficie por igual a hombres y mujeres.

La Oficina Nacional de Empleo Público, dependiente de la Subsecretaría de Empleo de la Secretaría de Gestión y Empleo Público realizó una encuesta entre empleadas y empleados de la Administración Pública Nacional (APN) para analizar y evaluar la adecuación al trabajo remoto en el contexto de la emergencia sanitaria debido al nuevo Covid 19. La encuesta se contabilizó un total de 17858 respuestas. De ese total, 15702 corresponden a quienes realizan trabajo remoto y sobre este total se detallan algunas de las conclusiones preliminares:

- ▶ La mayoría de quienes realizan trabajo remoto son mujeres (58%)
- ▶ Respecto del rol desempeñado en los equipos de trabajo, el 28% de quienes respondieron tienen a cargo equipos de trabajo y el 72% integran equipos.
- ▶ Por parte de los integrantes de equipos de trabajo, la gran mayoría expresa estar realizando las mismas tareas en el modo remoto que si lo realizaran en la modalidad presencial
- ▶ Los equipos tecnológicos utilizados para realizar el trabajo remoto son mayoritariamente personales y provistos por los empleados en ambos roles dentro de los equipos de trabajo: así, el 79% de las y los encuestados puso a disposición equipos propios mientras que sólo el 21% dan cuenta del uso de equipos pertenecientes a su respectiva jurisdicción,
- ▶ Se ponderó los factores de incidencia en la realización de trabajo remoto, donde se destacan la disponibilidad de conexión y de equipos-que en muchos casos tienen que compartirse con el resto de los integrantes del hogar.

En función de la adaptación necesaria para el trabajo remoto, la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) ya diseñó y presentó dos guías: una para quienes conducen equipos y otra para quienes los integran.

CIPPEC junto con la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y el Centro de Desarrollo y Asistencia Tecnológica (CEDyAT) llevaron adelante una encuesta sobre las condiciones de trabajo remoto en la Alta Dirección Pública (ADP). Esta se implementó entre el 2 de junio y el 2 de agosto de 2020, con 280 respuestas de directivos pertenecientes a 20 ministerios de la Administración Pública Nacional, la Jefatura de Gabinete y la Presidencia de la Nación. Las respuestas fueron similares a las de la ONEP.

Entonces, ¿el teletrabajo como incentivo, necesidad, obligación, conciliación, solución, captación/retención talento? ¿qué queremos que sea en cada caso?

Seguramente pueden convivir el trabajo presencial y el remoto pero el gran problema es la necesidad de poder reglamentar el teletrabajo en la AP, algo que se



intenta hace varios años. Es imprescindible el apoyo de las autoridades políticas y tomar en cuenta las cuestiones de género.

Existen múltiples artículos, opiniones y estudios sobre el teletrabajo, nadie vislumbra un futuro cierto para el teletrabajo, seguramente porque todavía hay muchas incertezas a nuestro alrededor. Eso impone una visión compartida “hace falta un cambio” pero ¿qué cambio?, ¿hacia dónde? ¿Y adicionalmente, resultara beneficioso para la mujer? Por el momento ninguna encuesta o estudio analiza esta situación con profundidad.

## **Conclusiones**

- A pesar de que existe un progreso del papel de las mujeres en el ámbito del empleo público, a nivel mundial, aún existen estructuras sociales que impiden que ellas puedan acceder en igualdad de condiciones a los espacios de poder. Si bien se observa un incremento sostenido de su participación, como por ejemplo en los parlamentos del mundo, éste es lento.

- En el caso de la APN, la mujer ha podido acceder a mayores puestos de poder, (aumento exponencial funcionarias en las Cámara de Diputados y Senadores), como también los de conducción política o bien de la alta dirección pública del Poder Ejecutivo Nacional.

- El nivel de conducción del PEN argentino ha evolucionado en cuanto a las desigualdades de género. Si bien los porcentajes muestran disparidad, el acceso de la mujer en los últimos años ha evolucionado positivamente.

- Los hombres ocupan la mayoría de los puestos directivos. Al analizar la evolución de la cantidad de agentes que conforman la ADP del escalafón más representativo por sexo para diferentes períodos, se observa un leve incremento de la cantidad de mujeres, aumentando su participación en pocos puntos porcentuales.

- La remuneración que perciben las mujeres es menor que la de los hombres ante igual puesto de trabajo.

- La mejora en la inserción laboral de las mujeres sigue siendo un desafío que requiere la intervención de políticas que aborden el tema desde sus múltiples dimensiones. La contribución del Presupuesto de género se encontraría en este camino.

- La igualdad de representación de las mujeres en el sector público representa un indicador clave del progreso hacia la creación de una fuerza laboral más diversa e inclusiva. Se espera que el sector público lidere el camino y establezca estándares para implementar la igualdad de género y promover la diversidad en el sector público. A su vez, alentar una mayor diversidad de personal en el empleo público puede contribuir al desempeño organizacional y fomentar políticas y servicios que reflejen mejor las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, es imprescindible desarrollar medidas integrales y más específicas de causa para abordar cualquier brecha salarial de género en el sector público.

- ¿El teletrabajo como incentivo, necesidad, obligación, conciliación, solución, captación/retención talento? ¿qué queremos que sea en cada caso?

- Existen múltiples artículos, opiniones y estudios sobre el teletrabajo, nadie vislumbra un futuro cierto para el teletrabajo, seguramente porque todavía hay muchas incertezas a nuestro alrededor. Eso impone una visión compartida “hace falta un cambio” pero ¿qué cambio?, ¿hacia dónde? ¿Y adicionalmente, resultara beneficioso para la mujer?

## **Bibliografía**

- BID (2020), La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada
- Buchner, Liliana, Barousse, Pablo, Cafarelli, María Laura, y Krebs, Alejandro, (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.
- Buchner, Liliana, Cafarelli, María Laura, Digilio, Tais (2017): “La participación de la mujer en la Alta Dirección Pública: los desafíos de la inclusión en la experiencia argentina”
- Cruceli, Andrea (2020): “Los derechos de los trabajadores públicos en tiempos de teletrabajo”.
- Iacoviello, Mercedes y Chudnovsky, Mariana, (2015) La Importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina”. Corporación Andina de Fomento (CAF). Banco de Desarrollo de América. Documento de Trabajo N°2015/02.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, (2020), Informe sobre la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional Centralizada (APN Central)
- Longo, Francisco, (2015) Seminario Internacional Alta Dirección Pública 2014: Nuevos desafíos y reformas pendientes. Serie de publicaciones Servicio Civil N°2. Abril 2015.
- Mujeres en el Sector Público, (2020): “Resultados de la encuesta sobre el impacto del teletrabajo en las mujeres”.
- OCDE (2020), Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2020-
- OIT (2018), “La brecha de género en el empleo, que frena el avance de la mujer?”
- ONEP (2020): Resultados de la encuesta sobre condiciones del trabajo remoto en la Administración Pública Nacional (APN) abril-mayo de 2020.
- ONU, (2017) “Las Naciones Unidas y la Mujer”. <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/women/index.html>, <http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>, 15/6/2017.
- OPC (2019), “Caracterización del empleo en el Sector Público Nacional no Financiero “
- OPC (2020), “Género y labor legislativa. El rol de las mujeres legisladoras en la HCDN. Estudio preliminar”
- Oszlak, Oscar (2020), “El Estado en la era exponencial “. Secretaria de Hacienda (2020), Página Web de la DPyE <https://www.argentina.gob.ar/economia/dpyegp>

# Siglo XXI Por la igualdad de género en la Administración Pública

María Carmen Buelga Otero

Estamos iniciando la tercera década del Siglo XXI y consideramos que la Administración Pública debe ser un ejemplo para la sociedad, al implementar y establecer la igualdad de oportunidades a mujeres y hombres en su desarrollo como empleadas y empleados de esta. Por ello, son muy importantes los principios de imparcialidad, responsabilidad, justicia, igualdad de género y la no discriminación que deben regir en la misma.

En julio de 2010 en la Asamblea General de Naciones Unidas se creó ONU Mujeres, es la entidad para la igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer, al hacerlo los Estados Miembros de la ONU abrieron un espacio histórico al acelerar los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Previamente la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 18 de diciembre de 1979 la CEDAW, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El concepto de género es utilizado en las ciencias sociales desde que el antropólogo John Money en 1955 propone el término “rol de género” (gender role) para describir los comportamientos que se le asignan a las mujeres y hombres socialmente.

Esta construcción social de género es atravesada por la cultura y los valores de la sociedad, lo que exige cambios en la misma para alcanzar la esperada igualdad.

En nuestro país se trabaja para la igualdad de género y sabemos que es un camino difícil y aún no se ha avanzado lo suficiente en lo referente a los cambios culturales y sociales para que exista una mayor integración de las ciudadanas y ciudadanos, en pos de facilitar el logro de la igualdad de género en todas las actividades de nuestra sociedad.

Es importante que las mujeres que desarrollan actividades en la Administración Pública, por sus conocimientos y experiencias accedan a puestos jerárquicos y así fortalecer la participación de estas en la toma de decisiones, lo que permitiría mayor inclusión con igualdad y equidad. En esta inclusión se debe considerar el empoderamiento de las mujeres, siendo este conducente para alcanzar su jerarquización.

Desde esta perspectiva se debe incorporar una visión que permita ser superadora de las situaciones de inequidad, donde las mujeres y los hombres articulen sus conocimientos, capacidades, habilidades y valores con el fin de comprender y aceptar las diferencias tanto físicas y emocionales que construyen a las personas de sexo diferente y así entender la importancia de la igualdad y equidad entre los géneros.

Al construir nuevos espacios integradores en el ámbito laboral público, surgen acciones que se pueden tomar para promover el liderazgo femenino, siendo este un cambio en la cultura organizacional y un motivo para sostenerlo, al mostrar la eficacia de las mujeres líderes, dado que las competencias de estas son el trabajo en equipo, la innovación, la solución de problemas y la capacidad de manejar grupos diversos.

Es importante explicitar el compromiso de los distintos espacios gubernamentales, con el objetivo de implementar acuerdos sobre igualdad de género, para ello, el gobierno está avanzando con fuerza en la institucionalización de la temática de género,

a través de la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, el restablecimiento del Consejo Federal de las Mujeres, la creación de un Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género dentro de la Administración Pública, también se han encarado acciones tales como el diseño de Guías de lenguaje igualitario, la modificación del Convenio Colectivo de Trabajo con la ampliación de licencias y franquicias horarias para la atención de hijas e hijos menores, la incorporación de licencias por violencia, y el trámite online de denuncias por violencia en la administración pública.

En el 2015 se aprobó por unanimidad la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y en el Objetivo 5 es “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Por qué es importante la igualdad de género y no solo por ser un derecho humano fundamental, sino que por ser el fundamento imprescindible para construir sociedades integrativas, pacíficas y sostenibles.

Debemos reconocer que esta, es la gestión con mayor paridad de género en la ocupación de los cargos superiores del Estado, pero sin embargo no institucionalizaremos la igualdad, si nos olvidamos de las trabajadoras que se encuentran hacia el interior de la Administración Pública.

Podemos decir que el lenguaje inclusivo no te hace inclusiva, por lo cual, para lograr el empoderamiento de la mujer en el ámbito laboral estatal, resulta necesario brindarle certidumbre a ella y su familia, también paridad en la gestión sindical, y una mayor participación en los concursos de cargos jerárquicos.

Asimismo, el Estado debe cumplir con una deuda pendiente desde hace décadas, que es la construcción en cada organismo de lactarios, comedores, y guarderías para el cuidado de las niñas y niños de las agentes de la Administración Pública.

No quiero dejar de señalar el impacto de la pandemia COVID 19, que atraviesa todos los espacios sociales, familiares, laborales, económicos y culturales, y la misma tiene una continuidad afectando en mayor grado a las mujeres, ante la situación de emergencia dado que las mismas también cargan con una doble imposición: las tareas propias del empleo y el cuidado familiar dentro del hogar.

Por lo tanto, es importante que la Administración Pública garantice la igualdad y equidad de género en las áreas laborales.

Esta es la centralidad que debe asumir la Administración Pública, siendo este el instrumento principal a través del cual se ponen en práctica políticas y programas nacionales, provinciales y municipales con el objetivo de establecer una mayor equidad.

Paralelamente el desarrollo de los valores sociales y los cambios en los sistemas laborales de la Administración Pública, tiene un crecimiento en complejidad e importancia, asimismo las exigencias de mayor profesionalización para el cumplimiento de estas deben ser acompañadas por la perspectiva de género.

Desde la Asociación Argentina de Administración Pública entendemos al Estado como el instrumento fundamental para la construcción de una Nación igualitaria, por lo cual las acciones que se emprendan desde la Administración Pública son el ejemplo esencial para una sociedad que se refleja en ella.

## **Bibliografía**

Barbado, P. (2005). *“El acoso psicológico en el ámbito laboral de los poderes públicos...”*, cit. y *“La necesidad del tratamiento legal de la violencia laboral”*. J. A. 2005-II, Número especial del 27.4.05. LexisNexis.

# La agenda de género sindical en Mendoza

Patricia Gorri  
Patricia Lecaro

## **I.- Recorrido teórico y empírico que vincula las dimensiones de género, trabajo y sindicalismo**

El trabajo que presentamos es el primer avance de investigación de un nuevo proyecto. Para esta ponencia focalizamos nuestra descripción y análisis en dos gremios estatales – los que reúnen más trabajadoras/es estatales- (ATE) Asociación Trabajadores del Estado y (SUTE). Sindicato de Trabajadores de la Educación

Es necesario y urgente comprender los rasgos del nuevo tiempo y la/s agenda/s de género visibilizan históricas desigualdades en las tareas de cuidado, en los déficits de condiciones laborales con perspectiva de género, que implosionan en un contexto incierto de crisis económica que data ya de mediano plazo y una crisis sanitaria desatada por la epidemia mundial de Covid en 2020 que atraviesa, desdibuja y en muchos casos arrasa la vida laboral, personal y familiar.

En el marco de un contexto tan excepcional nos proponemos una primera aproximación al estado de la cuestión en nuestra provincia, un recorrido teórico y empírico que vincula las dimensiones de género, trabajo y sindicalismo.

El hilo conductor del trabajo está organizado por un primer momento en el cual exponemos algunos conceptos relacionados con la dimensión de género en ciencias sociales contextualizándolo en el proceso histórico social nacional y provincial en estos últimos 20 años; luego presentamos y sistematizamos datos estadísticos sobre el mercado laboral y la participación de la mujeres, lo cual nos acerca a cuantificar las brechas de género en diversos aspecto y complejidad y falta de mediciones respecto al tema. En un tercer punto hacemos una línea del tiempo de la participación política social femenina en Argentina, destacando algunos hitos; ya partir del 4º punto nos acercamos a nuestro tema de la/s agenda/s de género en el sindicato.

Comenzaremos preguntándonos respecto a la existencia y alcance de la perspectiva de género en los sindicatos de Argentina a partir de la participación femenina en las estructuras institucionales de la política sindical; las acciones positivas en torno a género en el sindicalismo y específicamente el contenido de la/s agenda/s.

### **1.- Lo conceptual en contexto**

En este apartado nos interesamos por las categorías conceptuales que nos aportan elementos y dimensiones para reflexionar respecto a la inclusión de la dimensión de género en el campo de los estudios del mundo del trabajo<sup>1</sup> y en el ámbito gremial

---

<sup>1</sup> La visión neoliberal considera al trabajo como un bien que se intercambia en el mercado. Este es un espacio que organiza la producción y la distribución a través de la relación de intercambio: salario – prestación como en otros mercados existe una relación de competencia, los oferentes y demandantes tienen una determinada posición desde la cual pueden tejer diversas estrategias. Entendemos por mundo del trabajo, siguiendo a economía Feminista, un espacio universal donde nos realizamos los seres humanos.

especialmente. Consideramos que la teoría nos permite una decodificación y reinterpretación de las demandas y conformación de la/s agenda/s de género sindicales.

**La perspectiva de género opta por una concepción epistemológica** que se aproxima a la realidad desde las miradas de los géneros y sus relaciones de poder. Sostiene que la cuestión de los géneros no es un tema a agregar como si se tratara de un capítulo más en la historia de la cultura, sino que las relaciones de desigualdad entre los géneros tienen sus efectos de producción y reproducción de la discriminación, adquiriendo expresiones concretas en todos los ámbitos de la cultura: el trabajo, la familia, la política, las organizaciones, el arte, las empresas, la salud, la ciencia, la sexualidad, la historia. (Alberdi, 1999: 11)

Según la clásica definición de género de Joan Scott “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y (...) es una forma primaria de relaciones significantes de poder”. (1996:289)

Si bien el concepto de patriarcado nos brinda un marco para la comprensión y explicación de la situación de las mujeres, resulta insuficiente para problematizar y comprender posiciones y relaciones políticas, sociales, culturales, económicas de las mujeres en tramas históricas concretas.

“En los últimos años se produjo un importante **avance en las ciencias sociales**, al incorporarse los denominados estudios de la mujer como un nuevo paradigma. El género, como categoría social, es una de las contribuciones teóricas más significativas del feminismo contemporáneo. Esta **categoría analítica** surgió para explicar las desigualdades entre hombres y mujeres, poniendo el énfasis en la noción de multiplicidad de identidades. Lo femenino y lo masculino se conforman a partir de una relación mutua, cultural e histórica, que no remite al sexo de los individuos sino los conductas consideradas femeninas o masculinas”. (Susana Gamba, 2008)

**La perspectiva de género** implica reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres; que dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas; que las mismas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión. (Alberdi, 1999: 10)

Siguiendo a Susana Gamba (2008) **la categoría de género es una definición de carácter histórico y social acerca de** los roles, identidades y valores que son atribuidos a varones y mujeres e internalizados mediante los procesos de socialización. Algunas de sus principales características y dimensiones son estar establecidas como:

“una construcción social e histórica (por lo que puede variar de una sociedad a otra y de una época a otra); una relación social (porque descubre las normas que determinan las relaciones entre mujeres y varones); una relación de poder (porque nos remite al carácter cualitativo de esas relaciones); una relación asimétrica; es abarcativa de diversos procesos; transversales (porque no están aisladas, sino que atraviesan todo el entramado social, articulándose con otros factores como la edad, estado civil, educación, etnia, clase social, etc); es una propuesta de inclusión (incluye cambios en las mujeres y en los varones); es una búsqueda de una equidad que sólo será posible si las mujeres conquistan el ejercicio del poder en su sentido más amplio”.

**En los últimos veinte años en nuestro país se producen cambios significativos en el mercado laboral:** las tasas de desempleo de fines de los 90’ provoca una crisis político, social económica sin precedentes en nuestro país; desde 2003 hasta 2015 se vive un periodo marcado por un escenario de gobiernos progresistas en América Latina

y en nuestro país se toman decisiones de recuperación económica con un Estado presente que intentan recomponer e crecimiento económico la crisis económica de los 90’.

En este contexto, como sostiene Paula Abal Medina (2012) uno de los pilares de la política sindical del gobierno kirchnerista ha sido una relegitimación de las organizaciones sindicales como parte necesaria del régimen político post-convertibilidad. Esta relegitimación institucional se llevó adelante a través de lo que podríamos resumir bajo la fórmula “paritarias + topes salariales”, es decir, *la combinación entre la restitución del ámbito de negociación colectiva (debilitado al extremo durante el menemismo) y un fuerte arbitraje gubernamental directo a través de instancias (más o menos formalizadas) de “pacto social”, como el Consejo del Salario o los topes de aumento salarial acordados directamente con las direcciones sindicales oficialistas.*

En 2015, asume el ex presidente Mauricio Macri y desarrolla un proyecto económico político que “ni siquiera representa los intereses del capital más concentrado sino del capital especulativo, es decir, es el proyecto de los grupos que acumulan sobre la base de la renta: la renta agropecuaria, la renta minera, la renta financiera” (Carlos Vilas, 2017). Las medidas del gobierno de Cambiemos comienzan con la reducción de los derechos de exportación de soja (del 35% al 30%) y sus derivados (del 32% al 27%) y eliminación de retenciones a cereales y productos agroindustriales; devaluación del 40/50% y eliminación de los controles cambiarios (se pueden comprar libremente por un monto que no supere los dos millones mensuales). La especulación vía plazos fijos, LEBAC, LELIQ; la Reforma del Estado; el ajuste social renombrado con el eufemismo del sinceramiento de la economía; la estigmatización del Estado y sus empleados como origen y fuente de todos los males; la vuelta al endeudamiento y el retorno al financiamiento vía Fondo Monetario Internacional, entregando los resortes de la economía argentina a sus recetas e imposiciones. En síntesis, la receta es la aplicación de un mega ajuste en el gasto público vía metas de reducción del gasto fiscal. Se definen topes de inflación; recorte de transferencias a las Provincias y a la masa salarial de trabajadores/as estatales; aumento de tarifas; la devaluación de la moneda de cambio “flotante”-; incremento de la tasa de interés y desregulación del mercado financiero; eliminación de los controles de importación y reemplazo por licencias automáticas y no automáticas; liberalización del precio de los combustibles; incremento de tarifas en servicios como luz, agua, gas, aumento del combustible. La recesión y una inflación cercana al 45% para noviembre de 2018 son los resultados más palpables para las/os y las trabajadoras/es argentinos del sinceramiento.

**La acción sindical** no es ajena a diversas conflictividades que genera esta situación económica. Como señala Paula Lenguita (2017:28) el cambio de rumbo económico adoptado por la coalición conservadora que gobierna el país provoca cada vez más descontento popular. Dicho escenario de conflictividad creciente impone el interrogante sobre el rol sindical en la orientación de ese descontento popular. La autora reflexiona sobre el papel sindical en la configuración de un frente opositor y de resistencia al actual modelo.

**La conflictividad socio laboral** se ve atravesada por reclamos de género, por la irrupción de mujeres en las calles reclamando por la legalización del aborto, violencia de género, laboral, femicidios y travesticidios.

Los ciclos de movilización son una oportunidad de organización y acción colectiva de otras organizaciones. Como se sostiene desde la teoría de la acción colectiva “no solo hay condiciones de posibilidad políticas o económicas como motivación para la acción y organización, sino también de la propia movilización de las

organizaciones”. Salir a la calle desde el grito de Ni Una Menos (2015), la movilización cada 8 de marzo, la organización y movilización por el aborto legal, las movilizaciones de trabajadoras en sus sindicatos ante reclamos salariales, en las calles, en los lugares de trabajo, en espacios de militancia son una oportunidad para organizaciones que tiene mayores dificultades de organización y visibilización para influir en los poderes públicos, en el mundo del trabajo o en los mismos espacios de militancia como organizaciones sociales, partidos políticos, sindicatos.

A lo largo de los '90 asistimos al surgimiento de una serie de medidas y acciones al interior del sindicalismo, tendientes a debatir las cuestiones de género, como son los espacios de mujeres que fueron evolucionando en espacios por la igualdad de género y oportunidades (Chejter y Laudano, 2002:21).

Como señala Tali Goldman (2018) hay tres procesos que son ineludibles para pensar la militancia feminista en los sindicatos en Argentina:

*...” Uno fue la reactivación del mundo del trabajo entre 2003 y 2015, que creó empleos y amplió la base de las mujeres trabajadoras, aunque esos puestos no hayan sido necesariamente ocupados de modo equitativo por varones y mujeres. El segundo fue la creación de un imaginario en torno a la democratización construido durante el kirchnerismo, que implicó, entre otras cuestiones y leyes, el matrimonio igualitario, la identidad de género, la jubilación para las amas de casa y la lucha contra la violencia de género que se instaló definitivamente en el espacio público a partir de la experiencia de Ni Una Menos en junio de 2015. Y el tercero es el proceso de revitalización sindical que se ha pensado desde las cúpulas, debido al mejoramiento de las negociaciones paritarias y de convenios colectivos, del incremento de la afiliación, del surgimiento de movimientos de las bases” (Goldman, 2018)*

Y allí la revitalización de género en los sindicatos, la oportunidad para mujeres y colectivos disidentes de visibilizar y organizar la acción colectiva con perspectiva de género. Para nosotros es pensar una politicidad femenina con especificidades de construcción y acción política e implica una reflexión teórica y práctica.

En este sentido pensamos que la categoría **politicidad**<sup>2</sup> **con enfoque de género** brinda herramientas para indagar en los ámbitos sindicales. El aporte teórico del concepto posibilita reconocer un movimiento de visibilización-articulación-consensos-ocupación como estrategias de acumulación de fuerza política que interpelan al patriarcado considerándolo en la interrelación entre lo productivo y reproductivo. Ahora bien, hay un debate que es ineludible y es que la politicidad implica los ámbitos de trabajo productivo y reproductivo, hoy más que nunca lo personal es político, de lo contrario no hay tiempo concreto-real para la participación política sindical. Porque el ámbito familiar domestico sigue siendo considerado como propio de mujeres, este se vuelve un limitante un mecanismo que limita la posibilidad de participar. Lo que requiere de políticas estatales que permitan compatibilizar los espacios y de cambios culturales al interior de las familias. La desconstrucción de roles y las políticas de compatibilización son imprescindibles para asegurar la participación política de todas, sino la participación es según clase, estado civil, ciclo de vida, madre o a cargo de cuidado de personas.

Hay una politicidad emergente en las prácticas de las mujeres: en la militancia, en la acción colectiva, en la articulación de demandas que excede los canales habituales

---

<sup>2</sup> En la otra punta del arco, Balbi y Rosato (2003:16) señalan que, aún cuando la política no puede entenderse separadamente de otros dominios de la vida como el económico, el religioso o el cultural, ello no implica sostener que no existe una especificidad de lo político.



que llamaban al paro y movilización alrededor de reclamos por cuestiones salariales, apertura de partidarias, defensa de fuentes de trabajo, etc.

**Entendemos** esta politicidad en el sentido que le atribuye Naír Calvo (2002) como las dimensiones referidas a las sensibilidades políticas de las/os actoras/es, a sus creencias, a sus actitudes y a sus formas de relacionarse con los debates y las decisiones de la esfera pública. El término politicidad se halla en estrecha relación con el concepto de cultura política. En nuestro caso de estudio, adjetivar/complementar este concepto desde un enfoque de género, nos brinda herramientas para indagar el mundo sindical desde un abordaje más amplio que el ligado a las relaciones laborales/patronales. Nuestro interés es conocer como el mundo sindical esta siendo modificado y revolucionado desde sus bases por una marea feminista que ponen en cuestión un orden patriarcal/capitalista/ desigual dominante y también jaquea y cuestiona prácticas sindicales reificada, batallando por espacios concretos de poder, reconocimiento y deconstrucción de una institución jerárquica y tradicionalmente patriarcal como el sindicalismo en Argentina.

Como herramienta para conocer las prácticas y los modos de participación de varones y mujeres en la actividad sindical una herramienta es mapear/ cuantificar la cantidad de cargos ocupados y la función que cumplen, así como su relevancia dentro de la organización, consideramos que esto no solo nos brindara datos respecto a la representatividad estadística según género, sino a las formas concretas y efectivas de la distribución y ejercicio del poder al interior de los sindicatos.

## **2.- Leyendo algunos datos para contextualizar la relación género-trabajo-sindicatos**

### **2.a.- Trabajo productivo y reproductivo**

La estructura patriarcal de la sociedad ha adjudicado tradicionalmente a las mujeres las mayores responsabilidades en el ámbito doméstico y del cuidado familiar, en tanto que a los hombres se les ha asignado las tareas de protección y provisión de sustento económico del hogar. La construcción de dichos roles ha generado desigualdad entre géneros y en términos económicos invisibilizan y dificulta la medición de las actividades reproductivas que son tan fundamentales como el trabajo para el sostenimiento de una sociedad. Por ejemplo, el costo invisibilizadas del trabajo no rentado de las tareas domésticas y de cuidados de niños y ancianos al interior del hogar, que recae en las mujeres de la familia<sup>3</sup>. Este costo no se cuantifica dado que es complejo atribuirles un valor monetario a las acciones de cuidados. La vida cotidiana de todos los seres humanos se sustenta en un sin número de acciones que se desarrollan en el ámbito doméstico y que posibilitan desde el alimento hasta el sostén emocional para el mantenimiento de la vida. Gran parte de estas tareas son desempeñadas por las mujeres del hogar y estas acciones de cuidado son conceptualizadas como trabajo reproductivo y que no está remunerado por un salario, es preeminentemente femenino y se presenta solapadamente entre las mujeres.

Nuestro objeto de estudio nos introduce necesariamente en la reflexión respecto a que las mujeres insertas en trabajos productivos se encuentran inmersa en lo que autoras como Balbo (1978) conceptualizan como situaciones de **dobles presencia**, que da cuenta

---

<sup>3</sup> Según la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (EAHU-INDEC, 2013) ellas realizan el 76% de las tareas domésticas no remuneradas. El 88,9% de las mujeres las realizan y dedican a este tipo de labores un promedio de 6,4 horas semanales. Mientras tanto, sólo el 57,9% de los varones participa en estos trabajos, a los que les dedican un promedio de 3,4 horas semanales.

de estrategias cotidianas que las mujeres deben realizar para compatibilizar su actividad laboral con el trabajo doméstico y de cuidados en tiempos que son a su vez sincrónicos. Izquierdo (2003), en este mismo sentido señala que sería tal vez más adecuado hacer referencia a una **dobles presencia-ausencia** por la dificultad de compatibilizar durante mucho tiempo las obligaciones laborales y de cuidados. Esta realidad en el caso que estudiamos se complementa con la participación activa en la vida sindical ligada a su trabajo productivo.

Vamos a comenzar nuestra descripción haciendo referencia a los tiempos que las mujeres dedican al **trabajo reproductivo** y de cuidados y su falta de cuantificación estadística. El Informe “Las brechas de género en la Argentina Estado de situación y desafíos” (2020) explica claramente cómo la invisibilización de los costos del trabajo reproductivo acentúa la desigualdad de género

*(...) El punto de partida para exponer el lugar de las mujeres en el sistema productivo es un concepto básico y fundamental de la economía: el trabajo. En general, la definición de trabajo que aparece contenida tanto en las estadísticas como en el diseño de las políticas públicas como una actividad mediada por un pago y deja fuera del análisis económico al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares. Esta dimensión que, en general, no se considera a la hora de pensar las condiciones y posibilidades de empleo de las personas, hace que la desigualdad se reproduzca y amplíe. Por ello, incorporar al análisis la distribución social de estos trabajos no remunerados y los roles de género que se reproducen socialmente es clave para entender las desigualdades que luego se captan en los indicadores laborales y que sí aparecen de manera visible en gran parte de las estadísticas e información sobre la cuestión. (Informe 2020)*

Este año, se publicó el Informe “Los cuidados, un sector económico estratégico Medición del aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto” el cual señala que “el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (TDCNR)<sup>4</sup> sigue quedando al margen del debate económico. Estas tareas no son reconocidas como productivas y no integran los modelos de análisis, ni aparece identificado su aporte a la economía. De este modo, la propuesta de estimar y monetizar el TDCNR es una forma de avanzar a una valorización y cuantificación del aporte de este sector que resulta clave para el funcionamiento de la economía en su conjunto”.

El dato contundente es que el TDCNR representa un 15,9% del PIB y es el sector de mayor aporte en toda la economía, seguido por la industria (13,2%) y el comercio (13,0%). El aporte por género del TDCNR al PIB es desigual: el 75,7% proviene de tareas realizadas por mujeres. Es decir, las mujeres realizan más de las tres cuartas partes del TDCNR y, de este modo, dedican, el total de ellas en su conjunto, 96

---

<sup>4</sup> Nota: El procedimiento que se realizó para cuantificar el aporte del TDCNR como parte del PIB consistió en: 1. Calcular en mayores de 17 años (utilizando el mismo corte de edad que la EUT) el ingreso por hora del empleo doméstico actual, con datos de ingresos y horas trabajadas que surgen de EPH del 4to trimestre 2019. 2. Multiplicar la cantidad de horas anualizadas dedicadas al TDCNR (que surgen de EUT 2013) por el ingreso promedio anual del empleo doméstico (siguiendo el método generalista en el cual se asigna a todas las tareas la misma ocupación). 3. Estimar la cantidad de personas que realizan TDCNR aplicando el porcentaje de participación (EUT 2013) en estas tareas al total de población mayor de 17 años (según estimaciones 2020 a partir del Censo 2010). 4. Multiplicar el monto anual de TDCNR (ingreso por cantidad de horas) por la cantidad de personas que realizan estas tareas (resultado del paso anterior); 5. Sumar el total del TDCNR al PIB (en precios corrientes como suma del valor agregado bruto correspondiente al 4to trimestre 2019) 6. Comparar el peso del sector TDCNR con el resto de los sectores productivos (expresado en millones).

millones de horas diarias de trabajo gratuitas a las tareas del hogar y los cuidados. (Informe, 2020:11).

El trabajo reproductivo no solamente no es cuantificado en las cuentas públicas, no está remunerado mediante un salario, es un trabajo eminentemente femenino y permanece invisible incluso a los ojos de las personas que lo llevan a cabo. Esta dedicación no es idéntica para todas las mujeres, porque varía según los distintos momentos de su ciclo de vida y según su clase social. Aumenta si se vive en régimen de dedicación exclusiva o de doble presencia. En nuestro caso de estudio la situación de doble presencia y activa participación sindical nos lleva nuevamente a repensar la necesidad de una politicidad con enfoque de género que dé cuenta de la situación en las cuales las mujeres deben luchar por obtener visibilización y poder al interior de sus sindicatos.

**En cuanto al trabajo productivo**, nos parece oportuno comenzar con una breve descripción y sistematización sobre algunos datos del mercado laboral y la participación de las mujeres en el mismo tanto en el país como en Mendoza. Si bien los trabajos a los que recurrimos tienen diferentes formas de medición, todos ellos muestran tendencias de largo plazo.

**Desde los años 90 se evidencia un crecimiento en la** tasa actividad de las mujeres, en relación con los 70`. Eliana Aspiazu (2015) sostiene que, a pesar de esta mayor inclusión en el mercado de trabajo, las desigualdades en materia de inserción laboral de las mujeres persisten y el mercado de trabajo sigue presentando profundos desafíos: las tasas de actividad y de empleo continúan siendo todavía hoy muy inferiores en las mujeres; en tanto que las tasas de empleo no registrado femeninas se mantienen en niveles superiores a las masculinas. A estas desigualdades hay que sumar que aún persisten importantes brechas salariales y mecanismos de segregación y discriminación que producen una mayor concentración de las mujeres en ciertas ramas de actividad vinculadas a los servicios, es también reconocida la dificultad de acceso a los puestos de mayor jerarquía tanto en el ámbito del empleo estatal como privado.

La aceleración del aumento de la tasa de actividad femenina en los noventa se explica fundamentalmente por la activación de las mujeres de hogares de ingresos bajos y medios bajos y se enmarca, por tanto, en una estrategia orientada a sortear los efectos del desempleo y la precarización de los jefes de hogar. Este crecimiento de la tasa de actividad durante los noventa se tradujo en un incremento de sus niveles de desocupación y subocupación, antes que en un aumento del porcentaje de ocupadas plenas.

El dato respecto a la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral o tasa de actividad es un indicador que da cuenta no solo de la menor participación laboral en comparación a los varones, sino también de las desiguales y en muchos casos precarias condiciones en las cuales se produce la inserción laboral femenina.

*“Al tener una cantidad de tiempo disponible menor, las mujeres participan menos en el mercado de trabajo. Además, se insertan laboralmente con peores condiciones: salarios más bajos, doble jornada (paga y no paga), mayor precarización, altas tasas de desempleo, pobreza de tiempo, entre otras. La tasa promedio de la participación de las mujeres en el mercado laboral es de 49,2%, 21 puntos porcentuales más baja que la de los varones (71,2%). Hay diferencias entre las mujeres también. Según datos del INDEC, las que cuentan con estudios universitarios completos o incompletos tienen una tasa de actividad de 74,3% mientras que las que poseen secundario incompleto muestran una participación del 35,9% y las que poseen estudios secundarios completos 55,1%”. (Informe brecha de género 2020)*

A partir del 2003 la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo evidencia una leve disminución, pero los niveles de participación siguen en aumento y muestran brechas en la tasa de actividad, respecto del hombre que se mantienen estables en el tiempo<sup>5</sup>. La tasa de ocupación, por su parte, tiene una evolución positiva – tanto para hombres como para mujeres- y la brecha de género, si bien muestra una persistente desigualdad, mejoró significativamente, dado que en 2012 la brecha fue de -35,6%, mucho más baja que la que existía en los primeros años de la década del 90 en la cual era del orden del -50%. La brecha existente en niveles de desempleo era para el 2003 del 25,8% fue fluctuando, pero con una tendencia alcista, hasta llegar al 41,7% en 2012.

En el informe “Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres” (Ministerio de Trabajo de la Nación, 2005) señala que, a pesar de la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo, la estructura ocupacional sigue presentando una fuerte segregación vertical y horizontal por género:

- En términos de segregación horizontal, se verifica, que tanto el servicio doméstico como la enseñanza y los servicios sociales y de salud, son actividades claramente feminizadas, mientras que la presencia femenina es marginal en construcción, transporte y almacenaje.

- En términos de segregación vertical, las mujeres son promovidas a cargos de jefatura en menor proporción que los varones: sólo el 27,4% de los asalariados que ejercen cargos de jefatura en los procesos de trabajo y el 28,3% de quienes ejercen cargos de dirección, son mujeres.

- El acceso de las mujeres a altos niveles educativos formales no se traduce en igual medida en un reconocimiento de tales logros en el puesto de trabajo: una de cada cuatro mujeres que completaron o superaron el ciclo medio, desarrollan tareas para las que están sobrecalificadas. (Contartese y Maceira, 2005: 136)

## 2.b.- Aproximación a algunos datos sobre trabajo y género en nuestra provincia

Si bien podemos establecer generalidades y tendencias a partir de los datos nacionales, nos parece oportuno presentar, sistematizar algunos trabajos sobre mercado laboral y género, sobre la inserción laboral de las mujeres a fin de reflexionar sobre algunas especificidades de nuestra provincia en la cual se desarrollan las agendas de género sindicales.

En Mendoza, algunos estudios abordan la inserción laboral por sexo y la desigualdad de género en el mercado de laboral (Alonso, 2012, 2017, 2019; Martín, 2013, 2019; Burgardt, 1999, 2004, 2007; Burgardt, Izura, Neri y Sancho 2004; Dalla Torre, Di Costa y Neri, 2006; Dalla Torre 2008).

Según el **Informe de Diagnóstico Laboral** 2012-2016<sup>6</sup>, en la provincia de Mendoza se encontraban activas, al 4to trimestre de 2016, 25.905 empresas en todos los sectores de la economía. Se destacan, por su peso relativo, las empresas del sector agropecuario, cuya presencia en el tejido productivo de esta región casi duplica a la que se observa a nivel nacional. Algo similar sucede con las firmas dedicadas a la minería y petróleo. La composición de las empresas por tamaño muestra algunas diferencias en

---

<sup>5</sup> Cabe destacar que no es posible la comparación de los valores de las tasas de actividad de períodos anteriores y posteriores a mayo de 2003 debido a cambios metodológicos introducidos en la EPH (que involucran una mejor captación tanto de la población ocupada como de la desocupada y, por lo tanto, de la tasa de actividad). Por ese motivo, se exponen los resultados en cuadros separados.

<sup>6</sup> Informe sobre Mendoza, Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas. 2019.

relación a la estructura nacional. En primer lugar, se destaca la existencia de una mayor proporción de firmas grandes y pymes. Como contrapartida se observa una menor presencia de microempresas.

En este contexto ¿qué sucede con las mujeres y varones en el sector privado?

- Desde una perspectiva de mediano plazo, entre 2012 y 2017 el empleo registrado presentó un aumento del 0,3%, lo que representa la creación neta de 700 puestos de trabajo registrados. A nivel nacional se registró un aumento superior (3,5%)
- A nivel sectorial, este aumento del empleo se debió principalmente al comercio (4,7%) y a los servicios (5,5%). En conjunto estas actividades determinaron la creación de más de 7,8 mil puestos de trabajo en el período.
- Las mujeres, al igual que los jóvenes, suelen tener una inserción laboral más precaria que sus pares varones, mostrando mayores tasas de desempleo, subempleo y empleo no registrado.
- Adicionalmente, suelen presentar menores tasas de actividad, dando cuenta del rol social que asume este colectivo, con una amplia dedicación al cuidado del hogar y las personas dependientes.
- En relación con las mujeres de entre 15 y 65 años del total relevado, aquellas que residen en el aglomerado provincial, presentaron durante el primer trimestre de 2018 una tasa de empleo similar al total de los aglomerados y una tasa de actividad más elevada.
- Respecto a los varones de su jurisdicción, las mujeres estuvieron más afectadas por los bajos niveles de actividad y empleo, mientras que tuvieron tasas más elevadas de desocupación, subocupación y empleo no registrado.
- En el año 2017 el empleo femenino en Mendoza representa el 29,2% del total del empleo privado registrado en la provincia. Esa relación está tres puntos por debajo de la participación de las mujeres en el total del empleo registrado del país (32,6%).
- La estructura del empleo femenino de Mendoza refleja su perfil de especialización. Se registra el elevado peso que tiene el empleo del sector primario (6,2% de las trabajadoras) en la provincia respecto al total nacional (2,2%).
- La brecha salarial entre hombres y mujeres en Mendoza es del 25,6%. A su vez, dicha brecha cayó desde el 2012. En el 2012 las mujeres ganaban el 29,5% menos que los hombres, y en el 2017 perciben remuneraciones en promedio 25,6% menores que los hombres.

## 2.c.- La inserción laboral de género en el Gran Mendoza

- La tasa de actividad femenina, si bien es más baja que la nacional, aumenta levemente durante 2003-2014 del 43,6% al 45,9% y la brecha de genero se reduce alcanzando el 34%.
- También crece la tasa de empleo femenino que pasa de 36,6% en 2003 a 43,2% en 2014. Pero, la tasa de desempleo de las mujeres continúa por encima de la masculina en todo el periodo.
- En términos de subocupación, entre 2004 y 2013, la participación de las mujeres en la subocupación crece en mayor medida que en el total de los aglomerados urbanos, al tiempo que aumenta la proporción de mujeres como subocupadas demandantes. Si bien el lapso cierra con

mejoras en términos de aumento del empleo y reducción de la desocupación, se acentúa la subocupación femenina, especialmente la demandante

La Encuesta de Condiciones de Vida, nos posibilita acceder a datos sobre los conglomerados urbanos y rurales, en cuanto a los últimos cuatro años (2016-2019) nos brinda información del mercado laboral que es significativa.

- Crece la ocupación de las mujeres entre 2016 y 2019 por lo que la brecha de género se sostiene en un 0,6% promedio en este periodo. Si bien en 2016 se da el menor porcentaje de inactividad<sup>7</sup> de las mujeres, la tendencia se sostiene. Es cuando observamos los datos relativos a la desocupación donde está se acentúa.
- En cuanto al análisis de la categoría ocupacional, la brecha de género es menor en la categoría cuentapropista y obrero/empleado. En cambio, se profundiza cuando se analiza “patrón” y “trabajo familiar”. El porcentaje de patrones varones duplica a las mujeres; sin embargo, cuando miramos la categoría trabajadora familiar, son las mujeres sobre las que recae las tareas regulares de ayuda en la actividad laboral de un familiar.

Si bien la brecha de género se mantiene dentro de los mismos parámetros en las actividades primarias y secundarias, la diferencia más significativa se da en las actividades terciarias. Sin embargo, una observación por cada una de las ramas de actividad nos lleva a poner el foco en la dimensión “zona urbana o rural” y la brecha de género se profundiza más en la zona urbana que rural.

### 3.- La perspectiva de género en los sindicatos de Argentina

En apartados anteriores abordamos algunos conceptos que nos ayudaran a problematizar la cuestión de género en sindicatos y en las agendas sindicales. La **perspectiva de género en los sindicatos**, entendida como un mayor nivel de participación de las mujeres en las instituciones sindicales, es necesario acompañar por espacios de políticas gremiales con mirada de género, con el objetivo de politizar el ámbito público/privado; doméstico/laboral, que dan lugar las situaciones de doble presencia ausencia que debemos transitar las mujeres en nuestra cotidianeidad.

En el ámbito sindical se ha registrado un avance en acciones positivas que promueven la igualdad como: la ley de cupo y un avance en la inclusión de una agenda de género en cada sindicato y agendas sindicales conjunta. Sin embargo, hay una brecha de género en los sindicatos en términos que es necesario saldar desigualdades como:

- a) **La representación en la estructura organizacional.** Que va desde la existencia de áreas de género hasta la igualdad en la distribución de cargos de poder y decisión.
- b) **Mecanismos de promoción de la igualdad:** ley de cupo y efectiva participación en el ámbito de negociación colectiva
- c) **En la construcción y temas de agenda (las agendas).**

3.a. - La representación en la estructura organizacional: áreas de género en los sindicatos

---

<sup>7</sup> **Inactivo:** Persona que no participa en la actividad económica es decir, la que no tiene trabajo ni lo busca activamente.

Las instancias más utilizadas en los sindicatos ha sido la creación de secretarías, unidades o consejos de la mujer que se encargan del tratamiento de problemáticas de género, ya sea a través de su tratamiento específico como en el desarrollo de estrategias que tiendan a dar transversalidad y visibilidad a la perspectiva.

Sin embargo, algunas secretarías han mantenido su nombre, su identidad anterior relacionadas con mujer, familia, recreación y se han agregado el tema de género, como otro descriptivo de las actividades objeto de la secretaría. El nuevo o viejo nombre no alcanza si no da cuenta de una transformación de procesos internos que dan continuidad a la “segregación de las mujeres de las decisiones y la vida de la organización y, por otro lado, conocer al grupo sobre el que la organización debe actuar para reconocer las necesidades y requerimientos de varones y mujeres en un mercado de trabajo diferenciado (Rigat Pflaum, 2008).

Así, en los años 80, con el regreso de la democracia, algunos sindicatos crearon Áreas, Secretarías, Departamentos de la Mujer. Con la división del sindicalismo cegetista en 1991 surge en el Congreso de los Trabajadores de la Argentina, que en 1996 se convirtió en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

“En el caso de la CGT, en 1984 se nucleó la Mesa de Mujeres Sindicalistas, conformada por los sindicatos más progresistas del justicialismo y por sectores independientes, y simultáneamente surge el Movimiento Nacional de la Mujer Sindical, un agrupamiento gremial de las corrientes más ortodoxas y tradicionales del justicialismo. En 1987 se creó el Departamento de Capacitación y Desarrollo de la Mujer de la CGT y en 1988 se organizó el Foro de Capacitación e Investigación de Mujeres Sindicalista. El Instituto de la Mujer de la CGT fue creado en 1992” (Aspiazu, 2015: 7)

En cuanto a la CTA, en el 2000 se creó la Secretaría de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades y se estableció un cupo mínimo del 20% de mujeres en los cargos directivos de la Central, cualquiera fuera su nivel, local, provincial, regional o nacional. Fue en 2004 cuando una mujer ocupó el cargo principal de la confederación.

3 b.- La representación en la estructura organizacional: distribución de cargos de poder y decisión.

Este proceso no es particular de nuestro país nivel latinoamericano, son innegables los avances de las últimas décadas tanto en la membresía como en la participación femenina y en los puestos directivos de las organizaciones sindicales. No obstante, persiste el desfasaje entre la proporción de hombres y mujeres en las instancias de toma de decisiones, así como son muy desiguales las posibilidades de unos y otras para ejercer la participación sindical como iguales.

La Confederación Sindical Internacional (CSI) constató que las trabajadoras siguen enfrentando dificultades para asumir roles de liderazgo “independientemente del continente y del contexto” (CSI, 2018, p. 17). Las mujeres están sobrerrepresentadas en los eslabones más precarios del trabajo informal, que está por esa relación de precariedad afuera de la representación sindical, aunque sí hay experiencias de organización sindical de grupos de trabajadoras y trabajadores informales.

Muchas mujeres no creen en el liderazgo de las mujeres, se quejan las sindicalistas. María Fernanda Carvalho Francisco, dirigente de la Unión Nacional de Trabajadores de Angola (UNTA-CS), afirma: “todavía hay una tendencia por nuestra parte a creer más en los hombres que en nosotras mismas”. (CSI, 2018, p. 18). La marginación de las mujeres en los gremios es de larga data, porque se anuda con una

persistente segregación femenina poco expuesta por las direcciones gremiales, por lo cual el desafío es doble: develar la marginación en lo político y en lo laboral.

Tan solo el 18% de las secretarías, subsecretarías y prosecretarías sindicales son encabezadas por mujeres. Además, de ese total el 74% abordan temáticas consideradas “propias de la mujer”, tales como igualdad, género o servicios sociales. Esto quiere decir que las organizaciones sindicales poseen muy pocas mujeres en cargos de jerarquía y reproducen la desigualdad existente al interior del mundo del trabajo.<sup>8</sup>

3.c.- Acciones positivas: ley de cupo sindical 25674/02 y negociación colectiva

La ley de cupo sindical establece que cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad (art 1). En el artículo 2 sostiene que los acuerdos celebrados sin la representación proporcional de mujeres no serán oponibles a las trabajadoras, salvo cuando fijaren condiciones más beneficiosas. El setenta y cinco por ciento (75%) de los cargos directivos y representativos deberán ser desempeñados por ciudadanos/as argentinos, el/la titular del cargo de mayor jerarquía y su reemplazante estatutario deberán ser ciudadanos/as argentinos.

La representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30% (treinta por ciento), cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de las/os trabajadoras/es.

La Ley se aplica de manera diferente según los sindicatos y ello genera algunas preguntas en aquellos que si se cumplen: *¿Cuál es el criterio que habilita que se incorporan esas mujeres a las instancias directivas? ¿Qué efectos ha tenido en las mesas de negociación la presencia de paritarias mujeres? ¿Cómo fue el proceso interno de implementación de la ley y que cambios han producido?* Las respuestas a estas preguntas son parte de la próxima etapa de nuestra investigación.

En cuanto a lo que podemos mencionar en términos generales la perspectiva **de género vigente en la negociación colectiva es insuficiente.**

“La máxima expresión de las relaciones laborales colectivas que se sustenta en la libertad sindical y opera en la negociación colectiva, es reconocida por la normativa internacional del trabajo como parte del cuadro de derechos laborales fundamentales. En general, la negociación colectiva es percibida como un medio especialmente idóneo para la promoción de la igualdad real entre mujeres y hombres, no sólo por su función reguladora, sino también por el valor añadido que otorga una regulación autónoma y consensuada de los protagonistas de las relaciones laborales”. (Aspiazu, 2015).

Algunas políticas que adquieren relevancia son la conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado, el acoso y la violencia sexual, la discriminación, elementos y vestimenta de trabajo (Carley, 2000; Dean, 2006; Dickens, 2000; Kirton y Greene, 2002); y en los últimos paros internacionales de mujeres y la situación de pandemia han dejado al descubierto temas como la necesidad del enfoque de género las políticas salariales, la jornada laboral, el tiempo de trabajo, la flexibilidad, el teletrabajo, las tareas de cuidado dado que todas son fundamentales para promover la equidad.

En ausencia de este enfoque al momento concreto en el cual se están realizando las negociaciones paritarias, es altamente probable que los acuerdos institucionalicen

---

<sup>8</sup> <https://periodicas.com.ar/2020/01/23/el-espacio-de-la-mujer-en-los-sindicatos-municipales/>



prácticas discriminatorias, por no tener en cuenta el impacto que cualquier medida puede tener en varones o mujeres.

### 3.d.- Agenda y agendas

Las demandas feministas han tenido distintos momentos y diferente intensidad: desde la lucha por el sufragio femenino, la ciudadanía plena para las mujeres y la liberación de las distintas formas de la tutela civil, la emancipación económica, el derecho al aborto, el acceso a la educación— que no eran y no podían ser ajenas a la lucha de las mujeres trabajadoras. Fue necesario que se constituyera, en el mundo del trabajo y en el movimiento sindical, una “sujeta histórica” capaz de inscribir esas reivindicaciones en la lucha, las aspiraciones y el discurso de las organizaciones. (Díaz y Socolovsky, 2020)

Como dicen Estela Díaz y Yamile Socolovsky esto también llega al sindicalismo, pero no como algo ajeno sino propio de las mismas organizaciones sindicales, fruto de la militancia, prácticas de mujeres que han incorporado la perspectiva de género en la vida de los sindicatos desde las bases hasta las mismas cúpulas.

(...) *“Un elemento decisivo que permitiría dar cuenta de este momento histórico reside en que, en términos generales, el contenido de las demandas del movimiento feminista está cada vez más claramente anclado en la cuestión del trabajo, lo cual representa un enorme avance histórico, ideológico y político en la lucha por la emancipación de las mujeres. Esta perspectiva coloca la denuncia de la desigualdad de género y sus consecuencias en el terreno concreto de las condiciones sociales de la producción y reproducción de la vida, al cual es necesario referir toda reivindicación de la autonomía de las personas que pretenda no ser una mera declamación abstracta. La crítica de la forma en que las mujeres nos incorporamos al mundo del trabajo echa luz sobre la precarización y la informalidad laboral, así como sobre el trabajo no remunerado y la desigual distribución de las responsabilidades del cuidado y permite comprender el modo en que lo público y lo privado, lo laboral y lo doméstico, se entrelazan y combinan para reproducir la subordinación de mujeres y disidencias al patrón patriarcal. Y así, posibilita entender la forma en que se multiplican, sobre esta matriz, la marginación y las violencias.”* (Díaz y Socolovsky, 2020:130)

Además, las demandas han confluído un movimiento de articulación intersindical alrededor de la organización de los paros internacionales, pero también por la necesidad de visibilización y acción ante problemáticas sociales emergentes como la violencia de género, los femicidios y algunas políticas del gobierno de Macri que profundizaban la pobreza sobre todo en las mujeres

**Existen diversas vías de acceso al análisis de las agendas sindicales de género (por temas-problemas; tiempo; etc), nosotras tenemos como objetivo realizar una sistematización que permite acercarnos a la/s agenda/s de género de los sindicatos en Mendoza y que nos brinden pistas sobre la variedad de tema que abordan.** Consideramos que hay una agenda en común que han podido ir construyéndose como la de Mujeres Sindicalistas de la Corriente Federal de los Trabajadores de la CGT, la Mesa Intersindical de Mujeres en Mendoza, y agendas de género de cada sindicato. Asimismo, la/s agenda/s han sufrido transformaciones en los últimos años y en particular desde marzo de 2020 se visibilizan temas buscando instalarse en las mismas agendas políticas de los sindicatos.

**Hay tres posibles abordajes para el estudio de las agendas:** desde el análisis de las políticas públicas; según la temporalidad; según las cuestiones del mundo del trabajo problematizada.

Desde un abordaje **politológico del análisis de las políticas públicas**, comprendemos que al igual que la *formación de la agenda para la toma de decisiones en torno a políticas públicas* implican una agenda pública, gubernamental y una política, en los sindicatos. La conformación de la agenda política de género es decisiva para incorporar la problemática de ser mujeres y trabajadoras y en nuestro tema de estudio ser parte activa del mundo del trabajo (sindical, gubernamental). Estas agendas se interrelacionan y están atravesadas por disputas, tensiones y consensos que exceden al propio ámbito sindical, involucran el mundo laboral en toda su complejidad de actores. Reconocemos que la/s agenda/s de género pueden constituir: a) una agenda pública; b) agenda política; c) agenda gubernamental (en la medida que inciden y logran políticas, por ej. la ley de cupo, si llega ahora algo de las tareas de cuidado).

En cuanto a la **temporalidad**, reconocemos que hay una agenda de género que desde comienzo de siglo XXI está marcada por la emergencia económica-el kirchnerismo- la fragmentación y disputas sindicales (en la CGT una mujer ocupa el triunvirato)– el #NiUnaMenos- el 1er paro internacional – macrismo-pandemia

Según las **cuestiones del mundo del trabajo problematizada**, seguimos a Nora Goren y Vanesa Prieto (2020) que organizan las demandas en seis ejes desde una entrada de los *temas-problemas* pueden, a sabiendas de que se conectan entre si y que las líneas de problematización aparecen a menudo de manera conjugada: división sexual del trabajo, “mercados laborales” y economía de los cuidados; Política, organización sindical y participación de mujeres y disidencias; Violencia laboral y de género; Políticas de diversidad y disidencia sexual; Salud sexual y (no) reproductiva de lxs trabajadorxs; Alianzas y diálogos con organizaciones que abordan otras problemáticas sociales tradicionalmente no centrales en los sindicatos (medio ambiente, pueblos originarios, DDHH, etcétera).

#### **4.- La/s agenda/s desde la temporalidad 2015-2020**

**2015:** Un recorrido por la agenda/agendas de género sindicales en nuestro país según la temporalidad, en 2015, #NiUnaMenos es una manifestación, un colectivo de mujeres, un proceso de instalación de un problema de género en la agenda pública, una consigna clara alrededor de Basta de matarnos. (...) Comienza un ciclo de manifestaciones y encuentro que van más allá de cada 3 de junio y que confluye en el 1er paro internacional de mujeres el 8 de marzo de 2017.

**2016: Las trabajadoras buscan adquirir visibilidad respecto a la participación y el protagonismo femenino en los gremios** la agenda de las Mujeres sindicalistas va consolidándose luego del 2015 y frente a la política neoconservadora del gobierno de Mauricio Macri y los femicidios, la sobreexplotación femenina y al predominio patriarcal en la cultura sindical contemporánea. **En 2016** se realizó el Primer Encuentro de Mujeres Sindicalistas

**2017:** En 2017, y en sintonía con movilizaciones similares en otros países, las activistas argentinas comenzaron a escribir otra página en la historia de la lucha feminista a partir de la Huelga Internacional de Mujeres, el 8 de marzo de 2017. “Nosotras Paramos” bajo la consigna: “si nuestras vidas no valen, produzcan sin nosotras”, reclamo que unió a trabajadoras asalariadas y no asalariadas

**2018:** En la defensa de los derechos adquiridos, pero también proponiendo a toda la comunidad una alternativa de modelo de País que redistribuya la riqueza. Un sindicato debe reflejar al universo que le corresponde representar, las trabajadoras

defienden las organizaciones sindicales, pero también podemos hacerlas más democráticas más fuertes. Cuanto más legítimo sea un sindicato cuanto más afiliados tenga y mayor aceptación social más eficaz será su misión social. En el mismo documento en que se llama al paro sostienen que tienen capacidad para integrar estructuras de base, pero también de conducción, por eso piden Secretarías de Género pero también Secretarías Generales. Otro desafío que hoy enfrenta el movimiento de mujeres y disidencias que integramos y del cual nos sentimos plenamente parte, es como institucionalizar las reivindicaciones para hacerlas perdurar en el tiempo convirtiéndose en una realidad efectiva.

**2019:** Unidad de las trabajadoras, contra el ajuste y el FMI. “La unidad no tiene que ser de cúpula, tiene que ser una unidad de bases, de abajo para arriba porque eso la hará duradera”, reclamaron las mujeres trabajadoras.

**2020:** achicar la brecha de la desigualdad y brindar contención a las trabajadoras víctimas de violencia es su mayor objetivo para el 2020, pero por sobre todo tienen como objetivo erradicar la violencia en los ámbitos laborales. El 2020 se vio sorprendido, arrebatado por la crisis COVID, la pandemia mundial que ha visibilizado una de las cuestiones estructurales de la problemática de género en el mundo del trabajo capitalista, tensionando y alumbrando diferentes desigualdades e inequidades, y una en particular alrededor de las tareas de cuidado, el trabajo en casa.

## **5.- Una aproximación a los sindicatos de Mendoza con perspectiva de género 2015-2020**

En Mendoza la/s agenda/s de género no son ajenas a los temas y preocupaciones a nivel a nivel internacional, nacional, porque la marea feminista ha invadido el mundo del trabajo también. Sin embargo, podemos notar algunas especificidades en nuestra provincia y que las vamos a analizar desde una entrada temporal, a partir de las demandas, reclamos que movilizaron cada paro internacional.

El análisis que realizamos es sobre el rastreo y sistematización de documentos, entrevistas y crónicas periodísticas, ya que es muy difícil encontrar producciones bibliográficas, académicas sobre este tema. En un primer, presentamos una cartografía de los sindicatos registrados con personería jurídica o inscripción gremial en nuestra provincia y si la secretaria general o adjunta es ocupada por varón mujer; luego hacemos un seguimiento de la/s agenda/S sindical de género en Mendoza.

### **5. a.- Mapeando los sindicatos en Mendoza con perspectiva de género**

En Mendoza hay setenta y nueve (79) sindicatos registrados y cuarenta y nueve (49) con inscripción gremial según datos del Registro Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La dispersión geográfica coincide con que la mayor cantidad de población se encuentra en el Gran Mendoza (Capital; Lujan; Godoy Cruz; Guaymallén; Maipú y Lavalle).

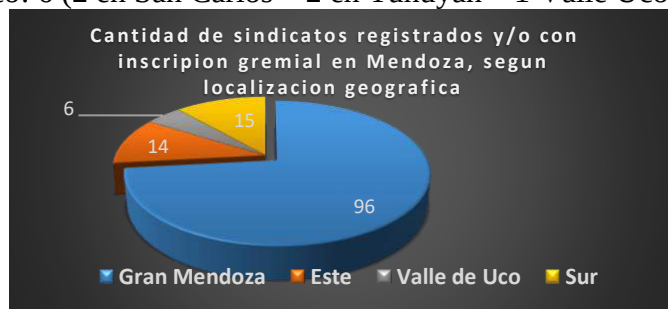
La distribución espacial es la siguiente<sup>9</sup>:

- Gran Mendoza: 96 (83 en Capital; 2 Lujan; 2 Godoy Cruz – 3 Guaymallen-3 Maipu-1 Lavalle)
- Este: 14 (3 Rivadavia-Junín-Santa Rosa – La Paz – 2 en Palmira – 6 en San Martín)
- Sur: 15 (5 en Gral. Alvear – 6 en San Rafael – Malargüe – Villa Atuel – 4º distrito -)

---

<sup>9</sup> La distribución espacial se toma según el domicilio de la sede sindical declarado en el Registro Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- Valle de Uco: 6 (2 en San Carlos – 2 en Tunuyán – 1 Valle Uco- 1 Tupungato)



En cuanto a la rama de actividad a la que pertenecen los sindicatos, catorce son sindicatos pertenecientes a actividades primarias; catorce son parte de la actividad secundaria y cien sindicatos de actividades terciarias.



#### 5.b.- La/s agenda/s en Mendoza en su temporalidad 2015-2016

Como mencionamos anteriormente, el 2015 visibiliza las desigualdades de género y los reclamos en torno a una profunda problemática como es la violencia y la muerte de niñas y mujeres víctimas de violencias. Ello generó también en Mendoza la movilización de miles de mujeres; la organización del NiUnaMenos y la movilización en las calles cada 8 de marzo desde 2016.

Se instala en las agendas sindicales, con diferentes niveles de incidencia, la cuestión de género lo que a su vez impulsa la articulación de una agenda como la que se va constituyendo hacia 2016 en la Corriente Federal de Trabajadores Mendoza y en 2019 en la Mesa Intersindical de Mujeres.

En Mendoza el relevamiento que realizamos desde enero de 2017 a agosto de 2018, registramos trece conflictos que logran nuclear a los sindicatos estatales en su conjunto, sin considerar los reclamos sectoriales (por ejemplo SUTE alrededor de ítem aula, cierre de cursos en escuelas secundarias, etc.) en reclamos en primer lugar de mejoras salariales y luego en torno a reclamos por cierre de áreas del Estado o tercerización de servicios.

En 2016, con el gremio de los docentes el comienzo de discusiones paritarias marcada por la decisión de implementar un ítem salarial de productividad conocido como “ítem aula” (Decreto provincial 228/16) para mejorar la calidad educativa.

**Durante 2016**, diversas situaciones se dieron alrededor de este “ítem aula” pero sin ser planteado con una perspectiva de género, siendo que son las mujeres que las más perjudicadas por este ítem, no solo por ser la mayor parte de los/as trabajadores/as de la educación en nuestra provincia sino por las violencias de género y las tareas de cuidado que recae sobre las mujeres. Docentes con enfermedades terminales, con problemática de violencia de género en sus familias, con cuidado de sus hijos, que debían ausentarse más de dos días dejaban de percibir cerca de \$2.000 al mes. Algunas situaciones fueron contemplándose recién a fines de 2016, pero el castigo (disfrazado de premio) ya había calado profundo en el descontento docente.

**En 2017**, el 1º Paro Internacional de mujeres fue convocado en todo el país con la consigna de *“la tierra tiembla; las mujeres del mundo nos unimos y organizamos una medida de fuerza y un grito común: Paro Internacional de Mujeres. Nosotras Paramos. Hacemos huelga, nos organizamos y nos encontramos entre nosotras. Ponemos en práctica el mundo en el que queremos vivir”*.

**En 2018**, desde el colectivo Ni Una Menos Mendoza se exige a las centrales sindicales de Mendoza que luchen por los derechos de las mujeres y las disidencias sexuales de cara al Tercer Paro Internacional de Mujeres del próximo 8 de marzo. Asimismo, que se convoquen asambleas en los lugares de trabajo para poder organizarlo efectivamente y darle masividad, sumándose a movilizar ese día. El pedido es motivado por *“las condiciones actuales de las mujeres trabajadoras que incluyen el ítem aula para las trabajadoras de la educación, la falta de reglamentación de las licencias en violencia hacia nosotras, el presentismo y los acosos laborales, entre otras violencias”*.<sup>10</sup>

**En 2019**, el 3º Paro Internacional fue llamado con la intención de *“parar porque las mujeres somos parte de una historia colectiva e internacional y porque Macri y los gobernadores ajustadores, con su violencia capitalista y neoliberal, pretenden robarnos el trabajo, el pan, la salud y la educación. Luego de la marea verde que inundó las calles y las plazas de toda la Argentina y el mundo en 2018, nos organizamos masivamente para exigir que finalmente el aborto sea legal, seguro y gratuito. Paramos porque con el modelo económico de Mauricio Macri, los gobernadores ajustadores junto a la influencia de las iglesias, las mujeres, lesbianas, travestis, trans, no binaries, gordes e intersexs no tenemos futuro. Paramos porque organizades decimos bien fuerte: Basta de violencia machista en todos los ámbitos, basta de trata, basta de femicidios, travesticidios, transfemicidios y crímenes de odio. Paramos porque el ajuste de Macri y los gobernadores pauperiza nuestras vidas, y el presupuesto del FMI votado por el Congreso dice que nuestras vidas valen menos que un boleto de colectivo. Denunciamos a las direcciones de las centrales sindicales -CGT y CTAs- por darle la espalda nuestro movimiento al no llamar al paro por el 8M y exigimos una vez más un paro general efectivo por nuestras reivindicaciones”*<sup>11</sup> (Documento de convocatoria a 3º Paro Internacional)

**Este año**, el grito femenino y de diversos colectivos fue unánime libre y desendeudadas nos queremos. La deuda es con nosotras y con nosotros, ni con el FMI ni con las iglesias. Voces que se levantaron ante la crisis económica del país sobre todo por las políticas derivadas del acuerdo de Macri con el FMI que empobrecen aún más a mujeres y por otro lado la violencia de género y los femicidios, travesticidios. En Mendoza se acompaña el reclamo nacional y uno en particular *“el extractivismo”* alrededor de una creciente movilización donde las mujeres también fueron protagonistas por el cuidado del agua, contra los proyectos mineros en nuestra provincia y en especial la modificación de la ley 7722. Las voces mendocinas fueron *“por el extractivismo, aborto legal, seguro y gratuito, deuda, Latinoamérica, violencia, y trabajo reproductivo y cuidados. El trabajo que realizamos es productivo y reproductivo, por eso decimos que si nuestras vidas no valen, produzcan y reproduzcan sin nosotras y nosotros”*.

---

<sup>10</sup> En [http://www.universidad.com.ar/8m-en-mendoza-reclaman-adhesion-a-los-sindicatos?utm\\_campaign=Radio&utm\\_term=76](http://www.universidad.com.ar/8m-en-mendoza-reclaman-adhesion-a-los-sindicatos?utm_campaign=Radio&utm_term=76)

<sup>11</sup> <https://latfem.org/8m-el-documento-del-paro-feminista/>

Desde el 16 de marzo que nuestro país y la provincia atraviesa diferentes momentos en el aislamiento social debida a la pandemia SARS COVID19, aquellos temas relacionados con el teletrabajo y las tareas de cuidado que recaen sobre las mujeres se instalan en algunas agendas sindicales con perspectiva de género. De la misma manera, algunos temas que afectan y vulneran derechos de lxs trabajadorxs congregan a las agendas de género: violencia laboral en sindicato; la designación de una jueza como responsable de la conocida Ley Micaela; el llamado al congreso provincial para la sanción de una reforma educativa

**El 20 marzo**, las Mujeres Sindicalistas de Mendoza que integran la Corriente Federal de Trabajadores apoyan a una compañera de trabajo de UPCN que sufrió violencia, acoso laboral y despedida del sindicato. En la carta que hacen publica reclaman “más herramientas más allá del protocolo para defender a las mujeres víctimas y que no termine con el despido. Defendemos el sindicalismo como herramienta para la defensa de los derechos de lxs trabajadorxs, lo que cuestionamos on las practicas machistas que también suceden dentro de los sindicatos”

El 9 Agosto, en la agenda pública política incorporan el reclamo frente a la designación como ministra de la Corte Suprema de Mendoza de la abogada Maria Teresa Day y luego se vuelve a reclamar ante la designación de esta jueza como responsable del cumplimiento de las capacitaciones de la Ley Micaela generó la reacción del colectivo provincial de mujeres Ni Una Menos y la Intersindical de Mujeres.

**El 21 de setiembre**, desde las delegaciones de Mendoza se adhiere a la conformación de la Mesa Sindical sobre los Trabajos del Cuidado, organizada por Mujeres Sindicalistas de la Corriente Federal de Trabajadores, junto a en unidad con el Sindicato de Amas de Casa de la República Argentina (SACRA), la Unión del Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP) y Cuidadores de la Casa Común.

**El 25 de setiembre**, confluyen en un reclamo #NoAEstaLeyDeEducación que ingresa a la agenda de los sindicatos y del colectivo Ni Una Menos Mendoza. (SUTE; SADOP; Intersindical de Mujeres Mendoza; Ni Una Menos Mendoza)

5.c.- Las agendas sindicales en dos de los sindicatos estatales más grandes de Mendoza: SUTE y ATE

➤ **Agendas sindicales en Mendoza: algunos apuntes sobre ATE**

Además de las luchas por el salario, aperturas paritarias, paros frente a políticas de ajuste y tarifazos, movilizaciones ante las elecciones otro tema emerge con fuerza: la/s agenda/s feminista. La visibilización de temas de género en acciones colectivas masivas a nivel nacional internacional, como #NiUnaMenos, el 8M paro internacional de mujeres y la disputa por posiciones en la conducción de los sindicatos. Estos temas hoy se ven complementados y quedan al descubierto déficits y logros en torno a la agenda de género en la relación gremios estatales-Estado.

En 2019, organizado por Asociación Trabajadores del Estado (ATE) –uno de los sindicatos de trabajadores/as públicos más grandes junto al de educadores en Mendoza-, realizó el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Líderes Sindicalistas y de las Organizaciones Sociales para compartir problemas, conflictos, reclamos, posturas, proyectos, políticas y soluciones, dentro de perspectivas de género e inclusión que ayudarán a conformar un documento integrador al respecto.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> <https://www.atemendoza.org.ar/abrimos-la-invitation-al-primer-encuentro-nacional-de-mujeres-lideres-sindicalistas-y-de-las-organizaciones-sociales/>

El programa del 1º Encuentro estuvo marcado por una agenda pública – política, en al cual se buscó visibilizar problemáticas comunes de las trabajadoras y a su vez como conjugar esfuerzos para ocupar lugares de decisión, en las mesas políticas de los sindicatos. En este sentido, Adriana Iranzo (junio, 2019) dijo que algunas compañeras contarían “¿cómo han logrado liderar espacios en esos sectores? ¿Qué herramientas utilizaron? ¿Siendo mujeres, cómo pudieron tomar el protagonismo necesario para conducir esos ámbitos?, entre otras cuestiones que brinden herramientas para que otras mujeres puedan aprender y seguir sus propios caminos”.<sup>13</sup>

En cuanto a las confusiones de este 1º Encuentro, las mujeres pudieron establecer algunas demandas en la agenda pública sindical provincial y nacional: emergencia en Violencia de Género y Femicidios es el reclamo urgente que las Mujeres de ATE Mendoza manifiestan en cada jornada de lucha; ¡Vivas y desendeudadas las queremos! Almas de nuestras vidas, las compañeras gozan de derechos humanos que deben ser respetados en todos los ámbitos y sectores. La importancia de insertar la **diversidad** en estos aspectos de mujeres.

Luego de este Encuentro, en octubre de 2019, ATE Mendoza incorporo asesoramiento profesional en Violencia de Género y Laboral, para el trabajo con personal capacitado con perspectiva de género para el abordaje de las violencias al reconocer que dentro del Estado Provincial se dan dos tipos de violencia: laboral y de género, y que atraviesa a mujeres y varones.

El 8 de marzo de 2020, culminó una Convivencia en Vendimia de Mujeres de ATE y CTA Autónoma Mendoza que elaboró un Documento con algunas conclusiones:

*“...Creemos que el acceso a trabajos dignos bien remunerados y en blanco permiten a la mujer empoderarse y lograr la independencia económica que necesita para poder independizarse y no ser sometida ni obligada a permanecer en ámbito de violencia. • Debido a la falta de presupuesto y el permanente desinterés del Estado para que se cumplan las leyes, el avasallamiento de gobiernos oprimiendo y hostigando a la mujer, creemos que la igualdad y equidad en el siglo XXI no son planes prioritarios para la clase gobernante. • Al igual que hace ciento de años seguimos reclamando porque dejen de matarnos. (...) • Declaramos permanente estado de organización en unidad con todas las mujeres del país para que se logre los derechos que nos ponen en igualdad de oportunidades con los hombres • Exigimos el cumplimiento de la ley Micaela • Que existan refugios para mujeres • Permitir convivencias, encuentros, congresos entre mujeres de todo el país, organizados por distintas provincias para fomentar la unidad, el federalismo, y la posibilidad de debatir todas las problemáticas para proponer ideas que solventen las necesidades básicas de las mujeres • Permitir la participación con poder de decisión, que todas las mujeres podamos estar en cargos direccionales y nuestras ideas y proyectos sean escuchados • Tener una participación desde nuestro sindicato y exigir que se lleven a cabo todas las políticas necesarias para que se cumplan los ítems arriba enumerados y pedir rendición de cuentas de las medidas de acción tomadas a favor de las mujeres y en detrimento de las prácticas que van en desmedro de la mujer”* (Conclusiones de la Convivencia, 9 de marzo 2020)

Es oportuno mencionar que ATE es uno de los únicos gremios de trabajadoras/es estatal en Mendoza que incorpora una cláusula de género en la paritaria provincial de este año. En el acta paritaria de guardaparques.

---

<sup>13</sup> Adriana Iranzo actual secretaria adjunta de ATE

<https://www.facebook.com/ATEMendozaOficial/videos/2198455063587096/?t=17>

En mayo, desde el Departamento de Violencia de Género de ATE y CTA Autónoma Mendoza buscan visibilizar casos de agresiones y amenazas sistemáticas a mujeres trabajadoras. Junio

➤ **Agendas sindicales en Mendoza: algunos apuntes sobre SUTE**

En la provincia de Mendoza son más de 75.000 las y los trabajadoras/es de la educación de los cuales un 80% son mujeres. En el Sindicato Único Trabajadores de la Educación (SUTE) la agenda en 2018 gira en torno al reclamo por el ítem aula, las tareas de cuidado que no contempla este ítem y un paso fundamental que se pide en las paritarias es la reglamentación de la ley 8.806/15 de Licencia por violencia de género que modifica el Estatuto 5811 de empleo público en lo referente a las licencias por violencia de género.

En 2019, desde el SUTE se suman a la “Vía Violeta” con consignas y reclamos de las trabajadoras de la educación bien concretas: aplicación efectiva de la ESI en las escuelas; la reglamentación de la ley de violencia de género; trabajo, salario digno, una vida libre de violencia para todas las trabajadoras!

En un sindicato donde la enorme mayoría son mujeres, la lucha contra la violencia machista en todos los ámbitos -trabajo, casa, en el sindicato- es una tarea urgente. Desde las consejerías departamentales y la Prosecretaría de DDHH y Género acompañaron a casi 300 compañeras en situación de violencia. Es decir, prácticamente hay una denuncia nueva cada día.

Las mujeres cargamos, además de con el trabajo en la escuela, con la mayor parte del trabajo en el hogar, ya sea con el cuidado de los/as hijos/as, o bien, cuidado de familiares enfermos. Esto es desigualdad. Denunciamos también la violencia que significa el Ítem Aula y que nos afecta a las mujeres particularmente.

El trabajo sobre la reglamentación de la Licencia por Violencia de Género para las trabajadoras de la educación se lleva a cabo en una Comisión Mixta (paritaria) entre el SUTE y el Gobierno. Virginia Pescarmona y Natalia Naciff (2020) relatan una cronología de la mesa paritaria para la reglamentación de la ley en la cual se señalan algunos aspectos que son importantes en el mundo del trabajo. Por ejemplo, luego de 4 instancias sin definiciones concretas e incluso la suspensión de una reunión porque el gobierno se olvidó de asistir no se ha avanzado. Si bien algunas cuestiones quedan reducidas a trámites burocráticos, la discusión es más profunda:

*... “desde el gobierno se solicita una denuncia penal o la orden de restricción y una certificación médica o psicológica para aceptar la licencia, nuestra propuesta es que las compañeras puedan presentar una declaración jurada y que sea suficiente para acceder a este derecho, es un “Yo sí te creo” hacia la administración pública (...). Otro de los criterios fundamentales es la no revictimización, la autonomía y el consentimiento de la compañera en todos los pasos del proceso; lo cual lleva a otra discusión profunda en relación al ámbito en el cual se otorgan las licencias: la violencia de género se considera una enfermedad o una licencia especial”.* Pescarmona y Natalia Naciff (2020) <sup>14</sup>

En setiembre entra en agenda otro tema fundamental que afectan derechos de toda la comunidad educativa como es el envío del proyecto de reforma de la ley de educación por parte del ejecutivo provincial y el llamado a un congreso pedagógico. Si bien está en plena discusión, en lo que respecta a nuestro tema la carencia de una mirada de género, de reconocimiento de las tareas de cuidado son la marca de este proyecto de ley.

---

<sup>14</sup> <http://www.laizquierdadiario.com/8M-en-Mendoza-Licencia-por-violencia-de-genero-para-las-trabajadoras-de-la-educacion>



## Conclusiones

Los rasgos del nuevo tiempo y la/s agenda/s de género visibilizan históricas desigualdades en las tareas de cuidado, en los déficits de condiciones laborales con perspectiva de género; en las brechas salariales en el trabajo productivo y reproductivo; brecha en la representación en la estructura organizacional que va desde la existencia de áreas de género hasta la igualdad en la distribución de cargos de poder y decisión; en las violencias hacia las mujeres; en los mecanismos de promoción de la igualdad en los espacios sindicales; en la construcción y temas de agenda (las agendas).

En este trabajo nos acercamos a la/s agenda/s de género desde las miradas de los géneros y sus relaciones de poder. Entonces queremos presentar lo que se ha visibilizado, alcanzado poniendo en cuestión al patriarcado y las desigualdades que profundiza esta mirada géneros, en general favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres al atravesar todo el entramado social.

Pensamos que la revitalización sindical tiene una cara de género también, la oportunidad para mujeres y colectivos disidentes de visibilizar y organizar la acción colectiva con perspectiva de género. Es pensar una politicidad femenina con especificidades de construcción y acción política que implica una reflexión teórica y práctica. El mundo sindical está siendo modificado y revolucionado desde sus bases por una marea feminista que ponen en cuestión un orden patriarcal/capitalista/ desigual dominante y también jaquea y cuestiona prácticas sindicales reificada, batallando por espacios concretos de poder, reconocimiento y deconstrucción de una institución jerárquica y tradicionalmente patriarcal como el sindicalismo en Argentina y Mendoza.

Pensar la politicidad con enfoque de género y vivir sus prácticas sindicales implica observar relacionalmente la dimensión productiva y reproductiva del mundo del trabajo. Implica cuestionar las tareas reproductivas de las mujeres y los tiempos que ello implica de cuidado que debilitan la participación social y política de las mujeres en espacios productivos. En los espacios productivos sindicales la politicidad reconoce un movimiento de visibilización-articulación-consensos-ocupación como estrategias de acumulación de fuerza política para la acción colectiva y para el acceso a espacios de poder en la organización sindical.

El ámbito familiar domestico sigue siendo considerado como propio de mujeres, este se vuelve un limitante un mecanismo que limita la posibilidad de participar; lo que requiere de políticas estatales que permitan compatibilizar los espacios y de cambios culturales al interior de las familias. La deconstrucción de roles y las políticas de compatibilización son imprescindibles para asegurar la participación política de todas, sino la participación es según clase, estado civil, ciclo de vida, madre o a cargo de cuidado de personas.

En cuanto al análisis de la/s agenda/s consideramos **que** hay una agenda en común que han podido ir construyéndose como la de Mujeres Sindicalistas de la Corriente Federal de los Trabajadores de la CGT, la Mesa Intersindical de Mujeres en Mendoza, y agendas de género de cada sindicato. Sostenemos que hay tres **posibles abordajes para el estudio de las agendas**: desde un análisis politológico relacionado con la agenda pública, política y gubernamental; según la temporalidad en la que emergen las demandas que se instalan en la/s agenda/s; según las cuestiones del mundo del trabajo problematizada.

En esta oportunidad nos centramos en la entrada “temporal” y reconocemos entre 2015 y 2020 cuestiones de género problematizadas en el país como: **#NiUnaMenos**; la agenda de las Mujeres sindicalistas va consolidándose; denuncia y enfrenta a la política neoconservadora del gobierno de Mauricio Macri; la sobreexplotación femenina y al

predominio patriarcal en la cultura sindical; Encuentros de Mujeres Sindicalistas; Huelga Internacional de Mujeres; la unión de trabajadoras asalariadas y no asalariadas: “Si nuestras vidas no valen, produzcan sin nosotras”; reclamos por espacios de conducción y negociación sindical; unidad de las trabajadoras, contra el ajuste y el FMI; erradicar las violencias de género y laboral; las tareas de cuidado y el trabajo en casa.

En nuestra provincia las agendas, si bien no son homogéneas, tiene particularidades acentuadas por la visibilización y reclamo por el ítem aula, violencia laboral, inclusión de mujeres en ámbitos de decisión y negociación sindical; por el extractivismo; el reconocimiento de que el trabajo que realizamos es productivo y reproductivo; ante la vulneración de derechos que implican proyectos de reformas en la justicia, educación y constitución mendocina enviados por el gobernador Rodolfo Suarez (2019-2023) y que no incluyen perspectiva de género.

## Bibliografía

- Alberdi, Inés (1999), El significado conexión entre el ser y el pensar» del género en las ciencias sociales. En Revista Política y Sociedad. Universidad Complutense de Madrid, 32 (9-21)
- Aspiazu, Laura (2015), Participación de las mujeres e institucionalidad de la problemática de género en el sindicalismo argentino. En 12 Congreso Nacional de estudios del Trabajo, Buenos Aires
- Barrios, María José (2020) El espacio de la mujer en los sindicatos municipales, en <https://periodicas.com.ar/2020/01/23/el-espacio-de-la-mujer-en-los-sindicatos-municipales/>
- Bonaccorsi, Nélide y Carrario, Marta (2012), Participación de las mujeres en el mundo sindical. Un cambio cultural en el nuevo siglo, Revista *La Aljaba*, U. N. del Comahue segunda época, Volumen XVI
- Contartese, Daniel y Maceira, Veronica (2005), Informe Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres. En *Documento 136 Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupo particulares de actividad*. Ministerio De Trabajo.
- DEIE (2018) *Informe Encuestas Condiciones de Vida 2018 y 2019*. Mendoza
- Díaz, Estela y Socolovsky, Yamile (2020) Feminismo y sindicalismo, la potencia de un encuentro Algunas reflexiones en torno al caso argentino. En Nora Goren y Vanesa Lorena Prieto (eds) *Feminismos y sindicatos en Iberoamerica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO,
- Gil, Silvia (2011), *Nuevos Feminismos*. Madrid: Traficantes de sueños. <http://www.vitoriagasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/67/88/46788.pdf>
- Goren, Nora y Prieto, Vanesa Lorena (2020) *Feminismos y sindicatos en Iberoamerica* . Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO
- Informe Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (EAHU-INDEC, 2013)
- Informe Encuesta de Indicadores Laborales 2019, Mendoza. Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas
- Informe Las brechas de género en la Argentina Estado de situación y desafíos (2020). M. de Economía. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf)
- Informe TDCNR como parte del PIB 2020, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género
- Kandel Ester (2013), Las mujeres dentro de las organizaciones sindicales. ARGENPRESS
- Kantola, Johanna (2006), *Feminist Theorize the State*. Houndmills: Palgrave (cap 1).
- Lengueta, Paula (2020), Género y teletrabajo en pandemia, en *El País Digital* - 2 de agosto de 2020.
- Lengueta, Paula (2019), La trama feminista en los movimientos sindicales. En Revista *Estudos do Trabalho* Ano IX – Número 23 –[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)
- Lombardo, Emanuela (2008), Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea, en *Revista Española de Ciencia Política*. Madrid. 18: 95-120. [http://www.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20ES/ArtPolESUE\\_RECPE\\_08ES.pdf](http://www.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20ES/ArtPolESUE_RECPE_08ES.pdf)
- Natalucci, Ana y Rey Julieta (2018), ¿Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción y colectivos de mujeres (argentina, 2015-2018). En *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, Chile, Vol. 6, N°2 <https://revistaepu.udem.cl/articulos/una-nueva-oleada-feminista-agendas-de-genero-repertorios-de-accion-y-colectivos-de-mujeres-argentina-2015-2018/>
- Pateman, Carole (1996), Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En Castells, Carmen comp. *Perspectivas Feministas en Teoría Política*. Barcelona: Paidós, pp 31-52. <http://es.scribd.com/doc/120277264/Carole-Pateman>

- Recchini de Lattes, Z (1980), La participación económica femenina en la Argentina desde la segunda posguerra hasta 1970. En *Cuadernos del CENEP*, Buenos Aires.
- Silva Pelossi, M.M. (2006) Trabajo femenino y relaciones de género [en línea]. *Trabajo final de grado*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.660/te.660.pdf>
- Wainerman, Catalinay Navarro, Marysa (1979). El trabajo de la mujer en la Argentina: un análisis preliminar de las ideas dominantes en las primeras décadas del siglo XX, *Cuadernos CENEP*, N° 7.

**Políticas universitarias: enseñar y aprender desde los feminismos, reflexiones en torno a la experiencia de la FcPolit-UNR**

Rocío Moltoni

## Introducción

Si bien los feminismos tienen una larga historia en nuestro país y particularmente en vinculación con las universidades y les<sup>1</sup> universitarias, hace por lo menos cinco años que han retomado un fuerte impulso en los múltiples espacios de educación superior. Esto obedece a múltiples factores, uno de ellos es el trabajo continuado que vienen realizando las feministas en las universidades desde su ingreso a fines del Siglo XIX hasta la actualidad, para visibilizar no solo diferentes demandas del movimiento feminista sino también de los diferentes movimientos sociales como partidos políticos y gremios.

Otro factor de gran importancia es el contexto político en Argentina de emergencia pública de los feminismos que se refleja en las multitudinarias marchas de #NiUnaMenos desde el 3 de Junio de 2015, los paros de mujeres y diversidades desde el 19 de Octubre de 2016 y su continuación y ampliación como Paro o Huelga Internacional de Mujeres los 8 de Marzo desde 2017, la gran convocatoria de los últimos “Encuentros nacionales de mujeres”<sup>2</sup> (destacamos particularmente el de Rosario de 2016 para el caso nuestra universidad, con más de 70.000 asistentes por primera vez en la historia) y la enorme “marea verde” que inundó el Congreso de la Nación en 2018 al grito aunado de: ¡Aborto legal ya!

Este contexto ha impactado y conmovido las estructuras y tradiciones anquilosadas de las Universidades Nacionales (en adelante, UUNN), y ha requerido de estas instituciones respuestas acordes a las demandas actuales. En ese marco, docentes, estudiantes y graduadas feministas han abierto, desde el año 2013, instancias de debate que condujeron a la creación de nuevos marcos regulatorios para abordar las violencias machistas acaecidas tras los muros universitarios (Rovetto y Figueroa, 2017).

Así, en el año 2014, en la ciudad de Rosario, integrantes del Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de Género (CIFEG, FCPYRRRII, UNR) y del Programa de Género y Sexualidad (Facultad de Derecho, UNR) elaboraron un “Procedimiento para la Atención de la Violencia de Género, el Acoso Sexual y la Discriminación basada en el Género, Orientación Sexual, Identidad de Género o Expresión de Género” que fue aprobado por los Consejos Directivos de las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Derecho y Humanidades y Artes. En el 2015, en nuestra Facultad se realizó el concurso ordinario para designar a la primera “referente” de este Protocolo<sup>3</sup>, quien estuvo a cargo de la implementación de la normativa y también de las políticas institucionales de prevención, sensibilización y capacitación en torno a las violencias machistas que se tornaron indispensables en el ámbito universitario. Esto quiere decir que no solo se recepcionaban y abordaban consultas/denuncias ante situaciones de violencia, sino que se desarrollaron distintas

---

<sup>1</sup> En esta ponencia utilizaremos la “e” y donde este uso no fuera posible la “x” como praxis disruptiva-política y de visibilización del carácter cissexista del lenguaje.

<sup>2</sup> De todas maneras, es necesario aclarar que actualmente su nombre se encuentra en discusión, la propuesta es que pase a llamarse “Encuentro Plurinacional de Mujeres, lesbianas, travestis, trans, bisexuales, intersexuales y no binarios”, incorporando los múltiples debates que atraviesan al movimiento.

<sup>3</sup> Si bien en el ámbito de nuestra Facultad la normativa para la regulación de violencias cissexistas se denominó primeramente “Procedimiento”, actualmente “Protocolo” es la designación que ha tomado mayor relevancia y uso a nivel nacional. A nivel rectorado de la UNR por ejemplo ya ha tomado este nombre desde su aprobación en 2018: *Protocolo de atención de situaciones de violencia y discriminación de género* (Ord. N° 734, Consejo Superior de la UNR).

iniciativas (que fueron aumentando año a año) que pusieron sobre el tapete la necesidad de abordar otras dimensiones de las violencias cissexistas en las UUNN.

Este proceso, tuvo, además, su correlato en el plano nacional, dado que en el año 2015 se crea la *Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las violencias*, que nucleaba a representantes de todas las UUNN del país que contaban con protocolo, tentativa de aprobarlo o algún espacio ligado a las cuestiones de género y sexualidades. Año a año fueron aumentando las UUNN que participaban de los dos encuentros anuales que se hacían y también las que fueron aprobando protocolos u otros programas, áreas, secretarías. En 2018, la Red logra institucionalizarse en el Consejo Interuniversitario nacional (CIN), pasando a llamarse “Red Universitaria de Género” (o RUGE por sus siglas), logrando obtener además de recursos económicos, mayor visibilidad y legitimidad para empujar a todas las UUNN para que avancen en el diseño e implementación de políticas que atiendan a las reivindicaciones feministas actuales.

Para este mismo periodo, en 2018, y gracias a un arduo trabajo de incidencia se crea la Secretaría de Género y Sexualidades (SeGeSex) de nuestra Facultad, reconociendo un trabajo hecho desde 2009 en el marco de la asignatura electiva *Introducción a la perspectiva de género*, permitiendo un abordaje más amplio e integral de las cuestiones que atañen a los géneros y sexualidades en los espacios universitarios.

Esta decisión política y el trabajo continuado de feministas en dicho ámbito, permitió afianzar los ejes de trabajo que actualmente organizan nuestra tarea y que dan cuenta de la integralidad de las políticas feministas para transformar las instituciones. Es por eso que a continuación pasaremos a analizar las políticas llevadas a cabo por la Secretaría divididas en subapartados que contienen distintas dimensiones de lo que entendemos por “políticas feministas universitarias”.

Antes de pasar al próximo apartado nos parece importante explicar el concepto anteriormente esbozado de “políticas feministas” en el ámbito universitario. Teniendo en cuenta que el Estado ha sido históricamente comprendido como “sexualmente neutro” (Anzorena, 2013), es necesario advertir que las Universidades públicas nacionales, como parte de este entramado institucional estatal, también han invisibilizado tras un manto de sesgo hetero-cis-patriarcal a las mujeres-cis y más aun a las diversidades sexo-genéricas no solo en lo que respecta a la producción de conocimiento (androcentrismo en la ciencia y la educación) sino también en lo que atañe a las relaciones sociales entabladas dentro de este tipo de instituciones. Estas abarcan desde vinculaciones políticas, hasta relaciones interpersonales como las educativas, laborales, (sexo)afectivas, entre otras; así como las distintas espacialidades que habitamos: los baños (y su binarismo de sexo-género), la presencia o ausencia de lactarios, la señalética y nombre de las aulas, etcétera. Es por eso que proponemos el concepto de “políticas feministas” para aludir a todas las acciones políticas que intentan revertir esta matriz androcéntrica de conocimiento, incorporando no solo mujeres-cis y diversidades sexo-genéricas como diseñadorxs y gestorxs de estas políticas, sino también teniendo en cuenta la perspectiva de género feminista y aportando la mirada de las personas a las que están destinadas, es decir “les beneficiaries”. Este marco de análisis etnográfico de las políticas públicas nos permite “la descripción y el estudio de la compleja trama de relaciones de poder, resistencia y negociación que se tejen a nivel de la vida cotidiana” (País Andrade y Suárez, 2019: 180).

### **Abordaje integral y sensibilización en torno a las violencias machistas**

Como explicitamos en la introducción a este trabajo, desde el año 2015 funciona en nuestra Facultad un espacio de atención ante las violencias cissexistas y discriminaciones

producidas por identidad de género y/u orientación sexual, que afecten las relaciones laborales y/o educativas de las personas que integran la totalidad de la comunidad académica.

El espacio está actualmente a cargo de una referente concursada y se rige por el antes mencionado “Procedimiento para la Atención de la Violencia de Género, el Acoso Sexual y la Discriminación basada en el Género, Orientación Sexual, Identidad de Género o Expresión de Género” aprobado por el Consejo Directivo de la Facultad mediante Res. N° 2573/14. Esta normativa recoge los principios normativos expresados en Leyes y Declaraciones nacionales e internacionales y procura avanzar en la democratización de los vínculos que se dan en el ámbito de la Facultad donde pasamos mucho tiempo de nuestras vidas cotidianas: aprendiendo, estudiando, trabajando, haciendo vínculos amistosos, sosteniendo relaciones sexoafectivas, entre otras (Figuerola, et. al. 2019).

Sus principios rectores se basan en:

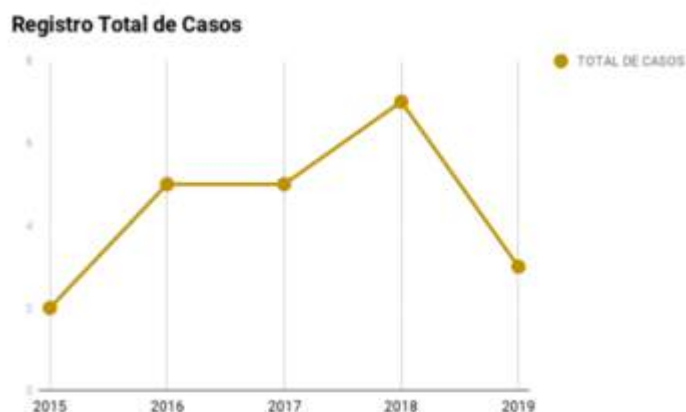
- Brindar asesoramiento legal gratuito.
- Respeto y privacidad. Confidencialidad de los datos de la/s persona/s consultante/s.
- Brindar contención. Mediante el acompañamiento y la escucha.
- No revictimización.

La apuesta de estos años en el Espacio de atención ha sido la de construir abordajes integrales, que apuntan a construir políticas reparatorias desde la institución hacia quienes consultan/denuncian desde una perspectiva no-punitivista (Arduino, 2018), dado que a fin de cuentas nos encontramos en una institución educativa. De todas maneras, no se descarta la realización de sanciones en el ámbito administrativo universitario y/o en el sistema de justicia penal, dado que muchas veces son los únicos recursos con los que contamos, sobre todo cuando nos referimos a casos extremos de violencias.

Por otra parte, abonamos a la transformación de los contextos vinculares en que dichas violencias se produjeron. Por eso realizamos abordajes comunitarios, situados y diseñados en contexto, con el objetivo de erradicar las violencias cissexistas a partir de cambiar las tramas de relaciones dentro de la comunidad educativa (Figuerola, et. al. 2019).

Las experiencias concretas sobre las que se trabajó desde el Procedimiento de Atención en los desde 2015 a 2019 inclusive, arrojaron información cuantitativa que permite reflexionar sobre las prácticas de abordaje en la educación superior. Hasta ese momento se intervino en una cantidad total de 22 casos, con un marcado ritmo ascendente año a año, que evidencia la efectividad de las acciones de difusión y sensibilización, y el reconocimiento y apropiación del espacio por parte de la comunidad educativa.

Gráfico I: Registro total de casos de atención FCPOLIT (marzo de 2015 - abril de 2019)



**Fuente:** elaboración propia.

En relación al rol que desempeñan los denunciados en la Facultad, encontramos que el 13,6% son docentes, el 9,1% no docentes y el 77,3% son estudiantes. De este último grupo existen denunciados con más de una denuncia.

Gráfico II: Registro total de casos de atención FCPOLIT (Marzo de 2015 - Abril de 2019)



**Fuente:** elaboración propia.

Pasando ahora a otra dimensión de abordaje de las violencias machistas, vemos que, en torno a la sensibilización, formación y prevención en esta temática, nuestra Facultad fue pionera en desarrollar el Programa “Promotoras contra la violencia de género” en el 2017. Esta experiencia se replicó luego en todo el Centro Universitario de Rosario (CUR), incluyendo también las Facultades de Psicología y Arquitectura, planeamiento y diseño (UNR) en 2019 y actualmente (2020) en todas las instituciones de la UNR a través del curso virtual “Multiplicar redes” en el marco del programa Mil Micaelas. Su finalidad es capacitar a mujeres e identidades feminizadas de todos los claustros de la facultad para que se transformen en multiplicadoras del Protocolo y facilitadoras de los abordajes construidos desde el mismo. A su vez, el programa apunta a la generación de lazos comunitarios y abordajes colectivos de contención, asesoramiento y acompañamiento ante casos de violencias machistas dentro de las casas de estudio. Finalmente, se conforman grupos o colectivos permanentes de “promotoras/xs” que realizan iniciativas de difusión, prevención y sensibilización dentro del espacio y calendario académico.

Así mismo, desde el año 2015 se realizaron talleres destinados a los distintos claustros con el objetivo de sensibilizar en torno a las violencias cis-sexistas y, en 2016, una encuesta sobre percepciones en torno a las violencias que arrojó datos vitales para diseñar e implementar talleres, cursos u otras iniciativas. Por otra parte, desde el año



2016, el espacio comenzó a incorporar practicantes, es decir, estudiantes avanzadas de la Facultad que, a través de su práctica se forman para consolidar una perspectiva de género feminista y diversa que apuntamos se replique en su futura inserción profesional

Entendemos a su vez, que no es posible implementar políticas públicas transformadoras sin desarrollar para esto, una estrategia comunicacional que las acompañe. En este sentido, en los inicios del Espacio de Atención, podemos mencionar la campaña “No te calles”, que, a través de afiches, folletería y mucho trabajo interpersonal, apuntó a visibilizar el Protocolo, dar a conocer el espacio y la información primordial de actuación frente a consultas y/o denuncias. Luego, en 2016, con el objeto de sensibilizar de forma constante en torno a las violencias cissexistas, nos propusimos intervenir espacios de tránsito a través de acciones culturales y artísticas que interpelen a las personas en sus hábitats cotidianos. Esto se materializó en la construcción de la “Plaza Vivas Nos Queremos”, que representa un espacio de encuentro y recreativo, signado por el mural “Facultad libre de violencia sexista”. En este espacio, el día 3 de junio de 2017, se realizó una nueva intervención frente al femicidio de Micaela García, con la presencia de su padre; allí comenzaron a desarrollarse las Asambleas de Mujeres cada 8 de marzo, allí organizamos Pañuelazos adhiriendo a la discusión sobre IVE durante 2018.

Desde entonces, las líneas de acción en comunicación se centran en una difusión constante de las actividades a través de redes sociales, pero también en la organización de un calendario de actividades académicas, de extensión, de discusión, que permiten dar cuenta de la vitalidad que las políticas feministas imprimen a las instituciones.

La difusión apunta además a hacer visible para la comunidad el alcance s líneas de trabajo en relación a la difusión durante el año 2018 estuvieron conformadas por la publicación en las plataformas de la Facultad de un Dossier con información estadística del Espacio de atención; la construcción de un “Pacto entre Mujeres” de las agrupaciones políticas habilitando espacios de encuentro para evitar situaciones violentas entre militantes; y la sistematización de la experiencia del Procedimiento en eventos de discusión académica, congresos y publicación de artículos (Figuerola, et. al. 2019).

### **Transversalización de la perspectiva de género en las currículas**

La “transversalización” de la perspectiva de género (Fabbri y Rovetto, 2020) constituye actualmente uno de los desafíos más importantes de la Universidad feminista a la que aspiramos. Implica revisar el androcentrismo imperante en nuestras disciplinas, que se manifiesta en el diseño y formulación de los planes de estudio de las asignaturas de las carreras que se dictan en nuestra Unidad Académica (Figuerola, et. al. 2019) con el objetivo de transformarlas.

En este sentido, se ha dado un paso fundamental de institucionalización de la tarea a través de la aprobación en diciembre del 2018 de un Proyecto formalizado en Consejo Directivo (Res. N° 3505/18) que prevé: (1) Alentar la incorporación de autoras mujeres e identidades feminizadas en los programas de las materias de las distintas disciplinas. (2) La conformación de una comisión interdisciplinaria de docentes, estudiantes y graduados, que ya se encuentra trabajando en la construcción de un diagnóstico de la situación actual de las currículas para proponer las reformas e incorporaciones que permitan avanzar en la transversalización de las seis carreras de la Facultad en los próximos dos años. Dicha comisión está compuesta por la Secretaría de Géneros y Sexualidades de la Facultad (SE.GE.SEX), la Secretaría de Planificación y Gestión Institucional de la Facultad, el Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de

Género (CIFEG), el Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo (CIET), el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Historia de las Mujeres y Género: Trabajo y Política (CIEHMG), el Programa Género y Universidad (PGU), representantes estudiantiles y docentes de las Comisiones Asesoras de las Escuelas de la Facultad y la Secretaría de Género y Secretaría de la Mujer del Centro de Estudiantes de Sociales (CESOC) (Figuerola, et. al. 2019).

Resulta importante señalar que, para lograr estas transformaciones es necesario trazar objetivos puntuales que abonen a la formación de recursos humanos que se comprometan con la magnitud de los desafíos. Así, alentar investigaciones, espacios de formación, grupos de lectura que tengan por objeto los estudios de género y feministas y sus prácticas políticas y generar espacios de convergencia entre las personas ya formadas en estas perspectivas, constituyen objetivos puntuales imprescindibles.

Por otra parte, esta perspectiva se ha visto reforzada por el trabajo de nuestras autoridades en el marco del Consejo Nacional de Decanos de Ciencias Sociales (realizado en marzo del 2019), donde se propuso desde nuestra Facultad encarar este proceso de revisión y transformación de conjunto con el resto de las Facultades e Institutos de Sociales del país. A partir de esta iniciativa, nos encontramos actualmente trabajando en un Programa de Fortalecimiento Institucional para la transversalización de la perspectiva de género feminista en nuestras unidades académicas. En el 2020, atravesados por la pandemia y la virtualidad de nuestras aulas, nos abocamos a la formación del claustro docente en perspectiva de género<sup>4</sup> y la continuación de la capacitación a partir de la Ley N° 27499 “Ley Micaela o Ley de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado” realizada en el 2019 por el Área de Género y Sexualidades de la UNR en nuestra facultad.

Finalmente, cabe destacar la aceptación y aprobación concreta en 2019 en consejo directivo del *lenguaje inclusivo y no sexista* en el marco de todas las producciones académicas de nuestra institución (Res. N° 0620/19).



8 de marzo de 2019, Asamblea interclaustro con motivo del Paro Plurinacional de mujeres, trans, lesbianas, bisexuales y no binaries, FCPYRRRII, UNR.

Fuente: <http://www.cifegunr.com.ar/category/institucionales/>

## Despatriarcalización de la institución educativa

Otro eje de trabajo importante para construir nuestras universidades feministas, latinoamericanas, populares y diversas es el que hemos denominado

---

<sup>4</sup> El curso se denominó "**Ciencia y feminismo. Una introducción a la epistemología feminista**". Las docentes a cargo de la elaboración de los contenidos del mismo fueron la Dra. Diana Maffía y la Dra. Danila Suárez Tomé, ambas profesoras de filosofía feminista e investigadoras de la UBA.

“despatriarcalización” (Chávez, et. al. 2011) de la institución universitaria. A partir de diagnósticos situados (Haraway, 1991), hemos investigado las desigualdades de género en ámbitos laborales y estudiantiles desde diferentes aristas.

Por un lado, la investigación de las relaciones de género en el marco institucional de las Universidades, problematizando las desigualdades entre el profesorado universitario, tanto en trayectorias laborales como académicas. Desde esta propuesta se plantea que las desigualdades que se configuran en el trabajo docente deben comprenderse a partir de interpretar las relaciones sociales y políticas con su respectiva estructura jerárquica. En términos generales podemos plantear que a escala global se viene dando un proceso de *feminización* de las Universidades, ya sea por la mayor cantidad de mujeres estudiantes que ingresan, permanecen y egresan a las Universidades Nacionales, como la creciente feminización del claustro docente pero que esta presencia es paralela a una pérdida de valor social del lugar del trabajador docente universitario. Por otra parte, se observa cómo opera de manera diferencial en varones y mujeres e identidades feminizadas la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral; las expectativas y estereotipos de género; y los ambientes sexistas que se configuran en el marco del trabajo al interior de las distintas Facultades (Figueroa, et. al. 2019). En este marco, se ha aprobado en 2019 en consejo directivo de nuestra casa de estudios, el proyecto para la paridad de género en los concursos y jurados (Res. N° 3461/19).

En la clave de diagnosticar las desigualdades y discriminaciones que aún operan con fuerza en nuestra institución, también incluimos una línea de trabajo en torno a las maternidades en la trayectoria de estudiantes de la Facultad con el objeto de pensar políticas específicas que eviten las deserciones y acompañen a las personas en la conciliación entre la vida familiar y estudiantil.

La inauguración y señalización de baños “sin género” así como la creación de un lactario son otras intervenciones que apuntan a deconstruir el binarismo institucionalizado.

Estas acciones a su vez pretenden constituirse en objetos plausibles de ser observados, descritos y analizados en términos investigativos. Apuntamos a desarrollar una línea concreta de investigación desde la Se.Ge.Sex, en conjunto con los otros centros de investigaciones de la Facultad, que nos permita construir diagnósticos más certeros sobre las desigualdades en las trayectorias académicas y laborales de docentes, no docentes, estudiantes y graduados en función del sexo, género y orientación sexual. Conocer en profundidad cómo operan y se configuran las desigualdades al interior de nuestras instituciones, es una herramienta fundamental para poder pensar políticas que busquen avanzar hacia una Universidad más democrática. “Despatriarcalizar es la tarea” (Figueroa, et. al. 2019).

### **Cultura feminista y disfrute**

Por último, pero no menos importante es el eje importante que denominamos “Cultura feminista y disfrute” que reúne acciones tendientes a intervenir en la disputa por los sentidos simbólicos, discursivos, sociales, que están dando los feminismos. En este sentido, sostenemos la participación activa en un medio de comunicación radial desde principios de 2018, a través de la columna Ultravioleta en el programa “La Marca de la Almohada” los días miércoles, cada 15 días a las 11am, por Radio Universidad. Se trata de un espacio de reflexión de temas de actualidad, de difusión de la agenda feminista en general y de las acciones políticas de la UNR y de la Facultad en particular; de divulgación de conceptos, teorías y biografías que hacen al acervo cultural de los feminismos. En 2019, el Programa del que participamos recibió el premio especial

“Juana Manso” al periodismo con perspectiva de género, que otorga la Municipalidad de Rosario.

Nos interesa también trabajar de forma articulada con artistas y producciones locales. Por eso en distintas ocasiones, convocamos a poetas, performers, fotógrafxs, editorxs, y realizadorxs audiovisuales, así como ilustradorxs y muralistas. Entendemos que la disputa por los sentidos hegemónicos y la estética forma parte fundamental de la cuarta ola feminista que estamos atravesando (Figueroa, et. al, 2019).

En este marco, el año pasado (2019), organizamos una actividad global denominada Semana Feminista “Universidad Feminista se hace” e inauguramos, junto al Centro de Estudios Latinoamericanos “Ernesto Che Guevara” de Rosario (CELChe), una adaptación de la muestra “Revolucionistas, rebeliones y feminismos”<sup>5</sup> que nos permitió homenajear a las cinco mujeres víctimas de terrorismo de Estado que habían sido alumnas en las carreras de nuestra Facultad. Esta actividad, que constituyó un rescate de la memoria institucional, trazó además, un puente simbólico entre las luchas políticas de ayer y los activismos feministas de hoy.

## **Actualidad y después**

El año 2020 comenzó con una voluntad intensa de sostener y profundizar estas líneas de trabajo y también de proponer múltiples proyectos nuevos. Así, el 8 de marzo realizamos, como en años anteriores, una Asamblea de Mujeres de la FCPolit, con la particularidad de incluir en su desarrollo dinámicas participativas de biodanza, que permitieron un encuentro profundo y emotivo.

Posteriormente, la pandemia de covid-19, nos obligó a repensar cada una de nuestras prácticas y políticas. Ante la inevitable virtualización de las actividades y los vínculos nos preocupamos por pensar qué, de los feminismos, puede y debe pervivir en el mundo de las pantallas.

Así, en un primer momento nos ocupamos de delinear la adecuación de los protocolos de atención a la vida en plataformas, ante la evidencia de que el hecho de no compartir espacios físicos no disminuye la violencia.

Pero en este contexto de desasosiego e incertidumbre vislumbramos que hacer políticas feministas requería mucho más que atender los casos que surgieran ante la virtualización de todas nuestras prácticas educativas, administrativas y políticas. Entendimos que pensar acciones feministas en tiempos pandémicos requería mucha imaginación y una gran voluntad de acompañamiento, de “cuidado”.

Así, además de diseñar campañas de difusión en torno a las “tecnoviencias” cissexistas, proyectamos y llevamos adelante pequeñas intervenciones a través de medios digitales con el objeto de sostener redes, consolidar vínculos, “estar” con afectuosidad. Escrituras colectivas, podcast de poemas feministas, recomendaciones de cine, textos y series, convocatorias a muestras virtuales de fotografía, fueron algunas de las propuestas que fuimos implementando en estos meses y compartimos vía mails o en nuestra cuenta de Instagram (@se.ge.sex)

Tuvimos que rediseñar la propuesta pedagógica de la electiva para adaptarla a la modalidad a distancia, intentando que no perdiera su carácter disruptivo y participativo que la diferenciaba de los modos académicos hegemónicos. También se continuaron las investigaciones en curso, se incorporaron practicantes de la carrera de comunicación social y ciencia política, nos encontramos actualmente en el desafío de crear una

---

<sup>5</sup> Para más información visitar: <https://fcpolit.unr.edu.ar/revolucionistas-la-muestra-feminista-que-llega-a-la-facultad/>

consejería de sexualidades integrales en el ámbito de la UNR, proyecto que ha sido presentado por el Área de género y sexualidades (AGESEX) de la UNR para el presupuesto participativo de nuestra Universidad.

### **Nuevos desafíos, apuestas futuras: los horizontes feministas que nos quedan**

En los últimos años, la integralidad de las políticas universitarias que se diseñan, formulan e implementan desde los feminismos adquirieron particular aceptación al interior de algunas unidades académicas y se tradujeron en decisiones políticas que llevaron a la jerarquización de secretarías, áreas y espacios de género. Legitimando de esta manera las demandas históricas de las feministas académicas y activistas universitarias y reforzando el valor de iniciativas pioneras. En este marco, hace ya muchos años que las mujeres y disidencias irrumpimos en la Educación Superior, pero no hace tanto que logramos visibilizar con fuerza nuestras trayectorias, deseos y demandas y generar “políticas feministas” de transformación de la institución. Quienes venimos trabajando de manera sostenida en estos espacios sabemos que nos falta mucho por recorrer, pero también queremos celebrar nuestros caminos y compartir el recorrido, este ha sido el objetivo de nuestra exposición en este Congreso.

Creemos que han aparecido nuevos desafíos en la pandemia, y se han profundizado o visibilizado más aún las desigualdades que ya existían. La brecha digital por ejemplo afecta más aún a las mujeres y diversidades sexo-genéricas, quienes acceden a ellas en menor medida y son quienes perciben menos salarios, más trabajos informales o de suma precariedad producto de la llamada “feminización de la pobreza”. Las violencias machistas se recrudecen en los hogares que se comparten con agresores y los abortos se han más difíciles de garantizar y acompañar.

Por estas razones consideramos que es necesario seguir fortaleciendo los espacios conquistados, y seguir visibilizando a quienes tienen poca voz en las universidades; en este sentido estamos trabajando en una campaña de derechos LGTTBIQ+ en nuestra facultad (a fines del 2019 se aprobó en nuestro consejo directivo el *Protocolo para el acompañamiento del alumnado trans, travesti y no binarie*), en la consejería de salud sexual integral que mencionamos anteriormente, en mejorar y actualizar el Protocolo de abordaje de violencias machistas (que data de fines de 2014) y en profundizar los procesos de transversalización de la perspectiva de género feminista y de despatriarcalización de la Facultad.

En otras palabras, revisar nuestras propias prácticas, con el sentido crítico que siempre nos ha caracterizado como feministas y seguir transformando estas instituciones hasta que se acerquen cada vez más a los horizontes feministas que queremos, que necesitamos para que se haga carne la “marea feminista en las Universidades” (Rovetto, Figueroa y Spataro, 2019) y logremos así abonar a una verdadera “segunda reforma universitaria” (Torlucci, Vázquez Laba y Pérez Tort, 2019): feminista, popular, latinoamericana y diversa.

### **Bibliografía**

- Anzorena, Claudia (2013). *Mujeres en la trama del estado, una lectura feminista de las políticas públicas*. Mendoza: Editorial EDIUNC - Ediciones Biblioteca Digital UNCuyo.
- Arduino, Ileana (2018). *Feminismo: los peligros del punitivismo*. En “Asociación pensamiento penal”. Recuperada de: <https://www.pensamientopenal.org/feminismo-los-peligros-del-punitivismo-por-ileana-arduino/>
- Chávez, Patricia; Quiroz, Tania; Mokranis, Dunia y Lugones, María (2011). *Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública*. La Paz: Editorial de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

- Fabbri, Luciano y Rovetto, Florencia (2020). *Introducción*. En Clara Inés Attardo... [et al.] "Apuntes sobre género en currículas e investigación", Cuadernos feministas para la transversalización / 2, pp. 9-16. Rosario: UNR Editora.
- Figuroa, Noelia; Moltoni, Rocío; Marro, Romina; Santervas, Georgina y Noya, Victoria (2019). *La Universidad Feminista se hace. Tenemos un plan para hacer historia*. Informe a 5 años de la aprobación del Protocolo contra las violencias sexistas en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Impreso en Rosario.
- Haraway, Donna (1991). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Valencia: Ediciones cátedra.
- País Andrade, Marcela y Suarez, Camila (2019). Disputas reales en textos distópicos ficcionales. un abordaje crítico sobre la realidad distópica de la ley de educación sexual integral argentina. En Revista De Prácticas y discursos, Universidad Nacional del Nordeste Centro de Estudios Sociales, Año 8, Número 12, pp. 173-194.
- Rovetto, Florencia y Figuroa, Noelia (2017). "Que la universidad se pinte de feminismos" para enfrentar las violencias sexistas. En *Revista Descentrada*; vol. 1, no. 2, pp. 1-6. Recuperado de: <https://www.descentrada.fahce.unlp.edu.ar/article/view/DESe026/8707>
- Rovetto, Florencia; Spataro, Carolina y Figuroa, Noelia (2019). *Para una Segunda Reforma Universitaria nada mejor que una Cuarta Ola Feminista*. Ponencia presentada en las "XIV Jornadas Nacionales de Historia de Mujeres" y "IX Congreso Iberoamericano de Estudios de Género". Del 29 al 1º de agosto de 2019. Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Torlucci, Sandra; Vázquez Laba, Vanesa y Pérez Tort, Mailén (2019). La segunda reforma universitaria: políticas de género y transversalización en las universidades. En *REVCOM, Revista científica de la red de carreras de Comunicación Social*, núm. 9, pp. 1-9. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Recuperado de: <https://doi.org/10.24215/24517836e016>

# **Las políticas públicas dirigidas a mujeres son políticas públicas ¿con perspectiva de género? El “Plan Por Mí” del Gobierno de la Provincia de Córdoba.**

Emilia Pagola Olcese

## **Introducción**

Las desigualdades entre los hombres y las mujeres se pueden vislumbrar desde los inicios de la historia, adoptando diferentes características en las diferentes épocas, pero que en definitiva tiene un único propósito, asumir que las mujeres son inferiores a los hombres. La misma se manifiesta tanto en el ámbito público, como en el privado, siendo este último el mayormente invisibilizado. El reconocimiento de dichas desigualdades por parte de la sociedad significó el aumento de las demandas, la mayoría encuadrada dentro de los movimientos feministas, para poder achicar la brecha social, económica, política y laboral entre hombres y mujeres. Dentro de las respuestas que el Estado, tanto nacional, provincial, como municipal, generó, y genera en el marco de estas demandas, se encuentran las políticas públicas dirigidas hacia mujeres.

Muchas veces, estas políticas públicas no están diseñadas desde una perspectiva de género, lo que es esencial para poder achicar las desigualdades; sino que son políticas públicas dirigidas hacia mujeres, sin tener en cuenta que estas desigualdades son estructurales y se encuentran institucionalizadas. Es por esto que nos proponemos, en la siguiente ponencia, analizar la legislación vigente de una política pública de inclusión laboral que lleva a cabo el gobierno de la Provincia de Córdoba desde el año 2016. Es decir, analizaremos el Plan Por Mí con el objetivo de encontrar, o no, una correlación entre los supuestos que propone Zaremborg (2013) con respecto a la perspectiva de género (PEG) dentro de las políticas públicas.

Para poder cumplir con nuestro objetivo, realizaremos un análisis de la legislación vigente, donde se encuentra el decreto n°1496/16, titulado “Creación del Programa Por Mí”, y sus anexos, teniendo en cuenta lo propuesto por la autora antes mencionada, así como lo establecido por Parsons (2007) y Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008). Dicho plan está orientado hacia mujeres de 25 años de edad, hasta la edad jubilatoria, que se encuentren desempleadas, o menores de 25 años con menores a cargo, siendo el objetivo del programa la inclusión laboral de dichas mujeres, y, con el cumplimiento de una determinada cantidad de horas de trabajo, se percibe una asignación estímulo.

La siguiente ponencia se desarrollará en cuatro secciones, siendo la primera la descripción de lo que entendemos por políticas públicas y lo que entendemos por perspectiva de género dentro de estas, así como el significado de género, elaborando en el proceso un breve marco teórico. En segundo lugar, describiremos las características del Plan Por Mí. En un tercer momento, trataremos de dar respuesta a si dicho plan tiene un enfoque de género o no, teniendo en cuenta lo expuesto con anterioridad. Por último,

realizaremos algunas reflexiones que no tienen el objetivo de ser exhaustivas ni concluyentes, sino de presentar futuras líneas de investigación.

## **Las políticas públicas y la perspectiva de género**

Para poder comenzar con el breve marco teórico debemos definir que entendemos por políticas públicas, para lo cual utilizaremos uno de los textos de Parsons (2007), que señala que estas suponen una esfera de la vida pública que es colectiva, y que requiere la intervención gubernamental o social, o la adopción de medidas comunes. Cuando hablamos de políticas, podemos encontrar una correlación en el término anglosajón *policy*, que, según Woodrow Wilson (como se citó en Parsons, 2007), es formular un plan, un conjunto de objetivos políticos, en contraposición con la administración.

Una vez comprendido el concepto de políticas públicas, podemos describir los pasos que incluye el análisis de las mismas. Estos son el contenido de las políticas públicas, y su determinación. El primero está compuesto por la descripción de una política en particular y la forma en que se desarrolló en relación con otras políticas. El segundo “se ocupa del cómo, el porqué, el cuándo y el para quién de la formulación de las políticas públicas” (Parsons, 2007, p. 90).

Otros autores que nos permiten comprender a las políticas públicas son Subirats et al. (2008), que reconocen una cierta cantidad de elementos constitutivos de dichas intervenciones gubernamentales. A objetos de la presente ponencia, nos interesa centrarnos en el reconocimiento de los siguientes elementos, la solución de un problema público, la existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, la existencia de diversas decisiones y actividades, un programa de intervenciones, el papel clave de los actores públicos, y la existencia de actos formales. Con respecto al primer elemento mencionado, hay que tener en cuenta que los autores aclaran que el problema público a solucionar debe ser reconocido políticamente como público, sino no se distingue como tal. Con grupos-objetivo, Subirats et al. (2008), hacen referencia al grupo poblacional específico al que la política pública debe modificar, a través de las decisiones y acciones compuestas dentro del programa de intervenciones, que es establecido por los actores públicos en carácter de tales, integrados en el sistema político-administrativo. En cuanto a la existencia de actos formales, los autores la definen como la “existencia de una fase de implementación de las medidas decididas” (Subirats et al., 2008, p.40).

Otra categoría fundamental que reconocen los autores ya citados, son los recursos, donde se encuentran los de carácter jurídico, que son aquellos que otorgan legitimación a la acción pública; los recursos humanos; los económicos; los recursos cognitivos o la información; los recursos relacionales o interactivos, que consideran como es la utilización de las reglas de las organizaciones; los recursos de confianza, que otorgan legitimidad; los cronológicos; los patrimoniales; los recursos de mayoría que se requieren para la puesta en marcha de una política pública; y los recursos de violencia, utilizados principalmente bajo regímenes dictatoriales.

Una vez establecido a que nos referimos cuando hablamos de políticas públicas, podemos definir a la perspectiva de género, la cual es parte del interrogante planteado a lo largo del escrito. Las políticas públicas con perspectiva de género, además de cumplir con los preceptos de toda política pública, a la hora de diseñarse, según Zaremborg (2013), deben tener en cuenta las redes, las reglas y los recursos. La autora establece que las políticas públicas no son políticas gubernamentales, debido a que en lo público existe una red de actores gubernamentales y/o no gubernamentales, y es en las políticas públicas con perspectiva de género (en adelante PEG), donde se encuentra implícita esta



impronta, es decir, la participación de actores no gubernamentales hacia dentro del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Una vez aclarado esto, es que podemos definir los tres componentes de la PEG ya mencionados.

Cuando la autora habla de las reglas, se alude al “análisis de las normas formales escritas que reconocen la obligación de incorporar la igualdad de género en el quehacer diario de la institución” (Zaremborg, 2013, p.89). Es decir, hace referencia a la institucionalización de la PEG y de la política pública en cuestión. Con respecto a las redes, hace referencia a la capacidad de agencia para lograr una igualdad de género de diversas organizaciones de la sociedad, así como de las diferentes áreas, ministerios y secretarías del Estado en sus tres niveles; es decir, hace referencia a la gobernanza<sup>1</sup>. El último punto a tener en cuenta son los recursos, donde se habla del análisis de la distribución de los recursos entre hombres y mujeres, tanto sobre el capital presupuestario como el cultural organizacional. “Sólo las unidades y organizaciones que han sabido combinar positiva y sostenidamente cambios a nivel de redes, reglas y recursos culturales, son las que han logrado potenciar efectivamente la incorporación de la PEG” (Zaremborg, 2013, p. 90). Es por esto que nos podemos preguntar si el Plan Por Mí es una política pública que fue diseñada con una perspectiva de género, o si está dirigida hacia mujeres, lo cual no significa que sean sinónimos.

Como se puede vislumbrar, el elemento novedoso que propone Zaremborg (2013) son las redes, ya que la institucionalización y los recursos son comunes a todas las políticas públicas. La presencia de este componente dentro de las políticas públicas permite evidenciar la importancia, incluso hacia dentro de los feminismos, de tejer redes entre mujeres y la comunidad LGBTIQ+<sup>2</sup>, entre el Estado y la sociedad. Debemos aclarar que no solo interesa aquí las redes propias de los feminismos, sino también la posibilidad de crear redes entre diferentes niveles estatales y entre el Estado, la sociedad civil y sus diferentes actores, como, por ejemplo, empresas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), movimientos sociales, entre otros.

El recorrido que hicimos hasta acá nos permite vislumbrar claramente a que nos referimos cuando hablamos de políticas públicas, y que es lo que introduce la perspectiva de género en estas. Nos resta ahora definir el concepto de género, para lo cual utilizaremos a Lamas (2000). La autora mexicana argumenta que previo a la introducción de la crítica feminista en las ciencias sociales, el género

*se conceptualizó como el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre mujeres y hombres, para simbolizar y construir socialmente lo que es “propio” de los hombres (lo masculino) y “propio” de las mujeres (lo femenino) (p. 2).*

Es decir, a partir de las diferencias anatómicas entre los hombres y las mujeres se establecen diferencias culturales y sociales entre ellos. Estas diferencias permiten que el patriarcado categorice las diferentes actividades, características, sentimientos, trabajos y numerosas cuestiones, en aquello que es apropiado para las mujeres y aquellos que es apropiado para los hombres. Con respecto a esto, Lamas (2000) reconoce que esta clasificación cultural define la división del trabajo, las prácticas rituales, el ejercicio del

---

<sup>1</sup> Para más información con respecto a la gobernanza, recomendamos la lectura de Subirats Humet, J. (2010). ¿Tenemos las políticas públicas que necesitamos? Gobernanza y factores de cambio en la política y en las políticas. En Amaya, P. y otros (Eds.), *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina* (pp. 163-190). La Plata: Universidad de La Plata.

<sup>2</sup> Cuando hablamos de la comunidad LGBTIQ+, hacemos referencia a todas las personas que se identifican como lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersex, queer, y más; es decir, todos aquellos que se encuentren fuera de la heteronorma y del binarismo hombre-mujer.

poder, y permite la atribución de características exclusivas a uno y otra en materia de moral, psicología y afectividad.

Con la inserción de las teorías críticas feministas,

*“la investigación, reflexión y debate alrededor del género han conducido lentamente a plantear que las mujeres y los hombres no tienen esencias que se deriven de la biología, sino que son construcciones simbólicas pertenecientes al orden del lenguaje y de las representaciones. Quitar la idea de mujer y de hombre conlleva a postular la existencia de un sujeto relacional, que produce un conocimiento filtrado por el género. En cada cultura una operación simbólica básica otorga cierto significado a los cuerpos de las mujeres y de los hombres”* (Lamas, 2000, p. 4).

Lo que esta cita nos permite vislumbrar, es que la categoría de género pertenece al orden del lenguaje y de las representaciones. Unx se considera mujer, u hombre, o travesti, o la identidad que desee, de acuerdo a como se presenta y a como se nombra, no de acuerdo a los órganos reproductivos asignados al nacer. Es fundamental comprender a la categoría de género según lo propuesto por Lamas (2000), debido a que nos permite incluir a las diferentes identidades agrupadas dentro de la comunidad LGBTIQ+, reconociendolxs en el proceso como sujetos de derecho, y así como posibles beneficiarixs de las políticas públicas.

Ante la consideración del género como una categorización biologicista, que ha sido superada por el surgimiento de las teorías críticas feministas, pero que, de cierta forma continua vigente, comprendemos mejor la fundamentación de porque las desigualdades de género están institucionalizadas. Al considerar que existen diferencias biológicas que determinan como uno y como otra deben accionar, comportarse y demostrar, o no, sus sentimientos, se construye la idea de inferioridad de la otra. Justamente esto es lo que busca solucionar las políticas públicas con perspectiva de género.

## **El Plan Por Mí**

Como establecimos en la introducción, el Plan Por Mí fue creado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba en el año 2016, y sigue vigente en la actualidad. El mismo está legislado por el decreto n°1496/16, emitido a finales de octubre y publicado un mes después. Dicho decreto está compuesto por cinco artículos y un anexo. En los considerandos podemos encontrar como objetivo el promover el empleo para las mujeres, así como la inserción en el mercado laboral en igualdad de oportunidades y sin discriminación. Así mismo, hay que tener en cuenta que este programa tiene como antecedentes, al Plan Primeros Pasos (PPP), el PPP Aprendiz, y el PILA, que son programas de inclusión laboral para distintos grupos-objetivo; mientras que el primero está orientado a hombres y mujeres jóvenes, de 16 a 24 años, que estén desempleados y no estudien, el segundo es para el mismo grupo etario, pero que si se encuentren estudiando. En cambio, el tercer programa está dirigido para hombres mayores de 25 años que se encuentren desempleados. Este conjunto de programas se encuentra dentro del “Programa Provincial de Promoción del Empleo”, que está a cargo de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, que se encuentra en el Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar.

Para comprender mejor al Plan Por Mí, nos parece fundamental poder reconocer los elementos y los recursos que Subirats et al. (2008) proponen y mencionamos en el apartado anterior. El objetivo de dicho registro es poder esquematizar las características principales del programa, para así poder simplificar la comprensión del análisis

posterior con respecto a la perspectiva de género del mismo. No nos parece necesario enumerar y detallar todos los elementos y recursos que los autores proponen, sino centrarnos en aquellos que podemos encontrar dentro del Decreto y su anexo, para simplificar la interpretación del mismo.

En consideración a los elementos, nos enfocaremos en aquellos que nombramos en el marco teórico, es decir, en la solución de un problema público, la existencia de grupos-objetivo, las diversas decisiones y actividades, el programa de intervenciones, el papel clave de los actores públicos y los actos formales.

Con respecto al primer elemento, podemos reconocer una serie de problemas que atañen al desempleo de las mujeres, dentro de los que se encuentra el patriarcado, la división sexual del trabajo, entre otros. Con patriarcado hacemos referencia a la exclusión social, cultural, política, económica, entre otras, de la mujer, por sobre los hombres. Este es un sistema histórico, que para poder perpetuarse va adoptando diferentes formas, con el fin último de sostener al hombre como el sexo fuerte y aquel que tiene permitido desenvolverse en todos los ámbitos públicos y /o privados, y que la mujer, y otrxs, continúen excluidos, principalmente, del ámbito público. Es decir, es un sistema de dominación institucionalizado. Y cuando hablamos de la división sexual del trabajo hacemos referencia a como la mujer se ha visto relegada a labores domésticas, muchas veces sin percepción de sueldo, por el simple hecho de ser mujer, lo que imposibilita la inclusión social de la misma; es por esto que dentro del Plan Por Mí se prohíbe considerar al empleo doméstico como uno de los ámbitos laborales donde las beneficiarias pueden desempeñarse. El problema público que busca resolver este Plan es la desocupación en las mujeres; no obstante hay que recordar la existencia de otros planes similares, nombrados con anterioridad, que se enfocan en la desocupación en distintos grupos-objetivos, por lo cual nos podríamos preguntar si verdaderamente el Plan Por Mí reconoce la desigualdad estructural, o si sólo se realizó una división dentro de los diferentes grupos de la sociedad con el objetivo de incluir laboralmente a la sociedad en general.

Retomando el resto de los elementos, cabe aclarar que el grupo-objetivo al que la política pública busca resolver el problema, es a las mujeres a partir de los 25 años de edad, hasta la edad jubilatoria, que se encuentren desempleadas, o menores de 25 años con menores a cargo. Además, no deben percibir jubilación o pensión para adultos mayores. Con respecto a las actividades y las decisiones, podemos nombrar al reconocimiento del desempleo estructural de las mujeres como un problema público, a la división sexual del trabajo, y el estipendio de la asignación estímulo para impulsar el crecimiento del empleo. Cabe preguntarnos hasta qué punto se reconoce el desempleo estructural de las mujeres y la división sexual del trabajo, principalmente ante la existencia de políticas públicas similares, como mencionamos con anterioridad.

Sobre el programa de intervenciones, podemos enumerar las siguientes: dictar las normas interpretativas, aclaratorias y excepciones a cargo de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, la elaboración, y la futura entrega de las planillas que las mujeres deben completar para ser consideradas como beneficiarias, el sorteo de las mismas, el pago de la asignación estímulo y establecer sanciones para las entidades adherentes que no cumplen con lo estipulado en el anexo del decreto. Así mismo, reconocemos el papel clave de los actores públicos para poder llevar a cabo las diferentes actividades antes enunciadas. Por último, en relación a los actos formales, podemos reconocer a la apertura de convocatoria, al sorteo de las beneficiarias y el pago de la asignación estímulo.

Otra categoría que nos interesa resaltar es la de recursos, siguiendo lo planteado en el marco teórico. Con respecto al recurso jurídico, podemos reconocer al decreto

n°1496/16 y su anexo; los recursos humanos son aquellos empleados administrativos que realizan las distintas actividades mencionadas con anterioridad. El recurso económico suele ser el más simple y al mismo tiempo dificultoso de medir, debido a que todos los años se aprueba en el presupuesto un monto de dinero determinado; no obstante, es dificultoso poder medir verdaderamente el impacto de la asignación estímulo en cada mujer debido a la creciente inflación y al aumento de las Canasta Básica de Alimentos y Total, que determinan la Línea de Pobreza y de Indigencia<sup>3</sup>. Así mismo, otra dificultad que se presenta para la medición del recurso económico por fuera de la gestión se debe a la no publicación de los presupuestos hasta que no se haya ejecutado.

Según el presupuesto 2019 de la Provincia de Córdoba, se asignaron \$553.012.000 al Plan. La asignación estímulo es de \$5.000 por 20 horas laborales al mes; no obstante, este monto cambia año a año, debido a la inflación. Los recursos cronológicos se van determinando todos los años, con la apertura de convocatorias nuevas, no obstante, la duración de la asignación estímulo, así como de la inserción laboral de la mujer beneficiaria, dura un año.

Gracias al recorrido realizado de los elementos y los recursos del Plan Por Mí, pudimos comprender mejor esta política pública. No obstante, debemos también tener en cuenta lo planteado por Parsons (2007) con respecto a la determinación de las políticas públicas. Debemos recordar que cuando el autor habla de la determinación, hace referencia al cómo, al porqué, al cuándo y al para quién. El cómo es a través de la selección de beneficiarias de acuerdo a su nivel socioeconómico y ante la ausencia de un empleo formal; el porqué y el para quién de la política es buscar la inclusión laboral de las mujeres de 25 años hasta la edad jubilatoria, o menores de 25 años con menores a cargo, que se encuentren desempleadas. El cuándo se responde año a año; esto sucede debido a que la política pública se encuentra institucionalizada, y permite la continuidad a través de los años, no obstante, la duración del programa para cada beneficiaria es de un año, renovándose así todos los años las mujeres que acceden al Plan.

### **¿Es el Plan Por Mí una política pública con enfoque de género?**

Para poder comenzar a responder la pregunta que nos formulamos a lo largo de la ponencia, debemos esquematizar la forma en que lo vamos a realizar. En un primer lugar vamos a reconocer la presencia, o ausencia, de los elementos que Zaremborg (2013) establece como parte de la perspectiva de género dentro del Plan Por Mí; para luego poder realizar comentarios a los mismos.

Recordando, la autora distingue tres componentes dentro de la PEG, las redes, los recursos y las reglas. Así mismo, podemos reconocer que dos de estos elementos también están presente dentro de la categorización que realizan Subirats et al. (2008), siendo estos los recursos y las reglas. Entonces, lo que diferencia una política pública con perspectiva de género de una que no la tiene es el formato en que las reglas y los recursos se diseñan, ejecutan y evalúan, además de la incorporación de las redes con organismos gubernamentales y no gubernamentales y del reconocimiento de una desigualdad estructural e institucionalizada entre hombres y mujeres.

---

<sup>3</sup> Según la Encuesta Permanente de Hogares realizada en diciembre de 2019, en el Gran Buenos Aires, la Canasta básica alimentaria se encuentra en \$5.043,41; mientras que la Canasta básica total se determina en \$12.608,52. La Canasta básica alimentaria define la Línea de indigencia, y la Canasta básica total establece la Línea de pobreza. Estas son dos variables de medición de la pobreza de los y las ciudadanas y ciudadanos, para comparar si los ingresos de una familia superan alguna, o ambas, Líneas, o lo contrario.

Con respecto a las reglas, nos encontramos frente a la presencia del decreto n°1496/16 y su anexo, lo que institucionaliza la política pública y, como dijimos con anterioridad, permite la continuación de la misma. La presencia de una regla es fundamental para la aceptación social y política de la política pública en cuestión. Como toda política, el Plan Por Mí fue aprobado por el Poder Ejecutivo, en este caso el de la Provincia de Córdoba; no obstante, es importante remarcar la aprobación de este por parte del Poder Legislativo y de la sociedad, no sólo de las posibles beneficiarias, sino también de los comerciantes que las recibirán y de la sociedad en general, lo que se ve posibilitado por la institucionalización de esta.

Los recursos fueron enumerados con anterioridad, por lo que nos parece repetitivo realizarlo nuevamente. No obstante, hay que remarcar que Zaremborg (2013), cuando habla de este componente, también hace referencia a la distribución de recursos entre hombres y mujeres. Es importante recordar esto, debido a que la política pública busca incluir laboralmente a las mujeres, y es parte de un conjunto de políticas que apuntan a la inclusión laboral de la sociedad en general; por ende, no estamos hablando del reconocimiento de la desigualdad estructural en el acceso a los puestos laborales por parte de las mujeres, sino que nos encontramos frente a la aceptación del desempleo de la sociedad en general.

En cuanto a las redes, debemos tener presente el vínculo que la autora realiza con la gobernanza, y la importancia de las redes que los feminismos constituyen, para analizar así la presencia o ausencia de estas en el diseño, la ejecución y la evaluación del Plan Por Mí. Gracias al análisis realizado a lo largo del presente escrito, podemos identificar la ausencia de estas redes en los diferentes pasos de la política pública en cuestión. No existen redes ni para el diseño ni para la evaluación, pero si encontrándonos un vínculo con empresarios y comerciantes en el proceso de la ejecución, debido a que son ellos quienes incluirían a las beneficiarias dentro de los puestos laborales. Esto no significa que se lleven a cabo las redes con el objetivo de achicar la brecha laboral entre hombres y mujeres. La ausencia de estas redes nos permite preguntarnos, y responder al mismo tiempo, si verdaderamente es una política pública con perspectiva de género, o si es sólo una política orientada hacia mujeres.

Resumiendo, el Plan Por Mí es una política pública orientada hacia mujeres, que tiene el objetivo de incluirlas laboralmente, pero no reconoce la presencia de una desigualdad estructural e institucionalizada con respecto a los hombres, lo que dificulta incluirla dentro de las políticas con perspectiva de género. Este es un claro ejemplo de que no todas las políticas públicas que se realizan desde los diferentes niveles estatales, por más que su grupo-objetivo sean mujeres, reconocen la presencia del patriarcado como sistema social, económico y político de exclusión.

Realizamos este análisis no solo en base a la ausencia de las redes, sino también debido a la presencia de políticas públicas similares, como son el Plan Primeros Pasos, el PPP Aprendiz y el PILA, dentro de la cartera de políticas públicas del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Como ya señalamos, la única diferencia entre estas políticas públicas y el Plan Por Mí es la sustitución de los grupos-objetivo, tanto en edad, situación laboral y género. No obstante, nos parece fundamental remarcar que el Plan analizado sí reconoce la división sexual del trabajo, al no incluir el trabajo doméstico dentro de las posibles actividades laborales a desarrollar por parte de las beneficiarias, lo cual la acerca un poco a la PEG.

### **Algunas reflexiones**

Como pudimos ver a lo largo del presente escrito, que se realicen políticas públicas

dirigidas hacia mujeres no significa que se tenga en cuenta la existencia del patriarcado como sistema social, económico y político que se ha institucionalizado. Así mismo, debemos tener en cuenta que las políticas con perspectiva de género son fundamentales para poder achicar la brecha entre hombres y mujeres creada por este mismo.

El hecho de que el Plan Por Mí no haya sido diseñado desde una perspectiva de género, no significa que no se pueda replantear la legislación con el objetivo de incluirla. Así como todos los procesos políticos van mutando con el paso del tiempo y con la incorporación de nuevas demandas por parte de la sociedad, las políticas públicas también lo hacen. A pesar de la existencia de un decreto que dispone cómo debe ejecutarse la política pública, si existe la voluntad política para poder incluir la perspectiva de género dentro del diseño, la ejecución y la evaluación de la política pública, se puede llevar a cabo.

Otra cuestión que debemos tener en cuenta es el hecho de que por más que esta política no haya sido diseñada desde una perspectiva de género, no significa que todas las políticas públicas diseñadas y ejecutadas por el Gobierno de la Provincia de Córdoba, o desde cualquier otro nivel estatal, que son dirigidas hacia mujeres no tengan la perspectiva de género. Queda preguntarnos cuáles de las otras políticas de la Provincia de Córdoba si se diseñaron en base a la PEG y buscan achicar la brecha entre los hombres y las mujeres como objetivo último.

Recapitulando, las políticas públicas dirigidas hacia mujeres no siempre adoptan desde un inicio la PEG; no obstante, esto no significa que no puedan ser (re)pensadas y (re)adaptadas, con el objetivo último de que se incluya a las mujeres y a la comunidad LGBTIQ+ dentro de los espacios donde se encontraron excluidos. Es a través de la incorporación de la PEG que las mujeres y la comunidad LGBTIQ+ pueden ser incluidas en el ámbito público.

## Bibliografía

- Instituto Nacional de Estadística y Censos, República Argentina (2019) *Condiciones de vida*, vol. 4, n°1. *Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total*. Gran Buenos Aires. Recuperado de: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_01\\_205D513BB102.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_01_205D513BB102.pdf) [visto el 17/03/2020]
- Lamas, M. (2000) Diferencias de sexo, género y diferencia sexual. En *Cuicuilco*, vol. 7, núm. 18, enero-abril, pp. 1-24. Escuela Nacional de Antropología e Historia, Distrito Federal, México.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica el análisis de políticas públicas*. Buenos Aires, México: FLACSO México.
- Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba. Decreto n°1496/16, “Creación del Programa Por Mí”. Recuperado de: <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/437d10bdfa7224df0325807a004c61a9?OpenDocument> [visto el 17/03/2020]
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A.
- Zaremborg, G. (2013). *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*. Ciudad de México, México: FLACSO México.

## **SECCIÓN V.**

### **Objetivos de Desarrollo Sustentable, Hábitat y Sostenibilidad**





# Políticas públicas integrales para la construcción del hábitat sustentable

Alción Alonso Frank

## Introducción

A nivel internacional se reconoce que el hábitat, entendido como el conjunto de factores materiales e institucionales que condicionan la existencia de una población humana localizada, es un derecho humano fundamental para la dignidad y el desarrollo potencial de cada persona (Berná Vaccarino, 2019). No obstante, en la República Argentina hay una enorme deuda en torno a ello, producto de la baja calidad y cantidad de viviendas y del déficit de servicios e infraestructura urbana, los cuales se ven acentuados en los grandes aglomerados urbanos que crecen a un ritmo mayor que su población (Picabea y Fressoli, 2016; Lanfranchi *et al.*, 2018a). Ello ha fundado territorios poco sustentables en términos sociales, ambientales y económicos (Lanfranchi *et al.*, 2018b).

En este contexto, la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017), firmada durante la cumbre de Hábitat III, *“representa un ideal común para lograr un futuro en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer”* (pp. 4). En la misma, los países miembros se comprometen a promover políticas de vivienda que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos. Esto último, propiciando la participación y colaboración de las comunidades en la planificación y aplicación de esas políticas en favor de la producción social del hábitat. Es por ello que la Secretaría de Vivienda perteneciente al Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda hace hincapié en la necesidad de promover una política de sustentabilidad en todo el proceso de producción<sup>1</sup> de viviendas desarrolladas por el Estado (SAyDS, SV y SEN, 2019). Ello reconociendo que las políticas nacionales en la materia han estado orientadas a la reducción del déficit habitacional y el impulso de la actividad económica, desdeñando valiosos aspectos concernientes al ambiente y al medio social. En lo ambiental, se cuenta en la actualidad con una primera experiencia en sustentabilidad en vivienda social en el marco del Proyecto GEF<sup>2</sup> (2019) el cual persigue, entre otros, elaborar nuevos estándares mínimos de habitabilidad incorporando medidas de eficiencia energética y energías renovables para la construcción de estas (SAyDS, 2019: pp. 8). Esto resulta fundamental al reconocer que, utilizando de manera eficiente la energía y autogenerando parte de su demanda, se podrían alcanzar importantes beneficios sociales, ambientales y económicos (González y Chévez, 2016).

---

<sup>1</sup> Diseño, construcción y posterior operación, como así rehabilitación, de las viviendas financiadas.

<sup>2</sup> Proyecto financiado por el Fondo Mundial para el Ambiente – Convenio BID AR-G1002 “Eficiencia Energética y Energías Renovables en la Vivienda Social Argentina”. Ciudades involucradas: Formosa (Formosa), San Miguel de Tucumán (Tucumán), Salta (Salta), Guaymallén (Mendoza), San Nicolás (Buenos Aires), Rawson (Chubut), Zapala (Neuquén) y Ushuaia (Tierra del Fuego). El objetivo es reducir el 30% del consumo de energía respecto a las construcciones sociales tradicionales.

Por su parte, en lo social, se pone en valor el concepto de Tecnología Social (TS), el cual articula analíticamente el producto, el proceso y la gestión (Peyloubet, 2017). La misma parte de entender que, ante la falta de un modelo de desarrollo incluyente, se requiere de la aplicación de estrategias participativas en las cuales los diferentes actores afectados (sociedad, academia y tomadores de decisiones) colaboren en la resolución del problema (Dagnino, 2004). En esta línea, es imperioso concretar soluciones innovadoras en términos de gestión pública, asociadas a los sistemas tecnológicos sociales. Esto puesto que dichos sistemas propician dinámicas de inclusión social y económica, democratización y desarrollo sustentable para la sociedad en su conjunto (Picabea, 2017). Para su alcance, se requiere articular las políticas nacionales y provinciales con los beneficiarios directos e indirectos de manera de que, al incluir a los actuales y futuros usuarios en el proceso, se garantice su aceptación y satisfacción, beneficiando con ello el avance hacia una política integral y la co-construcción territorial (Guarachi Flores *et al.*, 2016; SAyDS, 2019). En consecuencia, el contemplar holísticamente las dimensiones ambientales, sociales, culturales, económicas e institucionales conduce a alcanzar la concepción de la vivienda social sostenible, contribuyendo al cumplimiento de la Agenda 2030 (ONU-Hábitat, 2019).

En función de lo enunciado, el presente trabajo define estrategias de innovación e inclusión social para el territorio nacional desde un enfoque ambiental, aportando a las políticas integrales sustentadas en la co-gestión ciudadana y el desarrollo tecnológico social.

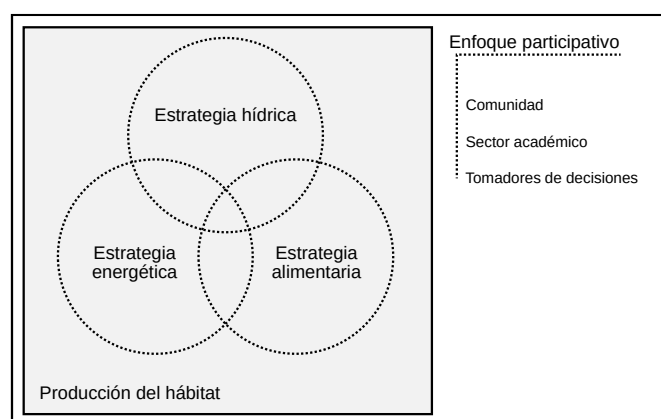
## **Desarrollo**

Desde principios del siglo XX, la construcción de viviendas ejecutadas por el Estado se caracteriza por la linealidad, la escasa participación de los usuarios y la falta de flexibilidad, tanto en el diseño como en la administración y ejecución de las obras (Picabea *et al.*, 2013). Al respecto, la TS brinda soluciones en el marco del desarrollo tecnológico, con una lógica solidaria mediante la inclusión de comunidades, grupos sociales, especialistas y entes gubernamentales, favoreciendo al desarrollo del sistema de co-gestión ciudadana (Ríos *et al.*, 2017; González-Seijo *et al.*, 2018). La misma debe estar estrechamente vinculada a aspectos ambientales, más aún en entornos urbanos en los cuales la sustentabilidad ambiental se encuentra más comprometida producto del alto consumo energético que demanda la construcción del hábitat (Pilar *et al.*, 2019). Es por ello que se debe partir de la introducción de estrategias de eficiencia energética, energías renovables, tecnologías innovadoras y comportamiento de los habitantes (Zalamea *et al.*, 2016; Alonso Frank y Kuchen, 2017). Esto se debe a que la efectiva implementación de políticas en la materia conduce a la disminución de los niveles de consumo, como así a la diversificación de la matriz energética, reduciendo de esta manera las emisiones de gases de efecto invernadero, con lo cual se aporta a uno de los problemas ambientales globales más importantes que enfrenta la humanidad en la actualidad, este es, el cambio climático (Alonso Frank, 2017; López Ramírez, 2018). En ilación, la urgencia de generar iniciativas de adaptación y mitigación del mismo en las ciudades requiere concebir propuestas alternativas, alejadas de convencionalismos (Valdivia, 2017).

En base a lo expuesto, es prioritario promover políticas de transición que sean resilientes. Ello implica, entre otros, cambios en los estilos de vida, en pro de un equilibrio entre el bienestar y el cuidado del medioambiente, más aún cuando, a nivel internacional, se reconoce la importancia de actuales y futuros problemas en torno al riesgo hídrico, energético y alimentario (Valdivia, 2017). Correlativamente, en la

Región Andina de entre las distintas manifestaciones y factores determinantes del nexo entre los sectores hídrico, energético y alimentario destacan el cambio climático y las desigualdades sociales (Schorr y Quiles, 2017). Con foco de atención en éstos, se procede a continuación a definir estrategias de innovación e inclusión social en la producción del hábitat, desde un enfoque ambiental-territorial. Se destaca que, a nivel metodológico, la complejidad del territorio, entendido por la interacción del subsistema físico-natural, socio-económico y político-institucional, debe ser estudiada transdisciplinariamente con el aporte del sector académico, los tomadores de decisiones y la comunidad, mediante un enfoque participativo (ver Figura 1) (Gudiño *et al.*, 2016).

Figura 1. Esquema de estrategias de innovación e inclusión social en la producción del hábitat.



Fuente: Elaboración propia, 2020.

- Estrategias hídricas:
- Se deben configurar modelos participativos en el diseño y construcción del hábitat que incluyan el aprovechamiento del agua y el uso racional del mismo.
- Particularmente, se propone que aquellas personas que habiten viviendas unifamiliares diseñen, en conjunto, un sistema compuesto por los siguientes elementos conforme a las características climáticas del lugar.
- Captanieveblas para atrapar las gotas de agua microscópicas que contiene la neblina;
- Recolección de agua de lluvia mediante un proceso de filtración donde se retienen las impurezas que pueda contener el agua;
- Tratamiento de aguas grises, cuya función es limpiar el agua del aseo personal (lavabo, ducha, baño) haciéndola útil para otros usos con agua no potable, a nombrar el lavado de ropa, carga de la mochila del inodoro, riego del jardín, entre otros;
- Disposición de plantas autóctonas en los espacios abiertos;
- En su interior, instalación de equipos eficientes de uso del agua tales como aireadores en las griferías y mecanismos de doble descarga en inodoros.

De igual manera, aquellas personas que habiten en unidades habitacionales emplazadas en conjuntos residenciales debieran necesariamente disponer de balcones al exterior diseñados para tales fines.

Se destaca que el incluir a los futuros usuarios en este proceso, acompañado de sensibilizaciones sobre la importancia del uso racional del agua, conducirá a la construcción de una cultura socioambiental.

- Estrategias energéticas:

Como se mencionó anteriormente, la problemática energética-ambiental global demanda la aplicación de estrategias de eficiencia energética y uso racional de la energía a efectos de disminuir los elevados niveles de consumo energético (Alonso Frank, 2020). No obstante, para diversificar la matriz energética se requiere incluir alternativas de autoabastecimiento de energía proveniente de recursos renovables (Michaux y Alonso Frank, 2019).

En palabras de Zalamea-León y Quesada (2017), *“la arquitectura debe cobijar las actividades frente al clima y los agentes externos, pero también debe aprovechar algunas condiciones naturales, como la radiación solar”* (pp. 57). En este aspecto, emplear la energía solar para uso eléctrico y/o térmico permite transformar el exceso de su radiación en energía útil para el desarrollo de la vida del hombre, cambiando la concepción de que los edificios consumen energía, pasando a su vez a generarla (Pilar, 2018).

En correspondencia se definen a continuación las siguientes estrategias:

- Incorporación de colectores solares que transforman la energía de la radiación solar en energía térmica de baja temperatura para usos domésticos (calefacción, agua caliente y climatización);
- Integración de paneles solares que convierten la energía de la radiación solar en energía eléctrica;
- Diseño de cada vivienda y unidad funcional, basado en el uso de estrategias pasivas a efectos de disminuir la demanda de energía para acondicionamiento térmico y lumínico;
- Introducción de equipos y aparatos de consumo con nivel de eficiencia energética elevado.
- En este aspecto, dado que estudios locales han comprobado que el habitante es, en promedio, responsable de la pérdida del 30% de energía que se emplea en un hogar, producto de un uso no racional de la misma (Alonso Frank, 2019), es prioritario incorporar sensibilizaciones específicas. Así mismo, acorde a Sandoval Montes (2019: pp. 15), si bien *“existe una conciencia generalizada del impacto ambiental que conlleva la actividad del ser humano, las prácticas profesionales de diseño y construcción de edificios no han variado relevantemente y las instituciones llamadas a gestar estos cambios trabajan de manera desarticulada, los Colegios Profesionales no se pronuncian, no lideran ni impulsan estas necesarias y urgentes iniciativas sostenibles”*, motivo por el cual debe incluirse a profesionales de la arquitectura en este proceso.

Lo enunciado da una respuesta integral al problema energético residencial, con sus consecuentes beneficios socioambientales y económicos (Gallipoliti, 2019).

- Estrategias alimentarias:

Con el objeto de promover una innovación más inclusiva y participativa en el campo del hábitat popular se debe entender a la vivienda como el resultado de contenedores de producción de recursos e interacción familiar, complementando las actividades del hogar con una dieta nutricional (Valdivia, 2017). Consecuentemente, se sugiere la introducción de:

- Implementación de huertos urbanos en viviendas unifamiliares, así como en conjuntos habitacionales;
- Diseño de manual de siembra y cosecha;
- Compostaje de residuos orgánicos con el objeto de disponer de compost que colabore con el ciclo en la reutilización de residuos de la cocina.

Al respecto, se pone en valor que los huertos urbanos aminoran el impacto de crisis económicas, naturales y sociales (Urías Borbón y Ochoa De La Torre, 2020).

En línea a las estrategias arriba enunciadas, se deben desarrollar jornadas tipo taller a los futuros usuarios, por parte de especialistas en la temática pertenecientes al ámbito académico y/o gubernamental.

Por último, se destaca que la aplicación de las presentes estrategias integrales de gestión del hábitat tiene por objeto contribuir a las capacidades del Estado en la producción de la vivienda social, de manera de alcanzar un desarrollo equitativo del territorio. Consiguientemente, la TS se constituye como una herramienta sustancial de co-construcción territorial que propicia procesos de aprendizaje de los agentes intervinientes. Acorde a González-Seijo *et al.* (2018) lo enunciado contribuye a reducir inequidades y vulnerabilidades sociales, aumentando la calidad de vida de la comunidad interviniente.

## Conclusión

Las estrategias sustentables de innovación hídrica, energética y alimentaria que circunscriben la producción del hábitat, desarrolladas en el presente trabajo, aportan a modo de recomendaciones para la política pública inclusiva del hábitat popular. Ello a efectos de contribuir al mejoramiento integral de la calidad de dicho hábitat. Se espera, con la aplicación de las mismas, generar un impacto a nivel socioeconómico, de cogestión pública y eficiencia en la cadena productiva. De esta manera, se contribuye a la construcción de una cultura de resiliencia frente al cambio climático, que da respuesta al déficit habitacional desde un enfoque socioambiental.

## Bibliografía

- Alonso Frank, A. (2017). El camino hacia la eficiencia energética. En *I Congreso Binacional De Investigación Científica (Argentina–Chile) – V Encuentro de Jóvenes Investigadores*. San Juan, Argentina.
- Alonso Frank, A. (2019). *Herramienta integral de valoración de la eficiencia energética de edificios de viviendas particulares en altura en etapa post-ocupación. El habitante como eje fundamental* (Tesis de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo). Universidad Nacional de San Juan, San Juan, Argentina.
- Alonso Frank, A. (2020). *Certificado de eficiencia energética integral de edificios en etapa post-ocupación. El usuario-habitante como dimensión de análisis*. Editora Atenea. *Arquitetura e Urbanismo: Abordagem Abrangente e Polivalente*. Ponta Grossa, Brasil. 14, 188-203.
- Alonso Frank, A. y Kuchen, E. (2017). Validación de la herramienta metodológica de Alonso Frank y Kuchen para determinar el indicador de nivel de eficiencia energética del usuario de un edificio residencial en altura, en San Juan – Argentina. *Revista Hábitat Sustentable*. 7(1), 6-13.
- Berná Vaccarino, F. A. (2019). Hábitat y vivienda adecuados en Argentina: entre los derechos reconocidos y la vulneración existente.
- Dagnino, R. (2004). *Tecnología Social. Una estrategia para o desenvolvimento*. CIP Brasil. Rio de Janeiro.
- Gallipoliti, V. A. (2019). Contexto y pautas de intervención de tecnología fotovoltaica en edificios de la región NEA. *Revista Arquitecto*, 14, 105-113.
- González, F., y Chévez, P. J. (2016). Política de hábitat en la provincia de Chubut: construcción de viviendas sociales bioclimáticas: interacción entre actores, tecnologías y dinámicas sociopolíticas. In *XXXIX Reunión de Trabajo de la Asociación Argentina de Energías Renovables y Medio Ambiente (ASADES)(La Plata, 2016)*.
- González-Seijo, A., Olivera-Ranero, A. y Seijo-Pérez, P. (2018). Comunicación y transferencia en la co-gestión del hábitat local: el Proyecto” Hábitat 2”. *KnE Engineering*, 311-321.
- Guarachi Flores, J., García Alvarado, R. y Jofré Muñoz, J. (2016). Integración arquitectónica de la fachada fotovoltaica. Potencial solar y percepción de usuario en la vivienda colectiva. *Arquitectura y Urbanismo*, XXXVII (2), 33-48.

- Gudiño, M. E., Rubio M. C., Abraham E.M., D’Inca V., Padilla C. y Berón N. (2016). *Modelos territoriales. La Mendoza actual: Ordenar el territorio*. Un desafío para Mendoza. 259-288.
- Lanfranchi, G., Realini, G. G., y Duarte, J. I. (2018°). Hacia una legislación del hábitat en Argentina. *Documento de Políticas Públicas*. CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Lanfranchi, G., Duarte, J. I. y Granero Realini, G. (2018b). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197*. Buenos Aires: CIPPEC.
- López Ramírez, A. (2018). *Escenarios para un nuevo régimen internacional de cambio climático*. San José: ICAP.
- Michaux, M. C. y Alonso Frank, A. (2019). Tiempos de cambio en las políticas públicas nacionales y provinciales en materia de generación distribuida con destino al autoconsumo. En 3° Congreso de Sociología AAS – 2° Jornadas Provinciales de Sociología de San Juan “*Reflexiones y oficios de una ciencia crítica: medio siglo de sociología en Argentina*”. San Juan, Argentina.
- ONU (2017). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas.
- ONU-Hábitat (2019). *Contribución de la vivienda al cumplimiento de la Agenda 2030*. Organización de las Naciones Unidas.
- Peyloubet, P. (2017). *Animarse a habitar*. Argentina. Buenos Aires. Ed. Diseño.
- Picabea, F., Fressoli M., Fenoglio V. y Maderna F. (2013). *Estilos de intervención, escala y alcances de las nuevas estrategias socio-técnicas para la construcción del hábitat popular en Argentina, en Tecnologías para la Inclusión Social y Políticas Públicas en América Latina*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Picabea, F., y Fressoli, M. (2016). Modelos de intervención, escala y alcances de las estrategias socio-técnicas para la construcción social del hábitat en Argentina. H. Thomas y G. Santos: *Tecnologías para incluir. Ocho análisis sociotécnicos orientados al diseño estratégico de artefactos y normativas*, Buenos Aires: *Lenguaje Claro*.
- Picabea, J. F. (2017). Sistemas Tecnológicos Sociales como herramienta para orientar procesos inclusivos de innovación y desarrollo. Análisis de un caso de hábitat.
- Pilar, C. A. (2018). El sol como inspiración del diseño biomimético. *Revista Arquitecno*, 11, 77-86.
- Pilar, C., Vera, L., Martínez, C. y Poladian, A. (2019). Estudio de factibilidad de instalación de sistemas fotovoltaicos en viviendas tipo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Arquitecno*, 13, 25-34.
- Ríos, S., Fenoglio, V., Centeno, J., Minari, A. L., Fabre, R., y Peyloubet, P. (2017). Innovación para la gestión de tecnología social (TS) en el campo del hábitat. Experiencias de desarrollo de tecnología social co-construida en San Carlos de Bariloche. *Arquitecno*, (10), 119-126.
- Sandoval Montes, J. C. (2019). *Propuesta de medidas para incrementar la sostenibilidad en proyectos de viviendas multifamiliares de hasta cinco pisos en la ciudad de Lima y el Callao* (Tesis de Maestría en Gestión de la Construcción). Universidad Tecnológica del Perú. Lima, Perú.
- SayDS – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019). *Propuestas de Implementación de Energías Renovables en Viviendas Sociales para la Generación de Energía Eléctrica Distribuida*. Buenos Aires, Argentina.
- SayDS, SV y SEN – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Secretaría de Vivienda del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y Secretaría de Energía de la Nación (2019). *Manual de vivienda sustentable*. Buenos Aires, Argentina.
- Schorr, B., y Quiles, M. J. (2017). Cambio Climático, Desigualdades Sociales y el Nexo Agua-Energía-Alimentación. *Perspectivas desde la Región Andina. Un documento de política*.
- Uriás Borbón, D. S. y Ochoa De La Torre, J. M. (2020). Huertos urbanos como estrategia de resiliencia urbana en países en desarrollo. *Vivienda y Comunidades Sustentables*, 8, 81-102.
- Valdivia, R. (2017). Balcones resilientes. Introduciendo seguridad hídrica, energética y alimentaria en viviendas multifamiliares. *Arquitextos*, 32, 91-102.
- Zalamea, E. F., García, R. H. y Sánchez, R. (2016). Influencia de la geometría de techumbres de vivienda unifamiliar para integración de energía solar activa (BIPYTA). *ACE: Architecture, City and Environment*, 10(30): 57-74.
- Zalamea-León, E., y Quesada, F. (2017). Criterios de integración de energía solar activa en arquitectura. Potencial tecnológico y consideraciones proyectuales. *Revista de Arquitectura*, 19(1), 56-69.

# Intervención pública-estatal en el espacio urbano y local

Matias Galgano  
Carlos Moreyra  
Jorge Montenegro

## Introducción

El presente artículo forma parte de un proyecto de investigación que se está llevando a cabo en la Universidad Nacional de Lanús<sup>1</sup>.

El proyecto se vincula a una problemática existente en materia de *Intervención Pública* en el ámbito local y urbano y está específicamente direccionado al ámbito del Conurbano Sur de la Provincia de Buenos Aires.

La realidad de la *Intervención Pública* en el ámbito local y urbano está íntimamente ligada a las características del sistema económico y al grado de desarrollo de las sociedades modernas. Este grado de desarrollo está cada vez más influenciado por las tendencias globales, las cuales se ven a su vez reflejadas en la planificación y el diseño urbano. Estas modalidades de intervención decantan en una tipología particular de Ciudad, en la cual los distintos modelos socioeconómicos tuvieron incidencia directa en las estrategias de desarrollo urbano y local.

A lo largo del artículo trataremos de identificar los aportes que se fueron dando a través de las distintas interpretaciones de la realidad urbana contemporánea, sumando avances del proyecto de investigación.

En primera instancia nos adentraremos en las discusiones teóricas respecto al modelo de ciudad, identificando sus principales contradicciones y las particularidades que estructuraron la política urbana en Argentina en general y particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), características que no escapan a lo sucedido en las principales Ciudades latinoamericanas.

Abordaremos a través de raíces histórico-políticas, las incidencias que dieron lugar al desarrollo urbano en las principales Ciudades argentinas y pondremos mayor énfasis en las bonaerenses.

Seguidamente, nos enfocaremos en describir algunos de los vértices que estructuraron históricamente del desarrollo de la Ciudad latinoamericana, procurando caracterizar los principales nudos conflictivos del desarrollo urbano en la región latinoamericana.

Finalmente, nos dedicaremos a describir el impacto de las políticas de descentralización de la década de los '90 y como ellas tuvieron una particular influencia en el desarrollo de la Intervención Pública en el ámbito urbano.

---

<sup>1</sup> Los autores de este trabajo somos integrantes de un equipo de investigación del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la UNLa cuyo proyecto se titula "Explorando las condiciones del desarrollo policéntrico integral. El caso de Monte Chingolo, Partido de Lanús".

El ordenamiento del territorio comienza a centrar su atención paulatinamente en la producción y la relación público-privado., lo que agrega una cierta complejidad en el análisis del proceso: por un lado, armonizar la acción del sector público con el interés de los agentes privados -también ordenadores del territorio-, así como armonizar el interés privado con el interés colectivo y conciliar los objetivos económicos con los del ordenamiento del territorio (Gudino, 2009).

## Desarrollo

El proceso de Globalización y las transformaciones de las sociedades capitalistas occidentales tuvieron influencia en los acontecimientos que sufrió nuestro país en las últimas décadas del siglo XX, expresados principalmente en el auge de las políticas neoliberales. Las transformaciones de las relaciones entre el Estado, las políticas públicas y las ciudades fueron producto de las modificaciones que sufrió el rol del Estado, especialmente durante la última década con el proceso de “modernización estatal”. Como consecuencia de este proceso, la política urbana<sup>2</sup> adquiere ciertas particularidades a través de la intervención estatal en el espacio urbano.

Un informe sobre Desarrollo Urbano redactado por la Secretaría de Asuntos Municipales sostiene que a mediados de la primera década del siglo XXI “[...] *devenida la crisis del modelo neoliberal, el gobierno nacional y gran parte de los gobiernos de la región, dan un giro fundamental para volver a reconstituir el rol del estado en función de los intereses comunes y recuperación de las conquistas sociales abandonadas durante el periodo neoliberal*”<sup>3</sup>. Este nuevo perfil de intervención contribuyó -entre otras razones- a estructurar el desarrollo territorial de las ciudades del conurbano bonaerense.

La *Intervención Pública* en el ámbito urbano y local es de gran importancia en el desarrollo territorial. A su vez, la participación del sector público en el diseño urbano es decisiva (reconociendo que el tema en cuestión demanda un enfoque multidisciplinario). La *Intervención Pública* no es solo estatal, por cuanto también construyen el espacio urbano movimientos socio-territoriales específicos, pero en lo referido al desarrollo y planificación la Intervención del Sector Público es (y fue) decisiva.

El modelo urbano territorial que surgió a raíz del proceso de transformación del Estado genera nuevas centralidades. El perfil del Gobierno Nacional estructuró un nuevo Modelo de política urbana a través del cual los Gobiernos Locales adquirieron un rol fundamental en el diseño y ejecución de políticas urbanas en el territorio bonaerense: “[...] *en un contexto en el cual los impulsos del desarrollo urbano vienen principalmente desde los actores privados del mercado, se deben instalar nuevos modelos de gestión que posicionen a los municipios como promotores del desarrollo local*”<sup>4</sup>. En este sentido, el informe considera que es “*una función pública indelegable del Estado en cuanto a la organización del uso del territorio, resguardando el interés general de la sociedad por sobre los intereses del particular*”<sup>5</sup>. Por este motivo consideramos sustancial el Modelo Político de *Intervención Pública*, pues es de ahí donde comienza el círculo de producción de la Ciudad.

---

<sup>2</sup> “En este sentido, entendemos a la política urbana como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social”. (Del Rio, 2014: 83)

<sup>3</sup> Desarrollo Urbano; Secretaria de Asuntos Municipales, Pág. 9.

<sup>4</sup> Ídem 4, pag15.

<sup>5</sup> Ídem4, pag18.



Al mismo tiempo, el artículo identifica las principales características de dos Modelos de estructura espacial: el denominado *Modelo Monocéntrico*, caracterizado por una gran concentración de agentes económicos en el centro urbano (considera el empleo exógeno y concentrado en un punto central); y el *Modelo Policéntrico*, entendido “como un proceso pero también orientado a un objetivo de política territorial que pueda contribuir a la disminución de los desequilibrios territoriales y un desarrollo orientado hacia una mayor cohesión territorial” (Maturana y Vial, 2011: 51).

El principio del policentrismo es estructurante de la planificación urbana contemporánea. En nuestro país se inició un proceso de recuperación del rol del Estado en materia de planificación, por lo cual desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se delineó “*La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) de la República Argentina*”, identificando, priorizando y acordando las principales inversiones públicas a realizarse para promover el desarrollo (Erbiti, 2015).

- Vértices de las teorías respecto al modelo de ciudad

El marco teórico sobre la interpretación del desarrollo urbano se estructuró a partir de dos conceptos que interpretan la organización territorial de manera diferente. Por un lado, el *Monocentrismo* y por el otro el *Policentrismo*.

Una multiplicidad de autores ha aportado a la teoría enfatizando el origen de la metrópoli en el tradicional *Modelo Monocéntrico* del desarrollo industrial para comprender su origen y desarrollo describiremos los principales aportes.

La “*Teoría de los Anillos Concéntricos*” de Von Thünen (1826), que podría considerarse una de las primeras explicaciones de las dinámicas de distribución de los usos del suelo, explica la conformación de las Ciudades a partir de la aglutinación de los distintos usos agrícolas alrededor de un centro de mercado.

A comienzos del siglo XX, el alemán Alfred Weber, desarrolló la “*Teoría de la Localización Industrial*”, en la cual analiza la localización industrial sobre un espacio con las mismas características físicas, y con recursos localizados en un punto y un mercado en otro. Para su argumento, analiza cuatro factores fundamentales: 1- la distancia a los recursos naturales; 2- la distancia al mercado; 3- los costes de la mano de obra y 4- las economías de aglomeración. A partir de este análisis, establece una relación entre la planta de producción, los recursos y el mercado donde localiza como factor fundamental -a la hora de decidir la localización industrial- la distancia física entre cada uno de los factores. En este sentido, el lugar más próspero, para la instalación del núcleo, será aquel en el que el coste de transporte sea mínimo.

Burgués, en la segunda década del siglo XX, elabora una teoría del desarrollo urbano “*hacia afuera*” a partir de un núcleo que provee de bienes y servicios y en torno al cual se va construyendo una serie de anillos que desarrollan el dinamismo de la Ciudad. Este autor plantea, en cierto sentido, la existencia de territorios conformados por distintas áreas de desarrollo funcional que dependen de un centro o núcleo.

Hacia mediados de siglo XX empiezan a surgir las primeras teorías del desarrollo Policéntrico de las Ciudades. Encontramos los trabajos de los geógrafos Harris y Ullman (1945) con la llamada “*Teoría de Núcleos Múltiples*”, en la cual se plantea que las Ciudades tienen varios núcleos con una capacidad de desarrollo que depende de los diferentes tipos de usos del suelo.

La discusión actual se centra en caracterizar la organización espacial Metropolitana desde alguna de las dos visiones mencionadas. El debate se enfoca en interpretar si el desarrollo territorial de las Ciudades se asemeja a los modelos *Monocéntrico*, *Policéntrico* o alguna experiencia híbrida. (Rojas Quezada, Muñiz Olivera, García Lopez; 2009).

El abordaje conceptual de nuestro trabajo se hará en base a los enfoques de autores como Ciccolella y Borsdorf, quienes consideran que la reestructuración económica mundial de mediados de la década del 70, junto con los procesos de transformación estructural, trajo aparejado una metamorfosis territorial tanto de las zonas urbanas como de las zonas rurales.

Ante el dificultoso proceso de evolución de las Áreas Metropolitanas, el modelo territorial actual se ha encaminado a dejar de lado la Ciudad compacta, abriéndose paso a nuevos patrones de organización como las Ciudades de carácter fragmentado, de crecimiento celular, nutridos por el paradigma de *Policentrismo*.

- La Ciudad latinoamericana

La realidad de la política urbana latinoamericana va en concordancia con su historia. Gran parte de las problemáticas que tienen las Ciudades latinoamericanas son el resultado de un largo proceso histórico, que difiere de otros centros urbanos de otros continentes. Las raíces históricas del proceso de urbanización latinoamericano tienen particularidades diferenciales que contrastan con otros procesos de la misma índole. Trataremos de esbozar algunas de las principales características del proceso de urbanización en América Latina y en Argentina.

La historia de las Ciudades latinoamericanas converge en un pasado común. Hay ciertas características que son frecuentes en el proceso de urbanización latinoamericana, como por ejemplo el hecho de que en todas las Ciudades latinoamericanas es evidente la permanencia de la influencia hispana en el sistema urbano. Sin embargo, el proceso de modernización de las Ciudades latinoamericanas fue tardío y disímil dependiendo de la zona en que se asentaron las urbes, por lo cual la heterogeneidad en el desarrollo urbano es una característica significativa. En tanto hay Ciudades que ingresaron en el proceso de modernización tempranamente, otras tardaron siglos hasta que se constituyeron como un centro urbano destacable (Carrillo Torea, 2006).

El proceso de urbanización de las Ciudades latinoamericanas fue inverso al europeo. Por un lado, en Europa el proceso de industrialización fue la base del sistema urbano capitalista, en tanto que en las Ciudades latinoamericanas la conformación como núcleo urbano se dio antes que el complejo industrial, de modo que la formación de centros urbanos precedió al desarrollo capitalista moderno de la región. Esto trajo consigo ciertos desequilibrios y desigualdades que hasta la actualidad están presentes en la realidad latinoamericana (Vértiz, 2016).

Existió una asimetría fundante en el proceso de urbanización latinoamericano que refiere a las funciones que le otorgaron desde la metrópoli española a los incipientes centros urbanos. El modelo económico imperante estaba basado en la extracción de materias primas y los centros urbanos cumplían principalmente el rol de ser la base logística y administrativa. Este rol asignado a las Ciudades latinoamericanas marcó a fuego el dinamismo de la utilización de la Ciudad como centro económico predominante. Mientras en Europa las Ciudades eran la base del desarrollo capitalista, en América eran solo bases para el desarrollo del extractivismo colonial.

La entrada a la Modernidad por parte de las Ciudades latinoamericanas fue lenta porque también lo fue la llegada masiva de pobladores a los centros urbanos: gran parte de la población vivía en el campo y no es sino hasta principios del siglo XX que las Ciudades se transformaron en grandes centros poblacionales.

Para Castells (1974), las Ciudades latinoamericanas se construyeron en una relación muy estrecha con el esquema de dependencia. Para el autor no puede entenderse el proceso de urbanización de las grandes Ciudades latinoamericanas si no se pone el foco en la dependencia fundante de las mismas: primero fueron dependientes de la Metrópoli española, después inglesa, y finalmente estadounidense. En contrario a las

teorías industrialistas del desarrollo urbano, el proceso de urbanización de América latina no fue acompañado por un industrialismo sostenido, sino que existió (y existe) en América latina una disparidad entre urbanización e industrialización.

Al mismo tiempo, entrada la Modernidad la Ciudad fue vista como sinónimo de civilización, ilustración y buen vivir. En el campo vivían los que no se adaptaban a las reglas que imponía el tiempo histórico. Al compás de la Modernidad, en las Ciudades latinoamericanas fue surgiendo una elite ilustrada que sería en general la que marcaría el desarrollo sociopolítico de los Estados Modernos latinoamericanos. Sin embargo, la Ciudad continuaría siendo una base comercial de los Estados latinoamericanos, los centros urbanos seguirían siendo poco poblados y con escasos servicios públicos disponibles.

La *Intervención Pública* en las Ciudades latinoamericanas no será de importancia hasta entrado el siglo XX. La modernización vino al compás del proceso de poblamiento masivo. Los centros urbanos se convirtieron en objeto de la intervención estatal cuando se consolidaron como grandes núcleos de concentración de población en general migrante de zonas rurales.

En Argentina, en particular, este proceso se dio en la década del '30 y del '40 del siglo XX. Especialmente en el escenario de posguerra, el cambio de la matriz de acumulación agroexportadora por una de sustitución de importaciones trajo consigo un cambio en la dinámica poblacional nacional. Desde principios de siglo, pero más específicamente sobre finales de la década del 30 y principios de la década del 40, se dinamiza el proceso de industrialización, llevando consigo una forma particular de *Intervención Pública* en el ámbito urbano.

La relación entre industrialización y desarrollo urbano en América Latina recién se va a dar a mediados de siglo XX. Los procesos de migración interna fueron una marca registrada de la época: “*El crecimiento urbano latinoamericano se desarrolló muy rápidamente, hacia la década del 40, como consecuencia del denominado modelo de ‘crecimiento hacia adentro’*”. Este modelo de desarrollo “[...] implicó, por un lado, una importante industrialización y por otro, una concentración poblacional, asentada por lo general en una gran metrópoli.” (Becerril-Padua 2000).

Particularmente en Argentina, los planes quinquenales de la primera etapa del peronismo contemplaron un tipo particular de ciudadano, activo, industrial y urbano. La migración interna hizo crecer el peso demográfico de los distritos aledaños a la Ciudad de Buenos Aires, conformando un incipiente proceso de metropolización del Conurbano bonaerense.

En definitiva, el modelo de Ciudad fue atado al modelo socio-productivo de la época. Cuando la matriz de acumulación se trasladó del campo a la Ciudad -con el pasaje del modelo agroexportador al de sustitución de importaciones- también sucedió lo mismo demográficamente concentrando en las Ciudades gran parte de la actividad económica, social y política.

Desde la década del 70 del siglo XX esta matriz de acumulación fue cambiando y con ello la intervención en el espacio público por parte de los Estados nacionales y subnacionales. Esto es lo que veremos en el siguiente apartado.

- Ciudad, Gobierno Local y proceso de reforma del Estado en la Argentina.

Para entender las particularidades de la *Intervención Pública*, en el ámbito urbano, hay que caracterizar la importancia que tuvo el proceso de reforma del Estado durante la década de los '90. La realidad de la *Intervención Pública* argentina en la actualidad está, en parte, condicionada por procesos que se dieron al interior del Estado desde mediados de la década del 70, dictadura militar mediante, pero con particular ímpetu desde 1989.

Abal Medina (2012) entiende el periodo 1976-2001 como una etapa de profundas modificaciones en la matriz estado-céntrica reinante hasta ese momento. Caracteriza al periodo como una instancia en la cual se empezaron a redefinir los límites de la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil. Lo que fue el modelo keynesiano de intervención estatal, fuerte y centralizado, comenzó a modificarse en parte por dinámicas hacia dentro de la estructura estatal y en parte por características propias del modelo económico imperante a escala mundial en ese momento.

El proceso de Globalización de la economía, inédito en la historia -al menos en sus alcances-, impactó e impacta fuertemente en las características del Estado y sus capacidades particulares: “comenzó a erigirse una economía mundial y globalizada, cuyo ámbito de actuación no reconocía límites territoriales concretos y tendía a socavar la autonomía estatal. El proceso de globalización condujo a los diferentes gobiernos a adoptar medidas de liberalización y desregulación financiera.” (Abal Medina 2012: 55).

Las acciones referidas a la intervención estatal, también en el ámbito local, se verían socavadas por un proceso de Globalización que ponía (y pone) al Estado frente a la encrucijada de resguardar la soberanía o acoplarse definitivamente al proceso económico dominante. La decisión no llevó mucho tiempo: se decidió por la incorporación definitiva al proceso de acumulación de matriz globalizada y con ello una serie de modificaciones en el aparato público-estatal. Las características de la inserción de nuestro país al proceso globalizador llevaron a decidir la liberalización de los mercados y a avanzar sobre la flexibilización de la *Intervención Pública*.

La consecuencia de este proceso fue la erosión del poder y la autonomía estatal, tanto a nivel nacional como subnacional. Con la premisa fue reducir el déficit fiscal para poder tener acceso al mercado internacional de capitales, recayó sobre los gobiernos subnacionales una serie de responsabilidades que hasta entonces eran potestad del Gobierno Central y para las cuales las unidades subnacionales no estaban preparadas. Para cumplir el propósito de mejorar las condiciones de acceso al mercado de capitales el Estado nacional se desprendió de gran parte de las empresas con las que contaba, al tiempo que transfirió a las Provincias potestades sobre salud y educación, entre otras.

Este proceso transformó a los Gobiernos Locales en receptores de problemáticas que hasta entonces no tenían. Por tal motivo, los Gobiernos Locales cobran, en la actualidad, una importancia sustantiva en la *Intervención Pública*, lo cual no significa que realmente cuenten con los recursos necesarios para hacer frente a un aumento incremental del caudal de demandas. El crecimiento de las responsabilidades locales en la *Intervención Pública* es lo que se dio en llamar el “nuevo localismo” (Navarro Yáñez, 1999), un proceso a través del cual los Estados locales se convierten en receptores y propagadores de políticas públicas que hasta entonces eran responsabilidad de los Estados centrales.

Navarro Yáñez, refiriéndose a la realidad europea, pero con matices que bien pueden compararse con el análisis latinoamericano, dice que este nuevo localismo tiene límites específicos que socavan la acción pública del Estado local. Estos límites planteados son cuatro. Primeramente, el estatus constitucional, según el cual cada Estado Local cumple una tarea específica y tiene un lugar característico en la estructura constitucional. El rol que le otorga cada Constitución (nacional o provincial) es un limitante en función del grado de autonomía que permite la normativa.

En segundo lugar, la división del trabajo político. Este límite tiene cierta relación con el anterior, ya que el papel a desempeñar por cada nivel de Gobierno en el diseño y ejecución de políticas públicas puede ser un limitante a la hora de contar con herramientas propias del Gobierno Local para cumplir sus propias metas y objetivos de

política pública. Referido a esta particularidad de ejecución de políticas públicas, puede suceder o bien que el Estado Local sea un simple ejecutor de las políticas centrales, o ser un actor activo en el diseño e implementación de políticas particulares. Como ya vimos, la tendencia desde los '90 tendió a descentralizar el poder político, por lo cual el Estado Local cobra particular relevancia en este sentido.

En tercer lugar, el tamaño. Respecto a la dimensión con la que cuenta cada Municipio, puede decirse que existe una gran heterogeneidad: hay Municipios que cuentan con un peso demográfico y económico importante y otros que son relativamente más pequeños. En términos generales, se podría decir que a mayor cantidad de habitantes su peso económico y político es mayor, por lo cual el hecho de no contar con una dimensión acorde a las necesidades que ostenta puede ser un limitante importante para el desarrollo de políticas. Asimismo, Venesia destaca que “[...] *más que el tamaño de los municipios que integran una región, lo que merece destacarse es la importancia de las funciones que cumplen los mismos y el flujo de relaciones que establecen cada uno de ellos*”.

Finalmente, uno de los límites que es una realidad concreta en los Municipios argentinos es la cuestión fiscal. La tendencia a la descentralización puso al Estado Local en la necesidad de dar respuesta a problemáticas que no le eran propias contando con recursos limitados para enfrentarlas. Una de las características del proceso de descentralización es que el Estado nacional delega a las unidades subnacionales competencias y funciones sin la contrapartida de los recursos necesarios (tanto económicos como humanos), lo que deriva en una dependencia cada vez mayor a los Gobiernos Centrales:

*“Los nuevos recursos y capacidades descentralizadas deben aprovecharse estratégicamente para ayudar a transformar las tradicionales dinámicas locales de control y cooptación neopatrimonial, y, paralelamente debe facilitarse los aparatos estatales centrales, descargados de numerosas áreas de gestión y de la provisión de bienes y servicios públicos, se transformen en organizaciones más activas y con mayor capacidad de iniciativa, regulación y control sobre las políticas públicas. Si no se producen estos cambios, dada la gran redistribución de recursos y funciones que supone la descentralización, pueden surgir numerosos problemas.”* (Jordana, 2001: 11).

En definitiva, el proceso iniciado en los '90 de reforma del Estado, trajo consigo una dinámica descentralizadora que impactó particularmente en los Gobiernos Locales y en la construcción de políticas públicas urbanas de calidad. Los limitantes del proceso de descentralización son evidentes. Lo que no quiere decir que la herramienta sea deficitaria, sino que, la utilización, en el caso particular de Argentina, se materializó en una transferencia de responsabilidades que incremento la presión fiscal de las unidades subnacionales e hizo incrementar el nivel de dependencia con el Estado Central.

- Reflexiones finales: nuevas perspectivas en la intervención pública local

La realidad sociodemográfica de América Latina es particularmente aleccionadora de los tiempos que vivimos. Mientras en América Latina en 1980 el 65% de la población se asentaba en territorios urbanos, hoy en día ese porcentaje supera el 80%, en tanto que particularmente en Argentina excede el 90% (CEPAL, 2005).

Es decir, en los últimos 40 años se consolidó y profundizó, en América Latina, una matriz urbana de distribución poblacional. Este dato no es menor, pues es un condicionante de la intervención pública local configurando una realidad particular de los grandes centros urbanos latinoamericanos y las consecuentes implicaciones que tiene para con el Estado Local.

Existe, entonces, una realidad de creciente urbanización en un contexto de debilidad fiscal de los Estados Locales. Las capacidades estatales locales se ven

profundamente afectadas por la presión sobre el gasto que genera las nuevas demandas urbanas.

Se hace necesario reflexionar para la acción inmediata en materia de intervención urbana, en general, y pública en particular. A la reforma del Estado, que tendió a descentralizar funciones, se le suma un proceso de creciente urbanización que condiciona el accionar del Estado en materia de políticas públicas. Pero lo que no se debe menoscabar es la acción necesaria en el diseño y la planificación de la cuestión urbana. La delegación de funciones no debe significar necesariamente; ausencia del Estado, sino por el contrario una fuerte participación en la construcción del espacio habitado.

A las funciones tradicionales de los Gobiernos Locales (alumbrado público y recolección de residuos, entre otras) se le suman nuevas demandas que ponen al Estado Local frente al desafío de enfrentarlas con una condición fiscal ajustada. La realidad demanda de los Estados Locales no solo cuestiones referidas al mantenimiento de la Ciudad sino, también, a la planificación de un desarrollo integral de matriz *Policéntrica*. El nuevo localismo los instala como agentes privilegiados del desarrollo urbano contemporáneo, lo que constituye no solo un desafío sino una oportunidad de mejorar la calidad de vida de las Ciudades de nuestro País y nuestro Continente.

Asimismo, como hemos visto, el perfil de desarrollo económico de época estructura el modo de *Intervención Pública* y, particularmente, lo referido a la intervención en el ámbito local y urbano. Domina el mundo una matriz neoliberal que pone al mercado como el gran articulador y redistribuidor de los excedentes. Pero en materia de *Intervención Pública* no debe ser solo el mercado el que intervenga, se necesita de una matriz de gobernanza de las políticas públicas que permita el desarrollo integral con equidad social y ese objetivo solo se puede alcanzar con el direccionamiento de la intervención por parte del Estado en sus tres niveles.

Siguiendo a Madoery, la principal problemática que vienen enfrentando los responsables locales del conjunto de las Ciudades argentinas, está centrada en cómo mejorar la respuesta local ante los cambios turbulentos en los mercados, la aparición de las nuevas tecnologías y el aumento de la competencia empresarial y territorial. A ello se une la creciente presión de las demandas sociales por mejorar, o al menos mantener, las condiciones de vida y de trabajo.

En la actualidad, la pandemia que estamos atravesando posiciona a los gobiernos locales frente al desafío de construir ciudades más integradas que den respuestas a demandas tanto históricas como novedosas y que logren definitivamente un desarrollo integral de carácter policéntrico que permita usos del territorio urbano más democráticos y solidarios.

La situación sanitaria actual puso de manifiesto el nivel de fragmentación socioeconómica que viven las ciudades de nuestro país y continente. Es posible y necesario pensar la ciudad como una producción social situada que permita trazar horizontes de previsibilidad y, principalmente, otorgue a sus habitantes herramientas de movilidad social ascendente. En búsqueda de ese objetivo, la *Intervención Pública* es no solo decisiva sino, también, necesaria y urgente.

## **Bibliografía**

- Abal Medina, J. M. (h) (2012) “El Estado” en Abal Medina, J. M. y Cao, H. “Manual de la Nueva Administración Pública Argentina”, Ariel, buenos aires.
- Balza-Moreno; “Policentrismo, planificación y desarrollo territorial en la política pública de Venezuela y Argentina”. Universidad de los Andes Revista Geográfica Venezolana, vol. 58, núm. 2, 2017.

- Becerril-Padua, M. (2000): Policentrismo en las ciudades latinoamericanas. El caso de Santiago de Chile, Revista Theomai.
- Carrillo Torea, G. I. (2006) La ciudad latinoamericana: constitución cultural, Espacios Públicos, vol. 9, núm. 17, febrero, 2006, pp. 367-375, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Castells, M. (1974): La cuestión Urbana, Siglo XXI, Madrid España.
- CEPAL (2005): “América Latina: urbanización y evolución de la población urbana 1950-2000” Número 75, Enero 2005: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39540-america-latina-urbanizacion-evolucion-la-poblacion-urbana-latin-america>
- Del Rio, J. P.; La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. Estudios Sociales Contemporáneos 11, 2014.
- Desarrollo Urbano; Secretaria de Asuntos Municipales.
- Gudiño, M. E.: Instrumentos para la gestión del territorio Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica, 2009.
- Jordana, J. (2001) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina una perspectiva institucional Serie de Documentos de Trabajo I22 UE.
- Madoery, Oscar; “La ciudad frente al nuevo fenómeno del desarrollo competitivo”.
- Maturana, F. y Vial, C.; El Policentrismo ¿Una utopía para el caso chileno? Elementos desde un análisis teórico conceptual. Tiempo y Espacio 27/2011.
- Navarro Yáñez, C. (1999); “Límites al nuevo localismo gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada”, en Revista de Estudios Políticos.
- Venesia, Juan Carlos; “Gestión Pública y Desarrollo: El desafío regional en Santa Fe”.
- Vértiz, F. (2016) La intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014) Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales, La Plata, marzo de 2016.





# La Agenda 2030 y la localización de los ODS: una mirada sistémica desde el Plan Integral Casa Común

Roxana Goldstein

## 1. Introducción

La localización de la Agenda 2030 y de los ODS en los municipios constituye un engranaje clave para la concreción de las metas acordadas en septiembre de 2015.

Estos compromisos se adaptan, adoptan y articulan en los diferentes niveles - regional, nacional, provincial y municipal- para hacerse realidad en los territorios donde ocurren los impactos.

Es así que los esfuerzos por llevar hacia los territorios las herramientas y las capacidades para la localización de los ODS y la creación de hojas de ruta propias de cada ámbito local se torna prioritario y estratégico en la Década de la Acción (2020-2030).

A su vez, el ODS 11 (ciudades resilientes, seguras y sostenibles) gana protagonismo al concentrar las ciudades todos los esfuerzos para gestionar la crisis por Covid-19, la preparación para el reinicio y la recuperación segura y sostenible de la economía, enfrentando el desafío de “reconstruir mejor” en la nueva normalidad.

En esta ponencia se presenta un análisis sistémico, desde la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (ODS 17.14), del Plan Integral Casa Común del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), como ejercicio metodológico específico para identificar estrategias que contribuyan al fortalecimiento institucional y de las capacidades estatales para la Agenda 2030 en los municipios de Argentina.

Como punto de partida para el análisis, planteamos que, desde la mirada del desarrollo sostenible, se entiende que la nueva normalidad es una nueva forma de organización de las relaciones productivas, sociales, laborales, educativas, familiares, que transforman las existentes y deben buscar superar los círculos viciosos previos a la pandemia por Covid-19 y los impactos sanitarios y socioeconómicos producidos por la pandemia. Es, por tanto, una construcción social e institucional global como lo es la pandemia, participativa en tanto nos interpela a todos y todas, y escalar en tanto implica a todos los niveles de organización desde lo micro y local hasta lo macro y global. A su vez, la nueva realidad que se nos revela a partir de la pandemia impone el desafío de crear soluciones superadoras para los desafíos al desarrollo con una perspectiva sostenible que integre las dimensiones ambiental, social y económica para la recuperación de la crisis, con el objetivo de alcanzar las metas comprometidas en la Agenda 2030.

En el caso del Plan Integral Casa Común y el conjunto de programas lanzados por el MAyDS en 2020, en esta ponencia analizamos, a partir de la documentación disponible, los aspectos específicos desde la coherencia de políticas: (i) las conexiones

entre lo ambiental, lo económico y lo social; (ii) los puntos de entrada para abordar los problemas y los recursos para apalancar el Plan, y (iii) la gobernanza inter e intra jurisdiccional y multiactoral.

Y proponemos recomendaciones para el fortalecimiento institucional y las capacidades estatales necesarias para que la ejecución del Plan Integral Casa Común logre concretar los resultados e impactos planteados, y que contribuya significativamente con los ODS y metas de la Agenda 2030 de Argentina.

## **2. Desarrollo sostenible, Agenda 2030 y ODS. Conceptos y situación en Argentina**

El desarrollo sostenible es un concepto acuñado en 1987 en el Informe Brundtland, y plantea que es necesario avanzar hacia un modelo de desarrollo que permita alcanzar el bienestar para todos en el presente, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras (UN, 1987).

Luego de un largo proceso de décadas en el que las Naciones Unidas avanzan en acuerdos y compromisos vinculados a los problemas ambientales, sociales y del desarrollo, en 2015 se llega a la convergencia de las tres dimensiones en un compromiso global con metas específicas en 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) (UN-ODS, 2015), que abarcan los tres ejes de manera integral: lo económico, lo social y lo ambiental, y que tiene como fin comprometer a todas las naciones del mundo a contribuir con sus esfuerzos para alcanzar las metas consensuadas para el 2030 para no dejar a nadie atrás e incluyendo a todas las personas en los beneficios del desarrollo. Este compromiso global y multidimensional, y sus mecanismos asociados es lo que se conoce como Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).

La Agenda 2030 y sus 169 metas constituyen una hoja de ruta para la humanidad, y cada país la adopta y adapta de acuerdo con los mecanismos establecidos, pero según sus propias necesidades, recursos y estrategias, de manera de establecer una Agenda 2030 nacional y facilitando su adopción en los niveles subnacionales bajo su jurisdicción, estableciendo las prioridades y las metas nacionales que contribuirán a alcanzar las metas globales en 2030.

Los 17 ODS y sus metas asociadas conforman una red interdependiente, integral y universal de metas que apuntan a transformar el paradigma y la práctica del desarrollo bajo el principio de “no dejar a nadie atrás”, asegurando impactos positivos en las 5 P: el bienestar de las personas -ODS 1 pobreza, ODS 2 Hambre, ODS 3 Bienestar, ODS 4 Educación, ODS 5 Género-; el cuidado del planeta -ODS 6 Agua, ODS 12 Consumo y Producción Responsables, ODS 13 Cambio Climático, ODS 14 Vida Marina, ODS 15 Vida Terrestre-; la prosperidad inclusiva -ODS 7 Energía, ODS 8 crecimiento y empleo, ODS 9 Infraestructuras, ODS 10 Desigualdad, ODS 11 Ciudades resilientes; la paz social y entre países -ODS 16- y las alianzas (“*partnerships*”) entre todos los actores y sectores -ODS 17- para alcanzar un desarrollo sostenible en 2030. En este sentido, la Agenda 2030 también contempla las sinergias y compensaciones entre ODS -por ser integrales e interdependientes- a través de un análisis sistémico de los fenómenos y sus posibles soluciones, y los impactos potenciales a escala (más allá de los límites específicos y que puedan afectar a otros) y en el tiempo (futuros y que puedan afectar a las futuras generaciones).

En particular el ODS 11 (UN-ODS 11, s/f): ciudades y comunidades sostenibles, contempla la transición hacia ciudades y asentamientos humanos seguros, sostenibles, resilientes e inclusivos. En la comprensión de que la tendencia mundial es hacia el crecimiento de las ciudades y la mayor concentración de personas en ambientes urbanos, especialmente superpoblados en países en desarrollo y menos desarrollados, y

con la consecuente presión sobre las infraestructuras básicas de acceso al agua segura, saneamiento, transporte; los déficit de acceso a la vivienda digna; los riesgos de desastres frente al cambio climático; la insuficiente gestión de los residuos sólidos urbanos; la polución del aire y ambiental por los procesos productivos y el consumo insostenibles; el escaso acceso a parques y áreas verdes y recreativas; la escasa adaptación de las ciudades para los niños y niñas, las personas mayores y las personas con capacidades diferentes; la escasa vinculación de las áreas urbanas con sus entornos periurbanos y rurales cercanos; la necesidad de preservar el patrimonio cultural y natural, y sumando lo que expuso la Covid-19, los deficitarios sistemas sanitarios, educativos y de telecomunicaciones, y las dificultades para asegurar la alimentación saludable y completa para todos y todas al interrumpirse las cadenas de suministro en caso de restricciones para la circulación o interrupción de la producción. Todo lo cual lleva también a considerar la relevancia de la planificación participativa de las ciudades.

En el caso de Argentina, la situación es preocupante. Como lo ilustra el Informe Voluntario Nacional Argentina 2020 (ODS Argentina, 2020) a Diciembre de 2020: elevados niveles de indigencia y pobreza (25,9% de hogares y 35,5% de personas) (p. 9); insuficiente acceso a vivienda digna (19,9% de hogares y 24,2% de personas) (p. 10), a servicios de agua corriente (10,3% de hogares), gas de red (29,6% de hogares) y cloacas (29,1% de hogares) (p. 10) -pobreza multidimensional-. Sintetizando la desigualdad de acceso a servicios básicos, el 43,6% de hogares y el 49,9% de personas no accede a ninguno de los tres servicios básicos (p. 11). Además, un 6,6% de hogares y un 8,1% de personas vive cerca de basurales, y un 11,4% de hogares y un 13,4 % de personas habitan en zonas inundables (p. 11).

Finalmente, consideramos aquí los aspectos vinculados a la coherencia de políticas, contemplados en el ODS 17 (UN-ODS 17, s/f), en su meta 17.14: “mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible”. Si bien no existe una definición unívoca sobre este indicador, sí es generalizada la comprensión de que la coherencia de políticas incluye, resumidamente (UN SSC, 2020):

- El abordaje sistémico e integral de las conexiones entre metas, entre escalas, entre momentos temporales. Este abordaje implica también identificar por un lado las sinergias y compensaciones de los problemas y las soluciones, y los posibles impactos en lugares remotos y en momentos futuros.
- La consideración de los factores de apalancamiento para fortalecer las estrategias y facilitar la concreción de las soluciones, entre otros: la voluntad política, las alianzas multiactorales, la gobernanza multinivel, el financiamiento, la innovación tecnológica y las capacidades estatales a lo largo del ciclo de la política pública -para la formulación, la planificación estratégica, la implementación, el monitoreo y evaluación-.

Abordamos estos aspectos a continuación, en un análisis ex ante de la política ambiental lanzada en 2020 desde el MAyDS, la que incluye como un eje estratégico clave el Plan Integral Casa Común.

### **3. La política ambiental y el Plan Integral Casa Común: respuestas para problemas urgentes en 2020**

El MAyDS, para la gestión 2020-2023, se propone la misión de trabajar para impulsar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, para lo cual, además de dar continuidad a los programas y actividades propias de las competencias del organismo vinculadas a la conservación y cuidado del medioambiente y de los ecosistemas en todo el territorio nacional MINHAC (2020, p. 1), lanzó un plan de políticas ambientales para

poner en el centro “lo ambiental vinculado a lo económico, lo social, lo cultural y lo educativo para un modelo de desarrollo sostenible” (MAyDS, s/f).

### 3.1. Los cuatro programas para una estrategia de desarrollo sostenible a partir del eje ambiental.

La política del MAyDS mencionada toma forma a través de un conjunto de programas liderados desde el MAyDS, y apuntan a diseñar e implementar soluciones para los problemas ambientales críticos y estructurales, a saber:

a. El programa Casa Común (o Plan Integral Casa Común) (MAyDS - CasaComún, 2020), que apunta a fortalecer un paradigma de desarrollo sostenible en las ciudades y asentamientos humanos a escala local, y que analizaremos en detalle en la sección siguiente (3.2) por ser el objetivo específico de esta ponencia.

b. El programa de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto (MAyDS-ErradicacionBasurales, 2020), heredero del financiamiento BID anterior en dos etapas GIRSU I y II (gestión integral de residuos sólidos urbanos para municipios urbanos y turísticos) (Goldstein, 2019) que se encontraba subejecutado en su presupuesto y con grandes retrasos en su ejecución al momento de asumir el nuevo gobierno. El nuevo programa se refinancia con un nuevo préstamo del BID (MAyDS-EconomíaCircular, 2020). Fundamentalmente es un proyecto que apunta a generar una estrategia integral y sostenible social, económica y ambiental para la erradicación de los más de 5.000 basurales a cielo abierto que hay en el país -iniciando en esta etapa por los municipios de más de 20.000 habitantes y con ciertas condiciones básicas para dar inicio al proyecto- para mejorar la vida de más de 9 millones de habitantes (impactando en el ODS 3), generando empleo formal para los recicladores urbanos (impactando en los ODS 8 y ODS 1), introduciendo estrategias de economía circular -reducción de uso de materiales, energía y agua- (impactando en los ODS 6 y ODS 7 e indirectamente en el ODS 13), incorporando la separación en origen y sensibilización ciudadana para el consumo responsable y las 3 R -reduce, reusa y recicla- (impactando en el ODS 12), y reduciendo la contaminación ambiental en las ciudades y zonas periurbanas afectadas (impactando en los ODS 11 y ODS 15), y generando la infraestructura para el tratamiento sostenible de los residuos mediante plantas de transferencia y/o de separación, de tratamiento de residuos para su disposición final, maquinaria para el procesamiento de materiales reciclables, equipamiento básico para higiene urbana y recolección, y equipos para los trabajadores y recicladores urbanos (impactando en el ODS 9). El plan federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto recibe financiamiento del presupuesto nacional con recursos propios y del nuevo financiamiento del BID (MAyDS-EconomíaCircular, 2020), totalizando una inversión de 30.000 Millones de U\$S dólares norteamericanos. De los que se prevén 8,4 millones de pesos argentinos en 2021 (APN, 2020).

Es bueno saber que la recolección de residuos urbanos está regulada por la Ley Nacional 25.916/2004 Gestión de Residuos Domiciliarios -de principios mínimos- (Ley 25.916, 2004), y que este programa lo complementa y suplementa agregando importantes aspectos vinculados al desarrollo sostenible de tripe impacto -social, económico y ambiental- reconociendo las interconexiones entre los ODS y apalancando soluciones integrales que impactan en muchos de ellos mejorando integralmente la vida de las comunidades interesadas.

Además, el MAYDS ejecuta y tiene previstas acciones para 2021 vinculadas a programas complementarios a la gestión de residuos ambientalmente sostenible, incluyendo el programa para generación de biogás a partir de residuos sólidos urbanos (PROBIOGAS-GEF) y el programa de recolección de residuos especiales de generación universal (pilas, baterías, neumáticos de desecho) por ser de origen domiciliario (MINHAC, 2020, p. 38).

Desde el punto de vista del ODS 17 (meta ODS 17.14), iluminando el contexto interno -nacional y subnacional-, observamos que este proyecto apunta al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y provinciales -promoviendo la creación de Planes Estratégicos Provinciales y la articulación inter departamental e interjurisdiccional -nación, provincias y municipios-, sumando a la coherencia de políticas en tanto crea sinergias entre los distintos sectores de gobierno y reduce las compensaciones o *trade-offs* entre estrategias que atienden a una diversidad de problemas de una manera integral y sistémica -incluyendo la gestión de los residuos, la contaminación ambiental, la eficiencia en el uso de materiales, energía y agua, el empleo y la pobreza-.

- a. El programa de Educación Ambiental (MAYDS-EducaciónAmbiental, 2020), que apunta a definir una Estrategia Nacional de Educación enmarcada en una Ley Nacional de Educación Ambiental, para integrar la perspectiva ambiental en los procesos de educación tanto formales como informales. Con el fin de promover la sostenibilidad como proyecto educativo y como constructor de ciudadanía y fomentar un nuevo paradigma que transforme a las personas, la vida y la sociedad y la relación con la naturaleza (contribuyendo al ODS 4 e impactando en los ODS ambientales ODS 6, ODS 7, ODS 12, ODS 13, ODS 14, ODS 15).

Desde la perspectiva del ODS 17 meta 17.14 iluminando en contexto nacional y subnacional, este proyecto tiene un fuerte componente interjurisdiccional e intersectorial, involucrando ministerios y organismos de coordinación vertical intergubernamentales, y multiactoral, ya que se desarrolla en forma coordinada entre el MAYDS y el Ministerio de Educación, de manera consensuada con las provincias a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), y con participación de organizaciones de la sociedad civil y comunitarias. Además, este proyecto implica el despliegue de un proceso participativo federal para la elaboración de una nueva Ley Nacional de Educación Ambiental, que se lanzó en Enero de 2020 y está en marcha (MinEduc, 2020), agregando que existe ya presentado un proyecto de Ley de Educación Ambiental en Diputados en Marzo de 2020 (Diputados, 2020) elaborado por diputados de diversas provincias y de pertenencia partidaria opositora al actual gobierno (PRO), con lo que se asegura un interés común y compartido desde distintas visiones y pertenencias que seguro nutrirán el debate parlamentario y darán lugar a una Ley con fuerte respaldo de toda la ciudadanía y dirigencia.

- b. El programa Nacional de Manejo del Fuego (MAYDS-ManejodelFuego, 2020), que vuelve a estar bajo la órbita del MAYDS -por Decreto 706/2020- luego de haber pasado en 2017 al Ministerio de Defensa. El decreto mencionado

actualizada la Ley Nacional 26815/2012 de Manejo del Fuego, determinando que el Sistema Federal de Manejo del Fuego estará integrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego -dependiente del MAyDS y su órgano coordinador y administrador-, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Administración de Áreas Protegidas (art. 3) las que articularán sus políticas y estrategias a través del COFEMA (art. 8).

El Programa Nacional de Manejo del Fuego tiene como fin la prevención, detección, presupresión y supresión de incendios para la preservación de los bienes naturales en todo el territorio nacional. Para ello se propone fortalecer al sistema para la prevención y alerta de incendios y su combate, mediante el reforzamiento de los sistemas de alerta temprana, la incorporación de nuevos brigadistas, la capacitación de personal nacional y provincial y la mayor cobertura territorial incluyendo la apertura de nuevas bases de operaciones en las regiones Centro y Norte del país (APN, 2020). El Programa Nacional de Prevención de Incendios y Manejo del Fuego contará con una inversión inicial de 45.5 millones de pesos para la contratación de equipamiento para la Red de Faros de Conservación (APN, 2020).

En síntesis, estos programas se encaran desde el nivel nacional bajo la autoridad del MAyDS junto a provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil, y apuntan a “construir un modelo inclusivo, de consumo responsable y de cuidado del ambiente, transformando la vida de las y los argentinos” (MAyDS-Políticas Ambientales, 2020).

Estas acciones encaradas desde la gestión pública se enmarcan además por dos recientes buenas noticias legislativas para la cuestión ambiental: la sanción de la Ley 27.520/2019 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global -cuya implementación contará con \$ 1.010.000.- de pesos argentinos en 2021 (MINHAC, 2020, p. 31)- y la ratificación del Acuerdo de Escazú -acuerdo regional sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (MAyDS, 2020) -que junto con la legislación en materia ambiental ya existente en el derecho interno refuerza el derecho humano a gozar de un medio ambiente sano, consagrado en el art. 41 de nuestra Constitución Nacional-.

### 3.2. Análisis sistémico del Programa Casa Común desde la coherencia de políticas.

El programa Casa Común lanzado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) de Argentina en 2020, tal como señalamos en la sección anterior, se inscribe dentro de una política ambiental amplia que encara el gobierno que asumió en diciembre de 2019. El Plan Integral Casa Común es creado por el MAyDS mediante la Resolución 200/2020 del 10 de junio de 2020, junto con su Plan de Acción asociado en Anexo I de dicha Resolución (MAyDS-Resolución 200, 2020).

#### 3.2.1. Aspectos estratégicos, institucionales y de implementación.

El corazón de este plan está expresado en sus considerandos, en los que se señala que existen déficits estructurales en materia de desarrollo sostenible en las ciudades y asentamientos humanos -que impactan negativamente en el ambiente y en la calidad de vida de las personas- a los que se superponen los impactos de la Covid-19 -sanitarios y socio-económicos-, generando una situación en la que se hace imperioso poner en marcha una reactivación superadora basada en las premisas del desarrollo sostenible social, económico y ambiental de manera integral y anclado en los territorios locales:

*“[...] resulta evidente la necesidad de integrar, articular, promover y apoyar esfuerzos locales de carácter técnico, político y social tendientes al mejoramiento y conservación del ambiente como estrategia para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la Nación Argentina.*

*Que por el artículo 1° de la Ley N° 27.541 se declaró la emergencia pública en materia sanitaria con relación al coronavirus COVID-19, escenario que conllevó a la adopción de nuevas medidas oportunas, rápidas, eficaces y urgentes a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario creando una situación socio-económica sin precedentes por lo cual creemos imprescindible entrar en un ciclo de “reactivación sostenible”.*

Fuente MAYDS Resolución 200/2020 (MAYDS, 2020, pp. 1-2), Considerandos. Plan Casa Común.

En dicha resolución se reconocen como ejes estratégicos del Plan Casa Común (síntesis, p. 2):

- Modificar las pautas de consumo y producción hacia un modelo sostenible, basado en los principios de la economía circular y la recuperación de materiales (impactando en el ODS 12);
- La agroecología como estrategia para contribuir con el prioritario Plan Argentina contra el Hambre y la seguridad alimentaria (impactando en el ODS 2 y el ODS 5 prioritarios del Plan, y el ODS 3);
- La educación ambiental, especialmente de los jóvenes, pero también de toda la sociedad (impactando en el ODS 4);
- La sensibilización y participación de los actores sociales territoriales (impactando en el ODS 17);
- El fortalecimiento de los organismos de gobierno locales (impactando en el ODS 17);
- El apoyo a emprendedores innovadores ambientales locales (impactando en los ODS 1, ODS 8, ODS 15, ODS 14, ODS 7);
- El cuidado de las reservas naturales urbanas y periurbanas y el arbolado urbano, los viveros y áreas verdes urbanas (impactando en el ODS 11, ODS 13, ODS 3).

Y se reconoce al Plan Casa Común como una política de Estado integral; interjurisdiccional que involucra al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales; multiactoral en tanto involucra a gobiernos, sociedad civil, emprendedores y academia; interdisciplinaria e intersectorial en tanto demanda múltiples experticias y la participación transversal de las diversas carteras de gestión (Ministerios y otros organismos públicos) para su planificación e implementación (p. 3).

El Plan Casa Común reconoce la necesidad de implementarse en articulación con los restantes programas del MAYDS (MAYDS, 2020, Anexo I), plantea especialmente un amplio abanico de posibles subprogramas a desplegar a partir del Plan para cubrir todas las problemáticas identificadas en las ciudades y en nuestro contexto, y enfatiza en la inclusión, educación y participación de los jóvenes en todas las iniciativas.

El programa ofrece los servicios previstos en articulación con actores mediante convenios -academia, organizaciones comunitarias, de la sociedad civil, etc.- y mediante la adhesión de los municipios beneficiarios (MAYDS, 2020, Anexo I).

En cuanto a su instrumentación, el Anexo I (MAYDS, 2020) contempla:

- La Planificación Estratégica participativa para los municipios;
- La creación de un sistema de indicadores del Plan;
- El abordaje territorial enraizado en las comunidades locales y con amplia participación de los actores interesados;

- La articulación interjurisdiccional y multinivel a través del COFEMA (Comité Federal del Medioambiente) que es el organismo interjurisdiccional del MAyDS;
- La creación de herramientas para programas estratégicos (kits): para la promoción de huertas con técnicas agroecológicas; para la promoción de la economía circular; para la protección de la biodiversidad nativa; para la promoción y producción de energías renovables y eco-construcción;
- La promoción de la producción sostenible de alimentos en huertas, para contribuir al Plan Nacional contra el Hambre -que es una prioridad nacional-, mediante la creación de centros de producción agroecológicos municipales y la capacitación a los actores comunitarios;
- El apoyo para la reconversión de productores de las poblaciones más vulnerables y afectadas por la pandemia por Covid-19;
- El apoyo a innovadores sostenibles urbanos para el desarrollo de soluciones para la producción y el consumo sostenibles y la facilitación de redes de innovación locales;
- El fortalecimiento de las reservas urbanas y periurbanas, parques, viveros y áreas verdes;
- La promoción de modalidades de consumo y producción sostenible en las MiPyMES locales;
- La promoción de las compras públicas sostenibles;
- Entre otras, y futuros programas vinculados a los objetivos del Plan que puedan surgir.
- (MAyDS, 2020, Anexo I).

### 3.2.2. Recursos financieros.

El análisis del presupuesto 2021 del MAyDS por funciones (MINHAC, 2020), en pesos argentinos, nos provee la siguiente información:

El MAyDS tiene asignado para el 2021 un total de 8.334.944.000.- pesos (8,3 mil M de \$ arg.), de los cuales al Programa Operativo de Desarrollo Sostenible -correspondiente al Programa de política denominado Casa Común- le corresponden \$ 642.453.045.- (642,4 miles de \$ arg.), lo que equivale a un 7,7% que se conforma con fondos propios y de financiamiento externo provenientes del BID y del Fondo Mundial del Ambiente (p. 50). Su unidad ejecutora es la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación (p. 6) y su objetivo principal es conformar una red de ciudades sustentables en Argentina, en vinculación directa con el ODS 11 mediante asistencia técnica y financiera a los gobiernos locales, organizaciones sociales y comunitarias, de la sociedad civil, sindicatos y consorcios de municipios, apoyando proyectos que tengan como fin promover e implementar prácticas sostenibles que impacten positivamente en el ambiente, el bienestar de las personas y la inclusión social (p. 48). El programa prevé alcanzar a 50 ciudades en 2021 (p. 49).

En su teoría de cambio el Programa incluye las siguientes actividades (p. 50):

| MAyDS. Programa Operativo Desarrollo Sostenible. Presupuesto 2021.                               |                            |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------|
| Actividades                                                                                      | Presupuesto 2021 (\$ arg.) | % del total |
| Desarrollo e Implementación de Programas de Producción y Consumo Sostenible                      | 3.060.934.-                | 0,5%        |
| Promoción de Ciudades Sostenibles                                                                | 590.322.422.-              | 91,9 %      |
| Proyecto Eficiencia Energética y Energías Renovables en la Vivienda Social Argentina (GEF y BID) | 19.971.000.-               | 3,1 %       |
| Proyecto Inversiones Integradas bajas en Carbono y                                               | 23.495.000.-               | 3,6 %       |



|                                                                    |               |      |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|------|
| Conservación en Ciudades Argentinas (GEF)                          |               |      |
| Programa de consolidación de Emprendedores y proyectos Sostenibles | 5.603.689.-   | 0,9% |
| Total                                                              | 642.453.045.- | 100% |

MAYDS. Programa Desarrollo Sostenible, Actividades y presupuesto año 2021. Fuente MINHAC (2020, p. 50) (Elaboración propia).

Respecto a la coordinación inter intra y multiactoral, es importante destacar que el MAYDS contempla en su presupuesto un programa operativo específico para la Coordinación Interjurisdiccional e Interinstitucional (programa 62 del MAYDS), que tiene como finalidad implementar las acciones relativas a la coordinación horizontal (sectorial, interministerial), vertical (intergubernamental, interjurisdiccional), la Agenda Ambiental Interministerial e Intersectorial y la política de acceso a la información pública, la política ambiental territorial, las acciones de educación ambiental y participación ciudadana y las acciones de cooperación internacional (p. 33) cubriendo todas las dimensiones de la coordinación institucional para la coherencia de políticas para el desarrollo sostenibles. Previendo realizar en 2021 seis asambleas ordinarias y extraordinarias y nueve talleres de capacitación en educación ambiental (p. 34), con un presupuesto previsto para 2021 de \$ 286.625.049.- (\$ arg.) (p. 35).

#### 4. Conclusiones

El 2020 es un año de cambios disruptivos, impulsados por dos fuerzas de distinta naturaleza, características y potencia.

Por un lado, la toma de conciencia global del insuficiente progreso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas comprometidas en la Agenda 2030, que impulsó la movilización para acelerar la adopción de la Agenda 2030 y los ODS, bajo el nombre de la Década de Acción -2020 a 2030-.

Por el otro, una pandemia vertiginosa y peligrosa, que encontró a la humanidad desprevenida y sin preparación suficiente para contenerla y amortiguar sus impactos.

La conjunción de estos elementos del contexto, junto con la particular situación crítica socioeconómica, ambiental, financiera y fiscal de la Argentina a finales de 2019, pusieron al gobierno recién asumido y al Estado nacional frente a un desafío superior a todo lo imaginado en los escenarios prospectivos que nutrieron las primeras decisiones y lineamientos estratégicos del gobierno del Dr. Alberto Fernández.

El gobierno y el Estado nacional reaccionaron favorablemente, y lograron contener el impacto inicial de la pandemia, fortalecer los sistemas de salud en los territorios, y sensibilizar a la población sobre el riesgo de la Covid-19 y las nuevas pautas que debieron adoptarse: cuarentenas, restricciones de viajes y movilidad de personas, distanciamiento social, nuevas pautas de higiene, el cuidado potenciado para los adultos mayores y las personas con riesgos preexistentes, la interrupción de las clases presenciales, la educación en línea y el trabajo remoto en casi todos los ámbitos.

Para amortiguar el impacto, el Estado nacional encaró un plan de contención para cuidar las vidas y la economía, suplementando y suplantando en gran medida el pago de sueldos y los ingresos de gran parte de la población, muchos en situación de pobreza o de informalidad laboral, duramente golpeados por los impactos de la pandemia; asistió a empresas con facilidades y créditos; instrumentó diversas medidas de fortalecimiento del sistema sanitario, y coordinó con los gobiernos subnacionales la evolución de las aperturas de actividades productivas, sociales y de movimiento de personas. La pandemia aún no ha sido controlada, y la apertura de actividades aún se encuentra limitada, especialmente la turística y los viajes tanto internos como internacionales.

A pesar de las dificultades inmediatas, el gobierno nacional decidió adoptar como política de Estado un plan integral para la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, a partir de la centralidad de la gestión ambiental en las ciudades, la gestión sostenible del manejo del fuego, la educación ambiental para los jóvenes y para la participación ciudadana, la gestión sostenible de los residuos sólidos urbanos y los compromisos para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Con este encuadre y como eje de esta política de Estado, el Plan Integral Casa Común emerge como una iniciativa innovadora, gestionada desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que expresa una posición comprometida con las transformaciones necesarias para construir un nuevo modo de relación entre los habitantes urbanos, la economía de la producción y el consumo, el ambiente y la naturaleza urbana y periurbana.

Con una mirada integral y ambiciosa, identificando múltiples puntos de entrada - la seguridad alimentaria, la disminución de emisión de gases de efecto invernadero, la promoción del consumo y la producción responsables, el cuidado del patrimonio ambiental urbano y periurbano, las actividades económicas sostenibles como el turismo, la agroecología y la eco-construcción, entre otros-.

Además, el programa identifica y prevé un conjunto de recursos para apalancar el programa: se plantea construir un fuerte pilar de gobernanza a partir de la coordinación entre sectores -horizontal-, entre niveles de gobierno -vertical-, multiactoral -con participación de los actores clave en los territorios-, y con una marcada vocación por sensibilizar y promover la participación activa de los jóvenes -a través de procesos participativos comunitarios, promoción de innovación y emprendedores sostenibles, educación ambiental, entre otros-.

El programa también reconoce en su planteo la necesidad de convocar y articular múltiples saberes y disciplinas, y plantea un conjunto de programas diversos dejando abierta la posibilidad de sumar nuevas iniciativas en un futuro.

El programa Casa Común (Plan Integral Casa Común) presenta una consistente institucionalización: cuenta con un Decreto del gobierno nacional que formaliza su creación; fue lanzado por el Presidente y el Ministro de Ambiente junto con otros miembros clave del Estado en un anuncio colectivo que expresó la voluntad política y el compromiso con el Plan y con el desarrollo sostenible como visión transformadora y necesaria; cuenta con recursos asignados en el presupuesto 2021 provenientes tanto de recursos propios como de financiamiento externo combinando iniciativas innovadoras con respaldo del BID y del FMAM (Fondo Mundial del Medio Ambiente); establece mecanismos institucionales para la adhesión de los gobiernos subnacionales; establece prioridades para instrumentar las herramientas de gestión necesarias para la implementación, monitoreo y evaluación del Programa; establece mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil y académicas sumen sus propuestas y potencien el programa en forma sinérgica.

Para el éxito de esta iniciativa innovadora y ambiciosa, será fundamental fortalecer los organismos de coordinación y gobernanza inter e intra jurisdiccionales, y las instancias de participación multiactoral en todos los niveles de gobierno, con procedimientos claros, transparentes y asegurando el acceso a la información pública y la igualdad de oportunidades para participar de los beneficios y contribuir sumando saberes, experticia y profesionalización. Se necesitará también asegurar los recursos financieros en los siguientes años, y los aportes de otras fuentes no previstas en esta primera etapa. También se deberá asegurar la calidad de los servicios que se provean -capacitaciones, talleres, asistencia técnica, u otros- de manera de consolidar resultados positivos e impactos duraderos en el tiempo.

En definitiva, el Plan Integral Casa Común expresa una demanda concreta de una parte importante de la sociedad que es consciente de la necesidad de transformar la relación que los humanos tenemos con nuestro contexto social y ambiental, característico del antropoceno, era en la que los hombres dominaron la naturaleza llevándola a un límite y crearon un sistema social inestable y desigual. Ambas condiciones -el stress de la naturaleza y la inestabilidad y desigualdad social- conforman un presente ríspido y presentan un futuro incierto, con el resultado de un retroceso significativo en los indicadores sociales y económicos y un continuo deterioro en los indicadores ambientales. El 2020 se presenta como el año decisivo para plantear una reconstrucción mejor, superadora, que realmente encamine a nuestra sociedad hacia el logro colectivo de alcanzar las metas comprometidas en la Agenda 2030, hacer realidad los ODS y concretar la visión de un desarrollo sostenible para nosotros y para las generaciones futuras, tal como se esboza en el germinal Plan Integral Casa Común.

## Bibliografía

- APN (2020). Boletín 305 Del 18/09/2020 al 24/09/2020. Administración de Parques Nacionales (documento interno).
- Diputados (2020). Proyecto de Ley Educación Ambiental, Expendiente 0290-D-2020 Cámara de Diputados. Disponible en <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0290-D-2020> (consultado 27/09/2020).
- Decreto 706/2020 modificatorio de la Ley de Ministerios (DECNU-2020-706-APN-PTE – Modificación Ley de Ministerios). Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234252/20200829> (consultado 20/09/2020).
- Goldstein, Roxana (2019). Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018). Trabajo Final de Maestría. Aprobado 23/09/2020. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tesis-turismo-sostenible-y-areas-protegidas-en-argentina-2019/> (consultado 20/09/2020).
- Ley 25.916 (2004). Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98327/norma.htm> (consultado 29/09/2020).
- Ley Nacional 26.815 (2012) de Manejo del Fuego. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/207401/norma.htm> (consultado 27/09/2020).
- Ley 27.520 (2019) de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333515/norma.htm> (consultado 25/09/2020).
- MAyDS (s/f). Sitio web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente> (consultado 20/09/2020).
- MAyDS (2020). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 200/2020 RESOL-2020-200-APN-MAD, Norma y Anexos I y II. 16 de Junio de 2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/338744/norma.htm> (consultado 20/09/2020).
- MAyDS-CasaComún (2020). Programa Casa Común, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/casacomun> (consultado 29/09/2020).
- MAyDS-EconomíaCircular (2020). Financiamiento BID. Préstamo BID 3249/OC-AR. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/economia-circular/financiamiento-bid> (consultado 20/09/2020).
- MAyDS-EducaciónAmbiental (2020). Programa Educación Ambiental. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ley-de-educacion-ambiental> (consultado 29/09/2020).
- MAyDS-EradicaciónBasurales (2020). Programa Erradicación de Basurales a Cielo Abierto. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/erradicacion-de-basurales> (consultado 29/09/2020).
- MAyDS-ManejodelFuego (2020). Programa Nacional de Manejo del Fuego. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/manejo-del-fuego> (consultado 29/09/2020).

- MAYDS-Noticias (2020). Cabandié celebró la ratificación de Acuerdo de Escazú. Sitio web Gobierno Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 24 de Septiembre de 2020. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cabandie-celebro-la-ratificacion-del-acuerdo-de-escazu> (consultado 29/09/2020).
- MAYDS-Políticas Ambientales (2020). Políticas Ambientales. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/politicas-ambientales> (consultado 27/09/2020).
- MAYDS-Resolución 200 (2020). Resolución 200/2020 RESOL-2020-200-APN-MAD. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 16 de Junio de 2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/338744/norma.htm> MAYDS Resolución 200/2020 (consultado 20/09/2020).
- MinEduc (2020). Cabandié y Trotta promueven consensos para un nuevo proyecto de ley de educación ambiental. Sitio Web Gobierno Nacional de Argentina, Ministerio de Educación, 31 de Enero de 2020. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cabandie-y-trotta-promueven-consensos-para-un-nuevo-proyecto-de-ley-de-educacion-0> (consultado 27/09/2020).
- MINHAC (2020). Presupuesto 2021 Jurisdicción 81 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ministerio de Hacienda, Argentina, 15 de Septiembre de 2020. Disponible en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2021/jurent/pdf/P21J81.pdf> (consultado 25/09/2020).
- ODS Argentina (2020). Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Junio de 2020. Disponible en [https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/ivn\\_2020.pdf](https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ivn_2020.pdf) (consultado 30/08/2020).
- UN (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nota del Secretario General. Asamblea General de Naciones Unidas. 4 de Agosto de 1987. Disponible en [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=S](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=S) (consultado 28/08/2020).
- UN-ODS (2015). Naciones Unidas. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultado 01/09/2020).
- UN-ODS 11 (s/f). Naciones Unidas. ODS 11 Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> (consultado 09/09/2020).
- UN-ODS 17 (s/f). Naciones Unidas. ODS 17 Alianza para lograr los Objetivos. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/> (consultado 01/09/2020).
- UN SSC (2020). Course Policy Coherence for Sustainable Development. Material del Curso, Edición 15 de junio al 17 de julio de 2020.

# Políticas nacionales de gestión de riesgos de desastres. Iniciativas y experiencias sudamericanas

Pablo Kriger

## Introducción

La gestión los factores de riesgos de desastres lleva ya algunos años filtrando las agendas de los gobiernos latinoamericanos. La búsqueda de acciones comprometidas y eficaces toma ritmo en la medida en que estos aumentan su frecuencia y potencial de daño.

En conjunto, el continente americano ocupa el segundo lugar en cantidad de desastres después de Asia; mientras que Latinoamérica se ha convertido en la segunda región del mundo más propensa a sufrir desastres (OCHA, 2020). En nuestra región, alrededor de 150 millones de latinoamericanos se vieron afectados desde el año 2000 por unos 1205 desastres que acaecieron en la región (ibíd.). El principal factor de las amenazas de estos desastres fue principalmente hidrometeorológico (inundaciones, huracanes, tormentas...), seguido por terremotos, sequías, entre otros.

Cada año, la ocurrencia de desastres es noticia en el mundo. Producen miles de muertes, heridos, daños materiales y debilita la gubernamentalidad especialmente en países pobres. No es casualidad si consideramos que la nuestra es una de las regiones más vulnerables del planeta. En este sentido, los riesgos de desastres se componen de tres factores: la amenaza (natural o antrópica), la vulnerabilidad y la exposición-incertidumbre de la comunidad (Cardona et al., 2010).

## Interpretaciones sobre los desastres

Cabe explicar que no todo tipo de daño es considerado por la literatura como desastres o emergencias. Sino que debe incluir una serie de características, como la magnitud del daño y los efectos sobre la población. Al respecto, Arito *et al.* (2017) consideran que un desastre representa un quiebre en las habituales condiciones psicosociales de una población afectada por la materialización de un riesgo a gran escala. Retomando la definición de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, 2009), se entiende por desastre:

“una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos” (p. 13).

Por ello, para que un evento de daño sobre la población pueda ser considerado desastre, los recursos disponibles en esta comunidad deben ser insuficientes para dar una respuesta eficaz. Esto obliga a requerir apoyo de un distrito superior si lo hubiere (provincia o Nación), lo que se conoce como el principio de subsidiariedad. En la

literatura estadística, la definición más destacada es la empleada por la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EMDAT, 2020), del *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Se constituye como la base de datos más amplia y consultada del mundo. Establece que, para considerar un evento como desastre, debe cumplir al menos uno de los siguientes criterios: diez o más personas reportadas como muertas, cien o más personas declaradas como afectadas, emisión de una declaración de estado de emergencia, y/o llamada a asistencia internacional.

### **La categoría “riesgos de desastres”**

Desde la década de 1990, en la región se empezó a hablar de “prevención de desastres”. A partir de aquellos años, se fue constituyendo una crítica a los modelos de políticas respuestistas y reactivos que abordaban el fenómeno desde el momento de ocurrencia de este, sin reparar en profundidad en las causas o en la prevención. Las tareas de los gobiernos se limitaban a una atención asistencialista focaliza sobre la población afectada.

El término de prevención propulsó una mirada cada vez más compleja sobre las causas de la ocurrencia de estos fenómenos. A mediados de dicha década, comenzó a hablarse de los “riesgos de desastres”, como factores potenciales y severos de ocurrencia de un evento extremo. Este nuevo concepto se nutrió de interdisciplinariedad, abordándose desde la geografía, la física, las ciencias políticas, la economía, la arquitectura, el urbanismo, etc.

Por riesgo entendemos la potencial ocurrencia de un evento perjudicioso. Siguiendo los postulados de Niklas Luhmann (2001), los riesgos siempre existieron, son una situación potencial de daño. *In profundis*, el riesgo es la afirmación potencial, contenida en un enunciado, sobre la ocurrencia de un evento dañoso, que es probable, pero no segura. La efectivización (llevar a efecto, volver efectivo) de la afirmación contenida en dicho enunciado supone la interacción de factores (no azarosos) que desencadenan un fenómeno perjudicial.

En contexto, para Ulrich Beck (1986), los riesgos han acrecentado su potencial de auto amenaza, pudiendo quedar invisibilizados (por ejemplo, en la contaminación por radiación). Ya no se trata solamente de daños cuyo impacto es instantáneo, sino que se van sedimentando lentamente y permaneciendo latentes, como la degradación ambiental.

En cuanto el *riesgo de desastre* no es cualquier tipo de riesgo, sino aquel cuyo nivel probable de impacto es severo. Las discusiones críticas al respecto son sumamente legítimas en tanto hasta el momento de la efectivización del riesgo no conoceremos la dimensión del impacto, y por lo tanto desconocemos si es un riesgo de desastre propiamente dicho. Pero podríamos considerar que existen riesgos cuyo potencial de amenaza son mayores y que representarían, en caso de materializarse, un quiebre de las condiciones sociales cotidianas de una comunidad. Siguiendo esta afirmación, hemos considerado (Kriger, 2020a; Kriger, 2020b) que los desastres son la efectivización de un riesgo hipertrofiado, que a la vez que producen una serie de hechos perjudiciales, reactualizan los riesgos ya existentes en otros (más o menos peligrosos) que seguirán atentando contra la población afectada, en un *continuum del riesgo*.

El riesgo de desastres debe interpretarse, siguiendo esta afirmación, como una constante que debe ser abordada por una política acorde a la complejidad suscitada. Al respecto, no se habla de *eliminar* el riesgo sino de *reducir* del riesgo de desastre (RRD),

es decir, reducir la *probabilidad* (ya que *posible* siempre es) de ocurrencia de tal concatenación de hechos.

### **Factores de riesgos**

En la lectura del material especializado de las últimas dos décadas, existe una fuerte afirmación que resuena como principio epistemológico dirigiendo las investigaciones sobre el tema: “los desastres no son naturales”. Esto significa que no son producto de un “efecto irremediable de la naturaleza” ni de la “voracidad de los dioses” al que solo queda resignarse. Por el contrario, son construcciones sociohistóricas en la que la intervención humana está presente, como factor de ocurrencia y como factor de interpretación.

Es, por una parte, producto humano en la medida en que la condición de vulnerabilidad lo es en tanto hay comunidades afectadas, y porque también la humanidad puede ser parte del factor de amenaza (en la contaminación de un río, en actos terroristas, como vector de enfermedades, detonador de explosión, etc.). Por otra parte, al constituirse la humanidad como factor de interpretación, los desastres son en la medida en que los sujetos los construyen como tales.

Este es uno de los principios que guían el enfoque de políticas denominado Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) que se comenzó a difundir en la década de 1990 por especialistas académicos interdisciplinarios en asuntos de desastres. Este enfoque reconoce tres factores de ocurrencia: la amenaza, la vulnerabilidad y la exposición o incertidumbre de la población. Sobre el último factor, varía según el autor y la obra analizada.

Sobre la amenaza, la definimos como un elemento, fenómeno o condición peligrosa que potencialmente puede provocar daños sobre la población. Pueden ser producto de las condiciones físicas de la naturaleza, de la actividad humana, materiales peligrosos, etc. La vulnerabilidad, en cambio, se trata de las características y contextos comunitarios que hacen susceptible a una población de ser afectada por un daño severo. Pueden ser condiciones materiales como habitacionales, urbanas, o socioestructurales, como pobreza, desempleo, desnutrición, etc. El tercer factor está principalmente referido al grado de exposición de una comunidad vulnerable o no a una posible amenaza y a la incertidumbre que esta disposición le genera.

### **Políticas de GIRD**

El enfoque de la GIRD propone políticas orientadas hacia un abordaje integral. No se circunscribe exclusivamente a la atención de la inmediatez de un riesgo pronto a efectivizarse, sino que incluye una acción preventiva frente a los factores de largo plazo que le subyacen. La gestión gubernamental para la RRD requiere contemplar todo el ciclo de políticas, desde la planeación hasta la evaluación, integrando a actores gubernamentales (de los tres niveles distritales) y civiles vinculados de manera sinérgica y eficaz.

Se proponen acciones coordinadas tendientes a prevenir, mitigar y reducir el riesgo, además de promover la resiliencia de las comunidades. En aquellos casos donde potencialmente ocurran eventos extremos, se promueven acciones de preparación del personal de protección civil, bomberos, personal de atención médica, entre otros, acciones de respuestas y de recuperación frente al evento en el caso de no poder ser evitado. Se trata de una serie de procesos que graficamos a continuación:

Gráfico 1. Procesos en Gestión del Riesgo



Fuente: propia, en base a Colombia (2012).

## De marcos de acción a políticas nacionales

En el enfoque de la GIRD se inspiró el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y el vigente Marco de Acción de Sendai (2015-2030) que promovió la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Estos dos marcos, al que Argentina y la mayoría de los países del mundo adhirieron oportunamente, constituyen los impulsores políticos nacionales de gestión del riesgo en la región latinoamericana. En efecto, uno de los objetivos estratégicos del Marco de Hyogo de 2005 propone adoptar

“la integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad” (UNDRR, 2005: 04).

Diez años después, el Marco de Sendai, conserva entre sus prioridades la promoción de la gobernanza del riesgo a través de la adopción y aplicación de “estrategias y planes nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres con diferentes calendarios de ejecución, con metas, indicadores y plazos, a fin de evitar la creación de riesgos, reducir los riesgos existentes y aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental” (UNDRR, 2015: 17). Si bien no son marcos vinculantes (es decir, no obligan a los países ni penalizan por el no cumplimiento de sus objetivos), la mayoría de los países latinoamericanos desde entonces han comenzado a desarrollar y ejecutar planes nacionales para la gestión del riesgo de desastres.

Todos los países sudamericanos, región que analizaremos en la presente, poseen o han mantenido recientemente una política nacional de GIRD. A continuación, presentaremos los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, las Guayanas, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Describiremos cada caso brevemente, repasando las medidas adoptadas y algunas particularidades de los Planes Nacionales establecidos con el objetivo de actualizar los conocimientos sobre la región.

### Argentina

En 2008 se constituye la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) durante el gobierno de Cristina Kirchner. Ocho años después, en



octubre de 2016 se sancionó y promulgó la Ley 27.287 creando el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y Protección Civil (SINAGIR). Tiene como finalidad “la protección integral de las personas, las comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgos”. En el año 2017 se reglamenta y comienza tenuemente a funcionar. El principal organismo a cargo es la Subsecretaría de Protección Civil y Gestión del Riesgo (hasta fines de 2019, Secretaría de Protección Civil). Las provincias lentamente fueron adhiriéndose al Sistema conformando uno de sus componentes esenciales: el Consejo Federal para la GIRD.

En 2018, se constituye el primer Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre (PNRRD 2018-2023) que fue aprobado recién en octubre de dicho año, y también lanzando su primer Plan Operativo Anual para la Gestión Integral del Riesgo (POAGIR 2018). El PNRRD se estructura sobre ocho ejes: amenazas hidrometeorológicas, geodinámicas, tecnológicas, incendios forestales, comunicación del riesgo, riesgos subyacentes ambientales, salud y saneamiento, y grupos vulnerables. Cabe indicar que para los años 2019 y 2020 no se han realizado publicaciones del POAGIR dejando dudas sobre la continuidad de la ejecución del Plan Nacional tal como lo prevé la Ley. En la actualidad sigue vigente, aunque con un bajo perfil protagónico durante la pandemia por COVID-19, considerando el amplio potencial que tiene como modelo de intervención (Puig, 2020; Ayala, 2020; Kriger, 2020a).

## **Bolivia**

El Estado Plurinacional de Bolivia sancionó en 2014, durante la presidencia de Evo Morales, la Ley de Gestión de Riesgos con la finalidad de “definir y fortalecer la intervención estatal para la gestión de riesgos, priorizando la protección de la vida y desarrollando la cultura de la prevención con participación de todos los actores y sectores involucrados” (Bolivia, 2014). Su principal objetivo es “regular el marco institucional y competencial para la gestión de riesgos que incluye la reducción del riesgo a través de la prevención, mitigación y recuperación y; la atención de desastres y/o emergencias a través de la preparación, alerta, respuesta y rehabilitación ante riesgos de desastres” (íd.).

La ley establece ocho principios: prioridad de protección de las personas que habiten el territorio nacional, integralidad, concurso y apoyo obligatorio, subsidiariedad, acción permanente, acceso y difusión de la información, atención prioritaria a poblaciones vulnerables, y cultura de la prevención.

Aquella Ley (junto a su Reglamento D.S.2342) también creó el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE), integrado por el Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (CONARADE), conformado por el diversos ministerios, que tendrá entre sus principales acciones el proponer políticas y estrategias, generales y específicas sobre gestión de riesgos, y coordinar acciones y dar lineamientos para procesos de rehabilitación, recuperación y reconstrucción (íd.). También integran el SISRADE el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) y los Comités Departamentales y Municipales de Reducción de Riesgo y Atención de Desastres.

En 2017 se publica el Programa Nacional de Gestión de Riesgos para los años 2018 al 2020, a través del Viceministerio de Defensa Civil, el cual depende del Ministerio de Defensa de Bolivia. Se propone el objetivo de “incrementar la Resiliencia de las zonas y sistemas de vida, promoviendo la cultura de prevención a través de acciones estratégicas que permitan dar cumplimiento a la política nacional de gestión de riesgos” (Bolivia, 2017: 28). A su vez establece una serie de estrategias tales como:

promover la resiliencia de los municipios, fortalecer aquellos de alto riesgo de desastre, e implementar sistemas de alerta temprana. En términos generales, no se explicita sobre cuáles serán las medidas a tomar sobre aquellos factores de riesgos subyacentes, en especial los vinculados a la vulnerabilidad de comunidades.

## **Brasil**

Hasta el año 2005, la respuesta en casos de desastres en Brasil era principalmente descentralizada, funcionando con una mínima coordinación por parte del gobierno nacional (Freeman et al., 2003). Los municipios debían responder mediante sus propios recursos. En dicho año, se reorganizó el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC) a partir del Decreto N° 5.376. Su coordinación estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de Defensa Civil (SEDEC).

En abril de 2012, la ley 12.608 se organiza bajo el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC) constituido por órganos y entidades de la Administración Pública Federal, de los Estados, Distrito Federal, Defensa Civil y Ministerio de la Integración Regional. Está a cargo la Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil (SEDEC) como representante del órgano central del Sistema.

Su actuación tiene como objetivo reducir los riesgos de desastres. También comprenden acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación, de manera sectorial y en los tres niveles de gobierno, incluyendo amplia participación social. Se sostiene que los municipios deben estar preparados para atender inmediatamente a la población afectada, reduciendo las pérdidas humanas o materiales; por lo que se exhorta a las ciudades a crear su propio órgano de reducción de riesgos y de eficacia en la respuesta a los eventos extremos.

El Centro Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (CENAD), el Departamento de Articulación y Gestión, y el Departamento de Obras y Protección de Defensa Civil, dependientes de SEDEC y en la esfera del Ministerio de Desarrollo Regional, según consta del reciente Decreto N° 10.209 de marzo de 2020, son los principales órganos especializados que se ocupan de la gestión del riesgo de desastre y del abordaje de los desastres a nivel nacional en Brasil. Las referencias a sus funciones están principalmente vinculadas a la protección civil (es decir, en el abordaje de desastre), y menos protagónicamente, la prevención de desastres, y la identificación y reducción de riesgos.

Se prevé la definición de planes plurianuales de Protección Civil, que contendrá, como mínimo, una identificación de riesgos de desastres en las regiones geográficas del país, y directrices de acción gubernamental de protección y defensa civil en el ámbito nacional y regional. A la actualidad no hay registros de una Plan Nacional definido, pero sí un Plan de Contingencia que se desprende del Ministerio de Integración Nacional (Brasil, 2017), destinado sobre todo a la identificación de riesgos y los preparativos frente a los desastres que materialicen. En este sentido, y considerando las anteriores condiciones, Brasil tiene una política nacional insuficiente en el manejo del riesgo de desastres, y son sus Estados subnacionales quienes deben individualmente constituir sus propios modelos y planes de GIRD.

## **Chile**

En 2011 se constituye informalmente la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) promovida por la UNDRR (Barrenechea Riveros, 2015),

cuyo objetivo primordial fue la redacción de un Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que fue promulgada en diciembre de 2014. En ella se establecieron objetivos que el país debería cumplir a fin de minimizar el impacto de los desastres y mejorar la resiliencia. Sin embargo, en dicha política la presencia de acciones destinadas a la gestión del riesgo está solapada por tareas que se limitan al abordaje del riesgo “aceptable”, minimizando probables daños y pérdidas (íd.). Hasta entonces, se demostró la ausencia de una institucionalidad integrada que planifique, organice, dirija y controle al Sistema Nacional de Protección Civil creado posteriormente (íd.). Actualmente, la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) tiene como objetivo:

“Planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a la prevención, respuesta y rehabilitación que demanda el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil [SNPC] frente a amenazas y situaciones de emergencias, desastres y catástrofes; con el fin de resguardar a las personas, sus bienes y ambiente a nivel nacional, regional, provincial y comunal” (Chile, 2019).

En el año 2019, se aprobó el Plan Estratégico ONEMI 2019-2023, con el objeto de integrar las políticas de largo alcance destinadas a la gestión del riesgo y la protección civil, constituyéndose en un instrumento plurianual que da operatividad a los objetivos del SNPC, con la finalidad de velar por “la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente” (Chile, 2019).

## **Colombia**

La República de Colombia aprobó en el año 2012 la Ley 1523 que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo. Dicha normativa comprende a la gestión del riesgo de desastre como

“un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” (Colombia, 2012: 13).

La política nacional creada a través de dicho sistema se basa en tres grandes procesos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre (ver Gráfico *ut supra*).

A partir del año 2016, se crea el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030, como instrumento que define los lineamientos para la ejecución de los procesos antes indicados, a través del Decreto 308/16 (Colombia, 2016). También allí se definen una serie de objetivos destinados a la reducción de riesgos existentes, reducción de nuevas condiciones de riesgos, mejorar el conocimiento del riesgo, garantizar una oportuna y eficaz respuesta ante desastres, y fortalecer la gobernanza, la educación y la comunicación frente al riesgo. Es dirigida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Desde entonces, y hasta al menos 2018, se aprobaron 181 proyectos con responsabilidad sectorial de los cuales el 67% tenían ejecución en vigencia al 2017 (UNGRD, 2018).

## **Ecuador**

La República de Ecuador en el año 2008 crea, por medio de la reforma constitucional, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, compuesto por unidades de

gestión del riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en diferentes niveles (Ecuador, 2008). En 2010, se crea la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo como su órgano rector. En este sentido, es la institución responsable de garantizar la protección de las comunidades frente a desastres a través de normas, políticas y estrategias orientadas a fomentar capacidades de identificación, análisis, prevención y mitigación de riesgos; y recuperación y reconstrucción de las condiciones socio económicas afectadas por emergencias y desastres. Es el único país de la región que incluye la gestión del riesgo en la carta magna, y el primero en asumir la iniciativa de incorporar la GIRD como política pública.

Habiéndose aprobado un Plan de Desarrollo y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, la política de gestión del riesgo comienza a incluirse en sus objetivos. A partir de 2014 se establece el Plan Estratégico Institucional de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, el cual se configura en el primer documento jurídico nacional que cuatro objetivos estratégicos institucionales: incrementar las capacidades institucionales y sociales para construir hábitats seguros y resilientes, incrementar la cultura de gestión de riesgos en la ciudadanía, reducir la vulnerabilidad de las personas y elementos esenciales, e incrementar la cooperación internacional en la gestión de riesgos (Ecuador, 2016).

Posteriormente, la mencionada Secretaría se transformó en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgo y Emergencia (SNGRE). En 2019, y actualmente en vigencia, se aprobó el Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030. Allí se establecieron siete objetivos para el período del Plan: mejorar el conocimiento del riesgo a nivel local, fortalecer la gobernanza de los actores del SNGRE, promover la implementación de estrategias de reducción de riesgo y adaptación a la variabilidad climática, incrementar la preparación para la respuesta y la recuperación, implementar políticas para la planificación posdesastres, promover la implementación de políticas y mecanismos para la transferencia de riesgos, y gestionar la cooperación internacional en la gestión de riesgos de desastres. Además, se propone finalmente ejecutar un proceso de seguimiento y evaluación, para medir los avances, impactos y resultados propuestos por el Plan (Ecuador, 2019).

## **Guayanas**

Surinam en 2015 aprobó su “Plan nacional para la política, estrategia y acción del cambio climático 2015-2021” (Surinam, 2015), una política que colabora con la gestión del riesgo, considerando que Surinam es uno de los países más vulnerables del mundo debido a las consecuencias de las inundaciones y fuertes lluvias, ya que el 30 por ciento del país se encuentra a pocos metros sobre el nivel del mar (unitednew.sr, 2019).

En cuanto a Guyana, en 2013 aprobó el Plan nacional integrado de gestión de riesgos de desastres y estrategia de implementación, para un plazo de diez años, dirigido por la Comisión de Defensa Civil. Tiene como principal objetivo el establecimiento y la mejora continua de la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres en Guyana integrada en todos los sectores y en todos los niveles del país para minimizar potenciales muertes, lesiones, pérdida de propiedad, medios de subsistencia, pérdida socioeconómica y daños al medio ambiente, y apuntalar el desarrollo sostenible. Se basa en cuatro estrategias: identificación del riesgo, la prevención y mitigación, la protección financiera y transferencia de riesgos, la preparación y respuesta, y la recuperación (Guyana, 2013).

Por su parte, Guayana Francesa, afectada principalmente por efectos hidrometeorológicos, posee su Plan de gestión del riesgo de inundación 2016-2021 (PGRI) desde 2015, y cuenta con 5 objetivos principales: mejorar el conocimiento de

los riesgos de inundación para tenerlos en cuenta en los documentos de planificación regional; reducir la vulnerabilidad de los territorios sujetos a riesgos de inundación para reducir los daños; desarrollar una cultura de riesgo a nivel de los actores de planificación regional y los ciudadanos; prepararse para la gestión de crisis y promover la resiliencia de las áreas afectadas; y promover el control de los riesgos de inundación en línea con la preservación del medio ambiente (Guyane Française, 2015).

## **Paraguay**

En 2014 se crea la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos, a través del Decreto 1402 del Poder Ejecutivo de la República del Paraguay con una duración de cuatro años. Se realizó a partir de la aprobación de un documento promovido elaborado juntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se estableció como un paso trascendente y necesario ya que contribuiría a la “construcción de un país seguro y resiliente y a procesos de desarrollo sostenible” (Paraguay, 2014: 06). La Política se convirtió en el documento marco que “contiene los principios rectores que orientarán las estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de Gestión de Riesgos en el Paraguay” (í.d.).

Tenía como objetivo general: “instalar la temática de la Gestión y Reducción de Riesgos de desastres en los diversos niveles de Gobierno y de las Instituciones que lo componen, sociedad civil, sector privado y la comunidad en general buscando transversalizarla en el diseño e implementación de políticas públicas, así como en planes y programas de desarrollo” (Íbíd.: 16). Se propuso once principios rectores: sostenibilidad, precaución, transparencia, gradualidad, integralidad, subsidiaridad, solidaridad, equidad, responsabilidad, sistematicidad y acción permanente. Como ejes transversales se propuso: un enfoque de derecho, una perspectiva de género, otra de la niñez y adolescencia, de la tercera edad, de pueblos indígenas, de discapacidad, de migrantes y de personas privadas de la libertad.

Es uno de los documentos normativos más vanguardistas de todos los analizados, sin embargo, no hay más información sobre su operatividad y planes ejecutados, y al 2020 no se han encontrado publicaciones actualizadas al respecto. Actualmente es la Secretaría de Emergencia Nacional, la que, a partir de la Resolución SEN 369/2018 (Paraguay, 2018), se ocupa entre una de sus direcciones de la gestión y reducción del riesgo.

## **Perú**

La República del Perú en 2010, bajo el Acuerdo Nacional, aprobó la Política 32 sobre Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de la población. Se propuso implementar a todos los niveles de gobierno y todos los organismos públicos, “promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible” (Perú, 2010).

Un año después se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con dos órganos técnicos, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (CENEPRED), y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Sostiene once principios rectores: principio protector, de bien común, de subsidiariedad, de equidad, de eficiencia, de acción permanente, sistémico, de auditoría de resultado, de participación, de autoayuda, de gradualidad. Con componentes en la gestión prospectiva, correctiva y reactiva. Se propone interrelacionar

cuatro procesos: estimación de riesgos, prevención y reducción de riesgos, ‘preparación, respuesta y rehabilitación’, reconstrucción.

En mayor de 2014 se establece el primer Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre PLANAGER 2014-2021. En él se contemplan acciones estratégicas que “viabilicen su incorporación transversal en los instrumentos de planificación y presupuesto de los sectores, gobiernos regionales y locales” (Perú, 2014: 8).

## **Uruguay**

En el año 1995, la República Oriental del Uruguay creó el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), cuya finalidad en su momento era atender situaciones de emergencias, crisis y desastres de carácter excepcionales, que afecten al país, a sus habitantes y sus bienes, que excedan la posibilidad de ser resueltos por los organismos u órganos. En el año 2009, a través de la Ley 18.621 se consagra dicho Sistema como de “carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible” (Uruguay, 2009).

Dicha Ley tiene como cometido: “articular, en consideración a los recursos disponibles, las tareas y responsabilidades de entidades y órganos públicos, instituciones sociales e individuos, en la prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación ante situaciones de desastre; integrar los esfuerzos públicos y privados en forma eficaz y eficiente, de acuerdo a las necesidades impuestas por cada una de las fases de actividad del Sistema; y garantizar un manejo oportuno, eficaz y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos indispensables para la ejecución de las acciones necesarias” (íd.). Además, está sujeta a los siguientes principios rectores: protección de la vida, de los bienes y el ambiente, subordinación de los agentes del sistema al interés general, responsabilidad compartida, descentralización de la gestión y subsidiariedad, integralidad, planificación, capacitación, orden público, solidaridad, equilibrio económico e información.

En general, la Ley aborda principalmente la problemática vinculada a los desastres cuando estos están a punto de suceder o acaeciendo. La gestión del riesgo se percibe abordada en complejidad. Sin embargo, desde entonces el esfuerzo del propio SINAE promovió ajustes en la normativa vigente a fin de integrar los procesos de gestión del riesgo y de la emergencia y desastre. En tal sentido, se creó la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (a la par de la Dirección Nacional), un espacio interministerial, transversal, y una herramienta potente del Estado Uruguayo en GIRD. Desde el año 2016, se comenzó a elaborar la “Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030)”, aprobado por decreto el 17 de febrero de 2020, condensando en ella una serie de tareas, objetivos, programas y mecanismos de funcionamiento. La política se estructura en siete ejes temáticos: “Producción y gestión de conocimiento e información sobre el riesgo de emergencias y desastres”, “Cultura de gestión de riesgos y comunicación”, “Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales”, “Gestión Prospectiva del riesgo de emergencias y desastres”, “Gestión Correctiva del riesgo de emergencias y desastres”, “Gestión Compensatoria del riesgo de emergencias y desastres: capacidad de respuesta y resiliencia”, y “Recuperación y reconstrucción” (Uruguay, 2020). Dado lo reciente de su publicación y

puesta en ejercicio, no se han obtenido datos sobre su actual desempeño, a 5 meses de aprobado.

## **Venezuela**

La República Bolivariana de Venezuela cuenta desde enero de 2009 con la Ley 39.095 de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. que tiene por objeto conformar y regular la gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos, estableciendo los principios rectores y lineamientos que orientan la política nacional hacia la armónica ejecución de las competencias concurrentes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal en materia de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos. Se rige por los principios de legalidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, probidad, corresponsabilidad, desconcentración, descentralización, cooperación y coordinación (Venezuela, 2009). La institucionalidad está integrada por un Consejo Nacional interministerial, un Gabinete Estatal por cada estado, y un Gabinete Municipal por cada municipio.

A cargo de ejecución de los objetivos de dicha ley, se encuentra la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres que depende del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. La gestión del riesgo, propiamente dicha, es abordada por la Dirección de Gestión de Riesgo, cuya misión es la de desarrollar, fortalecer y consolidar los procesos de la Gestión del Riesgo mediante la planificación y ejecución de medidas y acciones dirigidas a reducir las condiciones de riesgo a través de la prevención, fundamentada en los valores y principios que rige a la Dirección Nacional.

El modelo de intervención prevé la elaboración de un plan interanual para la ejecución planificada de las operaciones. A tal efecto, en el año 2019 se creó el Plan Nacional de Gestión de Riesgo 2019-2025, que contempla siete metas, según indicó el Director Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, Randy Rodríguez (VTV, 2019): reducir las muertes y población afectada, reducir las pérdidas económicas y los daños de infraestructuras críticas; asimismo incrementar las estrategias nacionales, locales; el apoyo internacional para países en desarrollo de disponibilidad y la disponibilidad de sistemas de alerta temprana. Manifiesta cuatro prioridades: comprender el riesgo del desastre, fortalecer la gestión de riesgo de desastre, invertir en la reducción de riesgos para la resiliencia, y mejorar la preparación frente a desastres para una respuesta eficaz y oportuna de desastres (íd.).

## **Conclusiones**

El objetivo de este trabajo fue realizar un recorrido breve por el contexto sudamericano reciente en políticas públicas nacionales. El interés fue contribuir lateralmente a otras investigaciones focalizadas en la política pública nacional (Kriger, 2020a).

Como se ha notado, todos los países sudamericanos ya cuentan con cuenta con normativas y políticas que centralizan a nivel nacional la GIRD. Sin embargo, sus esfuerzos no parecen ser suficiente en la medida en que enfatizan las acciones destinadas al abordaje de los daños ya ocasionados, principalmente, o los riesgos “aceptables”. Sin embargo, aquellos cuya razón radican en condiciones socioestructurales mayores (cambio climático, contaminación ambiental, pobreza, crisis habitacional, falta de planificación urbanística, etc.), no están siendo suficientemente atendidos sino, en el mejor de los casos, enunciadas.

También se ha notado que en todos los países analizados la institución rectora de la política de GIRD es Protección Civil de cada nación. Este punto desliza sospechas acerca del tipo de abordaje empleado, dado que históricamente la defensa o protección civil estuvo diseñada para la preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación frente a emergencias y desastres. Pero no para cubrir la atención preventiva y prospectiva de las condiciones multicausales que conforman el potencial de ocurrencia de este tipo de eventos severos.

## Bibliografía

- Argentina (2016). Ley 27.287 “Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Protección Civil SINAGIR”. Publicado en el Boletín Oficial de la Nación el 20 de octubre de 2016. Argentina, Congreso de la Nación.
- Arito, Sandra, Laura Imbert, Mónica Jacquet, Lucrecia Cerini, Analía Rígoli, Pablo Kriger (2017). Desastres y catástrofes: herramientas de pensamiento para la intervención. Paraná: EDUNER. ISBN: 978-950-698-401-4.
- Ayala, Valeria (2020). Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo, una deuda pendiente. Nota del 27 de mayo de 2020. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: [https://elauditor.info/actualidad/sistema-nacional-para-la-gestion-integral-del-riesgo--una-deuda-pendiente\\_a5ecd295f32e6121a348e2830](https://elauditor.info/actualidad/sistema-nacional-para-la-gestion-integral-del-riesgo--una-deuda-pendiente_a5ecd295f32e6121a348e2830)
- Barrenechea Riveros, Fabiola (2015). Gestión del Riesgo de Desastres en Chile: Avances y Debilidades. S/D. Santiago, Universidad Bernardo O’Higgins.
- Beck, Ulrich (1986). Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp. Traducción española por Jorge Navarro, Daniel Jiménez y María Rosa Borrás: La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998. ISBN: 84-493-0406-7.
- Bolivia (2014). Ley 602 “Ley de Gestión de Riesgos”. Fecha: 14 de noviembre de 2014. Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Bolivia (2017). Programa Nacional de Gestión de Riesgos. Bolivia, Viceministerio de Defensa Civil.
- Brasil (2012). Ley 12608 “Política Nacional de Proteção e Defesa Civil). Fecha: 10 de abril de 2012. Brasil, Congresso Nacional.
- Brasil (2017). Plano de Contingência. Livro Base. Brasília, Ministério da Integração Nacional. ISBN (978-85-68813-07-2).
- Cardona, Omar, Allan Lavell, Juan Carlos Bertoni, Tony Gibbs, Michel Hermelin (2010). Entendimiento y gestión del riesgo asociado a las amenazas naturales: un enfoque científico integral para América Latina y El Caribe. Río de Janeiro y Ciudad de México, ICSU - LAC / CONACYT. ISBN 978-0-930357-77-1.
- Chile (2014). Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres. Santiago, ONEMI.
- Chile (2019). Plan Estratégico ONEMI 2019-2023. Santiago, ONEMI.
- Colombia (2012). Ley 1523 “Sistema Nacional de Gestión del Riesgo”. Fecha: abril de 2012. Colombia, Congreso de la República.
- Colombia (2016). Decreto 308 “Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres”. Fecha: 24 de febrero de 2016. Colombia, Presidencia de la República.
- Ecuador (2008). Constitución de la República de Ecuador. Fecha: 20 de octubre de 2008. Quito, Congreso Nacional.
- Ecuador (2016). Plan Estratégico Institucional 2014-2017. Actualización: marzo 2016. Quito, Secretaría de Gestión de Riesgos.
- Ecuador (2019). Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030. Quito, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.
- EMDAT [en línea] (2020). The international disasters database. Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) - Université Catholique de Louvain. Disponible en: <https://www.emdat.be/>
- FREEDMAN, Paul, Leslie MARTIN, Joanne LINNEROOTH-BAYER, Koko WARNER y George PFLUG (2003). Gestión de Riesgo de Desastres Naturales. Sistemas Nacionales para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Estrategias Financieras para la Reconstrucción en Caso de Desastres Naturales. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guyana (2013). National Integrated Disaster Risk Management Plan and Implementation Strategy for Guyana. Integrated Disaster Risk Management Implementation Strategy. Georgetown, Civil Defence Commission.



- Guyane Française (2015). Plan de Gestion des Risques d'Inondation 2016-2021. District Hydrographique de Guyane. Cayena, Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.
- Kruger, Pablo (2020a). "Un análisis del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGIR). Acercamientos conceptuales a los modelos de GRD", Tesis, Paraná, UNER.
- Kruger, Pablo (2020b). Marco normativo argentino en la gestión integral del riesgo de desastre y la protección civil: desafíos para un nuevo decenio. En: ARITO, Sandra y Laura IMBERT (Comp.). Desastres: formación en clave psicosocial y de gestión del riesgo. [En prensa] Paraná, EDUNER.
- Luhmann, Niklas (1991). Soziologie des Risikos. Berlín: De Gruyter. Traducción española por Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura: Sociología del riesgo. Guadalajara: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, 1992. ISBN: 968-895-391-1.
- OCHA (2020). "Desastres Naturales en América Latina y El Caribe 2000-2019". Washington, OCHA.
- Paraguay (2014). Decreto 1402 "Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos". Fecha: 24 de marzo de 2014. Asunción, Presidencia de la República del Paraguay.
- Paraguay (2018). Resolución SEN N° 369/2018 "Estructura Orgánica de la Secretaría de Emergencia Nacional". Fecha: 23 de mayo de 2018. Asunción, Secretaría de Emergencia Nacional.
- Perú (2010). 32. Gestión del Riesgo de Desastres. Lima, Acuerdo Nacional. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/32-gestion-del-riesgo-de-desastres/>
- Perú (2011). Ley 29664 "Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)". Fecha: 19 de febrero de 2011. Perú, Diario Oficial El Peruano.
- Perú (2020). Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres - PLANAGERD 2014-2021. Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Puig, Lilia (2020). El gobierno nacional desprecia el marco legal existente para afrontar la pandemia. Nota del 12 de abril de 2020. Buenos Aires, Nuevos Papeles. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.nuevospapeles.com/nota/el-gobierno-nacional-desprecia-el-marco-legal-existente-para-afrontar-la-pandemia>
- Surinam (2015). Finaal Surinaams Nationaal Plan voor Beleid, Strategie en Actie inzake Klimaatverandering. 2014-2021. Fecha: enero de 2015. Paramaribo, Ministerie van Arbeid, Technologische Ontwikkeling en Milieu. ISBN: 13 978-976-8253-44-6.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) (2018). Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Presentación. Fecha: 18 de diciembre de 2018. Bogotá, UNGRD.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2005). Hyogo Framework for Action: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Hyogo: UNDRR. Traducción al español por la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (EIRD): Marco de acción de Hyogo: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Presentado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 18 a 22 de enero de 2005. Hyogo: Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los Desastres. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2009). Terminología sobre Reducción de Riesgos de Desastres. Washington, UNDRR.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Sendai: UNDRR. Traducción al español por la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (EIRD): Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Sendai: Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los Desastres [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en [http://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- unitednews.sr (2019). Suriname krijgt 35 miljoen lening voor overstromingsrisicobeheer. Nota del 17 de febrero de 2019. Paramaribo, United News. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://unitednews.sr/suriname-krijgt-35-miljoen-lening-voor-overstromingsrisicobeheer/>
- Uruguay (2009). Ley 18621 "Sistema Nacional de Emergencias". Fecha de publicación: 17 de noviembre de 2009. Montevideo, Asamblea General de Uruguay.
- Uruguay (2020). Decreto 946/2020 "Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030". Fecha: 17 de febrero de 2020. Montevideo, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Venezuela (2009). Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. Fecha: 09 de enero de 2009. Caracas, Asamblea Nacional de La República Bolivariana de Venezuela.

VTV (2019). Plan Nacional de Gestión de Riesgo 2019-2025 cumple con las metas de la ONU. Entrevista publicada el 16 de agosto de 2019. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.vtv.gob.ve/plan-nacional-gestion-riesgo-cumple>

# **La agenda 2030 y la labor legislativa. Políticas de gobierno/políticas de estado**

Gonzalo Macco

## **Introducción**

La Asamblea General de Septiembre del 2015, aprueba por resolución de Naciones Unidas, el documento para el desarrollo sostenible. Su preámbulo manifiesta que la agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la Prosperidad y tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. La Agenda está integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas con los cuales se pretende retomar los objetivos del milenio y finalizar lo que ellos no lograron. Como es natural no todos los países tiene el mismo marco normativo y es por tal motivo que también el desarrollo y el cumplimiento de la agenda 2030 dependerá, para lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, de la realidad jurídica-sociocultural de cada país, y dentro de ellos de cada provincia en aquellos países con características federales, aunque siempre de manera compatible con las normas y los compromisos internacionales pertinentes.

La resolución aprobada por la Asamblea General “reconoce que los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas”, determinando de este modo tres funciones fundamentales: promulgar legislación acordar a la agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS, aprobar las partidas presupuestarias correspondientes para el cumplimiento de los mismos, y garantizar la correcta rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo, encargo de ejecutar la agenda 2030.

Asimismo, nuestro país por medio del decreto 499/2017 establece que será el “CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Sin embargo, no se hace referencia alguna respecto a los demás poderes del estado, como por ejemplo el legislativo, siendo este el que verdaderamente genera políticas que perduran en el tiempo, encuadrándose dentro de ellas las que deben adoptarse para plasmar los compromisos de la Agenda 2030, debido a que tienen una planificación de políticas que perduran mas allá de un gobierno de turno determinado.

## **Política de Gobierno o Política de Estado**

Previo analizar la función que tiene el poder legislativo dentro de la Agenda 2030 y en el marco de los ODS, es fundamental aclarar algunos conceptos básicos.

Estamos convencidos que cuando hablamos de la Agenda 2030 y los ODS, nos referimos a una política de estado; y afirmamos esto en virtud de los conceptos que la literatura nos da respecto a la diferencia entre una política de gobierno y una política de estado:

*“Una política de gobierno es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de esta. Por lo tanto, dura mientras esté vigente el gobierno que la concibió. Es decir, son políticas que normalmente no tienen continuidad más allá del propio gobierno que la formuló y la sostuvo. Tampoco busca consensos extendidos, sino que refleja el pensamiento de la mayoría que durante un período determinado sustenta a ese gobierno. Es más, una política de gobierno no tiene por qué tener continuidad con políticas anteriores, no necesariamente tiene consenso ni lo busca, porque la raíz ideológica que diferencia la nueva política con la anterior, es la misma que diferencia al gobierno de la oposición.*

*Una política de Estado, en cambio, construye cursos complejos que influirán en la vida del Estado y de toda la sociedad. Supone una determinada modalidad de intervención estatal en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de todas las organizaciones de la sociedad. Esto es así porque el Estado, a través de sus políticas suele encarnar valores, algunos de los cuales son vertebrales para el desarrollo de la sociedad, en torno a los que se formulan políticas, que más allá del componente ideológico de cada gobierno, perduran en el tiempo, convirtiéndose en verdaderas políticas de Estado.*

El fundamento principal por el cual creemos que las políticas vinculadas con la Agenda 2030 y los ODS, se encuadran dentro de las segundas, es que las mismas tienen una planificación y ejecución de casi 15 años, es decir, más de un periodo constitucional argentino. Además, conforme la resolución de ONU, podemos afirmar que la Agenda 2030 y los ODS constituyen una de las estrategias centrales de los gobiernos, debiendo sostenerse más allá de un color político o ideológico de un gobierno de turno.

También resulta menester resaltar que diferentes autoridades nacionales como internacionales sostienen que las políticas vinculadas a los ODS son realmente políticas de estados: a modo de ejemplo, en el marco de la segunda reunión del Foro de Desarrollo Sostenible, representantes de los países abordaron la continuidad en la implementación de la agenda global ante los cambios de gobiernos en la región y sostuvieron: *“El cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debe ser política de Estado y su implementación debe formar parte de los programas de los nuevos gobiernos que van arribando a la región”*; *“Enrique Villa da Costa, en tanto, coincidió en que la internalización de la Agenda 2030 es un esfuerzo de Estado, no de gobierno, y subrayó que la idea es reproducir un modelo de gobernanza nacional en los estados y municipios”*<sup>1</sup>.

Asimismo, el actual Jefe de Gabinete de Argentina destacó *“el compromiso de Argentina con la agenda 2030, es una política de Estado que está por encima del gobierno de turno. Cuando hablamos de pobreza cero y otros objetivos, no pueden ser significantes vacíos y un claro ejemplo de ello es que Argentina si bien adhirió a estos objetivos en septiembre 2015, en ese momento su realidad social era mucho más justa de la que vimos cuatro años después, y su situación fiscal era mucho más equilibrada”*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.cepal.org/es/comunicados/cumplimiento-la-agenda-2030-debe-ser-politica-estado-afirman-autoridades-paises-america>

<sup>2</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cafierno-el-compromiso-de-argentina-con-la-agenda-2030-es-una-politica-de-estado-que-esta>

Esta conceptualización nos da lugar a continuar con el análisis de las ventajas de entender que las políticas vinculadas con el cumplimiento de la Agenda 2030 como políticas de Estado:

- En primer lugar, se permite optimizar de mejor manera los recursos que se invierten en el desarrollo de una política pública, ya que muchas veces el desarrollo de esta finaliza con el periodo para el cual fue elegido el poder ejecutivo; o puede ocurrir que el proyecto o el programa para un mejor impacto, requiera de un plazo mayor al que dura el periodo del ejecutivo.
- En segundo lugar, las políticas de estado ayudan a generar y mejorar los procesos de diálogos con la oposición, convirtiéndose la oposición en un gran generador de críticas, especialmente constructivas, impidiendo a su vez que dicha oposición se oponga por el simple hecho de oponerse, ya que va a requerir una oposición de mejor calidad institucional y comprometida con la planificación a largo plazo.
- Otra ventaja está vinculada con la apertura de datos: cuando nos referimos a políticas de estado, el gobierno saliente tiende a dar toda la información al gobierno entrante, a los fines que pueda tomar los mismos como punto de partida para de ese modo poder continuar con la ejecución de la política de estado oportunamente planificada, impidiendo de este modo el “borrón y cuenta nueva”.

Ahora resulta fundamental vincular el concepto de políticas de estado y su interrelación con el poder legislativo. Sabemos que la agenda 2030 es muy ambiciosa que intenta incorporar una visión de un nuevo mundo que pretende que nadie quede abandonado siendo fundamental que tenga un impacto real en la vida de las personas. Para ello, será necesario realizar alianzas y conseguir consensos, siendo este el ámbito donde actúan los legisladores y las legisladoras, cumpliendo además con una serie de funciones (o roles) que los podemos reducir en los siguientes: rendición de cuentas al ejecutivo sobre la implementación efectiva de los ODS y las promesas realizadas frente a ONU; autorizar los presupuestos necesarios para poder cumplirlos, determinar las políticas de estados correspondientes para el correcto cumplimiento de la agenda.

Para tener políticas de Estado se requiere de un espacio o un campo político donde Estado y sociedad se piensen entre y a sí mismos. Para ello los gobiernos deben alentar una institucionalidad que facilite la circulación de los conflictos y del debate público que preceden la decisión política. Por ello, entendemos que las diferentes legislaturas son el ámbito institucional perfecto para que se produzcan dichos debates, ya que como manifiestan los autores, en “los parlamentos, se sientan los partidos políticos”.

Sin embargo, la legislatura no solamente, y a nuestro entender, cumplirá con un rol de sancionar leyes exclusivamente.

Lo anterior probablemente requiera de una reforma del marco legal nacional, una consiguiente asignación de presupuestos, y el monitoreo de políticas con la finalidad de asegurar que éstas sean implementadas en el mejor interés de todos los individuos, incluyendo los grupos minoritarios. Dicha responsabilidad recaerá en las legislaturas, instituciones democráticas que poseen esta única capacidad y responsabilidad.

### **Funciones del Poder Legislativo dentro de las perspectivas de los ODS**

Habiendo diferenciado las políticas de estado de las políticas de gobierno, y luego de llegar a nuestra conclusión que las decisiones vinculadas con la Agenda 2030 y los ODS se encuadran dentro de las segundas, entendiendo que es la legislatura el lugar institucional donde deben darse los debates para la planificación, ejecución y monitoreo de las mismas, es fundamental determinar que otras funciones, dentro de sus

competencias tiene el poder legislativo en cuanto a la incidencia sobre la temática que nos ocupa.

1.- En primer lugar, es fundamental que el poder legislativo aprenda la agenda 2030 de Naciones Unidas y los ODS como además sus metas. De este modo en un futuro se podría pensar en un plan nacional para el cumplimiento de los ODS y que dicho plan sea aprobado por la legislatura. Para ello consideramos fundamental la creación de áreas específicas vinculadas a no solo a la difusión y capacitación de los ODS dentro como fuera de la legislatura, sino que además es menester contar con un sistema informático lo suficientemente transparente, como para poder realizar mediciones sobre la generación de políticas públicas vinculadas a los ODS por cada uno de los legisladores, como el tratamiento posterior realizado en el recinto. Será de suma importancia, los debates parlamentarios realizados en cuanto a las políticas vinculadas respecto a cada una de las metas de la agenda, para poder de este modo resaltar las prioridades de los parlamentarios en un momento determinado, y si las mismas conciden con la correcta implementación de la agenda.

2.- En segundo lugar, y en consonancia con lo mencionado en el párrafo anterior, deberá promover la conciencia y la comprensión de la Agenda 2030 a través de programas de capacitación: capacitar a los miembros del poder legislativo y a otros actores de la sociedad civil sobre los ODS puede ser de gran ayuda para generar conciencia y mejores intervenciones y supervisión de la Agenda 2030. Identificar las mejores prácticas locales e internacionales sobre cómo se están implementando los ODS puede ayudar a la legislatura a tomar mejores decisiones. La colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil para garantizar un enfoque único de formación liderado por la legislatura sería beneficioso para evitar el riesgo de demandas no coordinadas sobre la disponibilidad de tiempo y recursos con que cuentan los legisladores.

3.- Es fundamental que los legisladores y las legisladoras participen de los procesos de planificación, examen y revisión de los planes de desarrollo nacionales y sectoriales existentes, para poder de este modo orientarlos hacia las metas definidas.

4.- La legislatura desempeña un papel clave en el apoyo de la ejecución de los ODS mediante la creación de un marco jurídico que permita lograr los mismos. Esto significa debatir y sancionar leyes en favor de los más excluidos, que tengan en cuenta las cuestiones de género y se basen en los derechos humanos. Es fundamental que las legislaturas examinen todos los proyectos legislativos con una lente basada en los derechos humanos y el desarrollo sostenible. De esta forma, podrá identificar si una ley promueve, o se puede modificar para promover, una ejecución más eficaz de los ODS y de qué forma. Para esto, la legislatura deberá ser proactiva a la hora de facilitar la participación pública en el proceso normativo. La aportación del público debería incluir, por ejemplo, la celebración de audiencias públicas sobre los proyectos de ley e invitar a la sociedad civil y los miembros del público a presentar comunicaciones.

5.- Presupuesto: las legislaturas deberán revisar las asignaciones presupuestarias para el logro de los ODS. Sabemos que en nuestro país (Argentina) es el Poder Ejecutivo el que envía al legislativo el proyecto de Presupuesto anual detallando los ingresos y las erogaciones correspondientes. Asegurar que las políticas fiscales y las políticas económicas y sociales estén alineadas con el plan nacional de ODS conlleva a analizar minuciosamente la efectividad del gasto gubernamental en el logro de los ODS.

6.- Será fundamental que la legislatura cumpla con el rol de supervisar la implementación de los ODS a través de las distintas comisiones legislativas o áreas creadas para tal fin, a los efectos que se recopilen los datos necesarios relacionados con la implementación de los ODS y abordar las brechas de información y reajustar las

propias intervenciones de los legisladores. Para que los ODS tengan éxito y no dejen a nadie atrás, será fundamental que su implementación cuente con fondos adecuados y que el financiamiento se destine a acciones que lleguen a las comunidades más marginadas. Realizar un análisis presupuestario e influir en la legislatura en torno a su revisión del presupuesto es una forma poderosa de apoyar el logro de los ODS. La función de supervisión es un vehículo para exigirle a los gobiernos que rindan cuentas sobre su eficacia en el cumplimiento de los compromisos asumidos mediante los ODS y es un área clave en la que el trabajo de la sociedad civil puede contribuir y sobre la cual puede influir.

7.- Por último, es esencial que la legislatura mantenga una comunicación efectiva con los distintos electores e identifique las lagunas y debilidades en la implementación de los ODS a los fines de garantizar que nadie se quede atrás. Para esto deberá afianzar los compromisos asumidos; los ODS constituyen un sólido marco de referencia, en torno al cual los legisladores pueden implementar sus planes estratégicos y desarrollar su rol de representación y supervisión de rendición de cuentas. De este modo, los ODS son también una oportunidad para que demuestren su compromiso por mejorar la vida de las personas y el bienestar del planeta. El compromiso con la sociedad civil es un elemento fundamental en el mandato de los legisladores y legisladoras. Como asamblea de representantes electos, ese cuerpo tiene la responsabilidad de reflejar las preocupaciones de la sociedad civil y provee de un puente político entre los ciudadanos y todas las áreas del gobierno, lo que significa que un congreso comprometido con los ODS puede ser un foro receptivo para debatir aportes ciudadanos. Por ello, la asociación entre la legislatura y sociedad civil es mutuamente beneficiosa: las Organizaciones de la Sociedad Civil obtienen oportunidades para influir sobre los procesos del gobierno, mientras que los legisladores logran acceso a la experiencia, los insumos y el apoyo de la sociedad civil.

## **Conclusión**

A lo largo de esta ponencia, se intentó trazar un camino por el cual deben alcanzarse los consensos para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Argentina. Primeramente, realizamos una distinción entre políticas de estado y políticas de gobierno, para poder concluir que las vinculadas con los ODS se incluyen dentro de las primeras, y que, para poder alcanzar las metas propuestas, requerimos de grandes consensos, los cuales el legislatura es el ámbito para que se produzcan naturalmente.

Sabemos que, en los países de fuerte raigambre presidencialista como el nuestro, los diálogos entre los distintos posicionamientos políticos resultan sumamente engorrosos. También somos conscientes que los compromisos internacionales que asumen los estados trascienden el periodo constitucional por el cual fueron elegidos los gobernantes. Esto conlleva a que resulte menester la implementación de las políticas de estado vinculadas especialmente con cuestiones internacionales que surjan dentro de un marco de acuerdos políticos y sociales, para poder de este modo realzar la mirada a la elaboración, ejecución y cumplimiento de la Agenda 2030 de forma más global, efectuando una proyección observada desde una órbita superior, para que la misma sea integral y sostenida en el tiempo.

Para ello resulta fundamental que estos acuerdos giren alrededor de los ODS de manera secuencial, generando una evolución progresiva en el cumplimiento de estos, consensuando los diferentes actores políticos y sociales, cuales son las prioridades para

los próximos 15 años, fortaleciendo de este modo el compromiso al cumplimiento de los mismos.

Como mencionamos oportunamente, para alcanzar dichos acuerdos, vamos a requerir que el poder legislativo cuente con vastos conocimientos sobre la implementación y ejecución de la agenda 2030, en post de controlar la rendición de cuentas de estos. A raíz de esto, y entendiendo que llegar a los consensos y ejecutarlos en el tiempo, requerirá de un organismo que impulse dicha gestión desde las propias legislaturas. Solo de este modo, las políticas vinculadas con la consecución de la agenda 2030 serán una realidad, no quedando como un ideal o meta a alcanzar en un mundo imaginario conformado por profesionales que realizan largas y extensas conclusiones del deber ser.

## **Bibliografía**

- Cueto, Walter José y Guardamagna, Melina (2012) “¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto”, DAAPGE, año 12, N° 18, 2012, pp. 7-26. UNL, Santa Fe, Argentina.
- GOPAC, PNUD y IDB. El rol del Parlamento en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Un manual parlamentario (2015).
- Jaramillo, Wilson A. “Políticas de Estado versus políticas de gobierno”. Ibarra, martes 2 de febrero del 2010.
- Lahera, Eugenio P. “Política y Políticas Publicas”. Cepal. Santiago de Chile. 2004.
- NU y CEPAL. Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, NU y CEPAL (2017).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2017, sobre la acción de la UE en favor de la sostenibilidad (2017/2009(INI))
- Senado de la República de México, Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República que establece la metodología de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (2016).  
[http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-08-31-2/assets/documentos/2\\_Acuerdo\\_MD\\_agenda\\_2030\\_ONU.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-08-31-2/assets/documentos/2_Acuerdo_MD_agenda_2030_ONU.pdf)



# El espacio local y sus habitantes: las Representaciones Sociales aplicadas al estudio urbanístico

Sakurai Lía Quimie  
Miguel Edgardo Trotta

## Introducción

El escrito se organizará en virtud de 5 (cinco) apartados que seguirán una lógica gradual, desde lo más general hacia lo singular. Su desarrollo se efectuó en contexto de pandemia, por lo que la observación y trabajo de campo no fue posible. De igual modo, presentaremos aquí los principales lineamientos de la investigación, bajo una exposición teórica y bibliográfica.

En primer lugar, se hará una breve exposición de la configuración del territorio urbano a partir del proceso globalizador, abordando allí, la clásica dicotomía *centro-periferia* aplicado al estudio urbanístico y local.

En un segundo estadio, se enunciarán los lineamientos históricos más relevantes que han de configurar el nacimiento de las ciudades. Al unísono, se expondrá la evolución y el pasaje de la ciudad *original* de tipo compacta, a la ciudad *fragmentada*, surgida de la combinación de nuevas necesidades humanas y nuevas formas de producción. A esta última – es decir, la ciudad *fragmentada*- se le incorporará como factor de transformación estructural, las llamadas crisis cíclicas -propias del sistema capitalista- dando origen a espacios caracterizados por vastos territorios periféricos donde reinará la desigualdad en términos teóricos y fácticos.

Luego de aquello, abordaremos el análisis de la ciudad a partir de la captura e interpretación de la realidad social de los sujetos que habitan y recrean el territorio. Se hará una exposición teórica del concepto de “representaciones sociales” aplicado al estudio de la ciudad, con el objeto de que el lector pueda comprender la conformación de lo que denominamos “ciudad real”.

En cuarto lugar, formularemos la concepción tendencial del ciudadano respecto al espacio local, al centro urbano y a su cualidad funcional dentro del ámbito local.

Finalmente, se concluirá con una breve síntesis de lo expuesto durante el desarrollo del artículo y daremos el espacio a una serie de apreciaciones finales.

## La ciudad globalizada

La expansión de las grandes metrópolis, como consecuencia directa del crecimiento desproporcional de extensas áreas periféricas, configura una de las problemáticas urbanas más actuales y recurrentes. En este sentido, el análisis urbanístico se ha centrado en observar la formación de aquel espacio periférico y los modos en que los habitantes del espacio se lo adjudican.

El innegable avance de la globalización ha configurado un territorio urbano cuyo desarrollo se ve dividido en dos modelos apreciativos, distantes y heterogéneos.

Cuando hablamos de la ciudad contemporánea debemos hacernos la idea de que el espacio local no es un solo, homogéneo y unificado, sino que se trata de áreas fragmentadas, divididas y desiguales que conforman un mismo espacio, una única ciudad. Se trata de la clásica dicotomía centro-periferia, aplicado al estudio urbanístico.

Así la teoría social latinoamericana, desarrolló – a partir de la década de 1960 y su subsiguiente- un nuevo esquema de lectura del espacio mundial, a través de la dualidad entre espacios centrales y espacios distantes. Aquello culminó con la contraposición conceptual centro/periferia como eje principal de análisis de todas las relaciones entre los diferentes espacios, incluido lo local. (Hiernaux D, Lindón A; 2004).

Esta situación no es imaginaria, sino que trae consecuencias reales, físicas y tangibles. Mientras los núcleos urbanos centralizan los recursos, las oportunidades de desarrollo, la infraestructura y la prestación de servicios (muchos de esos básicos), las zonas perimetrales -que configuran la periferia- presentan claras deficiencias para la prestación de servicios, para el desarrollo urbano y comercial en general.

¿El resultado de aquello? La conformación de una *ciudadanía dual* en términos de derechos. Mientras algunos ciudadanos gozan de todos los beneficios que el centro de la ciudad puede ofrecer, otros deben conformarse con la prestación de servicios e infraestructura deficientes.

Si esa situación es per se espinosa, imaginemos cuán grande es aquella dualidad en el contexto de pandemia, donde nuestra actividad cotidiana dejó de ser ordinaria y todo ha de ser más complejo y dificultoso.

De modo que, la ciudad capitalista moderna es una construcción de tipo monocéntrica, donde se nuclean la infraestructura, los accesos, los servicios y también los derechos de ciudadanía, porque no podemos negar que quienes viven en los centros gozan de los beneficios de la urbe, mientras que quienes habitan en las periferias o zonas de exclusión configuran la ciudadanía de segundo nivel, con accesos deficitarios y escasa o nula satisfacción de derechos de ciudadanía. Al unísono, no podemos negar que, como consecuencia de lo anterior, la percepción e identidad relativa al fenómeno del espacio local no es la misma en todos los ciudadanos. Aquello es lo que formularemos a lo largo de este artículo.

La labor que aquí se expone es parte de un trabajo que intenta, en términos generales y haciendo uso de un análisis del caso de la localidad de Monte Chingolo, partido de Lanús, manifestar los beneficios y las posibilidades de pensar al territorio urbano bajo una lógica *policéntrica*, es decir, un espacio que esté nutrido por diversos centros urbanos, con capacidades productivas y distributivas equivalentes, como forma progresiva de aminorar la dualidad en términos de derechos ciudadanos, acompañado por una eficiente inversión pública y privada.

## **De la ciudad compacta a la ciudad fragmentada**

El nacimiento de la ciudad está asociado a una compleja red de procesos sociales, económicos y culturales que -de manera dinámica- fueron configurando asentamientos poblacionales con alta concentración de habitantes.

Las ciudades de la antigüedad surgirán cuando el hombre deja de ser nómada (cazador, recolector) y pone en práctica la agricultura, facilitando el paso hacia la sedentarización. Los primeros puntos de referencia hacia la ciudad occidental serán coordenadas en donde se unían varios centros productivos y donde se hacía posible el intercambio de mercancías.

La urbe evolucionará en conformidad al comercio y su estructura se acrecentará en la medida en que su población -y las necesidades de aquella- lo haga. Desde su punto de partida, la ciudad crecerá a pasos agigantados y la <revolución urbana> se extenderá sin cesar y sin posibilidad de retorno.

Las primeras ciudades se verán beneficiadas de un entorno natural rico y prolífero para la actividad agrícola y manufacturera, siempre acompañado por los avances técnicos y el desarrollo de la economía. La “Teoría de los Anillos Concéntricos” de Von Thünen (1826) –que podría considerarse una de las primeras explicaciones de las dinámicas de distribución de los usos del suelo- explica justamente aquel desarrollo: la conformación de las ciudades, a partir de la aglutinación de los distintos usos agrícolas alrededor de un centro de mercado.

La ciudad contemporánea no es otra cosa más que la raíz de aquella ciudad <original> combinada con nuevas necesidades y formas de producción. Entendemos que la ciudad tal y como la conocemos en la actualidad se ha construido y desarrollado en torno a una lógica productiva y a su cercanía a las vías férreas, bajo un modelo monocéntrico, es decir, con un solo núcleo.

Al igual que en la antigüedad, la ciudad se desarrolla en torno a la necesidad y su diseño estará directamente relacionada con la concentración de la producción y el empleo. Tal como lo planteaba el alemán Alfred Weber en su “*Teoría de la Localización Industrial*”, la planificación de la ciudad dependerá de cuatro factores fundamentales: 1- la distancia a los recursos naturales; 2- la distancia al mercado; 3- los costes de la mano de obra y 4- las economías de aglomeración.

De acuerdo con dichos factores, la localización más prospera para el desarrollo de un núcleo será el espacio físico donde los costes del transporte sean mínimos.

En nuestro país, el desarrollo urbano se caracterizó por dos momentos significativos: la etapa colonial, donde se desarrollaron los Cabildos y el centro cívico cuya composición y triangulación representaba las esferas principales –esto es, Estado, iglesia, comisaría y escuela- y el período de desarrollo ferroviario, que favorecía y alentaba un modelo económico agroexportador con centro en la provincia de Buenos Aires, como única entrada y salida de productos del país. Es a partir de ese modelo, que se desarrollan y asientan –mayoritariamente- los centros de cada municipio.

### **Hasta aquí la ciudad es sinónimo de comodidad**

Aun así, entendemos que el actual sistema de reproducción de capital viene acompañado de crisis cíclicas que trae aparejado una cadena de circunstancias. Así para la década del 70, la reestructuración económica mundial, junto con los procesos de transformación estructural, trajo en su bolsillo una metamorfosis territorial, tanto de las zonas urbanas como rurales. (Borsdorf; 2003). Se comenzó a visualizar el crecimiento de localidades que se encontraban en la periferia de los centros urbanos tradicionales, alimentadas por las crisis económicas, y que delineaban un modelo urbano que paulatinamente fue dejando de lado la ciudad compacta y se abrió paso a nuevos patrones de organización caracterizados por la fragmentación y el crecimiento celular con características policentristas.

Hacia la década de los 80, aquellas crisis se vieron agravadas por un entorno local nutrido por deficientes políticas y acciones que no lograban resolver el estado de desigualdad que caracterizaba las periferias respecto al centro urbano.

En nuestro país, la crisis post industrial de la década del 90 y la posterior del 2001, dieron lugar al desarrollo de núcleos poblacionales en la periferia de los

municipios del conurbano bonaerense, cuyo crecimiento fue repentino y constante, nutrido del aumento de la desocupación y la caída abrupta de los ingresos.

Son aquellas aglomeraciones poblacionales las que comenzaran a modificar sustancialmente el espacio urbano, pues la ciudad ahora no será sinónimo de comodidad sino de desigualdad. Hemos llegado aquí al punto planteado inicialmente: la *dualidad*.

Las periferias carecerán de la infraestructura necesaria o se presentarán con una importante deficiencia de servicios para abastecer eficientemente las necesidades de su ciudadanía.

Así y tal como considera Valdés, *“el aumento de la desocupación y empobrecimiento de la población juntamente con la concentración de la riqueza en sectores que pudieron “acomodarse” a las nuevas reglas del sistema, dieron lugar a un proceso de fuerte polarización social y a una concentración territorial en bolsones de pobreza y bolsones de riqueza.”* (Valdés; s/a)

Así vemos, como la ciudad es producto del desarrollo capitalista, y no solo en términos urbanísticos, sino en materia de desarrollo económico, político administrativo y en la construcción de sectores sociales en conflicto (Trotta; 2020).

Monte Chingolo es un territorio que se ha poblado fuertemente en el marco de aquellas crisis, y que presenta deficiencias en términos de infraestructura, servicios y acceso a las localidades lindantes.

### **La ciudad que se construye**

Comprender la configuración del espacio urbano contemporáneo en el marco del sistema capitalista, nos implica la necesidad de adoptar una visión analítica flexible: el estudio de la ciudad lejos puede efectuarse si solo consideramos la existencia de su dimensión física- espacial, sin centrarnos y analizar los sujetos que la habitan y la recrean, a partir de la captura e interpretación de la realidad social. En aquella dirección, estamos de acuerdo con Cruz Petit cuando afirma que *“la ciudad es el objeto que los sujetos se representan: una realidad que es captada, comprendida y mostrada de diversas maneras, según la cultura y los intereses que entran en juego”*. (Cruz Petit; 2014)

Para comenzar este apartado, sostendremos, a priori, la existencia de una ciudad física y una ciudad representada, nombrada e imaginada individual y colectivamente. En aquel sentido, el paso de la ciudad física (objeto) a la ciudad representada (construcción subjetiva) se encontrará marcado por un inevitable grado de interpretación. (ibidem)

Hablar de las representaciones sociales, aplicadas al ámbito y espacio de la ciudad nos conduce a preguntarnos qué significan aquellas *representaciones*.

El acto de representación es el resultado de un proceso de construcción subjetivo. Se trata de un acto de nominación –de nombramiento o referencia a algo- que se ejecuta a partir de recursos lingüísticos, visuales, materiales, entre otros. La llamada *Teoría de las Representaciones Sociales* de Moscovici, nos ofrece un marco explicativo acerca del comportamiento de las personas –entendidas no como sujetos individuales, sino como colectividades- que puede ser aplicado al espacio de la ciudad.

Diremos que el análisis de la construcción de las representaciones sociales relativas al espacio urbano y la ciudad, datan de una larga tradición – desde principios del siglo XX- y que se enfocan a observar cómo los sujetos llegan a una determinada representación mental a partir de las interpretaciones que le dan forma a los datos visuales. (ibidem)

De igual modo, nuestro interés no residirá en el concepto mismo de representaciones sociales, sino en ver cómo aquellas representaciones actúan en un

espacio y en un conjunto de individuos particulares: aquí nos centraremos en la ciudad que es construida por los sujetos, a partir del acto de representar.

Para dar comienzo a aquel ejercicio, hemos de considerar – al igual que lo sostiene Moscovici- que las representaciones sociales no son sola y únicamente productos mentales, sino que son *construcciones simbólicas* que se crean y recrean en el curso de las interacciones sociales. La representación social estará, entonces, directamente relacionada con la situación del sujeto frente al mundo en que vive y con el cual se relaciona, es decir, que la percepción del sujeto es aquella construcción subjetiva que atiende al “sentido común”, de acuerdo con el mundo que los rodea y conforme a sus realidades. (Palacios Gámaz; 2010)

Otros autores, como Rizo, consideran de vital significación entender a las representaciones sociales como un componente de las identidades, como material básico en torno al cual los sujetos construyen su identidad, tanto personal como colectiva o grupal. Las representaciones sociales, así definidas, establecen subjetivamente la identidad de los grupos de pertenencia de los sujetos, instituyéndose en la “cosmovisión” de grupo, como ideario, como conjunto de valores, imágenes, pensamientos, y formas de interactuar. (Rizo; 2006)

Tanto la representación como la identidad son construcciones colectivas que requieren de contextos de interacción para conformarse, contextos que se presentan ante los ojos del sujeto como naturales y cotidianos.

Ambos conceptos – identidad y representación- dotarán al sujeto de comprensión acerca de la posición (individual o grupal) que ocupan en el espacio social.

En aquel sentido, la ciudad se definiría como una realidad construida socialmente por los sujetos -que a su vez son individuos- que conforman un colectivo que está atravesado por un conjunto de creencias, afirmaciones, valores, estereotipos, etc., por lo que cada ciudad y colectivo que lo habita será sustancialmente distinta de las demás, pues las necesidades, opiniones y creencias de los sujetos relativos a su entorno de habitación serán distintas de acuerdo a las características objetivas de ese espacio en particular.

Así, seguramente, las necesidades que puede manifestar un vecino de Monte Chingolo y considerar como básicas, no serán exactamente iguales que las de un vecino que vive en el centro de la Ciudad de Buenos Aires, que –evidente y llanamente- está nutrido y alimentado por un entorno sustancialmente divergente al que puede presentar Monte Chingolo, por lo que elaboraría un concepto de <necesidades básicas> distinto al elaborado por un habitante de la primera localidad. Y aún más, seguramente veremos que no son iguales las percepciones de los sujetos que conviven en el mismo espacio geográfico pero que perteneces a géneros divergentes (ya sea femenino, masculino, transgénero y cualquier otra disidencia), pues seguramente tendrán necesidades y percepciones del mundo distintas. De igual modo, en el contexto actual, no es difícil percibir que las necesidades del vecino del centro y las del vecino de la periferia tienen distinto grado de satisfacción.

Imaginemos una situación: hace más de 150 (ciento cincuenta) días, que el poder Ejecutivo le está imponiendo a sus ciudadanos un estado de cuarentena (más o menos flexible) para contener los potenciales contagios de covid-19. Ahora bien, aunque vivimos en un mundo altamente digitalizado, no podemos negar que todos y cada uno de nosotros tenemos otras necesidades básicas– además de las laborales-, cómo puede ser la necesidad de realizar un trámite bancario, asistir a un turno médico, o realizar alguna diligencia personal impostergable (como puede ser la presentación de documentación de manera personal en la superintendencia de salud). Esa situación se presentará sustancialmente distinta para un ciudadano que está a pocos metros de todos

estos espacios físicos expuestos en el ejemplo, que, para un vecino de Monte Chingolo, que seguramente deberá sacar un permiso para trasladarse hacia el centro de Lanús y exponerse a circunstancias potencialmente más peligrosas que el primer ciudadano.

Así, nuestra labor en esta etapa comenzaría en definir al espacio urbano particular a partir de la relación de los sujetos con su entorno, definido en términos de expresiones culturales, identidad, lugares, relaciones sociales y experiencias de lo local.

La ciudad real será la instituida a partir de un entretejido que contiene el aspecto físico y tangible del espacio como los imaginarios subjetivos e intangibles que elaboran los individuos que la habitan y se mueven en ese firmamento.

## **El espacio local**

En términos abstractos, podríamos definir que el espacio local es aquel medio más cercano en donde se desenvuelve o desarrolla la vida cotidiana de los sujetos.

Aquella cotidianidad, de acuerdo con Berger y Luckmann, requiere de un mundo ordenado que solo es posible si existe un universo simbólico de sentidos compartidos, contruidos socialmente a partir de la interacción entre los sujetos. En este sentido, lo local es el espacio más cercano al individuo, donde desarrolla sus actividades diarias, donde construye su identidad individual y colectiva, donde se identifica con unos y reconoce la otredad.

Como ya venimos sosteniendo, el espacio urbano en el actual contexto de globalización es de tipo desigual, fragmentado y desarticulado. El desarrollo del actual modelo de acumulación capitalista ha configurado áreas de alta concentración de capital, de servicios, infraestructura y consecuentemente de inversión -los centros- mientras que su antagónico -las periferias- concentran pobreza y desigualdad en termino de derechos de ciudadanía. En esta dirección, nos encontramos que una de las principales problemáticas actuales es la formación de una serie de “islas” o sectores “retirados”, que dificultan la integración y aumentan el espacio entre ricos y pobres. (Harvey; 1997)

Por defecto, los centros urbanos son vistos – desde la percepción de quienes habitan las periferias- como esferas de concentración y mayor densidad de recursos, en otras palabras, como espacios altamente privilegiados en términos de desarrollo económico y comercial.

Para analizar las representaciones sociales por parte de los habitantes de las periferias, podríamos aplicar la misma metodología o mapa mental que cuando analizamos la relación binaria entre lo global vs lo local. Esta relación es creadora de identidades, que se nutren básicamente de dos elementos constitutivos: por un lado, de la *condición de pertenencia* que simboliza la anexión a un territorio, a un género, clase social, a una familia y por otro, de la *cualidad funcional* que asume el individuo desde el rol de comerciantes, de dirigente, de vecino o cualquiera fuera la función que cumpla dentro del sistema social local.

La relación centro/periferia -aplicado al ámbito de la ciudad- es creadora de identidades que pueden ser contradictorias, múltiples y cambiantes, pero además la ciudad con las características que el proceso globalizador le imprime da lugar a la formación de ciertas formas identitarias que pueden analizarse más allá de los temas tradicionales que construyen el Estado la sociedad y el territorio. (Carrión Mena; 2010)

La periferia tiene respecto al centro una condición binaria indisoluble, puesto que lo periferia es per sé porque existe un centro, y viceversa, el centro es tal porque existe una periferia que se encuentra excluida de los beneficios y la concentración de recursos.

Nos encontramos entonces, que el actual modelo de organización monocéntrica se alimenta y desarrolla en perjuicio de las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan las periferias, pues no se trata únicamente de la concentración de recursos y servicios, sino de una incipiente inversión pública y privada desigual, que afecta el desarrollo urbanístico de toda zona que está alejada de los núcleos y consecuentemente a los individuos que habitan por fuera de la zona de influencia.

Esta situación, a priori, suscita la conformación de redes sociopolíticas configuradoras de un tejido social conformado por instituciones, partidos políticos, asociaciones sin fines de lucro y ONG, que vienen a suplir la acción estatal en materia de cobertura de necesidades y servicios. Aquellas estructuras forman parte del proceso de identificación colectiva, individual y local del que veníamos hablando.

## Conclusión

Hemos expuesto, hasta aquí, el recorrido teórico que nuestra investigación ha adoptado para la construcción de una base teórica sólida que nos permita, desde una de nuestras variables abordadas -en este caso, la concepción de los ciudadanos respecto al centro urbano y al espacio que habitan- comprender las condiciones para el desarrollo urbano integral, como forma de acortar la brecha entre los ciudadanos de primera y segunda clase, en términos de derechos.

Consideramos que la dicotomía *centro-periferia*, tradicional anclaje de los estudios y teorías de la dependencia, es fácilmente trasladable a la realidad local y como tal, es de vital importancia su observación y estudio, pues sólo comprendiendo con exactitud las causas y orígenes de aquellas desigualdades, será posible repensar el modo en que las políticas públicas pueden ejecutar soluciones posibles y eficientes.

El ciudadano de la periferia reconoce que el centro es una zona privilegiada, donde se concentran los recursos económicos, los servicios y la actividad económica general. A su vez considera que el espacio que habita es el lugar más próximo donde se desarrolla su identidad y sentido de la pertenencia. Consideramos pues, que el modelo actual nutre los centros -que ya de por sí son ricos y estables- a costa de las zonas de exclusión y que estas últimas, han desarrollado una serie de redes sociopolíticas como parte de la estructura identitaria que hace a las periferias.

Finalmente, y a partir de lo expuesto, planteamos entonces el siguiente interrogante: ¿Es correcto pensar que las representaciones que cada ciudadano tiene respecto a su hábitat le permiten cuestionar el modelo de desarrollo urbano, o tan sólo se plantea así mismo la idea de trasladarse (mudándose) como única solución para mejorar su calidad de ciudadano? Esa pregunta encontrará posiblemente respuesta en el análisis de campo.

## Bibliografía

- Berger P, Luckmann T. (1968) "La Construcción social de la realidad" Amorrortu, Buenos Aires.
- Borsdorf, A (2003): "*Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana*". En Revista EURE Vol 29, N° 86, mayo de 2003, Santiago, Chile.
- Carrión Mena F, (2010). "Local y global: una aproximación desde el sentido de pertenencia" *Proposiciones* Vol. 37.
- Cruz Petit (2014) "La representación de la ciudad: de la filosofía al pensamiento urbano" En: *Ángulo Recto. Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural*, vol. 6, N°. 1, pp. 5- 20. En: <http://www.ucm.es/info/angulo/volumen/Volumen06-1/articulos01.htm>. ISSN: 1989-4015
- Harvey, D (1997): "Las ciudades fragmentadas" Reportaje. pp 12. 23-3-97 Buenos Aires
- Hiernaux D, Lindón A, (2004) La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. En *Papeles de Población*, vol 10 N°42, pp 101-123. Recuperado en 14 de agosto de 2020, de

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252004000400005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252004000400005&lng=es&tlng=es).

- Palacios Gámaz (2010) “Representaciones sociales de la ciudad y la otredad” en Revista Austral de Ciencias Sociales, vol. 18. Pp. 33-58. Agosto 2010.
- Rizo M (2006) “*Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales*” en Revista Bifurcaciones, N°6 año 2006.
- Trotta (2020) Capitalismo, políticas públicas y producción del espacio urbano, en Revista Debate Público N°19, junio 2020.
- Valdés, E (s/a) Fragmentación y Segregación Urbana: Aportes teóricos para el análisis de casos en la ciudad de Córdoba. Disponible en <https://ffyh.unc.edu.ar/alfilo/anteriores/alfilo-18/pdf/valdes.pdf> consultado en agosto 2020.



# Los Principios Rectores de la Política de Ordenamiento Territorial

José Reta  
Brenda Faro

## Introducción

El enfoque de los **principios rectores (PR)** tiene por objeto fortalecer la gobernanza entendida como la capacidad de llevar a cabo una política pública como el resultado de una interacción entre el gobierno y los actores sociales. Así, el foco de atención no es el sujeto gobierno y sus decisiones, sino el proceso de gobernar, entendido como las rutinas de interacción a través de los procesos administrativos.

Con respecto al **ordenamiento territorial (OT)** los PR son marcos cognitivos y normativos que definen cómo los actores entienden, enfrentan y solucionan problemas del OT mediante respuestas que se ajustan a un conjunto determinado de percepciones.

Mediante la definición de PR se busca disminuir el error de juicio de los hacedores de política y dar mayor garantía al curso de acción para conseguir los fines previstos. Los PR cumplen un papel fundamental, especialmente en las etapas de implementación y evaluación de la política de OT. La gestión se auxilia en ellos como una caja de herramientas para la aplicación de los procedimientos administrativos y la regulación de los derechos y obligaciones del uso del suelo. La Gobernanza depende en buena medida de la solvencia de estos PR.

Este trabajo tiene como objetivo dar a conocer PR con una lógica administrativa para la toma de decisiones y reducir los niveles de conflictividad que genera un derecho ambiental nuevo como el ordenamiento territorial.

## Política Pública de Ordenamiento Territorial. El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza

La política pública de OT es el reflejo de los ideales y anhelos de una clase dirigente, política, socioeconómica y académica que intenta expresar objetivos que cree que la sociedad de su época persigue. Por lo tanto, la política de OT no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, sino que su papel va más allá; es la materialización de la acción del Estado, el puente posible entre el gobierno y la ciudadanía.

El proceso de esta política pública expresa la capacidad del poder público para canalizar los recursos en procura de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Es un proceso colectivo para resolver los conflictos generados por el uso del suelo como bien común y sujeto a la administración del Estado. En torno al OT se abre un gran debate social, los ciudadanos tienen amplias aspiraciones y pretenden que no se los excluya en algunas decisiones y exigen ser parte de esta, así como de la ejecución e implementación de su política.

De hecho, el análisis de políticas públicas se aborda como el estudio del “Estado en acción”, que consiste en una indagación rigurosa de las causas, consecuencias y dinámicas de las políticas públicas, con el propósito de generar un conocimiento relevante para el mejoramiento del accionar estatal (Dunn, 2018; citado en Quintero, et al; 2011).

Los legisladores cuando diseñaron la nueva política de OT en Mendoza intentaron establecer un procedimiento administrativo, sin definir previamente una política pública. Podría pensarse que en la interpretación de los legisladores estaba el deseo de que esa política pública surgiera del acuerdo social que significaba elaborar un Plan a 30 años, aprobado por ley y con acuerdo social amplio.

Si bien, la Ley 8.051 “Ordenamiento territorial de la Provincia de Mendoza” en su Art. 1 define al OT como el “procedimiento político administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios”, lo vació a su vez de contenido, al no listar las actividades y asignaciones presupuestales (Ley 8.051, p. 1, 2009).

La política de OT es la materialización de la acción del Estado, el puente entre el gobierno y la ciudadanía para la realización de sus objetivos. La problemática de las políticas públicas es la ineficiencia por la carencia de decisiones racionalizadas. Ante este contexto, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) aprobado por Ley 8.999/2017 pone en relieve al OT como política de estado, corrigiendo los vacíos de la Ley 8.051, haciéndose eco de los aportes que provinieron desde diversos ámbitos en todo el proceso de formulación. Constituye el marco en el cual se orientará la política pública, cuyo eje conductor es la transversalidad, ya que no puede ordenarse el territorio sin coordinación interinstitucional y unicidad de criterios. Cabe destacar que el PPOT es el primero en la historia de Mendoza y del resto de las provincias argentinas. Esto es el punto de partida de los procesos de ordenamiento que tendrán que desarrollarse en Mendoza durante los próximos 30 años y así planificar acciones que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante planificación municipal, de áreas especiales, sectoriales, entre otros.

El PPOT establece una política de OT basada en el respeto por las vocaciones del territorio provincial, las identidades culturales y los saberes locales. Para ello, se fija como prioridad equilibrar el territorio provincial a través del fortalecimiento de las ciudades y localidades menores, como también, acciones concretas para dinamizar las áreas más deprimidas.

Se hace foco en la necesidad de la planificación integrada el hábitat, la mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas, la conectividad y accesibilidad para la integración de la provincia, propiciando la movilidad sustentable, el desarrollo económico y energético según la vocación del territorio y la gestión integrada de los recursos hídricos.

Se plantea innovar en la gestión del territorio a partir de la transparencia administrativa y establecer una serie de instrumentos que facilitan la gestión, control y evaluación del desarrollo del mismo. Estos instrumentos combinados entre sí enriquecen las precarias formas de planificar el territorio, basadas en una única herramienta de abordaje territorial como lo fueron las zonificaciones municipales de usos permitidos.

Se plasma un compromiso con el desarrollo sustentable: se apuesta por un modelo de ciudad compacta, que evite los procesos de expansión urbana indiscriminada, el consumo innecesario de recursos naturales y de suelo, la fragmentación del territorio y la segregación social. En este marco, se identifican y valoran las áreas que requieren una atención especial por los servicios ambientales que prestan. Un ejemplo de ello son las áreas rurales que constituyen el oasis mendocino.

“El PPOT explicita la política territorial de la gestión de gobierno y es el marco adecuado para la formulación de proyectos que atiendan las necesidades de nuestra provincia. Concibe una gestión transversal de la política pública con injerencia territorial dejando atrás lo sectorial, entendiendo al territorio provincial en su integralidad” (Ley 8.999, p.12, 2017).

El proceso ha sido un tanto caótico, ya que pasamos del procedimiento al plan y de este a la política, cuando la lógica debió ser exactamente a la inversa. Los PR vienen a ser el eje vertebral que articula estos componentes de la gestión pública para el uso del suelo.

### **Los elementos constitutivos de una política pública de Ordenamiento Territorial**

Podemos definir la política pública de OT como un gran paradigma. “Un paradigma comprende cuatro elementos: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos. En sentido estricto, no hay paradigma sino cuando estos diferentes componentes se encuentran de manera simultánea para formar lo que Kuhn ha llamado más tarde, una matriz disciplinaria” (Surel, 2008).

#### Los principios rectores

“Esto es lo que Kuhn asimila a una “visión del mundo” que forma el sustrato cognitivo de toda actividad científica” (Surel, 2008).

Para nuestro caso, esta noción corresponde con lo graficado en Tabla 1: Análisis comparado entre países de principios rectores. Los principios rectores integran, en efecto, algunas indicaciones abstractas relativamente simples sobre los modos de valores de la sociedad y, más específicamente, del campo político. Ellos constituyen, de cierta manera, una (o un conjunto de) meta-imagen(es) social(es) colectivamente legítima(s).

#### Las hipótesis y leyes

“El segundo elemento de la matriz disciplinaria que constituye la política pública es el conjunto de axiomas, hipótesis o razonamientos que establecen un vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto. De cierta manera, se trata de elementos que aseguran la operacionalización de los principios metafísicos generales, la operacionalización que constituye esta etapa del proceso científico que confiere al sistema conceptual abstracto una orientación lógica y racional capaz de dar cuenta de la realidad observada. Desde entonces, se pasa progresivamente de la dimensión puramente cognitiva, que implica el primer nivel, a las normas de acción que guían el trabajo científico o, en el marco de las políticas públicas, a la acción de las autoridades públicas” (Surel, 2008). En nuestro caso está dado por las leyes 8.051 y 8.999 de OT.

#### Una metodología

“De este modo, la disposición práctica de las representaciones y de las leyes que se han deducido y su articulación a la realidad se hace a través de una metodología particular” (Surel, 2008). En nuestro caso la metodología utilizada para la definición de los principios rectores estuvo dada por dos ejes de trabajo:

A.- El proceso de Construcción del cuerpo normativo de OT dado por las Leyes 8.051 y 8.999 o PPOT.

B.- El análisis comparado de otros marcos normativos latinoamericanos, tomando

como referencia a países líderes en la temática como lo son Colombia, Costa Rica y Perú.

### Los instrumentos y las herramientas

“Finalmente, en los elementos que forman una matriz disciplinaria, Kuhn distingue los instrumentos/herramientas que completan el dispositivo global y que hacen realidad, según un método particular, los principios y normas que forman el sustrato normativo y cognitivo del paradigma.

Generalmente, la aparición de un nuevo paradigma se acompaña de la elaboración de instrumentos que facilitan la observación, la explicación y la acción” (Surel, 2008). En el terreno de la acción pública, estos dispositivos instrumentales son numerosos: el PPOT, la creación de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), el Concejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y los instrumentos como Audiencia Pública, Evaluaciones de Impacto, Auditorías, Plusvalía, Unidad Económica Mínima, etc.

### **Los Principios Rectores del Ordenamiento Territorial**

Un **principio** es una regla axiológica que se cumple o debe seguirse con cierto propósito, como consecuencia necesaria de algo o con el fin de lograr lo conseguido. Un *principio* es “una aspiración, es una guía, un indicador, es la orientación central de un sistema” (Machicado, 2013). El término principio proviene de la expresión latina *principium*, que equivale a fundamento o inicio. Filosóficamente se afirma que es “un punto de partida, idea rectora, regla fundamental de conducta” (Rosental y Iudin, 1973).

**Rector** es un adjetivo que hace referencia a aquél o aquello que rige o gobierna. Los PR son las bases fundantes de la lógica pública. Son los fundamentos básicos que nos permiten reflexionar sobre la forma en que se aplica la política pública. Son las reglas que toda norma debe cumplir y todo administrador debe seguir para cumplir y hacer cumplir la ley. Son un incentivo de conducta como parte de los instrumentos de política.

La Enciclopedia Jurídica los define como los “principios programáticos de la política económica y social que informan la actuación de los poderes públicos, la legislación positiva y la práctica judicial”. Se los entiende por tanto como el fundamento que orienta la acción como norma o regla de conducta administrativa para aplicar la ley y la política pública que deriva de la misma.

Otra manera de concebir los principios es verlos como una disciplina para la toma de decisiones con el objeto de evitar la discrecionalidad interpretativa de la norma y procedimiento, son el reflejo de las características esenciales de un sistema de gestión o una política pública. Pero no solo buscan reducir la discrecionalidad, sino también la contradicción de que una cosa puede ser y no ser, bajo el mismo aspecto.

En líneas generales se entiende por PR a un conjunto de axiomas que permiten observar, medir, valorar, analizar e interpretar los actos administrativos que definen la relación público/privada, que encaminan la intervención pública de la administración a través de Políticas, Leyes, Planes y Programas. Más que un instrumento de conocimiento per se son “una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia atención a un enfoque integral, y de voluntad de que prevalezca el interés general” (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010).

Los PR no pueden ser objeto de reclamación, sino mediante los actos administrativos a través de los cuales se les da forma legal. Son un escalón intermedio entre la política y los procedimientos administrativos mediante los cuales se aplica la

política, para que la conducta racional de los agentes y sus intereses no entren en conflicto con los resultados colectivos. Las normas interpretativas, sobre todo las reglas formales, que juegan un rol fundamental en la estructura de la política pública: leyes, decretos y normatividad permiten que los agentes se adhieran al espíritu de la política y cooperen con su finalidad (Torres-Melo y Santander, 5, 2013).

Uno de los principales planteamientos, alrededor de los PR, es que logran crear un marco decisional que mitigan los conflictos, disminuyendo la incertidumbre de interacción en los actos de gobierno.

Los PR del OT, pueden definirse a través de tres supuestos que conforman su nombre.

“En primer lugar, son “principios”, por cuanto constituyen los soportes primarios estructurantes del sistema administrativo todo, al que prestan su contenido. Ello es de esta forma porque en todo sistema administrativo hay cantidad de reglas de gran generalidad, verdaderamente fundamentales, en el sentido de que a ellas pueden vincularse, de un modo directo o indirecto, una serie de soluciones expresas del Derecho positivo a la vez que pueden resolverse, mediante su aplicación, casos no previstos, que dichas normas regulan implícitamente. En segundo lugar, “son reglas de carácter general”, porque trascienden un precepto concreto y no se confunden entonces con apreciaciones singulares o particulares. Dicha cualidad, permite que tales principios puedan acomodarse mejor a la realidad, que se presenta siempre como nueva y cambiante. En tercer lugar, los principios rectores tratan de fórmulas técnicas del mundo político administrativo y no de simples criterios ambientales, buenas intenciones o vagas directivas. A pesar de que no se presentan habitualmente con la estructura típica de una regla del Derecho, ninguna duda puede existir acerca de que revisten el carácter de tal (Lico, 2012).

La importancia de los PR del OT, al igual que en otros campos de la Administración Pública, es indiscutible, pero, de modo particular, en el campo del derecho administrativo, ello habida cuenta de que el derecho administrativo se constituye necesariamente sobre la base de un sistema de principios generales, que no sólo suplen a las funciones escritas, sino que son los que dan a ésta todo su sentido y presiden la interpretación de la ley.

Tales PR constituyen verdaderos cimientos que cumplen la triple función de servir como criterio de interpretación de las normas escritas, de colmar las lagunas o vacíos normativos, y de constituir el medio más idóneo para asegurar la unidad dentro de la pluralidad de preceptos que se aplican en la Administración. Por otra parte, ante la gran cantidad de normas que caracterizan al derecho administrativo, los PR se presentan como un necesario elemento unificador, indispensable para poner orden y aportar claridad y seguridad en la aplicación e interpretación de los actos administrativos.

Los principios obran muchas veces como verdaderas garantías que pueden invocar los particulares frente al Estado. En determinadas ocasiones cumplen no ya la forma de compensar la desigualdad que trasunta la posición jurídica del particular en relación al Estado, sino que implican medios de protección tendientes a impedir las arbitrariedades de los poderes públicos, que lamentablemente muchas veces suelen matizar y caracterizar al obrar estatal. En fin, la posición jurídica de la Administración está en buena parte construida sobre las llamadas potestades discrecionales, que suponen en alguna medida una libertad respecto de la ley. A su vez, el sistema de los principios generales se hace inevitable para que esa libertad no se traduzca en capricho o arbitrariedad pura y simple.

Para Lasswell, la problemática de las políticas públicas es la ineficiencia en los asuntos públicos por la carencia de decisiones racionalizadas. Mediante la definición de

principios rectores se busca disminuir el error de juicio de los hacedores de política y dar mayor garantía al curso de acción decidido para conseguir los fines previstos. (Lasswell, 1971).

*Cabe preguntarse ¿Cuál es el papel que cumplen los “PR” en una política de OT? ¿Para qué sirven, especialmente en las etapas de implementación y evaluación de la política?*

Los PR cumplen un papel fundamental, especialmente en las etapas de implementación y evaluación de la política de OT, ya que hacen énfasis en los criterios marco de los que se sirven las decisiones públicas, ofreciendo equidad, transparencia, mayores garantías de igualdad y eficiencia en los procesos encaminados a resolver las demandas sociales. Dan solidez a los actos de la administración y validez a las conclusiones a las que arriba.

La gestión se auxilia en ellos como una caja de herramientas suscitando un cambio cultural para mejorar la aplicación de la ley. Cumplen un rol de anclaje para la implementación y evaluación de la política pública. En cualquier caso, por riguroso que parezcan los PR, no se convierten en una disciplina científica, puesto que su razón de ser es la “actividad institucional” y su fin último ordenar y dar previsibilidad a los poderes públicos frente los ciudadanos. Integran una nueva cultura gerencial y política por lo que devienen en un instrumento de mejora de las intervenciones públicas.

Son un norte que orientan la implementación de la política pública, que se da mediante los actos administrativos. Ordenan la cosa pública en el uso del suelo y regulan de manera previsible la forma en que el Estado interviene y garantiza como gendarme la forma correcta en que los ciudadanos se apropian del suelo, equipamiento y servicios.

Frente a la necesidad de perfeccionar el sistema administrativo que impulsa el OT, se plantean dos desafíos, primero reducir el déficit en la participación ciudadana en las decisiones públicas, y en segundo lugar una exigencia de eficiencia que se le reclama a la Administración. En la regulación del uso del suelo, al igual que en el resto del Estado, se discute el tamaño y la forma de dicho Estado. El desarrollismo de los años ochenta (Estado máximo), al reduccionismo de los años noventa (Estado mínimo), hasta llegar al modelo actual de un Estado más gerencial, es decir “un Estado, el que sea necesario, pero eficaz” (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010). Al mal gobierno le corresponden políticas públicas erróneas, y el desgobierno lleva consigo una mala administración. Por tal motivo, se trata de hacer frente a estos riesgos con el establecimiento de un conjunto de principios, que se conocen como Gobernanza.

Estos principios resultan útiles para encorsetar el accionar de los decisores. No se trata de eliminar la flexibilidad sino de reducir la discrecionalidad como garante de la equidad, igualdad y previsibilidad con el fin de dar certeza. Anticipan el resultado lógico, programable y verificable.

Cabe preguntarse ¿cómo se definen dichos principios en el caso de la provincia de Mendoza?

### **Metodología para la definición de los Principios Rectores en la provincia de Mendoza**

La metodología para la definición de los PR estuvo dada por dos ejes de trabajo.

El *primer eje* fue el proceso de construcción del cuerpo normativo de OT que culminó con la sanción de las Leyes 8.051 y 8.999 o PPOT, el que estuvo acompañado por numerosos talleres, reuniones, consulta y audiencia pública, de los que participaron cientos de personas en un periodo de 6 años. Se registraron al menos 40 encuentros en total. Constituye el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas vinculadas al uso del suelo.

La metodología contiene un conjunto de directrices y lineamientos, acciones, programas, criterios técnicos-científicos, ejes de articulación provincia-municipio e intermunicipal e instrumentos de planificación, gestión, ejecución, control y coordinación, que permiten orientar y administrar el desarrollo del territorio. Además, define acciones prioritarias de la política pública a través de programas, subprogramas y proyectos estructurantes, que las autoridades provinciales, municipales o ambas de modo concurrente, deberán cumplir y hacer cumplir en el corto, mediano y largo plazo, garantizando la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social.

La metodología adoptada para su elaboración es sistémica porque a través de este enfoque se puede analizar e interpretar la estructura y dinámica del sistema territorial; es además estratégica- situacional porque responde a las demandas estructurales y permite trabajar a nivel operativo con programas y proyectos direccionales y es participativa porque intervienen diferentes actores cuyos roles y mecanismos de participación están claramente explicitados en la Ley N° 8051 y en el Reglamento del Plan.

Se aborda la estructura y dinámica territorial de forma integral, ya que contempla tanto lo urbano, como lo rural, lo natural, las interfaces y otras áreas destinadas a: servicios especializados, actividades extractivas, exploratorias, industriales, turísticas, patrimoniales, culturales, etc. tratando de armonizar el interés público y privado, como también las competencias entre nación-provincia y municipio.

La responsabilidad de conducir este proceso ha estado a cargo del Poder Ejecutivo Provincial, que cuenta con la APOT encargada de proponer a la autoridad de aplicación el camino crítico a seguir para la implementación de la política pública, debiendo someter previamente a consideración del CPOT, órgano externo consultivo integrado por 75 instituciones, públicas, privadas y de la sociedad civil.

La aplicación de las acciones contenidas en el Plan y su impacto en el territorio se evaluarán a través de un procedimiento que incluye: actualizaciones del Diagnóstico, Auditorías Internas (AI), Auditorías Externas de Impacto Territorial (AEIT) y Evaluaciones de Impacto Territorial (EIT). En estos instrumentos se contemplan las instancias de participación pública establecidas en el Art. 46 del Reglamento del Plan: talleres participativos, consulta pública y audiencia pública” (Ley 8.999 Anexo II, 2017).

En la Tabla 1. se presentan las conclusiones arribadas a lo largo del proceso de planificación y ejecución de la política de OT, que estuvo acompañado por números talleres, reuniones, consulta pública y audiencias públicas que culminaron con la sanción y puesta en marcha de las Leyes 8.051 y 8.999.

El *segundo eje* tiene su base en el análisis comparado con otros cuerpos legales en Latinoamérica, se ha tomado el caso de Colombia, Costa Rica y Perú por ser considerados países líderes en OT a nivel regional (Tabla 2).

Los PR del OT no son uniformes ni siempre coincidentes, entre los diversos Estados que han avanzado en la regulación del uso del suelo. Como se podrá ver, en el caso de Mendoza, no resultan claros en su expresión dichos principios, por lo que hemos realizado una interpretación administrativa amplia de las Leyes 8.051 y 8.999, en búsqueda de los mismos.

Tabla 1. Componentes y Principios Rectores

| COMPONENTE                    | PRINCIPIOS RECTORES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EL SUELO Y SU USO             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El suelo es un recurso frágil, escaso y vulnerable. Requiere de una gestión ambiental integrada. (L)</li> <li>• Inherencia del suelo al uso. (R), (T)</li> <li>• El suelo tiene un uso social, económico productivo y ambiental. Sus aplicaciones específicas se basan en la compatibilidad de usos y la sostenibilidad ambiental. (L) (AP)</li> </ul>                                                                                                                                                      |
| EL SUELO Y LA SOCIEDAD        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ética pública del catastro. (R), (T)</li> <li>• La Política de Ordenamiento Territorial está fundada sobre la Gobernanza. (T), (AP)</li> <li>• Regularización de la propiedad de la tierra. (R),</li> <li>• El acceso a la tierra y la propiedad de la misma como derecho humano básico. (AP)</li> <li>• El suelo como factor de riesgo. (L)</li> </ul>                                                                                                                                                     |
| EL SUELO Y LA GESTION         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación de la Gestión. (L)</li> <li>• Gestión descentralizada y participativa. (R),</li> <li>• Gestión integrada del suelo. (T) (AP)</li> <li>• Sistema de prioridades para signar los usos del suelo. (AP)</li> <li>• Potencialidades territoriales, limitaciones o restricciones de uso. (R), (T)</li> <li>• Responsabilidades indelegables del Estado. (L) (AP)</li> <li>• Unidad de planificación y gestión. (L) (T)</li> <li>• Prevención de conflictos inter-judisccionales. (L) (T)</li> </ul> |
| EL SUELO Y LAS INSTITUCIONES  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad única de suelo. (AP) (R),</li> <li>• Organizaciones de cuenca y/o Unidades de Integración. (R)</li> <li>• Sistemas de participación de usuarios. (T)</li> <li>• Coordinación interinstitucional. (L)</li> <li>• Zonificación compartida en áreas de limítrofes. (L)</li> <li>• Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. (L)</li> </ul>                                                                                                                                                     |
| EL SUELO Y LA LEY             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El suelo como bien privado pero sujeto a regulaciones y utilidad pública. (T)</li> <li>• Asignación de usos y cambios sujetos a zonificación. (R),</li> <li>• Reserva y veda de suelo por parte del Estado. (AP)</li> <li>• Derecho a la información. (L)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                        |
| EL SUELO Y LA ECONOMIA        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El suelo como motor del desarrollo sustentable. (R), (AP)</li> <li>• La zonificación como instrumento para regular el valor económico del suelo. (T)</li> <li>• Compensación por servicios ambientales. (L)</li> <li>• Pago por desertificación, erosión, penalidad por contaminar y obligación de remediación. (AP)</li> <li>• Percepción de Plusvalía. (L)</li> </ul>                                                                                                                                     |
| LA GESTION Y SUS HERRAMIENTAS | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la cultura de Ordenamiento Territorial. (AP)</li> <li>• Actualización legal y administrativa. (L)</li> <li>• Monitoreo sistemático del Plan de Ordenamiento. (L) (T)</li> <li>• Sistema integrado de información de suelo y su uso. (L) (AP)</li> <li>• Formación de capacidades. (L)</li> <li>• Red de extensión y comunicación. (T)</li> <li>• Mesa de resolución de conflictos. (L)</li> </ul>                                                                                             |

Fuente: Elaboración propia. Origen del principio: Ley (L), Reuniones (R), Talleres (T), Audiencias Públicas (AP). 2020.



Tabla 2: Análisis comparado de los principios rectores de países líderes en OT a nivel regional

| <b>Principio \ Lugar</b>        | <b>Colombia</b> | <b>Costa Rica</b> | <b>Perú</b> | <b>Mendoza</b> |
|---------------------------------|-----------------|-------------------|-------------|----------------|
| <b>Autonomía</b>                |                 |                   |             |                |
| <b>Prevalencia</b>              |                 |                   |             |                |
| <b>Descentralización</b>        |                 |                   |             |                |
| <b>Coordinación</b>             |                 |                   |             |                |
| <b>Integralidad</b>             |                 |                   |             |                |
| <b>Libertad económica</b>       |                 |                   |             |                |
| <b>Sostenibilidad</b>           |                 |                   |             |                |
| <b>Participación</b>            |                 |                   |             |                |
| <b>Diversidad</b>               |                 |                   |             |                |
| <b>Gradualidad/flexibilidad</b> |                 |                   |             |                |
| <b>Prospectiva</b>              |                 |                   |             |                |
| <b>Equidad social</b>           |                 |                   |             |                |
| <b>Equilibrio territorial</b>   |                 |                   |             |                |

Presencia  Ausencia 

Fuente: Elaboración Propia. 2020.

Como se puede observar, Mendoza padece de una gran ausencia de principios de orden administrativo, haciendo fuerte su andamiaje legal en los principios de orden ambiental, los que son de carácter general y se encuentran en casi todos los cuerpos normativos.

## Conclusiones

Las conclusiones del estudio indican que mediante la aplicación de los PR se lograría una notable reducción de los conflictos al hacer previsible la decisión de los funcionarios y reducir la discrecionalidad y heterogeneidad administrativa en los actos administrativos. Son un grupo de herramientas útiles y versátiles para gestionar con equidad el derecho ambiental.

En el caso de los países con mayor trayectoria institucional en el tema de OT, aparecen de manera recurrente un puñado de PR que pretenden ordenar la aplicación de la política pública. A tal efecto, tomamos como referencia los casos de Colombia, Costa Rica y Perú, por considerarlos de mejor enfoque administrativo respecto de la planificación del uso del suelo. No obstante, dichos principios persiguen una lógica de integración y coherencia territorial, y resultando un tanto redundantes como atributos disciplinarios propios del OT, como la integralidad y lo sistémico, gradual y prospectivo. Hay un importante consenso respecto de los principios del recurso suelo y su uso (sostenibilidad, uso racional, integralidad, libertad económica). Lo mismo sucede cuando se analiza la relación de los diversos niveles de la administración, y esta con los

administrados (subsidiaria, coordinación interinstitucional, participación, igualdad, equidad, pluralidad, etc.)

Son notoriamente escasas las referencias a PR con una lógica administrativa y política propiamente dicha de la problemática del OT como gestión del Estado (autonomía, autarquía, organización, descentralización, coordinación, orden jurídico, regulación, poder de policía y régimen de premios y sanciones). Tal vez esta sea una de las causas que nos ayude a entender, porque muchas iniciativas, planes y programas de OT han terminado en una gran frustración pública o simples documentos de uso académico, en lugar de un contrato social transgeneracional.

La calidad de una política pública no es una variable independiente de la calidad de su administración pública, por el contrario que hay una vinculación directa entre ambas. La administración es un actor político clave, ya que en sus oficinas se toman decisiones relevantes, en lo que tiene que ver con la administración de bienes, servicios, derechos y obligaciones. El cuestionamiento sobre la importancia, impacto o relevancia del OT, a menudo, se percibe por el buen o mal funcionamiento de la administración y los servicios que presta.

En el caso de Mendoza, los principios están esencialmente referidos, a aspectos ambientales haciendo escasa referencia a la problemática de la política administrativa del uso del suelo. Retomando el Art. 1 de la Ley 8.051 que dice: *"La presente Ley tiene por objeto establecer el Ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial"*, se observa que el OT es de carácter preventivo y prospectivo, es decir un instrumento meramente de planificación, no correctivo, no de gestión, no de poder de policía, no regulatorio y no sancionatorio.

## **Bibliografía**

- Dunn, W. "Public Policy Analysis: An Introduction" (4ta ed.). United States: Prentice Hall, 2008. ·
- Lasswell, H. "La concepción emergente de las ciencias de políticas». En L. Aguilar (ed.): El estudio de las políticas públicas" (pp. 105-118). México: Porrúa, 1971.
- Ley Provincial N° 8051, "Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo", 2009.
- Ley Provincial N° 8999, "Plan Provincial de Ordenamiento Territorial", 2017.
- Lico, M. "Principios generales del derecho aplicables al derecho administrativo y principios generales del derecho surgidos del derecho administrativo", en DERECHO ADMINISTRATIVO (Continuación de: REVISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO) Número: 2012 (83 Oct.) (Revista)
- Machicado, J. "¿Qué Es Un Principio?", en Apuntes Jurídicos", 2013.
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, "Evaluación de las Políticas Públicas en el marco de la nueva Gobernanza", 2010.
- Quintero, G. "Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas". Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2011.
- Rosental, M. y P. Iudin, "Diccionario filosófico"; Rosario, Universo, 1973.
- Surel, Y. "Las políticas públicas como paradigmas" en: Estudios Políticos No. 33. (Jul-Dic 2008) Medellín : IEP-UDEA, 2008.
- Torres-Melo, J. y J. Santander, "Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y Herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía". Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación. Bogotá, D.C., Colombia, 2013.
- <http://www.enciclopedia-juridica.com/d/principios-rectores/principios>

# **La inversión pública como condición necesaria del desarrollo de ciudades policéntricas en el marco del desarrollo urbano integral - El caso de la localidad de Monte Chingolo, Partido de Lanús (2019-2021)**

Miguel E. V. Trotta  
Arístides Ossorio

## **Introducción**

El presente artículo se centra en el análisis de la primera etapa del desarrollo del Proyecto de investigación titulado: “Explorando las condiciones del desarrollo policéntrico en la localidad de Monte Chingolo, Partido de Lanús, Provincia de Buenos Aires 2019-2021”. Él está radicado en la Universidad Nacional de Lanús, dentro del marco del Programa de Incentivo a los Docentes Investigadores del Ministerio de Educación de la Nación. Por tanto, seguidamente se avanzará en la presentación de los resultados acerca del examen de las condiciones para el desarrollo policéntrico en la localidad citada, a partir del examen sintético de, en este caso, y dado las condiciones de presentación del trabajo, una variable: la inversión pública. Entendida como condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de ciudades policéntricas, como así también del proceso de desarrollo urbano.

Para comenzar debemos precisar y definir el concepto de policentrismo. Para ello hemos tomado la definición de Gloersen (2005: 69) y la de Davoudi. Para el primero se trata de "una organización espacial de ciudades caracterizada por perfiles económicos urbanos diferentes, con una integración económica, institucional y de cooperación en políticas interurbanas", es decir es un proceso de urbanización, con conlleva una mirada integral, con la que se procura la superación de las desigualdades infraestructurales, de acceso a bienes y servicios, en un entramado de localidades como lo es la conformación de los municipios en la Provincia de Buenos Aires. Esta concepción se complementa con la convergencia a la desarrollada por Davoudi (2007: 66) para quien "el policentrismo se trata de una Región con tres o más ciudades que histórica y políticamente han sido independientes, sin jerarquía y con una proximidad entre ellas y que tienen un elevado grado de conexión y de complementariedad". En esta última definición refiere a los caracteres de interrelación espacial, tal como es posible aplicarlo al análisis de una probable conformación de una región convergente (en términos espaciales, políticos, económicos y culturales) entre las localidades, al interior de un Partido.

Como segundo punto, debemos precisar el concepto de desarrollo urbano para, como punto siguiente adentrarnos una específicamente en la investigación propiamente dicha.

En el caso del concepto de desarrollo urbano vale la pena resaltar que no existe en la literatura actual una definición unívoca del concepto, sino que a lo largo del tiempo fue tomando distintas acepciones cuyo contenido específico dependió de las épocas en que fueron realizadas las investigaciones o estudios correspondientes.

Es por ello por lo que en nuestra investigación tomaremos la definición del *Manual de Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elemento para la toma de Decisiones* (CEPAL; 2006). El concepto de Desarrollo Urbano, entonces, se lo emplea para referirse a 4 pilares sobre el que se sostiene:

- 1.- Territorio: donde existe un entorno natural y de recursos, pero también aportes creados por las personas para su realización personal y material.
- 2.- Población: que realiza un conjunto de actividades para subsistir y relacionarse
- 3.- Actividades. Desde las más simples a las más complejas.
- 4.- Gestión: El uso adecuado de los recursos y la convivencia mismas de la sociedad, requieren de niveles aceptables de gestión y de desarrollo de la institucionalidad y normativa, así como de un conjunto de políticas e instrumentos que permitan la gobernabilidad de un espacio urbano.

### **Historia y características de Monte Chingolo**

Con base en este marco, al considerar la localidad de Monte Chingolo, situada en el Partido de Lanús, segunda en población en el distrito con una cifra proyectada para 2010, según proyecciones del 2001, de 100.000 habitantes; se trata de una localidad que se ha conformado según las características históricas predominantes de las génesis de las ciudades de la Provincia de Buenos Aires. La matriz de desarrollo de estas ciudades, particularmente de las que conforman el actual Área Metropolitana de Buenos Aires, independientemente de los diversos gobiernos, siguen un proceso marcado por la decisiva inversión pública fundamentalmente a través de infraestructura tales como escuelas, Centros cívicos, tendido de vías férreas y estaciones ferroviarias de la localidad; en torno de la cual la inversión privada constituía luego el factor de impulso al desarrollo edilicio e infraestructural a través de inversiones inmobiliarias, el acceso a créditos del sector bancario para la construcción de viviendas, entre otros procesos. Sin embargo, la inversión y la radicación de servicios y de infraestructura y el consecuente desarrollo de un centro inicial, implicó necesariamente una valorización del suelo y de los bienes inmobiliarios en ese entorno. Por tanto, esto se ha constituido históricamente en uno de los factores que provoca la radicación de sectores de menores ingresos en áreas periféricas. La consecuencia ha devenido en una desigualdad de acceso a bienes y servicios, en suma, de la provocación de una desigualdad entre territorios vecinos y su impacto en las condiciones de vida de las poblaciones.

La inversión pública, tendencialmente, se focalizó en los centros urbanos de los Partidos en desmedro de otras áreas periféricas. La consecuencia ha sido la desigualdad en términos de inversión, promoviendo la fragmentación territorial y socioeconómica, como así también un menor desarrollo urbano (CEPAL; 2006), entre localidades de un mismo Partido. (Niembro 2020: 5). Este proceso, conformó un área central, con infraestructura y servicios y con una alta densidad poblacional. Al mismo tiempo en la gran mayoría de los Partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires, el Estado nacional hubo realizado inversiones en zonas periféricas, particularmente a través de la construcción de complejos habitacionales. Sin embargo y en la mayor extensión de los casos, las políticas habitacionales han seguido un planeamiento tecnocrático sin tomar en consideración las particularidades sociales y culturales de sus futuros usufructuarios, lo que no sólo agravó las condiciones mencionadas, sino que además provocó el

deterioro progresivo las finalidades procuradas inicialmente en el momento de la planificación. (Granero Realini: 2019: 13-34). En suma, cohesión en términos de desarrollo urbano integral se comprende como un proceso de minimización de las brechas entre las desigualdades territoriales y por ende socioeconómicas existentes y de homogeneización de las condiciones de acceso a bienes y servicios. En otros términos, la cohesión implicaría la interdependencia de subcentros que se desarrollen en paralelo, promoviendo la sinergia en materia de recursos y de procesos de desarrollo urbano integral. La inversión privada centrada en este estudio en el sector bancario se presenta como actores de fuerte implicancia histórica en los procesos de centralización y la constitución de territorios mono-céntricos. Todo ello sin considerar el creciente impacto en las grandes ciudades del capital inmobiliario transnacional, compitiendo por la apropiación del suelo urbano a partir de los procesos de la Globalización (Sassen: 2015). En efecto, esa tendencia no se encuentra de modo definitorio en el territorio del Partido de Lanús en la presente coyuntura. Sin embargo, son actores que disputan espacios y de modo creciente extienden sus inversiones hacia áreas cada vez más periféricas.

Así la investigación se ha propuesto examinar la variable mencionada como condiciones necesarias, no suficientes, para el desarrollo urbano integral, desde la promoción del policentrismo. Al entenderse como condición se presume con base en casos históricos colectados, que la inversión pública, es central a la hora de considerar ese desarrollo policéntrico.

### **Inversión Pública y Desarrollo Urbano en Monte Chingolo**

El primer punto para destacar es la centralidad que adquiere el Estado en materia de intervención, que incide en el policentrismo, a través de políticas de ordenamiento territorial. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires se rige a través del Decreto Ley Nro. 8912/77 para el ordenamiento territorial y uso del suelo de Argentina. Allí se establecen políticas de ordenamiento que se centran en la especificación del espacio rural y urbano en los límites de un Partido, el uso, el equipamiento y la subdivisión del suelo, tendientes a establecer patrones de desarrollo integral. Sin embargo, es dable verificar que la mayoría de los municipios de la Provincia de Buenos Aires ha promovido deficitariamente este desarrollo y ordenamiento prefijado por la norma de regulación vigente en la materia, tal como señala Garay (Garay: 2017). De modo general, los instrumentos jurídicos que permiten una readecuación del suelo a las necesidades productivas y de desarrollo económico prefijadas en ese contexto no se han aplicado ya que se han subsumido sus regulaciones en decisiones centradas en procesos de hecho por parte de gran parte de la burocracia estatal local. Más aún, la concepción de ordenamiento territorial y el papel del Estado con sus capacidades soberanas sobre el territorio y su regulación, ha dado paso hacia fines de los ochenta y en lo sucesivo hasta el 2007 en Argentina (con la implementación del PET, Plan Estratégico Territorial) a una tendencia altamente desreguladora en materia de ordenamiento urbano, donde priman esta discrecionalidad de los ejecutivos locales y la emergencia de criterios de ordenamiento vía mercado, es decir con la inversión privada como principal factor del ordenamiento y desarrollo territorial. (Lungo:2015, 5-10). Por tanto, la administración pública provincial y su estructura dispuesta a políticas de ordenamiento territorial ha tenido en la Provincia de Buenos Aires escasos avances en materia de ordenamiento territorial. En estos procesos la asistencia técnica da lugar a los períodos mencionados de repliegue de la política estatal de ordenamiento territorial y el pasaje a una conformación signada por las relaciones mercantiles de producción del espacio urbano. En ese marco desde las tendencias desreguladoras se han promovido en la provincia de

Buenos Aires, al mismo tiempo que a nivel global en las grandes ciudades, procesos de gentrificación; es decir una tendencia centrífuga de migración de áreas periféricas al centro, procurando un acceso a bienes y servicios y mejores condiciones de existencia.

En los municipios más pequeños y medianos del Área Metropolitana de Buenos Aires, esta condición deficitaria respecto del ordenamiento territorial ha sido marcante a través de la escasa aplicación del sector público en esta materia. Como afirman Ríos y Rocca (Ríos y otros: 20017, 19-22) si bien los estudios impiden establecer la relación existente entre cantidad de población, escasa inversión pública en el desarrollo local, débil capacidad financiera y limitaciones en el gasto respecto del ordenamiento territorial, la tendencia parece seguir esa correlación. Por el contrario, la disponibilidad de recursos, la implementación de políticas con la consecuente inversión dirigida a la promoción de un desarrollo integral del territorio es fuente de atracción de la inversión privada, generando un marco de situación preponderante para el desarrollo policéntrico.

En el caso de Lanús, la inversión pública y las políticas de ordenamiento territorial tendientes a producir un desarrollo integral urbano desde las concepciones del propio desarrollo policéntrico, han sido escasas y fuertemente contradictorias. Se trata del municipio más densamente poblado de Argentina (INDEC: 2010) y al mismo tiempo uno de los más industrializados y donde los procesos de desarticulación del sector secundario local, a partir de 1976 y hasta 2005, ha promovido una extensa red de cooperativas productivas de pequeñas y medianas empresas. Coexiste la producción con una alta urbanización y densidad poblacional. Características de conformación objetiva que son indicadores de una escasa inversión pública en el desarrollo productivo integral y de ordenamiento territorial en general. Se trata de un territorio altamente fragmentado entre el nivel central y el periférico y desarticulado territorialmente entre las localidades circundantes al centro del Partido. Monte Chingolo, ha sido objeto de escasas políticas de inversión pública que han promovido a lo largo de su historia hasta la actualidad, una conformación territorial que, de acuerdo con lo relevado en la investigación, presenta las siguientes características. Por un lado, la centralización de las actividades barriales promovidas en gran medida por el déficit infraestructural de desarrollo del territorio. Sin embargo, presenta una fragmentación en la localidad, de cinco zonas con características urbanas y espaciales altamente diferenciadas. Si bien no existen grandes problemas de conectividad, debido al gran número de líneas de transporte público que atraviesan la localidad, se verifica la inexistencia de una red de tránsito pesado y al mismo tiempo de la inexistencia de un centro de transbordo que pueda organizar la conectividad vinculando esas líneas en un núcleo convergente. En materia habitacional predomina una conformación urbana residencial pero coexistente con problemas como urbanización informal, que implica condiciones deficitarias de acceso a tierra y vivienda. Los servicios denominados esenciales se encuentran con amplia cobertura en la localidad, pero también se verifican situaciones de no accesibilidad a infraestructura básica y servicios. Las condiciones ligadas a la inversión pública en la localidad presentan estos déficits, que impiden un ordenamiento y un desarrollo policéntrico conforme a las tendencias expresadas en este apartado.

## **Conclusiones**

Durante la década de los 90, se frenó y rechazó la discusión de un crecimiento basado en la planificación desde el Estado, dejando librado el desarrollo de los tejidos urbanos al ámbito privado. Ello generó en las distintas ciudades y municipios de la Argentina, desequilibrios ambientales y sociales, con un bajo desarrollo urbano y una alta dispersión del centro a la periferia.

La ausencia del Estado marco la ampliación de las desigualdades sociales y la exclusión de la población de bajos recursos, priorizando distintos hábitos de consumo, la especulación respecto del suelo y como consecuencia de ello, una baja en el desarrollo urbano conseguido décadas antes. Si bien, con la asunción de Néstor Kirchner y posteriormente con las políticas de Cristina Fernández, se pudo revertir, en parte, la situación antes mencionada, es importante en este punto afirmar la extrema pertinencia y actualidad del debate acerca del desarrollo policéntrico.

Desde un proceso histórico que ha fragmentado los territorios y donde el impacto de la conformación urbana desde principios desreguladores y atomizadores del territorio en nuestro país como se ha descripto, ha promovido procesos altamente regresivos y de desigualdades en el acceso a bienes y servicios. Para ello promover políticas de desarrollo urbano integral que garanticen una conformación de regiones urbanas intra e intermunicipales con localidades próximas se torna en un camino posible de conformación de procesos de desarrollo urbano desde lo local hacia lo nacional. La conformación de esas redes de localidades que se relacionan complementariamente y conformando una sinergia entre procesos de desarrollo económico financiero y sociocultural de las sociedades locales se constituyen prioritariamente a partir de las propias representaciones del territorio que posean sus habitantes. El desarrollo policéntrico, por tanto, tiende a promover la minimización de las desigualdades entre ciudadanos habitantes de un mismo Partido de diferentes localidades.

Otro de los puntos que deben tomarse en cuenta tiene que ver con los modelos de desarrollo que el Estado y la sociedad han aceptado poner en ejecución con el propósito de establecer un marco referencial básico de las actividades económicas, sociales y políticas que las personas han aceptado llevar a cabo para satisfacer sus necesidades como así también resulta deseable que el Estado también vaya modificando los marcos institucionales, normativos y políticos para adecuar sus acciones a las expectativas de la sociedad.

En este contexto, el Estado está llamado a jugar un papel trascendental. Puede hacerlo en forma activa mediante la ejecución de obras y políticas públicas orientadas a la implementación de modalidad de desarrollo sustentable, o puede hacerlo en forma pasiva, esto es, no interviniendo sobre las dinámicas del mercado en la relación básica de oferentes y demandantes de bienes y servicios.

En el caso investigado creemos que cualquier iniciativa vinculada a la inversión directa del Estado, es necesario promover políticas de ordenamiento territorial que establezcan marcos de control y regulaciones de procesos del uso y equipamiento del suelo, para evitar como ocurre en Monte Chingolo la coexistencia de zonas residenciales e industriales con afectación del medio ambiente. Asimismo, para el caso de la inversión pública realizada por el municipio en la localidad de Monte Chingolo, desde el año 2016 ha permitido la construcción del Parque lineal, trazado en terrenos ocupados por el antiguo cuadro de estación y zonas circundantes. Aún es muy breve el lapso entre la construcción de dicha obra y los tiempos de la evaluación de impacto, como para comenzar a analizar la repercusión de esa inversión en otras áreas (desarrollo comercial, crecimiento del consumo local, inversión privada asociada, entre otras).

Sin lugar a duda, los procesos de promoción de políticas de desarrollo policéntrico y urbano son mucho más extensos que los rasgos centrales presentados en este texto. Sin embargo, es de destacar que desde las reflexiones desarrolladas, puede pensarse en un avance significativo de las posibilidades de desarrollo policéntrico cuando puedan incorporarse como dimensiones constitutivas las desarrolladas. Las políticas dirigidas a promoverlos necesariamente contemplarían: el análisis de la inversión pública y el desarrollo del ordenamiento territorial, la planificación de acceso a servicios bancarios

pensada territorialmente y las representaciones sociales de los sujetos que habitan el territorio desde considerarlo como espacio físico, simbólico y cultural, económico y político. Al no existir las recetas, el camino será el de la multiplicación de análisis similares, para consolidar propuestas en el largo plazo que puedan contribuir a la conformación de territorios más inclusivos y sociedades más igualitarias.

## Bibliografía

- CEPAL (2006). “Desarrollo Urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones”; Series Recursos Naturales e Infraestructura; Santiago de Chile.
- Davoudi, S. (2007) Polycentricity: Panacea or pipedream?. En: CATTAN, N. (editor). Cities and networks in Europe: a critical approach of polycentrism. Southport: John Libbey Eurotext, p. 65-73. En: [https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=CxkLBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA65&ots=Cp8Dfg5Pus&sig=bgpXxBOij3aroC\\_XvcSiMHofE8A&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=CxkLBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA65&ots=Cp8Dfg5Pus&sig=bgpXxBOij3aroC_XvcSiMHofE8A&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) (fecha de consulta 18/3/2020)
- FIEL (2020) “Inclusión Financiera en Argentina: Diagnóstico y propuesta de política”, Informe, Buenos Aires, FIEL.
- Gloersen, E. (2005) Faut-il des visions spatiales pour construire une Europe polycentrique? Territoires 2030 Analyses et débats (DATAR), 2005, p. 65-88. En: [https://scholar.google.com/scholar\\_lookup?title=Une+r%C3%A9flexion+sur+la+construction+du+p+olycentrisme+en+Europe:+apports+et+limites+du+rapport+Potentials+for+polycentric+development+in+Europe&author=CARRI%C3%88RE+J.P&publication\\_year=2005&journal=Territoires+2030+Analyses+et+d%C3%A9bats+\(DATAR\)&pages=47-64](https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Une+r%C3%A9flexion+sur+la+construction+du+p+olycentrisme+en+Europe:+apports+et+limites+du+rapport+Potentials+for+polycentric+development+in+Europe&author=CARRI%C3%88RE+J.P&publication_year=2005&journal=Territoires+2030+Analyses+et+d%C3%A9bats+(DATAR)&pages=47-64) (consultado 20/03/2020)
- Garroccho, Carlos y otro (2009), “Delimitación del centro tradicional de comercio y servicios del Área Metropolitana de Toluca”, Papeles de Población, México.
- Garay, Alfredo (2007). El resultado de los 90 en términos de desarrollo del hábitat popular fue catastrófico, en Informe Digital Metropolitano N° 34, enero de 2007. Buenos Aires: Fundación Metropolitana.
- Granero Realini G. (2019) La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda, Buenos Aires, CIPECC.
- INDEC (2010) Encuesta Permanente de Hogares, Buenos Aires.
- Lungo, M. (2005) Globalización, grandes proyectos y gestión urbana, Revista Urbana, Vol. 11 Nro. 8, Santiago, Chile.
- Niembro, A. (2020) Las disparidades entre los sistemas regionales de innovación en Argentina durante el periodo 2003-2013 En revista: Economía, Sociedad y Territorio, núm. 62, 2020, 781-816.DOI: <http://dx.doi.org/10.22136/est20201381> (Consultado el 13/03/2020)
- Poggiese, H. (2018) Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos, Buenos Aires, CLACSO.
- Rivera, M. Yserte, R y Águila M. (2010): “Cambios territoriales en la Comunidad de Madrid: policentrismo y dispersión”. En Revista EURE Vol. 36, N° 107, abril de 2010, Santiago, Chile.
- Rios, Licia y Rocca, María J. (2007): Desarrollo Local y su Relación con el Ordenamiento Territorial. Actas de “IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial”. CIFOT-UNCUYO, Mendoza.
- Rojas Quezada, C. Muñoz Olivera, I y García López, M (2009): “Estructura urbana y policentrismo en el Área Metropolitana de Concepción”. En Revista EURE Vol 35, N° 105, agosto 2009, Santiago, Chile
- República Argentina (2011) Plan Estratégico Territorial, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Ronconi, L. Casazza, J- Paavo Monkkonen, E. (2011); “Análisis de las Características del Funcionamiento del Mercado de Suelo en Tres Ciudades de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario”, Buenos Aires, Documento de Trabajo N°9 del CIAS.
- Sassen, S (2015) Expulsiones Brutalidad y complejidad en la economía global, Buenos Aires, Ed. Katz.
- Trotta, M.; Barbosa, S. y otros (2020) “Informe de avance: Convocatoria Amílcar Herrera 2019, Universidad Nacional de Lanús: Explorando las condiciones de desarrollo urbano integral en la localidad de Monte Chingolo 2019-2021”, Lanús
- UNLP (2018) Políticas locales de ordenamiento territorial en Latinoamérica: Evaluación y Perspectivas de Cambio en Municipios Pequeños y Medianos de México y Argentina a Inicios del Siglo XXI, La Plata, UNLP.



## **SECCIÓN VI.**

### **El Estado, el Gobierno y la Administración Pública**



# La estabilidad de los gabinetes en la Argentina (1862-1930)

Juan Abal Medina  
María Laura Eberhardt  
Andrea Ariza

## Introducción

Este artículo se propone relevar y analizar la composición y estabilidad de los gabinetes de ministros de los titulares del Ejecutivo Nacional argentino desde 1862 hasta 1930. Esto es, desde el inicio del gobierno constitucional de Bartolomé Mitre hasta el primer golpe militar del país, que derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen.

El recorte temporal del trabajo se divide en dos tramos. El primero, va de 1862 a 1898, período en el que tanto la cantidad (cinco) como los ramos de los ministerios (Del Interior; Relaciones Exteriores; Justicia, Culto e Instrucción Pública; Guerra y Marina; y Hacienda) estaban determinados por la Constitución de 1853/60. El segundo tramo se inicia con la reforma constitucional de 1898, a partir de la cual se elevó el número fijo de ministerios (a ocho), pero se omitió determinar sus áreas, las que quedarían a cargo de la ley correspondiente. Este segundo tramo termina con la primera interrupción militar al orden constitucional establecido.

El objetivo inicial perseguido es descriptivo y consiste en dar cuenta de qué ministros fueron designados por qué presidentes al frente de qué carteras y por cuánto tiempo. Para ello se relevará el modo en que se conformaron y modificaron los gabinetes nacionales en las sucesivas presidencias. La estrategia de análisis incluye la triangulación de técnicas y datos cuantitativos y cualitativos. La fuente principal de información son los Libros de Actas de Juramentos de los Miembros del Gobierno de la Nación Argentina pertenecientes a la Escribanía General del Gobierno de la Nación<sup>1</sup>, la que será acompañada con bibliografía académica multidisciplinaria sobre la época.

Esta aproximación descriptiva de la conformación de los gabinetes en las primeras presidencias del país aportará una base de datos completa y sistemática que permitirá avanzar en estudios más específicos respecto de, por ejemplo, la extracción social y la trayectoria política de los ministros nacionales en cada mandato, las variaciones en cada cartera durante cada período, la rotación bidireccional entre los puestos ministeriales y el cargo de presidente, entre muchos otros aspectos hasta el momento poco explorados en la etapa inicial del Estado Nación argentino.

Un segundo objetivo, que constituye el aspecto más sustantivo de este trabajo, se orienta al estudio del grado de estabilidad/inestabilidad de los gabinetes por presidencia. Para ello, presentamos un Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG) destinado a medir la rotación registrada en la conformación de los gabinetes ministeriales por cada titular del

---

<sup>1</sup> Parte de la información contenida en estas actas fue utilizada y publicada por uno de los autores de este artículo en el análisis de los gobiernos y gobernantes argentinos (Abal Medina, 2019).

Ejecutivo. Este dato será luego interpretado a la luz del contexto político, social y económico del momento.

Finalmente, a partir de los datos obtenidos de la aplicación del índice, formularemos algunas hipótesis orientadas a dar cuenta de los principales comportamientos ministeriales observados en cada gobierno, tomando en cuenta el contexto histórico en el que se desarrollaron, momentos en que las guerras civiles, la extensión de la frontera frente al indio, los enfrentamientos por cuestiones limítrofes y las crisis políticas y económicas mundiales se convierten en factores centrales en este análisis.

### **Estabilidad e inestabilidad de los gabinetes ministeriales: el Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG)<sup>2</sup>**

El grado de estabilidad en los gabinetes ministeriales, si bien ha sido considerado como una de las dimensiones importantes del fenómeno en estudio, no despertó, hasta ahora, una firme atención analítica. Probablemente, una de las causas de tal insuficiencia es que, a partir de las sucesivas reformas constitucionales y normativas registradas desde los comienzos del Estado argentino, la modificación en el número y las ramas de los ministerios, los cambios en la duración de los periodos presidenciales, así como la repetición de personas como titulares de una o de varias carteras bajo la misma presidencia, complejizó al extremo la obtención de datos empíricos precisos así como su interpretación y análisis comparado.

Para avanzar en esta dirección, hemos construido una herramienta destinada a medir de un modo preciso el grado de estabilidad/inestabilidad de los gabinetes: el aquí llamado Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG). Se trata de un indicador del grado de rotación de los ministros bajo el mandato de un mismo presidente.

Antes de explicar brevemente el modo en que se construye dicho índice, es importante definir qué entendemos por uno de sus principales términos, que es el de gestión ministerial. Con el mismo, queremos dar cuenta del mandato de una persona (ministro) en tanto titular de un ministerio determinado, cuya duración se extiende desde el momento de su incorporación como tal en las actas, hasta que dicho cargo es ocupado por otro funcionario (según conste en el mismo registro).

Si igual persona, una vez que ha dejado el cargo en una cartera, es luego designada como titular del mismo ministerio al que dimitió o bajo algún otro de igual o diferente presidencia, inicia una nueva gestión ministerial. Si la misma persona continúa designada al frente de un mismo ministerio tras haber finalizado el correspondiente mandato presidencial (por golpe de Estado o por cumplimiento del periodo), inicia una nueva gestión ministerial bajo el/la nuevo/a presidente/a, contada desde el momento de su aparición en las Actas o, si ello no ocurriera, desde la aparición del nuevo primer mandatario.

Esto último ocurre igualmente en caso de salida anticipada de un presidente (por muerte, renuncia, etc.), cuando este es reemplazado para completar el periodo por quien corresponde según la línea sucesoria. En caso de registrarse la continuidad de algún ministro en su misma cartera también se inicia una nueva gestión ministerial, contada a partir de la fecha de asunción del sucesor presidencial. Es decir, la gestión ministerial

---

<sup>2</sup> En razón de adecuarnos a los límites de extensión permitidos, se ha omitido intencionalmente la incorporación del amplio estado de la cuestión relevado al momento de formularse esta ponencia. Sin embargo, el mismo puede ser consultado en nuestra publicación previa: Abal Medina, J. M., Eberhardt, M. L. y Ariza, A. (2020). “Midiendo la estabilidad ministerial en los inicios del Estado argentino (1862-1898)”, *Revista Temas Sociológicos*, N°26, pp. 289-327, <https://doi.org/10.29344/07196458.26.2433>.

será siempre dentro del mandato del mismo titular del ejecutivo. Formalmente diremos la gestión de A en el ministerio B durante el mandato de C.

Ahora bien, el mencionado Índice de Estabilidad del Gabinete se construye, en primer lugar, a partir de la sumatoria de la cantidad total de Gestiones Ministeriales ( $\Sigma GM$ ) registradas bajo un mismo gobernante. Esta sumatoria se divide luego por la cantidad de ministerios (carteras) establecidos en la normativa correspondiente: la Restricción Legal de Ministerios (RLM). El resultado (Y), que expresa en promedio la cantidad de ministros por cartera durante esos años, es luego dividido por la raíz cuadrada del tiempo de duración del gobernante ( $\sqrt{T}$ ). La duración del gobernante, expresada con la letra T, se obtiene dividiendo la cantidad total de días que estuvo una misma persona como titular del ejecutivo por 365.25 (extensión de un año expresada en días).

La fórmula resultante del IEG se expresa, de la siguiente forma:

$$IEG = (\Sigma GM / RLM) / \sqrt{T^3}$$

## **Ministerios y ministros en la Constitución Nacional de 1853 y la reforma de 1898**

### *La Constitución de 1853*

Argentina es un país cuyo régimen de gobierno es democrático y su sistema político es presidencial. Su primera constitución nacional fue aprobada en el año 1853 y reformada en varias ocasiones, la última de ellas en 1994. Respecto de la conformación del gobierno, el artículo 71 de aquella primera Ley Fundamental señalaba que: “el Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de ‘Presidente de la Confederación Argentina’” (Congreso General Constituyente, 2015).

Dicha norma reconoce como una de las numerosas atribuciones del Presidente la de nombrar y remover a los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y los demás empleados de la administración cuyo nombramiento no estuviera reglado de otra manera en su articulado (art. 83, inc.10).

En lo que, a la composición del gabinete, el artículo 84 de la Constitución de 1853 establece la designación de cinco ministros secretarios, a quienes pone a cargo del despacho de los negocios de la confederación. Estos son: del Interior; de Relaciones Exteriores; de Hacienda; de Justicia, Culto e Instrucción Pública; y de Guerra y Marina.

### *La reforma constitucional de 1898*

Tras las reformas constitucionales de 1860 y de 1866, la del 15 de marzo de 1898 fue la primera modificación al texto constitucional argentino de 1853 que incorporó un cambio en el número de ministerios del Ejecutivo, el que hasta ese momento había sido fijado en cinco por la Ley Fundamental. La necesidad de acrecentar la estructura del Estado fue resultado de los requerimientos propios del desarrollo económico y social evidenciado hacia fines del siglo XIX.

El nuevo artículo 87 quedó redactado, a manos de la Convención Nacional de 1897, del siguiente modo: “Ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros” (Convención Nacional, 2015:179). En esta nueva versión, ya no se estipulan los nombres o materias de cada ministerio (a diferencia de la Constitución de 1853), sino que dicha facultad queda ahora en manos del congreso, el que debe expedirse sobre el asunto a través de la formulación de la ley correspondiente.

---

<sup>3</sup> Ver al final el anexo metodológico para la fundamentación del IEG

## **El primer tramo: 1862-1898**

Acorde con lo estipulado por la Constitución Nacional Argentina de 1853, desde la presidencia de Bartolomé Mitre (1862-1868) hasta la presidencia de José Evaristo Uriburu (1892-1898), el gabinete se compuso de cinco departamentos de estado o ministerios: del Interior; de Relaciones Exteriores; de Justicia, Culto e Instrucción Pública; de Guerra y Marina; y de Hacienda.

En este primer tramo, hubo 28 ministros de Hacienda, 25 ministros del Interior; 25 ministros de Relaciones Exteriores; 25 ministros de Justicia, Culto e Instrucción Pública; y 19 ministros de Guerra y Marina.

Cabe destacar que, a lo largo de todo este periodo de 36 años de duración, hubo ciertos personajes que ocuparon varias veces el mismo ministerio o que formaron parte del gabinete de distintos presidentes. Por ejemplo, Santiago Cortínez quien fue ministro de Hacienda en la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874), en la de Nicolás Avellaneda (1874-1880) y en la de Julio Argentino Roca (1880-1886).

### **Composición de los gabinetes por periodo presidencial**

#### *Bartolomé Mitre (1862-1868)*

Durante la presidencia de Bartolomé Mitre, el gabinete tuvo 10 ministros y 12 gestiones ministeriales en los seis años que duró el gobierno. En total hubo siete cambios de gabinete. El ministerio del Interior tuvo un solo ocupante por la totalidad del mandato: Guillermo Rawson. En Relaciones Exteriores, y en Culto, Justicia e Instrucción Pública, hubo un cambio breve de ministros: Marcelino Ugarte reemplazó a Rufino de Elizalde y José Uriburu a Eduardo Costa. No obstante, rápidamente retornaron a su antiguo cargo los dos ministros iniciales. Por su parte, en el departamento de Guerra y Marina, el cargo de ministro fue ocupado durante casi todo el periodo por Juan Andrés Gelly y Obes, siendo reemplazado en los últimos meses por Wenceslao Paunero. Finalmente, el departamento de Hacienda registró el mayor número de cambios: tres personas ocuparon el cargo de ministro a lo largo del periodo: Dalmacio Vélez Sarsfield, Lucas González y Cristóbal Aguirre.

De esta manera, con 12 gestiones ministeriales a lo largo de los seis años de gobierno, nuestro índice alcanza un valor de 0.98. Parte de esta cifra, que incluye el retorno de ministros a su cartera inicial luego de una breve salida, puede explicarse en virtud del momento en el que el presidente Mitre delegó en su vicepresidente, Marcos Paz, la conducción del poder ejecutivo para comandar el ejército de la Triple Alianza (Brasil, Uruguay y Argentina) en la llamada “guerra del Paraguay” (Sáenz Quesada, 2001:362). En sus seis meses de gobierno, el presidente interino reemplazó a los titulares de Relaciones Exteriores, y de Justicia, Culto e Instrucción Pública. No obstante, tras su muerte y el obligado regreso de Mitre a la presidencia, retornaron a sus antiguos cargos los ministros iniciales.

#### *Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874)*

Bajo la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento hubo un total de 11 ministros en seis años, con lo que el valor del IGM es de 0.90. En cuatro de los cinco departamentos de estado se registraron cambios de nombres. El ministro de Guerra y Marina, Martín de Gainza, fue el único miembro del gabinete que acompañó a Sarmiento durante todo su mandato. El primer departamento que cambió de titular (pero lo hizo solo una vez) fue el de Relaciones Exteriores: Carlos Tejedor reemplazó a Mariano Varela. A los pocos meses, el departamento de Hacienda sufrió la primera de sus tres modificaciones: Cristóbal Aguirre sucedió a Benjamín Gorostiaga, este fue luego reemplazado por Luis Lorenzo Domínguez, y finalmente asumió el cargo

Santiago Cortinez. El departamento del Interior, y el de Justicia, Culto e Instrucción Pública, afrontaron una única modificación cada uno. En el primero, Dalmacio Vélez Sarsfield fue reemplazado por Uladislao Frías, y en el segundo, Nicolás Avellaneda fue sucedido por Juan Crisóstomo Albarracín.

*Nicolás Avellaneda (1874-1880)*

Durante los seis años en que Nicolás Avellaneda dirigió los destinos de este país se produjeron cambios en los cinco departamentos de estado. Guerra y Marina fue el que menos modificaciones sufrió, ya que solo hubo dos cambios. En Justicia, Culto e Instrucción Pública existieron tres modificaciones y en los departamentos del Interior, de Relaciones Exteriores, y de Hacienda, se registraron cuatro cambios de nombres.

En este periodo hubo 20 ministros y 22 nombramientos en total. Santiago Cortinez ocupó el ministerio de Hacienda en dos oportunidades (al principio y al final del mandato de Avellaneda). Asimismo, Lucas González fue primero ministro de Hacienda y luego de Relaciones Exteriores.

El departamento del Interior fue ocupado por Simón de Iriondo, Saturnino Laspiur Héctor Álvarez, Domingo Faustino Sarmiento y Benjamín Zorrilla. En tanto que Relaciones Exteriores tuvo como ministros a: Pedro Pardo, Bernardo de Irigoyen, Rufino de Elizalde, Manuel Montes de Oca y Lucas González. En Justicia, Culto e Instrucción Pública ocuparon la titularidad los siguientes nombres: Onésimo Leguizamón, José María Gutiérrez, Bonifacio Lastra y Miguel Goyena. En Guerra y Marina estuvieron Adolfo Alsina, Julio Argentino Roca y Carlos Pellegrini, mientras que en Hacienda fueron nombrados: Santiago Cortinez, Lucas González, Norberto de la Riestra, Victorino de la Plaza y nuevamente Santiago Cortinez.

En este periodo, con 22 gestiones ministeriales el IEG se eleva a 1,80, prácticamente duplicando el valor alcanzado por cada una de las dos presidencias anteriores.

*Julio Argentino Roca (1880-1886)*

Julio Argentino Roca tomó juramento a 13 ministros: tres ministros en el departamento del Interior: Antonio del Viso, Benjamín Paz e Isaac Olavarría; tres en Relaciones Exteriores: Bernardo de Irigoyen, Victorino de la Plaza y Francisco Ortiz; tres en Hacienda: Santiago Cortinez, Juan José Romero y Wenceslao Pacheco; dos en Culto, Justicia e Instrucción Pública: Manuel Pizarro y Eduardo Wilde; y otros dos en Guerra y Marina: Benjamín Victorica y Carlos Pellegrini. Todos los departamentos sufrieron cambios de conducción durante el gobierno de Roca. Con 13 gestiones ministeriales a lo largo de seis años de mandato, la estabilidad del gabinete de Roca aumenta en comparación con su antecesor, acercándose a la de las dos primeras presidencias: 1,06.

*Miguel Juárez Celman (1886-1890)*

En los casi cuatro años que duró el gobierno de Miguel Juárez Celman hubo 17 gestiones ministeriales. El departamento de Hacienda tuvo cinco nombramientos: Wenceslao Pacheco, Rufino Varela, Wenceslao Pacheco, Francisco Uriburu y Juan Agustín García. Uno de sus ministros, Wenceslao Pacheco, asumió dos veces, ya que en el medio fue designado ministro del Interior. Otro caso de rotación interna fue el de un ministro de Relaciones Exteriores, Norberto Quirno Costa, que luego fue trasladado al ministerio del Interior. En esta última cartera hubo cuatro nombramientos: Eduardo Wilde, Wenceslao Pacheco, Norberto Quirno Costa y Salustiano Zavalía, mientras que en Relaciones Exteriores se produjeron tres designaciones: Norberto Quirno Costa, Estanislao Zeballos y Roque Sáenz Peña. El departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública también fue dirigido por tres personas: Filemón Posse, Amancio

Alcorta y José Mariano Astigueta. Finalmente, Guerra y Marina estuvo liderado por dos funcionarios diferentes: Eduardo Racedo y Nicolás Levalle.

Aunque puede argumentarse que el número de gestiones ministeriales, 17, no parece muy discordante con las presidencias anteriores, es preciso hacer notar que las mismas se dieron en menos de cuatro años, ya que Juárez Celman debió renunciar tras la llamada Revolución del Parque liderada por Alem en 1890. Con su salida anticipada del cargo, el valor de su IEG se incrementa, alcanzando el número 1,74, el segundo más alto hasta ahora detrás de Avellaneda.

*Carlos Pellegrini (1890-1892)*

Durante los dos años en los que Carlos Pellegrini se desempeñó como presidente en reemplazo de su renunciante compañero de fórmula, Juárez Celman, se contabilizaron 10 ministros. Al frente del departamento del Interior hubo dos titulares: Julio Argentino Roca y José Vicente Zapata, al igual que en Hacienda: Vicente Fidel López y Emilio Hansen, y que en Relaciones Exteriores: Eduardo Costa y Estanislao Zeballos. Justicia, Culto e Instrucción Pública tuvo tres ministros: José María Gutiérrez, Juan Carballido y Juan Balestra. El único ministerio que no registró cambios en este breve periodo fue el de Guerra y Marina, que sostuvo como ministro a Nicolás Levalle.

Si bien la cantidad de gestiones ministeriales no fue muy elevada en esta etapa (10 en total), sus poco más de dos años de duración en el mando conducen a un IEG más bien alto, de 1,35.

*Luis Sáenz Peña (1892-1895)*

A lo largo de la presidencia de Luis Sáenz Peña hubo un total de 27 nombramientos de ministros. Cuatro de estos funcionarios fueron designados en más de una oportunidad. En el departamento del Interior, se registraron seis ministros: Manuel Quintana, Wenceslao Escalante, Miguel Cané, Lucio Vicente López, Manuel Quintana y Eduardo Costa; al igual que en Relaciones Exteriores: Tomas Anchorena, Miguel Cané, Norberto Quirno Costa, Valentín Virasoro, Eduardo Costa y Amancio Alcorta; y que en Justicia, Culto e Instrucción Pública: Calixto de la Torre, Amancio Alcorta, Francisco Lucio García, Enrique Quintana, Eduardo Costa y José Vicente Zapata. Guerra y Marina contó con cinco titulares: Benjamín Victorica, Joaquín Viejobueno, Aristóbulo del Valle, Luis María Campos y Eudoro Balsa, mientras que en Hacienda fueron designados cuatro ministros: Juan José Romero, Marco Avellaneda, Mariano Demaría y José Antonio Terry.

En 1895, Luis Sáenz Peña renunció a la presidencia “fatigado por la lucha continua” (Sáenz Quesada, 2001:418). Con 27 gestiones ministeriales en algo más de dos años de mandato, el periodo presidencial de este presidente es por lejos el más inestable hasta el momento. No solo tuvo el mayor número de designaciones, sino que lo combinó con uno de los gobiernos de menor duración. Esto se observa claramente en el valor del IEG, que llega a 3,56, más que duplicando a la mayoría de sus antecesores. Su extremadamente alta inestabilidad ministerial da cuenta de las dificultades de gestión y de la debilidad política del presidente, la que finalmente derivó en su renuncia.

*José Evaristo Uriburu (1895-1898)*

José Evaristo Uriburu se desempeñó como presidente durante casi cuatro años, en reemplazo de su compañero de fórmula, Luis Sáenz Peña. En ese tiempo tomó juramento a 10 ministros. Uno de ellos, Amancio Alcorta, continuó bajo este nuevo mandato su función previa al frente de Relaciones Exteriores: tras haber sido designado por el presidente saliente unos días antes de su renuncia volvió a jurar en el cargo bajo el gobierno de Uriburu. Este departamento fue el único que no tuvo cambios durante el período. En el departamento del Interior ejercieron dos ministros: Benjamín Zorrilla y Norberto Quirno Costa; al igual que en Justicia, Culto e Instrucción Pública: Antonio



Bermejo y Luís Belaustegui; y que en Hacienda: Juan José Romero y Wenceslao Escalante. El ministerio con más cambios de dirigentes fue el de Guerra y Marina, ya que tres funcionarios estuvieron al frente de esta cartera: Eudoro Balsa, Guillermo Villanueva y Nicolás Levalle.

Sus 10 gestiones ministeriales en poco menos de cuatro años de mandato, dan como resultado un IEG de 1,04, lo que muestra una estabilidad cercana a los valores alcanzados por Mitre, Sarmiento y, principalmente, Roca.

### **El tramo 1898-1930.**

Esta etapa se inicia con la reforma constitucional de 1898, realizada bajo la presidencia de José Evaristo Uriburu (sucedido en el cargo ese mismo año por Julio Argentino Roca), y finaliza con el primer golpe de Estado de la historia argentina en 1930. En este período, la Constitución eleva el número de ministerios de cinco (1862-1898) a ocho, y delega la definición de sus ramos a la ley correspondiente.

Los ocho ministerios existentes en este periodo fueron: del Interior; Relaciones Exteriores y Culto; Justicia e Instrucción Pública; Guerra; Marina; Hacienda; Agricultura; y Obras Públicas. En comparación con el tramo 1862-1898, se modificó el ministerio de Relaciones Exteriores, ahora denominado Relaciones Exteriores y Culto. Como consecuencia de este cambio, el hasta entonces ministerio de Culto, Justicia e Instrucción Pública fue renombrado como Justicia e Instrucción Pública. El departamento de Guerra y Marina sufrió una división. De esta manera, se dio lugar al ministerio de Guerra, por un lado, y al de Marina, por el otro. Sumado a estas modificaciones se crearon dos ministerios: el de Agricultura y el de Obras Públicas.

### **Composición de los gabinetes por periodo presidencial**

#### *Julio Argentino Roca (1898-1904)*

El primer presidente que experimentó este cambio de ministerios fue Julio Argentino Roca. Durante su segundo mandato, de seis años de duración, Roca nombró a 20 ministros. Dos fueron para el departamento del Interior: Felipe Yofre y Joaquín Víctor González. Tres ministros juraron en el departamento de Relaciones Exteriores y Culto: Amancio Alcorta, Luís María Drago y José Antonio Terry. En el departamento de Justicia e Instrucción Pública asumieron tres personas: Osvaldo Magnasco, Juan Eugenio Serú y Juan Ramón Fernández. Guerra tuvo dos titulares: Luís María Campos y Pablo Riccheri; al igual que Marina: Martín Rivadavia y Onofre Betbeder.

El ministerio de Hacienda sufrió dos alteraciones: José María Rosa fue reemplazado por Enrique Berduc, sustituido luego por Marco Avellaneda. Agricultura resultó ser el ministerio con más cambios de nombres: Emilio Frers fue relevado por Martín García Merou, reemplazado luego por Ezequiel Ramos Mejía, quien, tras escasos cuatro meses al mando, fue desbancado por Wenceslao Escalante. Obras Públicas fue el único departamento que no registró modificaciones durante este mandato: Emilio Civit fue el único ministro a cargo.

El valor del IEG en este periodo es de 1,02 y se ubica entre los más estables. Ello se explica en parte por la larga duración de su gobierno, seis años, ya que siete de sus ocho ministerios experimentaron cambios de nombres.

#### *Manuel Quintana (1904-1906)*

La breve presidencia de Manuel Quintana, finalizada en forma anticipada por su fallecimiento, tuvo solo un ministro por cartera, es decir, ocho en total. Todos permanecieron en sus puestos el mandato entero. De no ser por lo corto de su periodo

(solo dos años) podríamos decir que se trata del gabinete más estable. No obstante, en virtud de su brevedad, el IEG toma un valor de 0,84.

Este mandato tuvo como ministro del Interior a Rafael Castillo. Carlos Rodríguez Larreta fue el ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Joaquín Víctor González estuvo a cargo del ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Por su parte, Enrique Godoy fue designado en Guerra; Juan Alejandro Martín, en Marina; José Antonio Terry, en Hacienda; Damián Torino, en Agricultura; y Adolfo Orma, en Obras Públicas.

*José Figueroa Alcorta (1906-1910)*

José Figueroa Alcorta asumió la presidencia como consecuencia de la muerte de su compañero de fórmula, en marzo de 1906. Durante su acotado mandato (de cuatro años) tuvo un total de 26 ministros, cinco de ellos en el departamento del Interior. En Relaciones Exteriores y Culto hubo tres cambios de titulares, al igual que en Guerra. En Justicia e Instrucción Pública existieron dos cambios de nombres, del mismo modo que en Hacienda y en Obras Públicas. Marina y Agricultura fueron las carteras más estables, con solo un reemplazo en cada una.

Los cinco ministros del Interior fueron: Norberto Quirno Costa, Joaquín Víctor González, Manuel Montes de Oca, Marco Avellaneda y José Gálvez. En Relaciones Exteriores y Culto ocurrió que, al cabo de unos meses, Manuel Montes de Oca fue trasladado como ministro al departamento del Interior. Lo sustituyó en su puesto Estanislao Zeballos, reemplazado luego por Victorino de la Plaza, quien resultaría a su vez desplazado por Carlos Rodríguez Larreta. En el ministerio de Justicia e Instrucción Pública existieron dos cambios de nombres. El primero de ellos ocurrió cuando Juan Bibiloni asumió en reemplazo de Federico Pinedo. El segundo, cuando Rómulo Naon juró en su lugar como ministro.

Guerra fue uno de los ministerios que más cambios sufrió en este período: tuvo cuatro nombramientos. Luis María Campos fue su primer ministro, luego siguió Rosendo Fraga. Rafael Aguirre asumió en lugar de aquél, siendo luego desplazado por Eduardo Racedo. En Marina solo hubo un cambio: Onofre Betbeder fue sustituido por Juan Pablo Sáenz Valiente. Mientras que en Agricultura, Ezequiel Ramos Mejía fue reemplazado por Pedro Ezcurra. Por último, los departamentos de Hacienda y de Obras Públicas sufrieron dos modificaciones cada uno. En el primero, Norberto Piñero fue sustituido por Eleodoro Lobos, y este, por Manuel de Iriondo. Al frente de Obras Públicas estuvieron Miguel Tedin, Carlos Maschwitz, y Ezequiel Ramos Mejía.

El gobierno de Figueroa Alcorta tuvo un IEG de 1,52 en 4,58 años de gobierno. En estos tiempos el PAN atravesaba un proceso de pujas y disputas internas. La situación política dentro del grupo gobernante era confusa y compleja e impactó en la conformación de su gabinete.

*Roque Sáenz Peña (1910-1914)*

Roque Sáenz Peña realizó menos cambios de gabinete que su antecesor: tuvo 15 ministros en cuatro años. Su fallecimiento en 1914 puso un fin anticipado a su mandato. Algunos ministerios como del Interior, Guerra, y Marina tuvieron un solo titular. Indalecio Gómez fue el ministro del Interior por todo el periodo, Gregorio Vélez se desempeñó como ministro de Guerra el mismo tiempo, y Juan Pablo Sáenz Valiente cubrió todo el mandato al frente de Marina. En los departamentos de Relaciones Exteriores y Culto, Justicia e Instrucción Pública, Obras Públicas, y Agricultura existió un solo cambio. Epifanio Portela fue ministro de Relaciones Exteriores hasta ser reemplazado por Ernesto Bosch. En Justicia e Instrucción Pública, Carlos Ibarguren desplazó a Juan Garro. En Agricultura, Adolfo Mujica sustituyó a Eleodoro Lobos. Hacienda fue el ministerio que más cambios tuvo: tres. Enrique Pérez reemplazó a José

María Rosa. Luego asumió Norberto Piñero, siendo finalmente sustituido por Lorenzo Anadon.

El IEG de Roque Sáenz Peña posee un valor de 1,02 en un periodo de 3,36 años.

*Victorino de la Plaza (de 1914 a 1916)*

Victorino de la Plaza solo fue presidente por dos años, hasta completar el mandato de su fallecido compañero de fórmula, Roque Sáenz Peña. En total nombró nueve ministros. Inició su período con una serie de cambios respecto del gabinete anterior. Tras su asunción, el único ministerio que no tuvo modificaciones fue Marina, en el que continuó designado Juan Pablo Sáenz Valiente. En los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Guerra, Agricultura, y Obras Públicas, solo hubo un titular en todo el periodo. En el primero, asumió Miguel Ortiz; en el segundo, José Luis Murature; en el tercero, Ángel Allaria; en el cuarto, Horacio Calderón; y, en el quinto, Manuel Moyano. El ministerio de Justicia e Instrucción Pública y el de Hacienda sufrieron un cambio cada uno. En el primero, Tomás Rufino Cullen fue reemplazado por Carlos Saavedra Lamas. En el segundo, Enrique Carbó dejó de ser ministro y en su lugar asumió Francisco José Oliver.

El IEG de este gobierno tiene un valor de 0,77 y se ubica como el cuarto más estable en este tramo.

*Hipólito Yrigoyen (1916-1922)*

Durante los seis años de la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen hubo en total 15 ministros. En los departamentos de Justicia e Instrucción Pública, Hacienda y Obras Públicas, no hubo modificaciones. En el primero, se designó a José Salinas; en el segundo, a Domingo Salaberry; y en el tercero, a Pablo Torello.

Los cambios se produjeron en Relaciones Exteriores y Culto, del Interior, Guerra, Marina y Agricultura: uno en cada uno de los cuatro primeros y tres en el último. Carlos Becú fue reemplazado por Honorio Pueyrredón en el primer ministerio. Ramón Gómez fue relevado por Francisco Beiró en el segundo. En Guerra, Julio Moreno sustituyó a Elpidio González. En Marina Tomás Zurueta fue designado ministro en reemplazo de Federico Álvarez de Toledo. Finalmente, en Agricultura, debido al traslado del ministro Honorio Pueyrredón a Relaciones Exteriores, ocupó su lugar Alfredo Demarchi, quien sería luego reemplazado por Eudoro Vargas Gómez. Este último ministro solo estuvo a cargo por cuatro meses, siendo sustituido por Carlos Rodríguez.

Con un valor de 0,77 de IEG, este gabinete de Hipólito Yrigoyen es el tercero más estable de este segundo tramo. Si bien el presidente realizó cambios en cinco de los ocho ministerios, tales modificaciones tuvieron lugar en un largo periodo de seis años.

*Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928)*

Bajo la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear, de seis años de duración, hubo 13 nombramientos de ministros. Cuatro de los ocho ministerios sufrieron alteraciones en sus titulares. El departamento del Interior fue el que más modificaciones registró: dos en total. Sus tres titulares fueron Vicente Gallo, José Matienzo y José Tamborini. Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, y Obras Públicas, tuvieron un cambio cada uno. En el primero se desempeñaron como ministros Irineo Celestino Marcó y Antonio Sagarna; en Hacienda, asumieron Rafael Herrera Vega y Víctor Molina; y en Obras públicas, juraron Eufasio Loza y Roberto Marcelino María Ortiz. Agricultura, Marina, Guerra, y Relaciones Exteriores y Culto tuvieron un único ministro cada uno por la totalidad del mandato: Tomás Le Breton, Manuel Domecq García, Agustín Justo y Ángel Gallardo respectivamente.

Este gobierno dio un IEG de 0,71. Con este valor se posiciona como el gabinete más estable de este segundo tramo. Durante sus largos seis años de mandato, el

presidente solo realizó cambios en cuatro ministerios: en tres de ellos, hizo un único reemplazo por cartera, y en del Interior, dos.

#### *Hipólito Yrigoyen (1928-1930)*

Al igual que lo ocurrido en el corto mandato de Manuel Quintana, durante los casi dos años de la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen no hubo cambios en el gabinete, es decir, solo se designaron ocho ministros. Este se compuso por: Elpidio González (del Interior), Horacio Oyhanarte (Relaciones Exteriores y Culto), Juan de la Campa (Justicia e Instrucción Pública), Luís Dellepiane (Guerra), Tomás Zurueta (Marina), Enrique Pérez Colman (Hacienda), Juan Fleitas (Agricultura) y José Abalos (Obras Públicas). Nuevamente aquí nos encontramos con un equipo completamente estable, cuyo mérito se empaña por la brevedad del período. En efecto, su IEG da 0,72.

### **Sobre la estabilidad de los gabinetes**

Tal como se observa en la Tabla 1, en este artículo presentamos el IEG de los dieciséis presidentes comprendidos en el periodo 1862-1930. Del primer tramo, 1862-1898, tenemos a: Bartolomé Mitre, Domingo Faustino Sarmiento, Nicolás Avellaneda, Julio Argentino Roca, Miguel Juárez Celman, Carlos Pellegrini, Luis Sáenz Peña y José Evaristo Uriburu. Del segundo, 1899-1930, contamos con: Julio Argentino Roca, Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta, Roque Sáenz Peña, Victorino de la Plaza, Hipólito Yrigoyen, Marcelo Torcuato de Alvear e Hipólito Yrigoyen.

Cabe recordar que durante el tramo 1862-1898 tanto la cantidad como las ramas de los ministerios estaban estipuladas por la Constitución. La restricción legal en esos años era cinco. En cambio, en el periodo 1898-1930, la nueva restricción legal fijada en la reforma constitucional ascendió a ocho.

Tabla 1: Índice y Ranking de Estabilidad del Gabinete por presidente

| <b>Presidente</b>     | <b>Ranking (+ a - estabilidad)</b> | <b>Período</b> | <b>Q</b> | <b>RL</b> | <b>Y</b> | <b>T</b> | <b>√T</b> | <b>IEG= Y/√T</b> |
|-----------------------|------------------------------------|----------------|----------|-----------|----------|----------|-----------|------------------|
| Bartolomé Mitre       | <b>6</b>                           | 1862-1868      | 12       | 5         | 2,40     | 6        | 2,45      | <b>0,98</b>      |
| Domingo Sarmiento     | <b>5</b>                           | 1868-1874      | 11       | 5         | 2,20     | 6        | 2,45      | <b>0,90</b>      |
| Nicolás Avellaneda    | <b>13</b>                          | 1874-1880      | 22       | 5         | 4,40     | 6        | 2,45      | <b>1,80</b>      |
| Julio Argentino Roca  | <b>9</b>                           | 1880-1886      | 13       | 5         | 2,60     | 6        | 2,45      | <b>1,06</b>      |
| Miguel Juárez Celman  | <b>12</b>                          | 1886-1890      | 17       | 5         | 3,40     | 3,8      | 1,95      | <b>1,74</b>      |
| Carlos Pellegrini     | <b>10</b>                          | 1890-1892      | 10       | 5         | 2,00     | 2,2      | 1,48      | <b>1,35</b>      |
| Luis Sáenz Peña       | <b>14</b>                          | 1892-1895      | 27       | 5         | 5,40     | 2,3      | 1,52      | <b>3,56</b>      |
| José E. Uriburu       | <b>8</b>                           | 1895- 1898     | 10       | 5         | 2,00     | 3,7      | 1,92      | <b>1,04</b>      |
| Julio Argentino Roca  | <b>7</b>                           | 1898-1904      | 20       | 8         | 2,50     | 6        | 2,45      | <b>1,02</b>      |
| Manuel Quintana       | <b>4</b>                           | 1904-1906      | 8        | 8         | 1,00     | 1,42     | 1,19      | <b>0,84</b>      |
| José Figueroa Alcorta | <b>11</b>                          | 1906-1910      | 26       | 8         | 3,25     | 4,58     | 2,14      | <b>1,52</b>      |
| Roque Sáenz Peña      | <b>7</b>                           | 1910-1914      | 15       | 8         | 1,88     | 3,36     | 1,83      | <b>1,02</b>      |
| Victorino de la Plaza | <b>3</b>                           | 1914-1916      | 10       | 8         | 1,25     | 2,65     | 1,63      | <b>0,77</b>      |
| Hipólito Yrigoyen     | <b>3</b>                           | 1916-1922      | 15       | 8         | 1,88     | 6        | 2,45      | <b>0,77</b>      |
| Marcelo T. de Alvear  | <b>1</b>                           | 1922-1928      | 14       | 8         | 1,75     | 6        | 2,45      | <b>0,71</b>      |

|                   |   |           |   |   |      |      |      |             |
|-------------------|---|-----------|---|---|------|------|------|-------------|
| Hipólito Yrigoyen | 2 | 1928-1930 | 8 | 8 | 1,00 | 1,91 | 1,38 | <b>0,72</b> |
|-------------------|---|-----------|---|---|------|------|------|-------------|

Entre estos dieciséis gobiernos analizados, el que presenta mayor inestabilidad en el gabinete (obteniendo el último puesto -14- en el ranking) es, por lejos, el de Luis Sáenz Peña (IEG de 3.56). Efectivamente, este presidente designó un total de 27 ministros en cinco carteras en sus breves 2.28 años de mandato. Se trata del caso más extremo del periodo, si comparamos su índice con el de los demás gobiernos. El segundo gabinete más inestable, aunque bastante menos que el primero, es el correspondiente al gobierno de Nicolás Avellaneda, con un valor de 1.80. Avellaneda tuvo un total de 22 ministros durante sus 4.4 años al frente del Ejecutivo nacional. Luego le siguen Miguel Juárez Celman (1,74) y José Figueroa Alcorta (1,52). De estos cuatro gobiernos más inestables, solo el de Luis Sáenz Peña tiene un IEG superior a 3. Los tres restantes están por debajo de 2.

En tanto, los gobiernos con mayor estabilidad, según el mismo índice, son las presidencias de Marcelo Torcuato de Alvear (0,71), la segunda y la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (0,72 y 0,77 respectivamente), la presidencia de Victorino de la Plaza (0,77) y la de Manuel Quintana (0,84).

## Discusión y conclusiones

En el presente artículo nos concentramos, en primer lugar, en describir la composición de los gabinetes de los titulares del ejecutivo nacional comprendidos en el periodo 1862 a 1930. Elegimos focalizarnos en este recorte temporal debido a que la cantidad de departamentos de Estado se encontraba fijada por la Constitución nacional y porque, hasta el golpe de 1930, todos esos gobiernos fueron *de jure*. En un primer tramo, 1862-1898, la constitución establecía la existencia de cinco departamentos de Estado: del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Culto e Instrucción Pública, Hacienda, y Guerra y Marina. En el segundo tramo, 1898-1930, la reforma constitucional de 1898 elevó el número de ministerios a ocho. Dos de las tres carteras adicionales fueron totalmente nuevas: Agricultura, y Obras Públicas, surgidas en correspondencia con el primer proceso observable de modernización del Estado. La tercera surgió de la transformación del anterior ministerio de Guerra y Marina en dos carteras separadas.

La creación del ministerio de Agricultura tuvo su fundamento en la consolidación del modelo primario agroexportador y de los negocios con Gran Bretaña, potencia mundial de la época. Si bien fue gestado como proyecto durante la primera presidencia de Julio Argentino Roca (1880-1886), debido a los vaivenes políticos de la década de 1890 (vinculados con la fundación revolucionaria de la Unión Cívica Radical –UCR-) su concreción se retrasó. Finalmente, el cometido logró materializarse impulsado por objetivos económicos y políticos, los que tenían como fin modernizar la producción agrícola y posicionar a la Argentina en el mercado mundial.

De igual modo, la idea de lanzar un ministerio de Obras Públicas respondió a la referida necesidad de modernizar el Estado y al creciente requerimiento de un área con rango ministerial que se ocupara de elaborar, ejecutar y supervisar las obras de inversión pública en el territorio nacional. Su creación tuvo como fin afianzar los procesos de producción y transporte en el mercado agrícola.

Cabe recordar que si bien la determinación de las ramas ministeriales quedó a partir de entonces a cargo de una ley propuesta por el poder Ejecutivo (y ya no de la Constitución), no se registraron modificaciones en los nombres de las carteras en todo

este tramo. Ellas fueron: del Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, Guerra, Marina, Agricultura, y Obras Públicas.

El periodo analizado comprende los gobiernos nacionales de: Bartolomé Mitre, Domingo Faustino Sarmiento, Nicolás Avellaneda, Julio Argentino Roca, Miguel Juárez Celman, Carlos Pellegrini, Luis Sáenz Peña, José Evaristo Uriburu, todos ellos del primer tramo, y las presidencias de: Julio Argentino Roca, Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta, Roque Sáenz Peña, Victorino de la Plaza, Hipólito Yrigoyen, Marcelo Torcuato de Alvear y nuevamente Hipólito Yrigoyen, del segundo tramo.

Segundo, y como aporte más original de este trabajo, nos ocupamos de construir y aplicar un instrumento que nos permitió medir el grado de estabilidad del gabinete de cada presidente, el Índice de Estabilidad del Gabinete. Es ahora tiempo de ensayar algunas hipótesis explicativas de los comportamientos observados tomando en cuenta el contexto histórico en el que se desarrollaron tales gobiernos y sus ministerios.

En términos absolutos, contando solo el número total de ministros designados por cada gobernante, observamos que la presidencia de Manuel Quintana y el segundo mandato de Hipólito Yrigoyen (ambos del segundo tramo y de solo dos años de duración por salidas anticipadas), fueron las que registraron la menor cantidad de cambios en su equipo de gobierno: únicamente hicieron ocho designaciones cada una, es decir, hubo un ministro por cartera. En el segundo puesto se encuentran las presidencias de Carlos Pellegrini y de José Evaristo Uriburu (ambos del primer tramo, de dos y cuatro años de duración respectivamente), con 10 nombramientos *per cápita*, esto es, a razón de dos ministros por departamento. En el lado opuesto, durante el gobierno de Nicolás Avellaneda y, en mayor medida, en el de Luis Sáenz Peña, los cambios de gabinete se sucedieron de forma más frecuente, sumando 22 y 27 ministros, respectivamente.

Sin embargo, en este artículo advertimos la importancia de considerar no solo la cantidad absoluta de ministros designados, sino también la duración de cada presidencia y el contexto político, económico y social en el que comandaron el Ejecutivo nacional, variables que, sin duda, impactan de lleno en la estabilidad o inestabilidad verificada en la composición de los respectivos gabinetes.

Si incorporamos, como hicimos en nuestro IEG, la duración relativa de cada gobierno, el panorama se completa y varía en cierto grado. El gabinete más estable de todos es ahora el de Marcelo Torcuato de Alvear (0,71), con 14 ministros nombrados en seis años para ocho ministerios. La presidencia de Nicolás Avellaneda (1,80) sigue siendo la segunda más inestable en la formación de su gabinete, muy por detrás de la de Luis Sáenz Peña (3,56).

Cabe reconocer que los presidentes que asumieron su gestión con un periodo en marcha, esto es, con la misión de completar el mandato de un gobernante que dejó el cargo en forma anticipada, no tienen iguales chances de salir bien calificados bajo este índice que otro que inició un mandato nuevo con seis años por delante. En el primer caso, el presidente reemplazante ya desde el comienzo no podrá aspirar a alcanzar el valor mínimo de este índice, calculado en 0,41 (cualquiera sea la restricción legal), que coincide con la máxima estabilidad de gabinete posible para un periodo de seis años. Es decir, por más que no cambie ningún ministro durante toda su gestión, al ser su tiempo (T) en el gobierno menor a seis años, el resultado de su índice será mayor. En vistas de ello, y a fin de reducir el impacto que tiene T en el IEG, hemos decidido calcular su raíz cuadrada (ver anexo metodológico).

Ahora bien, presentados los primeros resultados de nuestro índice, la explicación de los diversos grados de estabilidad/inestabilidad de los gabinetes debe buscarse en

razones que hacen al contexto social, político y económico del país, lo que demanda una lectura histórica del periodo.

A modo de síntesis, se observa que los gobiernos de Bartolomé Mitre, Domingo Faustino Sarmiento, Nicolás Avellaneda, los dos gobiernos de Julio Argentino Roca, el primero de Hipólito Yrigoyen y el de Marcelo Torcuato de Alvear completaron la duración fija del mandato establecida por la Constitución Nacional de 1853: seis años. Entre ellos, el gobierno de Nicolás Avellaneda demostró una muy alta inestabilidad en su gabinete, con 22 nombramientos durante todo su periodo (a razón de 4.4 ministros por cartera). Esta cantidad absoluta de ministros es superior a la de Mitre, Sarmiento, Roca, Yrigoyen y Alvear, considerados individualmente. Tales cambios en su gabinete estuvieron asociados con un intento de conciliación del presidente con la facción de Mitre, tras haberlo derrotado en las elecciones presidenciales correspondientes. Ciertamente, ante la tensión social surgida entre las facciones del Partido Autonomista Nacional (PAN), Avellaneda convocó a Saturnino Laspiur, a José María Gutiérrez y a Rufino de Elizalde a sumarse a su gabinete y sellar así una alianza con el mitrismo.

En la vereda opuesta, los gobiernos comprendidos entre los años 1886 y 1916, a excepción de la segunda presidencia de Julio Argentino Roca (1898-1904), estuvieron atravesados por una evidente inestabilidad en la duración de sus mandatos: ninguno pudo completarlo. Miguel Juárez Celman debió renunciar en su cuarto año (habiendo cubierto solo 2/3 del periodo) obligado por las consecuencias políticas que desató la Revolución del Parque dirigida por el líder radical Leandro Alem. Su vicepresidente, Carlos Pellegrini, asumió la presidencia tras dicha renuncia y desempeñó el cargo solo dos años, hasta completar el mandato en 1892. Luis Sáenz Peña juró ese mismo año, pero debió renunciar en 1895 con motivo de la importante pérdida de legitimidad sufrida por su gobierno. Su vicepresidente, José Evaristo Uriburu, ocupó la vacante hasta completar el mandato en 1898.

Tras lo anterior es posible sostener que el periodo de inestabilidad política iniciado en 1890 con la insurrección radical tuvo consecuencias tangibles en el accionar de los gobiernos y en la composición de sus gabinetes. Con seguridad, el caso que mejor ejemplifica esta relación es el del gobierno de Luis Sáenz Peña, que en escasos tres años de gestión nombró 27 ministros para cinco ministerios.

A ello se suma que, a partir de 1898 el agregado de tres ministerios a los cinco preexistentes abrió el juego a nuevas posibilidades de recambio de ministros y, con ello, al aumento de la inestabilidad en el gabinete, siendo más numerosos los departamentos a cubrir y los ministros a sostener en el tiempo.

Si comparamos los índices en función de un criterio partidista, es decir, entre los 13 presidentes del PAN y los tres presidentes radicales, estos últimos muestran los mejores IEG. En promedio, los índices de los tres periodos de la UCR dan un resultado de 0,73, número muy inferior al promedio de 1,35 obtenido entre los trece representantes del orden conservador.

Claro está que los cambios en los gabinetes fueron producto de una conjunción de numerosos factores políticos, sociales, económicos, de relaciones internacionales y personales, como ser: diferentes estilos de liderazgo (personalistas, moderados, blandos), disputas internas en la elite gobernante (diversas facciones del PAN), la aparición de nuevas fuerzas (la UCR) y de nuevos líderes políticos (Yrigoyen), cambios en las reglas de juego electorales (ley Sáenz Peña), pugnas de intereses entre los diversos actores económicos nacionales (trabajadores de fábricas, pequeños arrendatarios, grandes terratenientes) y extranjeros (Gran Bretaña, EE.UU), conflictos limítrofes (con Chile, con Brasil), crisis económicas de alcance internacional (la Gran Depresión de 1930), enfrentamientos bélicos de gran envergadura (Primera Guerra

Mundial), entre otros. La combinación de tales elementos propios, en su mayoría, de la dinámica política interna y externa del país tuvo su influencia en los numerosos nombramientos, enroques, renunciaciones y/o despidos de titulares de los diversos departamentos de Estado.

A lo anterior se suma una circunstancia adicional: las salidas anticipadas de los presidentes, ya sea por razones de muerte, renuncia, golpe de Estado u otros. Como se mencionó más arriba, en el periodo analizado sólo siete presidentes duraron en el cargo los seis años establecidos por la Constitución. En circunstancias normales, de 1862 a 1930 solo debieran haber asumido 12 presidentes para ejercer los siguientes 12 mandatos: 1862-1868, 1868-1874, 1874-1880, 1880-1886, 1886-1892, 1892-1898, 1898-1904, 1904-1910, 1910-1916, 1916-1922, 1922-1928 y 1928-1934. Este último año (1934) es el que en verdad hubiera correspondido al término del gobierno de Yrigoyen, de no haber sucedido el quiebre institucional.

En lugar de 72 años este tramo 1862-1930 duró 68, y tuvo un final abrupto, forzoso e ilegal, debido a un golpe militar que inauguró una nueva etapa de inestabilidad político institucional en el país. Asimismo, en vez de 12 presidentes, hubo 16, ya que cuatro jefes de Estado (Miguel Juárez Celman, Luís Sáenz Peña, Manuel Quintana y Roque Sáenz Peña) dejaron el cargo antes de tiempo (por renuncia o fallecimiento) y fueron reemplazados por sus vicepresidentes: Carlos Pellegrini, José Evaristo Uriburu, José Figueroa Alcorta y Victorino de la Plaza respectivamente. De este recuento se excluye intencionalmente a José Félix Uriburu porque su ocupación del poder en lugar de Yrigoyen fue realizada a partir de la ruptura del orden constitucional y no a los fines de completar su mandato en los términos dictados por la ley.

Dejando de lado las siete presidencias que lograron completar el tiempo preestablecido para su cargo, los restantes nueve gobiernos tuvieron una duración promedio de 2,88 años, debido a que cuatro periodos de seis años fueron repartidos entre ocho mandatarios (cuatro presidentes y sus cuatro compañeros de fórmula -que los reemplazaron tras su renuncia o muerte-) y uno duró menos de un bienio ya que su titular fue apartado por la fuerza del sillón presidencial. Todo lo cual suma a la consideración de los niveles de estabilidad de estos primeros gobiernos nacionales.

A modo de cierre, consideramos que este estudio sobre la composición de los gabinetes y su grado de estabilidad en las primeras presidencias que rigieron el Estado nación argentino ofrece una primera base sobre la cual será posible avanzar en investigaciones específicas respecto de otras cuestiones centrales, tales como la medición del nivel de estabilidad por cartera, el nivel de rotación de una misma persona entre las distintas carteras y entre diversas presidencias, el enroque entre puestos ministeriales y el cargo presidencial, como muchas otras hasta el momento poco o nada exploradas.

## **Bibliografía**

- Abal Medina, J. M., Eberhardt, M. L. y Ariza, A. (2020). "Midiendo la estabilidad ministerial en los inicios del Estado argentino (1862-1898)", *Revista Temas Sociológicos*, N°26, pp. 289-327, <https://doi.org/10.29344/07196458.26.2433>
- Amorim Neto, O. (2002). *Presidential policy-making strategies and cabinet formation in Latin America's presidential democracies, 1946-1995*. Trabajo presentado en la Conferencia El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades, Congreso de México, Ciudad de México.
- Botana, N. R. (1977). *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.



- Camerlo, M. y Coutinho, M. E. (2019). Ministros y afiliación partidaria. Propuesta metodológica aplicada al caso argentino. *América Latina Hoy*, 81, 99-118.
- Chasqueti, D., Buquet, D. y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64, 15-40. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842002>
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. (Documento N° 9) Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>
- Oszlak, O. (2004). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel Historia.
- Sáenz Quesada, M. (2001). *La Argentina. Historia del país y de su gente*. Buenos Aires: Sudamericana.

## Anexo Metodológico

El Índice de Estabilidad del Gabinete se construye, en primer lugar, a partir de la sumatoria de la cantidad total de Gestiones Ministeriales ( $\Sigma GM$ ) registradas bajo un mismo gobernante. Esta sumatoria se divide luego por la cantidad de ministerios (carteras) establecidos en la normativa correspondiente: la Restricción Legal de Ministerios (RLM). De esta forma, obtendremos una medida que nos permite comparar la cantidad de ministros que hubo a lo largo de un período presidencial, respecto de la cantidad máxima posible de ministerios. Un número igual a uno indica estabilidad completa de los ministerios y un número mayor a uno implica que hubo más cambios en el gabinete.

Ahora bien, a lo anterior hubo que incorporarle la duración de las presidencias, ya que, en lo que a estabilidad del gabinete respecta, no es lo mismo un gobierno que dura un año en el poder que otro que permanece seis años: es mucho más sencillo mantener las designaciones durante un año que en seis o, dicho de otra manera, es lógico pensar que cuanto mayor sea la duración del gobierno, más expuesto se hallará a tener que reemplazar colaboradores en función de las coyunturas emergentes (que de por sí serán más numerosas).

Por lo cual, para obtener una medida más exacta y que nos permita formular comparaciones entre presidencias de diferente extensión, fue necesario incorporar su duración en el tiempo (T). Así, el resultado de la primera división (Y), que expresa la cantidad de ministros por cartera durante esos años, es luego dividido por la raíz cuadrada del tiempo de duración del gobernante ( $\sqrt{T}$ ). Se emplea la raíz cuadrada de la duración del período de gobierno, para reducir la escala de variación y así lograr que el peso del tiempo afecte en menor medida al índice. Por ejemplo, si tenemos un presidente cuyo mandato duró seis años y tuvo cinco ministros, con una restricción legal de cinco –es decir un caso de estabilidad perfecta– dividimos 5/5, lo cual nos da 1, cociente a ser dividido luego por la raíz cuadrada de seis (2,45), lo que nos da un valor total de 0,41. Lo mismo ocurre con presidencias de seis años de duración, con ocho ministros sobre una restricción legal de ocho, ya que el resultado de la primera división vuelve a dar 1, indicando estabilidad perfecta en cuanto a cantidad de designaciones por ministerio.

Dado que en la Argentina hemos vivido numerosos casos de interrupción de los mandatos constitucionales por diversos motivos (muerte, renuncia, golpe de Estado), para obtener un indicador preciso del tiempo (T) de duración de cada presidente, sumamos la cantidad total de días que una misma persona estuvo a cargo del Ejecutivo, y luego dividimos ese resultado por 365.25 (extensión de un año expresada en días).

La fórmula resultante del Índice de Estabilidad del Gabinete se expresa, de la siguiente forma:

$$IEG = (\Sigma GM / RLM) / \sqrt{T}$$

Cabe finalmente aclarar que en trabajos anteriores (Abal Medina, Eberhardt y Ariza, 2020) utilizamos una fórmula distinta para medir la estabilidad de los gabinetes. La diferencia

con el IEG actual radica en que antes usábamos como divisor a T en lugar de  $\sqrt{T}$ , es decir, dividíamos el cociente resultante de la división entre  $\sum GM / RLM$  por el tiempo de duración del mandato contabilizado en años y no por su raíz cuadrada como ahora. Si bien los resultados arrojados se acercaban bastante a la idea conceptual de estabilidad ministerial, se otorgaba un peso excesivo a la extensión temporal de los gobiernos, de modo que dificultaba la comparación entre los índices de presidencias de distinta duración. Para resolver tal dificultad es que actualmente empleamos la raíz cuadrada de T, a fin de moderar la carga de dicho componente en la fórmula general del IEG.

Con el objeto de facilitar la comprensión del funcionamiento del IEG, en la Tabla 2 ofrecemos una serie de simulaciones en las que incluimos situaciones hipotéticas de gobiernos con distinto grado de estabilidad de sus gabinetes (desde muy estables a muy inestables), y con diferente duración en el cargo.

**Tabla 2. Índice de Estabilidad del Gabinete**

|                    | Q   | RL | T | Y  | IEG   | VT   | IEG n | Orden IEGn | Orden IEG |
|--------------------|-----|----|---|----|-------|------|-------|------------|-----------|
| Estabilidad 6 años | 5   | 5  | 6 | 1  | 0,17  | 2,45 | 0,41  | 1          | 1         |
| Estabilidad 3 años | 5   | 5  | 3 | 1  | 0,33  | 1,73 | 0,58  | 2          | 2         |
| Estabilidad 1 años | 5   | 5  | 1 | 1  | 1,00  | 1,00 | 1,00  | 3          | 5 o 6 o 7 |
| Inestabilidad 6    | 25  | 5  | 6 | 5  | 0,83  | 2,45 | 2,04  | 6          | 4         |
| Inestabilidad 3    | 25  | 5  | 3 | 5  | 1,67  | 1,73 | 2,89  | 8          | 8 o 9     |
| Inestabilidad 1    | 25  | 5  | 1 | 5  | 5,00  | 1,00 | 5,00  | 10         | 12        |
| Medio 6            | 15  | 5  | 6 | 3  | 0,50  | 2,45 | 1,22  | 4          | 3         |
| Medio 3            | 15  | 5  | 3 | 3  | 1,00  | 1,73 | 1,73  | 5          | 5 o 6 o 7 |
| Medio 1            | 15  | 5  | 1 | 3  | 3,00  | 1,00 | 3,00  | 9          | 10        |
| Extremo 6          | 50  | 5  | 6 | 10 | 1,67  | 2,45 | 4,08  | 10         | 8 o 9     |
| Extremo 3          | 50  | 5  | 3 | 10 | 3,33  | 1,73 | 5,77  | 12         | 11        |
| Extremo 1          | 50  | 5  | 1 | 10 | 10,00 | 1,00 | 10,00 | 13         | 13        |
| Mensual 6          | 380 | 5  | 6 | 76 | 12,67 | 2,45 | 31,03 | 16         | 16        |
| Mensual 3          | 180 | 5  | 3 | 36 | 12,00 | 1,73 | 20,78 | 15         | 14 o 15   |
| Mensual 1          | 60  | 5  | 1 | 12 | 12,00 | 1,00 | 12,00 | 14         | 14 o 15   |
| Anual              | 30  | 5  | 6 | 6  | 1,00  | 2,45 | 2,45  | 7          | 5 o 6 o 7 |

En la Tabla 2 se presentan las dos fórmulas por nosotros diseñadas para calcular el IEG: la “vieja” (Abal Medina, Eberhardt y Ariza, 2020) y la “nueva” (empleada en este trabajo). En la columna “IEG” se muestra el cálculo realizado sobre la base del tiempo real de mandato (medido en cantidad de años: T). Cómo se puede ver, el impacto de esta variable sobre el resultado final del índice es muy importante. En cambio en la columna “IEGn” se presenta un cálculo similar, pero moderando el peso del tiempo (T) de duración del mandato a partir de la aplicación de su raíz cuadrada ( $\sqrt{T}$ ).

Los resultados expuestos fueron calculados a partir de simulaciones realizadas sobre situaciones hipotéticas de presidencias con distintos niveles de estabilidad de los gabinetes. El IEG, que empleaba T real, y el IEGn en su nueva versión con raíz cuadrada de T, difieren en algunos casos significativos. Por ejemplo, un gobierno que durante todo su período mantuvo el mismo gabinete (“Estabilidad” en la tabla) es más estable cuanto más tiempo dura.

Pero ¿qué ocurre cuando lo comparamos con otras situaciones? Por ejemplo, un gobernante que mantiene el mismo gabinete, aunque su duración sea muy corta, supongamos, un año, es más estable que otro que, durando más tiempo, cambia varias veces a todos sus miembros. Esta situación aparece correctamente reflejada en el IEGn, no así en el IEG, donde un gobierno que mantuvo a su gabinete sin cambios durante un año: 1) es considerado más inestable que otro que, habiendo durado seis años, cambió a todos sus ministros tres o cinco veces; y 2) aparece como igualmente estable que aquél que, durante un mandato de tres años, cambió a todos sus ministros tres veces.

Al introducir la raíz cuadrada de T en la fórmula logramos moderar la dispersión de sus valores, produciendo un resultado que, si bien mantiene el peso de la duración del mandato (como puede observarse comparando gobiernos del mismo tipo –en cuanto a nivel de estabilidad- pero con diferente duración), se aproxima más al concepto de estabilidad/inestabilidad de gabinete que estamos buscando medir.

Finalmente tenemos que aclarar que, en su actual formulación, el IEG solo es aplicable a regímenes con una cantidad fija de carteras ministeriales, como lo fue la Argentina hasta la reforma constitucional de 1949. Para su aplicación a gobiernos con un número variable de ministerios, dicho índice requerirá modificaciones.



# **¿A qué se dedicó el Estado en los últimos 40 años? Un análisis basado en la finalidad y función del gasto público consolidado (Nación+ Provincias+ Municipios) en el período 1980/2017**

Horacio Cao  
Ángel Vaca

## **Introducción**

¿A qué se dedicó el Estado en los últimos cuarenta años? No hemos encontrado trabajos que den respuesta a este interrogante. Si hay diferentes visiones -más o menos rigurosas, más o menos abarcadoras- elaboradas por estudiosos, trabajadores y analistas estatales, que en el presente texto trataremos de convalidar, reformular o refutar.

Responder cabalmente a esa pregunta permitiría abordar temas que circulan en nuestro campo de estudio sin un anclaje empírico consolidado. Por ejemplo, ¿La tendencia guerrera de la dictadura militar -terrorismo de Estado, Beagle y Malvinas- especializó al Estado en tareas de defensa? ¿Hasta dónde logró Alfonsín cambiar el modelo estatal? ¿Fue tan mínimo el Estado de los '90? ¿Qué impacto tuvieron las privatizaciones? ¿Hasta dónde se recuperó el Estado en la era populista? ¿Las descentralizaciones cambiaron algo o fueron sólo fuegos de artificio? ¿Los pagos de la deuda externa son tan importantes como dicen? ¿Es la burocracia estatal un creciente acaparador de los dineros públicos?

De más está decir que para contestar a estas y otras preguntas es absurdo pensar en procedimientos de tipo exhaustivo, tales como recopilar las misiones y funciones de los organismos o revisar la producción legislativa de la Nación, las 24 provincias y los aproximadamente 2.600 gobiernos locales. Hacerlo sería una tarea tan extenuante como inútil.

Pero aun pensando en un abordaje estratégico -que las preguntas antedichas acometen en sus grandes líneas- parece difícil encontrar una manera de analizar un universo complejo, cuasi inabarcable, más aún cuando se propone considerar el conjunto del sector público argentino: Nación, Provincias y Municipios / Ejecutivo, Legislativo y Judicial / Organismos Descentralizados, Empresas Públicas y Fondos Fiduciarios.

Y, entonces, ¿cómo responder a la pregunta que motiva nuestro trabajo?

Siguiendo un proyecto de investigación que ya lleva una década de actividades<sup>1</sup>, nos valdremos de dos herramientas principales:

---

<sup>1</sup> En su marco se produjeron diferentes publicaciones. Por ejemplo, Cao y Vaca (2018 y 2019), Cao y otros (2016) y Cao (2018).

1.- Un marco conceptual que divide la historia reciente del Estado argentino en diferentes fases. En cada una de ellas se persiguieron distintos objetivos y se priorizaron diferentes funciones.

2.- El análisis de las ejecuciones presupuestarias, en la inteligencia de que son un indicador significativo para convalidar, en cada momento estatal, la efectiva orientación hacia objetivos y prioridades.

Las periodizaciones de lo estatal son bastante comunes y se desarrollan en paralelo de las que se utilizan para el análisis nacional, regional y mundial. En este caso, hubo que adecuarlas al espacio temporal 1980 – 2017, intervalo particularmente interesante pues en él se observaron aspectos de tres fases históricas con perfiles propios:

- El momento keynesiano/benefactor, que es tomado como línea de base. En esta fase se promovió una amplia actuación estatal en la economía y en lo social.
- El ciclo neoliberal, que sostuvo la necesidad de un ajuste estructural para reducir el intervencionismo estatal y permitir que actúen libremente las fuerzas del mercado.
- El periodo populista, que recupera la idea de centralidad estatal. Estas ideas son puestas en entredicho con el cambio de gobierno en el año 2015, pero todavía es prematuro para augurar que se haya iniciado una nueva fase.

Con respecto a esta cronología cabe acotar que los datos con que contamos parten del año 1980, cuando ya se estaban desplegando políticas de ajuste estructural. Más allá de ello, consideramos que para ese momento el Estado aún guardaba una estructura general que tenía más puntos de contacto con el momento keynesiano/benefactor que, con el periodo neoliberal, que estaba dando sus primeros pasos.

En cuanto al análisis presupuestario, utilizamos la clasificación del gasto por finalidad y función -años 1980/2017- publicada por la Secretaría de Política Económica (Ministerio de Economía)<sup>2</sup>. Lo novedoso de la presentación estriba en que reúne datos agrupados por finalidades y funciones metodológicamente consistentes para la Nación, las Provincias y los Municipios.

Los clasificadores presupuestarios utilizados dividen el gasto total en cinco finalidades: Gasto Público Social, Gasto en Servicios Económicos, Funcionamiento del Estado y Servicios de la Deuda Pública. Cada una de ellas, a su vez, se reparte en diferentes funciones (por ejemplo, Previsión Social dentro del Gasto Social o Justicia dentro de Funcionamiento del Estado); ocasionalmente mencionaremos alguna función cuando lo amerite (Ver el listado completo de finalidades y funciones en el Anexo I).

A partir de esta información es que desarrollamos una serie de explicaciones que vinculan las etapas estatales y las asignaciones presupuestarias totales y por finalidad. No está de más resaltar la potencia de los datos utilizados, toda vez que la bibliografía ha hecho notar las fuerzas sociales que se despliegan alrededor de las ejecuciones presupuestarias y, mucho más, sobre su reasignación<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Información tomada de Secretaría de Política Económica (2020), desarrollada a partir de datos de la Secretaría de Hacienda, SIDIF e información pública de las Provincias y obras sociales. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>. Allí mismo puede verse un documento que detalla la metodología de cálculo utilizada. Consultado el 15/05/20. La división entre defensa y seguridad se hizo a partir de información de la Oficina Nacional de Presupuesto tomada de aquí: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/estadisticas/>. Consultado el 20/05/20

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Subirats (1989), Viñas (1995), True y otros (2010)

En concreto, en este trabajo analizamos los cambios relativos y absolutos en el total del gasto, en la división vertical del trabajo y en las finalidades en cada una de las tres fases históricas en que dividimos el periodo 1980/2017.

En cuanto a su organización, el presente texto se divide en tres secciones. En ellas analizamos, desde diferentes perspectivas, la estructura del gasto en cada una de las tres fases históricas en que se divide el periodo bajo estudio.

En la primera sección abordamos los resultados generales: el total del gasto estatal como parte del Producto Bruto Interno. Asimismo, hacemos un breve repaso contextual de cada una de las tres fases históricas.

En la segunda sección describimos cómo fue la evolución de la división vertical del trabajo, esto es, si hubo cambios en el peso relativo de cada nivel y los temas que gestionaron la Nación, las Provincias y los Municipios.

En la tercera sección ponemos el foco de atención en la evolución del gasto por finalidad y, en algunos casos, en el análisis de funciones que hayan tenido un comportamiento particularmente relevante.

Por último, exponemos algunas conclusiones.

#### 1. Una visión global

Desarrollamos en esta sección una visión totalizadora de la situación estatal en cada una de las tres fases históricas que citamos en la introducción:

- 1) Último momento de la fase keynesiano/benefactora: transición turbulenta (1980-1987)
- 2) Fase neoliberal: ajuste estructural (1987-2002)
- 3) Fase populista: recuperación estatal (2002-2017)

Como puede observarse en la Figura N° 1, cada una de las fases muestra un perfil diferenciado de gasto total. Para destacar claramente esta situación, se desdobra la presentación en dos versiones:

- 1a) el recorrido en proporción del PBI, y
- 1b) las variaciones porcentuales a partir del inicio de cada etapa y las líneas tendenciales respectivas.

Figura N° 1 Evolución del gasto total (Nación + Provincias + Municipios) sin servicios de deuda. a) en porcentaje del PBI años 1980 - 2017



b) en proporción al PBI años 1980 – 2017. Variaciones porcentuales desde el inicio de cada etapa (año base = 0)



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

## 1) Las turbulencias de la transición (1980/1987)

Los datos con que contamos tienen como base al año 1980. Como adelantamos, se trata de un momento en que ya se encontraba en despliegue el ciclo de ajuste en el Estado, pero, independientemente de los cambios ocurridos, la asignación del gasto aún guardaba una estructura general que tenía muchos puntos de contacto con el periodo keynesiano/benefactor<sup>4</sup> que se estaba dejando atrás.

El dato más relevante de esta fase es la inconsistencia de la recta de ajuste con respecto a los resultados concretos de cada año y que, justamente, es lo que ha hecho que cataloguemos como “turbulenta” a esta etapa.

En los comienzos de la década del '80 gobernaba el país la dictadura autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional”. Su Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, había hecho de la reducción del intervencionismo estatal, de la liberalización del comercio exterior y de la libre circulación de capitales, los principales objetivos económico/fiscales del gobierno.

En este contexto, en el año 1981 se inicia la crisis de la deuda latinoamericana que, en el caso argentino, generó un gran desbarajuste en lo económico y fiscal: la reducción del gasto público total que se observa en los años 1982/3 -que lo llevó a su registro más bajo en toda la serie hasta el año 2017- se debió más a este desquicio productivo al despliegue de un plan de orientación neoliberal.

Lo concreto es que la crisis anarquizó de tal forma la situación fiscal que, en los últimos años del gobierno militar, se observan situaciones únicas en términos de

<sup>4</sup> En esta fase histórica, iniciada en la década del '30 del siglo pasado, el Estado argentino multiplicó sus formas de intervención tanto como garante del ciclo económico -a través de regulaciones y del parque de empresas públicas- como de promotor del pleno empleo y el desarrollo social.



variaciones de las erogaciones en los tres niveles estatales y en los servicios de la deuda pública.

Así, si se incorpora el dato de los pagos por servicios de deuda, el punto más bajo de la curva en toda la serie hasta el año 2017 se traslada de 1982 (28,0% de PBI) a 1983 (25,9% del PBI). Esto es así porque en el año 1982 se pagó por deuda la turbadora suma de 6,1% del PBI. En la siguiente sección veremos cómo el grueso de la reducción del gasto se explica por un amplio ajuste en Provincias y Municipios, en cuyo caso terminó también siendo una situación única en todo el periodo.

Las turbulencias y desequilibrios que venimos describiendo fueron también el sino principal de la primera etapa del gobierno de la recuperación constitucional. Frente a ellas, el Presidente Alfonsín buscó reconstituir el modelo keynesiano -de incremento del gasto público- de la mano de su Ministro de Economía, Bernardo Grinspun.

Ante el fracaso del plan económico, el aislamiento internacional y las turbulencias internas, se lanzó el Plan Austral: un viraje a la defensiva -negociación con los organismos multilaterales, alianza con los llamados "capitanes de la industria" y puesta en marcha de reformas incrementales- que luego de un comienzo promisorio, se irían degradando hasta demoler la capacidad de respuesta del gobierno. En los dos últimos años del periodo presidencial (1987/89) -en donde comienza la siguiente fase histórica- se inicia una serie de ajustes que responden más a la debilidad del poder político que a objetivos de gobierno.

## **2) El ajuste estructural y la reducción del gasto (1987 – 2002)**

El elemento distintivo de la fase es el continuado descenso del gasto estatal como porcentaje de PBI -situación que se inicia en 1987 y se mantiene hasta el año 1997- cuando la tendencia se modera y comienza la hiperdepresión que, finalmente, hará estallar el modelo en el año 2001.

Como adelantamos, el inicio de la etapa está vinculado al fracaso de los planes económicos del gobierno de Alfonsín que lo llevaron a implementar medidas cada vez más emparentadas con la lógica del ajuste estructural (años 1987 a 1989).

Si en la Presidencia radical se postularon ajustes como estrategia defensiva frente a las complicaciones económicas y fiscales, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) estas políticas se llevaron adelante como parte de un plan dirigido a replantear integralmente el papel del Estado en la organización económica y social del país.

Instalar el programa neoliberal fue una tarea compleja que demandó casi dos años de gobierno y que en algunos momentos estuvo al borde de fracasar. No debe perderse de vista que el Presidente había triunfado en los comicios de 1989 con un proyecto de gobierno que estaba en las antípodas del ajuste estructural.

El *set* de políticas ajustadoras recién pudo consolidarse en el año 1991, con la asunción del Ministro de Economía Cavallo y la puesta en marcha de un nuevo régimen monetario conocido como "convertibilidad". Con esta regla de conversión monetaria se logró domar una tenaz inflación: si desde 1954 el incremento de precios fue superior al dígito anual, con varios episodios hiperinflacionarios, desde 1993 se redujo drásticamente y desde 1995 fue inferior al 2% anual.

Amparado en estos logros, el Gobierno pudo avanzar en medidas tales como la apertura generalizada al comercio exterior y al movimiento de capitales, la reorganización del sistema tributario y la desestructuración de instituciones que redistribuían el ingreso y garantizaban el pleno empleo. En lo que hace al Estado, se lanzó una ambiciosa reforma sobre tres ejes: la privatización de empresas públicas, la

desregulación económica y las descentralizaciones por la vía de transferencia de funciones desde la Nación a las Provincias.

El avance en las políticas neoliberales durante la Presidencia de Carlos Menem fue de tal nivel de profundidad que, según el análisis de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo<sup>5</sup>.

Aún en sus momentos de éxito -medido en resultados electorales, reducción de la inflación y tasas de crecimiento económico- el periodo se caracterizó por una redistribución regresiva del ingreso y registros sociales negativos (especialmente en lo relativo al empleo)

Hacia 1997 el modelo comenzó a mostrar signos de agotamiento. Esto no dejó de ser anticipado por muchos analistas -inclusive por el Gobierno, que lanzó la segunda reforma del Estado- pero, los dos Presidentes del fin del ciclo neoliberal no supieron, quisieron o pudieron torcer ese destino.

El periodo de progresiva descomposición recorre los últimos dos años de la Presidencia de Carlos Menem (1998-9) -ya en el ocaso de su segundo mandato y fracasado el proyecto de re elección- y también el abortado periodo presidencial de su sucesor, Fernando de la Rúa (2000-1), electo por una coalición entre la Unión Cívica Radical y el centro izquierdista FREPASO.

Las tensiones acumuladas por el modelo -en particular, el incremento en la deuda- llevaron a la megadepresión del año 2001 y a la desordenada salida de la convertibilidad.

### **3) La recuperación estatal (2002/2017)**

El periodo iniciado en el año 2002 se caracterizó por el desarrollo de políticas que se pueden inscribir en la tradición nacional/popular: redistribución del ingreso, liderazgo vertical, organización y movilización de la población vulnerable, perspectiva latinoamericana de la política exterior y -cuestión a resaltar en el tema que nos ocupa- centralidad de la actividad estatal como dispositivo clave desde lo político, lo económico y lo social.

De igual manera que su antecesora keynesiana/benefactora, la propuesta populista propugna la intervención estatal tanto en lo económico -desarrollo industrial, fomento de PyMES, modernización- como en lo social, bajo el doble objetivo de sostener un cierto nivel de demanda agregada y de empoderar movimientos sociales que dan base política al Gobierno.

Esto implica múltiples tendencias hacia el incremento del gasto: mayores erogaciones estatales en servicios económicos y aún en el gasto social que ya venía en ascenso. Paralelamente, la creciente presencia estatal hace necesarios mayores gastos operativos.

De esta forma, el periodo se caracteriza por una miríada de acciones y programas que tienden a expandir el gasto social -estatización de las jubilaciones, Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad, etcétera- y económico, con algunas nacionalizaciones selectivas -YPF, Aerolíneas Argentinas- políticas públicas de fomento de PyMES y desarrollo de ciencia y técnica ligado a lo productivo y, sobre todo, con una importante red de subsidios a los servicios públicos.

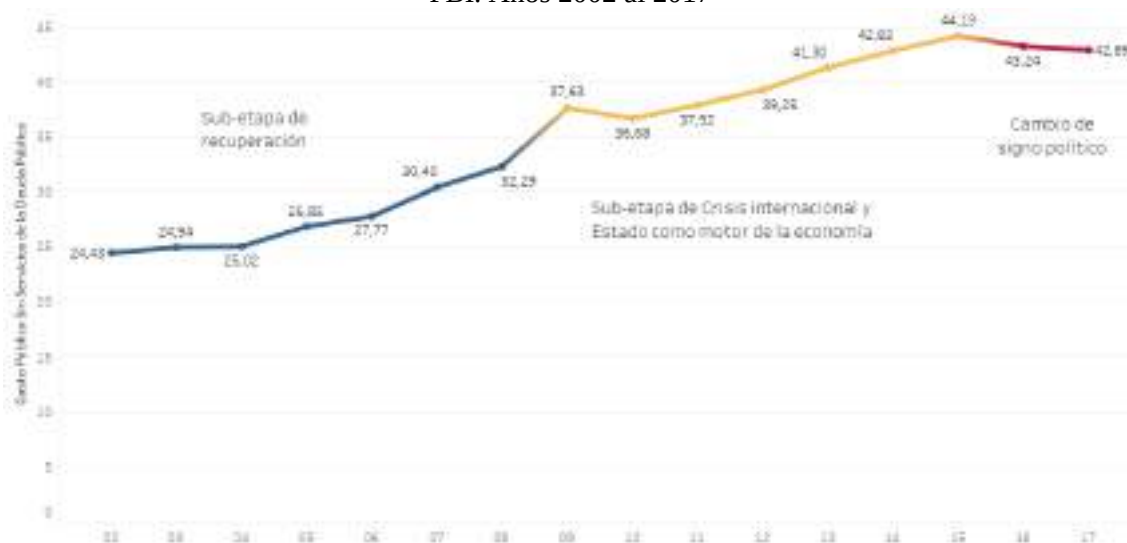
Dentro de esta fase pueden diferenciarse tres sub-etapas (Figura N° 2):

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Secretario de Estado de los EE. UU., Nicholas Brady, dijo en agosto de 1993: “En ninguna otra parte el progreso ha sido tan drástico como en la Argentina” (Citado por Kulfas y Schorr, 2003).

- 1.- 2002/2008: el incremento de la intervención estatal es paralelo al rápido crecimiento de la economía del país. Hay una expansión promedio del PBI del 8% (Banco Mundial: 2020)
- 2.- 2008/2015: el Estado aparece como motor de la economía ante las rigideces del modelo puesto en marcha y turbulencias originadas en la crisis mundial. Este periodo tiene caídas en el PBI en 2009, 2012 y 2014, pero mantiene un promedio positivo del 1,7% en los ocho años.
- 3.- 2015/2017: cambio de signo político del Gobierno, que se comprometió a bajar el gasto público (situación que los datos disponibles hasta 2017 no parecen convalidar con claridad). En términos de variación del PBI, los años 2016 y 2017 se registran movimientos prácticamente opuestos -2,1% y 2,7% respectivamente.

Figura N° 2. Evolución del gasto estatal consolidado sin servicios de la deuda. En porcentaje del PBI. Años 2002 al 2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

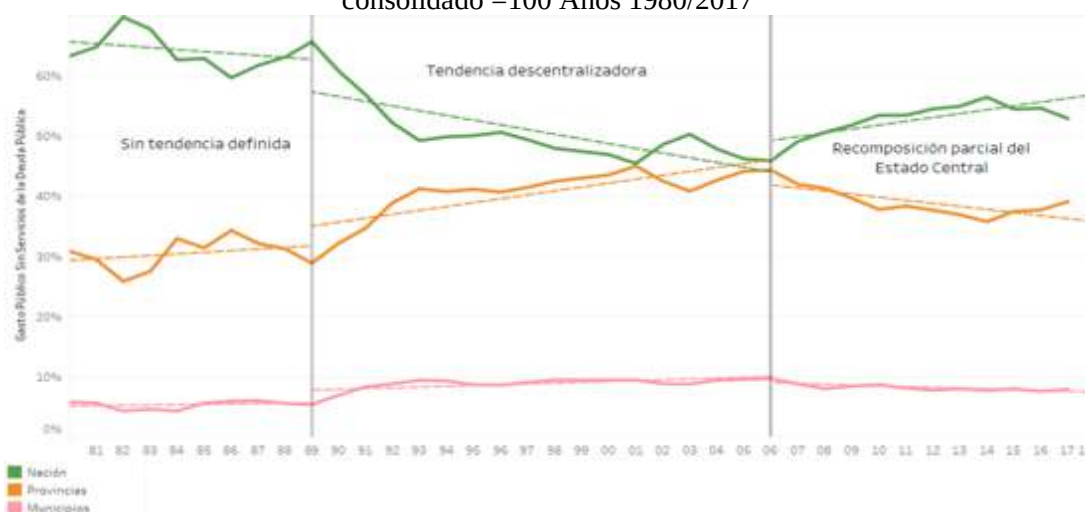
## 2. La división vertical del trabajo

Las tres fases del periodo bajo estudio también pueden distinguirse en la división vertical del trabajo, aunque con algún tipo de corrimiento en las fechas (Figura N° 3):

- 1) 1980/89: Sin tendencia definida (último momento de la fase keynsiano/benefactora), las turbulencias se reflejan en una evolución errática
- 2) 1989/2006: Descentralización (fase neoliberal), una transformación de proporciones, que cambia el patrón de división vertical del trabajo
- 3) 2006/2017: Continuidad del patrón general instalado en el periodo anterior, con leve recomposición del Estado Central (fase populista)

La situación que venimos describiendo gana poder explicativo si articulamos los datos de participación relativa, con aquellos que tienen que ver con la participación de cada nivel de Estado en el PBI (Figuras N° 3 y N° 4). Tomando esos datos para los años de transición entre etapas -más algunos otros años significativos- pueden establecerse algunos elementos importantes para comprender la evolución de la división vertical del trabajo.

Figura N° 3. Evolución del gasto de Nación, Provincias y Municipios Para gasto consolidado =100 Años 1980/2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

### 1) Periodo turbulento

Como vimos, la principal característica de la fase es su comportamiento errático; en el tema que tratamos en la presente sección, se refleja en importantes subas y bajas de la posición relativa del gasto nacional y provincial.

En este marco tumultuoso, la división vertical del trabajo durante la dictadura (1980/3) produce algunos hechos sin parangón en las otras tres décadas bajo análisis.

Vimos que el nivel más bajo de gasto público ocurrió en esos años; pues bien, esta situación se produce a pesar de que el gasto nacional (incluido los servicios de la deuda pública) desde 1980 a 1982 se incrementa en un 11% (2,2% del PBI). Este crecimiento del gasto nacional es sobre compensado por la caída vertical del gasto provincial (30,8%; 2,56% PBI) y municipal (38,0%; 0,60% PBI).

Esta asimetría -crecimiento del gasto en Nación y ajuste de más del 30% en Provincias y Municipios- es impensable en tiempos democráticos *post* 1983; sólo pudo ocurrir en momentos de dictadura, con el Congreso Nacional cerrado, gobernadores e intendentes a tiro de decreto y el país amordazado por el terror militar.

Con el regreso de la democracia cambia la directriz. No sólo crece el gasto consolidado, sino que, dentro de él, la división vertical invierte la tendencia: crece más en términos proporcionales el gasto subnacional que el gasto nacional, el cual se mantiene casi estable. De esta forma, en el periodo 82/87 la Nación lleva su participación en el PBI del 21,3% al 22,4% mientras que las provincias y municipios pasan de un 6,7% a un 12,3% del PBI; un 84% de aumento.

Esta situación se explica en parte por lo anormal del punto de partida -el citado ajuste extraordinario sobre Municipios y Provincias- pero, también, por la debilidad del frente provincial en el gobierno de Alfonsín, quien tenía dificultades para imponer una política fiscal de austeridad a las Provincias. En el mensaje de elevación de los presupuestos de 1987 y 1988 y en un texto de la Secretaría de Hacienda (1989) se da cuenta de ello, describiendo los esfuerzos hechos por el Poder Ejecutivo Nacional para contener el gasto, y manifestando quejas por el escaso acompañamiento de los gobiernos provinciales en este empeño.

Nótese que el incremento del gasto provincial paralelo a la reducción del gasto nacional durante el gobierno de Alfonsín es diferente a lo que, veremos, ocurrirá durante el gobierno de Menem, en donde esta situación se explica en buena parte por los procesos de transferencia de funciones.

En el trienio 1987/89 otra vez cambia la tendencia: baja la participación del gasto consolidado (Figura N° 1) y el ajuste es más fuerte en los gastos provinciales que en la Nación, que debe hacer frente a una creciente deuda. Todo esto es reflejo de la situación inestable del periodo y de las enormes dificultades fiscales y económicas del último tramo del gobierno de Alfonsín.

## **2) El cambio del patrón de la división vertical del trabajo**

La división vertical del trabajo sufrió una transformación de proporciones en la fase neoliberal; tanto es así, que el período de ajuste podría describirse como de contracción y descentralización del gasto.

En efecto, se parte de una situación inicial en la que el gobierno nacional ejecutaba el 65,7% del gasto total y los niveles subnacionales un 34,3% y, en solo tres años (1991/3), se configura un nuevo esquema que llevó a Provincias y Municipios a quedarse con más de la mitad del gasto total: un incremento de 50% en su participación.

En términos organizacionales -y de impacto sobre la construcción político territorial- este cambio fue dramático, ya que Provincias y Municipios pasaron a gestionar en este breve periodo más de un 40% adicional de su gasto social. El dato es particularmente potente, porque se da en el contexto de un crecimiento acelerado del PBI (entre 1991/93 de alrededor del 8% anual promedio).

La tendencia descentralizadora se mantendrá, aunque atenuada, hasta el final de la etapa, en la que el consolidado de Provincias y Municipios llegó a ejecutar el 54,1% del gasto.

La importancia de lo que venimos describiendo es de tal envergadura, que la reducción del gasto público -como dijimos, el hecho central del periodo- se concentra en la Administración Nacional: durante esta fase las Provincias (en especial) y los Municipios (en menor medida) incrementan no sólo su participación relativa, sino también su gasto absoluto.

Una parte importante de los cambios que venimos describiendo tiene como motor la descentralización de funciones desde la Nación a las Provincias, que tiene una notable aceleración a partir de 1989<sup>6</sup>. En términos de impacto sobre el gasto, el evento más importante fue el paso a la órbita provincial de las llamadas “Escuelas Nacionales”: más de un punto del PBI asignado a esta finalidad pasó del Estado Central a las Provincias en un solo ejercicio (entre los años 1991 y 1992).

Vale aclarar que los cambios no ocurrieron únicamente en el ámbito educativo: la descentralización de funciones incluyó una miríada de temas, problemas y programas: hospitales nacionales, obras de infraestructura, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, regulación económica, puertos, renglones de política social y económica, programas culturales, etcétera.

Estos procesos descentralizadores terminaron por construir un nuevo patrón de división del trabajo entre la Nación y las Provincias, que se caracterizó -se caracteriza- por asignar a Provincias y Municipios el centro de gravedad de la gestión estatal, organizando un nuevo balance entre los tres niveles de Estado.

Cabe acotar que este cambio de equilibrio se realiza bajo la forma de federalismo cooperativo: el traspaso de funciones y organismos no involucró los dirigidos al cobro de impuestos, lo que generó que el grueso de los ingresos siguiera siendo gestionado por la Nación.

---

<sup>6</sup> Desde inicios de los '60 hubo diferentes programas de descentralización de funciones desde la Nación hacia las Provincias, ninguno de la envergadura del que se describe. El tema es tratado con algún detalle en Cao (2002: 91).

En el marco de esta asimetría fue que se consolidó y expandió un formato de cogestión entre las tres administraciones, en donde:

- el gobierno central es el responsable del financiamiento, diseño y coordinación de programas, y
- las Provincias y Municipios se encargan de gestionar las diferentes actividades en el territorio.

Este nuevo patrón de división vertical del trabajo -y la consecuente especialización provincial en la gestión territorial- impacta notablemente sobre la estructura política argentina. El modelo de relación Provincias/Nación se convirtió en una de las claves políticas del país al articular-muchas veces de forma imperfecta y conflictiva- el importante poder institucional y financiero/fiscal de la Nación con la también relevante especialización de Provincias y Municipios en la construcción social sobre el territorio<sup>7</sup>.

Un último elemento para destacar del análisis vertical es que permite enfocar con claridad el epicentro del ajuste: el gasto en servicios económicos del nivel nacional. En este rubro, las erogaciones virtualmente se desplomaron entre 1989 y 2002: pasaron de explicar un 34,23% del total del gasto del gobierno central al 3,33% (en términos de PBI, pasó del 6,5% al 0,39% en esos años). Y, en este caso, no hubo como contrapartida un incremento en el gasto de Provincias y Municipios, sino todo lo contrario: también se redujeron (aunque en mucha menor medida que la Nación). Esto es, no hubo descentralización de funciones en este renglón, sino lisa y llanamente, retiro estatal.

### **3) Recentralización sin cambio sustancial del patrón de división vertical del trabajo**

Entre los años 2002 / 2017 se incrementan, en términos de su participación en el PBI, los gastos de los tres niveles. Como este incremento es mayor en el nivel nacional, se produce un efecto centralizador del gasto, desandando parcialmente una tendencia que, como dijimos, venía desde los años '60.

Se hace notar que este proceso recentralizador tiene un corrimiento -del año 2002 al año 2006- con respecto al inicio de la fase populista, lo que se explica por dos razones<sup>8</sup>:

1. Una de tipo instrumental: la extrema penuria en que estaban los Estados provinciales a la salida de la crisis del 2001 y el objetivo clave de sostener los servicios básicos (salud, educación y seguridad) que desde allí se brindaban. Al respecto no debe olvidarse que la primera medida de gran impacto del Presidente Néstor Kirchner (el 28 de mayo de 2003, tres días después de asumir) fue viajar a la Provincia de Entre Ríos y aportar los recursos necesarios para que se retomaran las clases, paralizadas por una huelga de larga data.

2. Otra de tipo político: el nuevo gobierno asumió con una legitimidad bastante acotada y dirigir recursos hacia las Provincias le permitió construir rápidamente una red de gobernabilidad basada en el apoyo de los mandatarios provinciales.

Pero una vez terminada esta primera etapa, que implicó salir de una situación, en alguna medida de emergencia, la Nación desarrolló una serie de acciones que la llevaron a elevar su gasto a una tasa superior a la de los niveles subnacionales. En particular,

---

<sup>7</sup> El mecanismo de federalismo cooperativo y su impacto en el equilibrio político Nación/Provincias se explica con detalle en Cao (2018)

<sup>8</sup> En Cao (2018) se describe esta cuestión con detalle.

queremos destacar dos políticas públicas que explican el grueso de este fenómeno: los subsidios a los servicios públicos y los programas de inclusión de la previsión social.

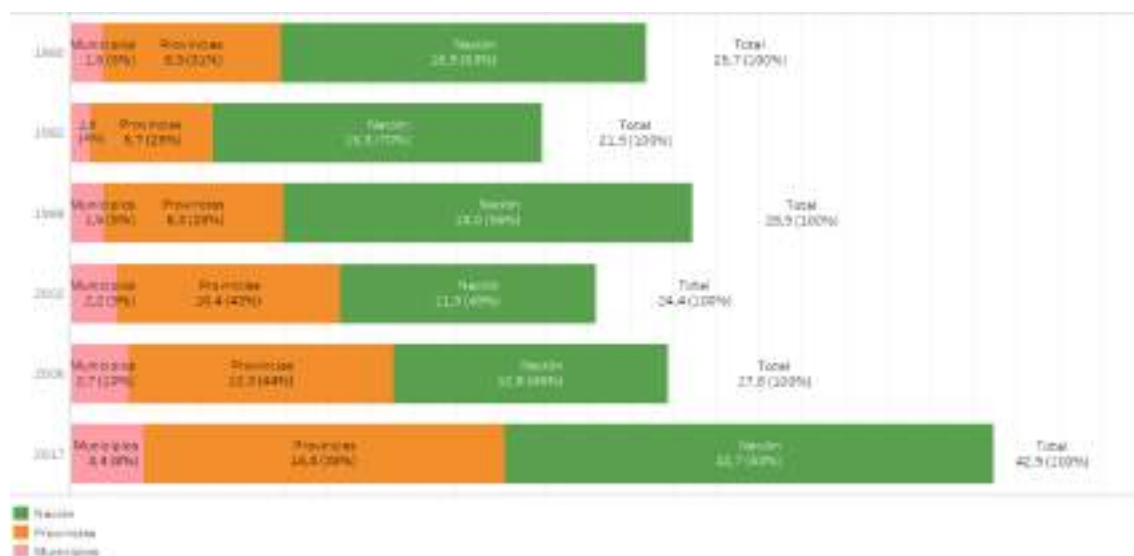
En el primer caso, el incremento de las erogaciones se refleja en la evolución que tuvieron las funciones de Energía y combustible, Servicios y Transporte en el nivel nacional, que pasaron de explicar el 2,98% del total del gasto al 12,16% entre los años 2002 y 2017 (en términos de PBI se sextuplicaron: pasaron de 0,35% a 2,76 PBI%).

En el caso de la previsión social, los números relativos del gasto nacional no tienen un incremento relativo tan importante, pero el dato absoluto (en % del PBI) no deja de ser impactante: casi cinco puntos del PBI: de 4,80% a 9,57%. Y un dato a destacar: en sentido de contrario a muchos otros rubros, este registro siguió incrementándose con el cambio de gobierno (en 2015 era de 8,95% de PBI).

Al igual que ocurrió en el periodo anterior, entre 2002 y 2017 el incremento del gasto provincial se explica fundamentalmente por el aumento del rubro social que pasó de 7,40% a un 11,41% del PBI (Figura N° 4).

En lo que hace a servicios económicos, también se da una situación en algún sentido paralela a lo que ocurrió en la era del ajuste con la Nación y las Provincias: en ambas creció -en el periodo anterior ambas se habían reducido- pero ocurrió de una manera notablemente más atenuada en las Provincias (pasó de 0,68% a 1,44% del PBI en el periodo 2002/17) que en el Estado Central (1,17% a 3,16%, con un pico en 2014 de 6,23%<sup>9</sup>).

Figura N° 4. Gasto sin servicios de deuda por nivel . En proporción al PBI y % sobre el total para años seleccionados



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

En la gran mayoría del resto de los programas -sociales, de promoción económica, de fortalecimiento institucional, etcétera- se mantuvo este modelo de federalismo cooperativo, que, en virtud del doble efecto de la expansión del intervencionismo estatal y del decisionismo nacional, se extendió a muchas de las funciones desplegadas por las Administraciones Públicas provinciales y municipales.

Esto implicó, asimismo, que el modelo de articulación política -Nación: recursos financieros /Provincias y Municipios: construcción territorial -se mantuviera y consolidara.

<sup>9</sup> Esta reducción de 3% del PBI es uno de los cambios más notorios en la tendencia del gasto ocurridos con el cambio de Gobierno en 2015.

Buena parte de lo que venimos describiendo en esta sección se refleja en el análisis por funciones (Figura N° 5) en donde se presenta el gasto correspondiente a los tres niveles jurisdiccionales (su proporción es homogénea ya que se han graficado en base 100).

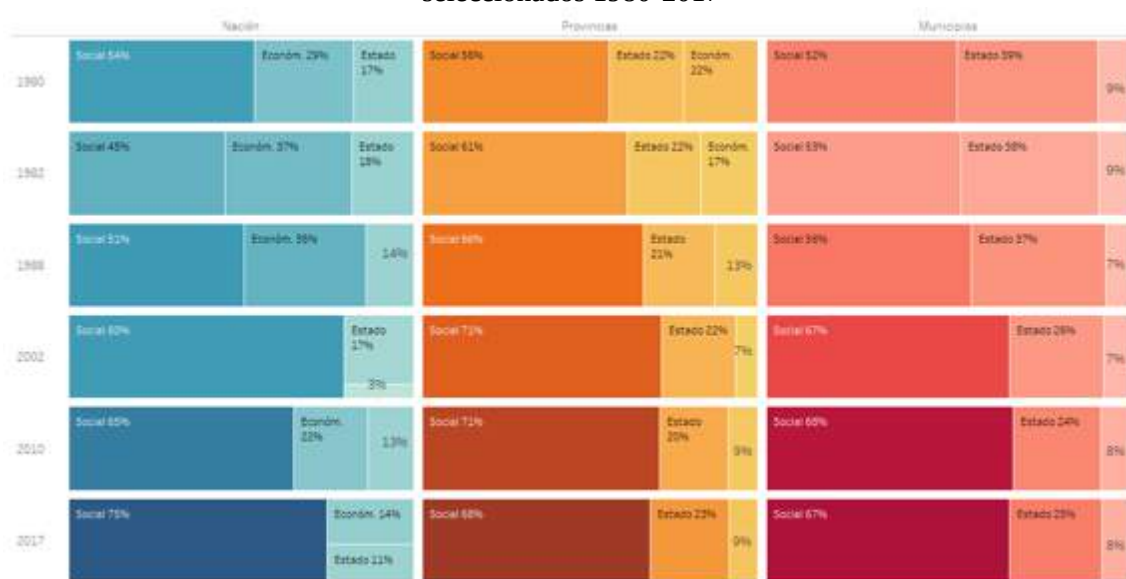
Las divisiones de color indican cada nivel jurisdiccional y dentro de un mismo color, se pueden ver las finalidades con su correspondiente participación porcentual.

En estos datos se resaltan las grandes tendencias que, a lo largo de casi cuarenta años, se observan en la división vertical del trabajo:

- Una tendencia al crecimiento del gasto social entre puntas en los tres niveles estatales.
- Resultados mixtos en el gasto de Funcionamiento del Estado: decreciente en Nación y Municipios y levemente creciente en Provincias
- Los cambios más importantes ocurren en el Gasto en Servicios Económicos. Como este gasto era menor en las Provincias (y casi inexistente en los municipios) el grueso de la reforma ocurre en la Nación entre los años 1988/2002. Hay una recuperación importante en el año 2010 que se revierte parcialmente hacia el año 2017.

En la dimensión vertical, durante los años 1980/1988 y 2002/2017, son más las continuidades que las rupturas; esto es, los cambios en el equilibrio Nación / Provincia / Municipios ocurrieron centralmente en la fase neoliberal.

Figura N° 5. Gasto sin servicios de deuda por nivel y finalidad en proporción al total. Años seleccionados 1980-2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Otro aspecto destacable del equilibrio vertical ocurre en el nivel municipal que, si bien tiene una incidencia menor en el PBI, presenta un crecimiento notable -y continuo- desde la recuperación de la democracia.

En diferentes momentos se produjeron traspasos de servicios a los Municipios, aunque pocas veces fueron acompañados de los recursos para sostener sus gastos, tanto en lo que respecta a transferencias, como en otorgarles la capacidad de recaudar los propios<sup>10</sup>. Cabe destacar, por su fuerte impacto en el crecimiento del gasto municipal en

<sup>10</sup> En 2002 los Municipios recaudaban el 52% de sus recursos totales, cayendo hacia 2010 al 36%; esto habida cuenta del incremento de las transferencias desde las Provincias y la Nación (Iturburu: 2012, 206)



el periodo 2002/15, el gasto en bienes de capital, que fue principalmente financiado con asignaciones directas de transferencias nacionales<sup>11</sup>.

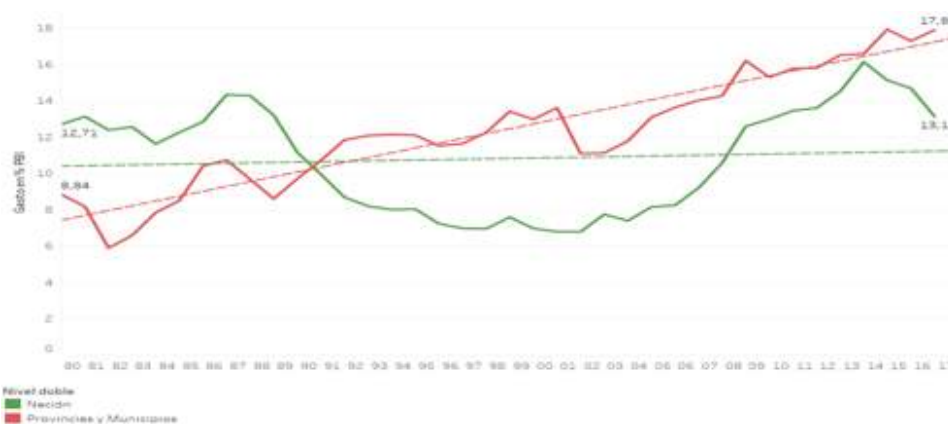
Figura N° 6. Gasto sin servicios de deuda ejecutado por el nivel municipal. Diferencia de % respecto a 1983



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Para terminar este paneo por la división vertical del trabajo, mostramos un último gráfico con la evolución de los totales de gasto por nivel estatal sin deuda ni previsión social, dos ítems importantes pero menores en término de la gestión pública: sin ellos se nota más claramente que la Nación ha perdido una preeminencia histórica en lo que hace las responsabilidades del gasto del sector público argentino (Figura N° 7).

Figura N° 7. Gasto por nivel sin servicios de la deuda ni previsión social. En porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

### 3. El gasto estatal por finalidades y (algunas) funciones

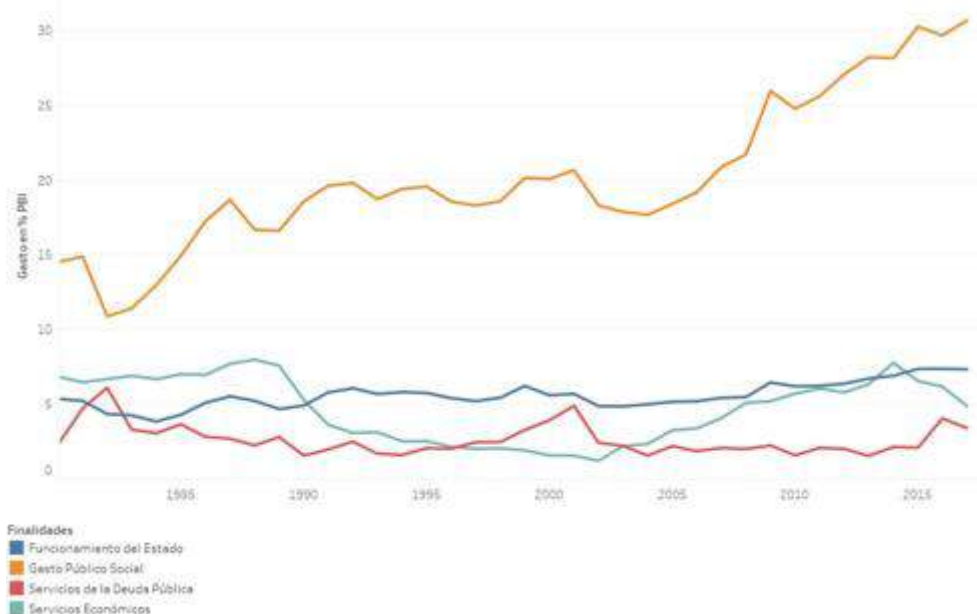
Realizamos una primera aproximación al gasto estatal por finalidades en la Figura N° 8, que las analiza como porcentaje del PBI. En ella se destaca:

- El crecimiento de la participación del gasto social, situación que sólo tiene una reducción en el ocaso de la dictadura (198/3) y una situación relativamente estable entre 1993/98.
- El gasto en funcionamiento del Estado como la finalidad más estable con variaciones de tipo marginal.

<sup>11</sup> Las Provincias que se adherían a esta medida, y que, en consecuencia, resultaban beneficiarias del fondo, debían establecer un régimen de reparto automático a sus municipios por sumas nunca inferiores al 30% del total de los fondos que recibiera la Provincia. (Secretaría de Provincias, s.f.)

- El descenso del gasto en servicios económicos, que se produce centralmente entre 1989/2002, momento a partir del cual hay una recuperación que encuentra su pico en 2014, cuando comienza nuevamente a descender
- El comportamiento sumamente inestable de la deuda, con tres picos notorios: 1982, 2001 y 2016.

Figura N° 8. Gasto consolidado (Nación + Provincias + Municipios) por finalidad (Social, Económico, Funcionamiento del Estado y Deuda). En % de PBI – 1980/2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Analicemos ahora algunas funciones particularmente relevantes a la hora de explicar este funcionamiento general. Para ello presentaremos la Figura N° 9 en la cual se puede ver el desenvolvimiento del gasto por la finalidad y de algunas funciones escogidas. Las divisiones de color indican cada finalidad y dentro de un mismo color, se pueden observar las principales funciones con su correspondiente participación porcentual.

El cuadro permite hacer algunas afirmaciones:

- El principal impulsor del gasto social son las erogaciones en previsión social, que pasan de un 18% a un 26% del PBI entre puntas.
- Hay un incremento paralelo de salud y educación (del orden del 40%: de aproximadamente el 10% a más del 14%)
- Entre 1988 y 2002 desciende de modo vertical el gasto en servicios económicos. La recuperación entre 2002 y 2010 no alcanza el registro inicial; además, entre 2010 y 2017, vuelve a producirse una notoria reducción
- El gasto en defensa se reduce (pasa del 12% al 3%) a la vez que se incrementa el gasto en seguridad (pasa de 3% en 1982 a 6% en 2017)
- Dentro de la ya estable finalidad Funcionamiento del Estado, el gasto en Administración General aparece como la función más inalterable del periodo
- La envergadura de la crisis de la deuda en 1982: los servicios pagados por la deuda representaron un 50% más que lo gastado en toda la finalidad Funcionamiento del Estado, y equivalían a cinco veces el monto que se gastó para el funcionamiento de la Administración General de Nación, Provincias y Municipios.

- Entre 2002 / 2010 disminuye notoriamente el caudal de las erogaciones en servicios de la deuda, la cual vuelve a tener la envergadura histórica hacia 2017.

Figura N° 9. Gasto por finalidades y funciones en proporción al total (1). Años seleccionados 1980 / 2017. Para total de gasto (Nación + Provincias + Municipios) = 100



Nota (1): para mejorar la presentación se han agrupado algunas funciones: “En y Comb” (Energía y Combustibles); “Ss” (Servicios económicos incluye en tanto no se expliciten: Energía y Combustible, Servicios, Producción Primaria y Otros Gastos en Servicios); en la finalidad Gasto Público Social “Otra” (Trabajo y Promoción y Asistencia Social); “Agua y Viv.” (Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado y Otros Servicios Urbanos).

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Por último, no está de más ver las funciones que tuvieron mayor y menor importancia relativa en el total del gasto: las grandes ganadoras y perdedoras de todo el periodo (Figura N° 10). Se advierte que de las siete funciones que reducen su participación proporcional, cinco corresponden a la finalidad Gastos en Servicios Económicos.

Las otras dos que han descendido son Defensa -sobre la que volveremos a hablar- y, sorprendentemente para los autores, Vivienda y Urbanismo.

Dentro de las que más crecieron se destaca nítidamente Justicia -en términos proporcionales muy por encima del resto de las funciones- y dos funciones cuya expansión se debe al incremento notorio de la población vulnerable en el periodo bajo análisis (funciones Promoción y Asistencia Social y Agua Potable y Alcantarillado).

Como ya dijimos, el principal impulsor del gasto social fue el destinado a la previsión social. Este fenómeno tiene resonancias de orden mundial (el incremento de la esperanza de vida y la caída relativa del empleo formal) y otras de orden local (la cuasi universalización de la cobertura decidida en el periodo populista).

Parte de lo que ocurrió con la Salud también tiene un doble origen, por un lado la expansión de servicios de sanitarios que se consideran básicos; por otro la reducción de la cobertura de las Obras Sociales debido a la disminución relativa de la cantidad de familias con trabajadores formales.

El desenvolvimiento del renglón Educación, cultura y ciencia y técnica también está emparentado con un fenómeno de orden mundial, que en el caso argentino se

concretó, entre otras, con la expansión de la matrícula en todos los niveles, particularmente en la educación media y superior.

Otro rasgo compartido con muchos países del mundo fue el incremento en Seguridad, el cual fue el resultado del cambio de patrón productivo el cual generó una degradación de los niveles de seguridad y, a partir de esto, la tendencia a incrementar las fuerzas represivas del Estado.

Por último, es de destacar, nuevamente, el hecho de que las erogaciones en Administración General fueron el rubro más estable.

Figura N° 10. Participación relativa de cada función en el total del gasto público consolidado.  
En % - Años 1980 y 2017

| Pos | FINALIDAD / FUNCION                            | 1980  | 2017  | 1980= 100 |
|-----|------------------------------------------------|-------|-------|-----------|
| 1   | I.2. Justicia                                  | 1,23  | 2,87  | 233,11    |
| 2   | II.5. Promoción y asistencia social            | 2,75  | 4,16  | 151,05    |
| 3   | II.3. Agua potable y alcantarillado            | 0,90  | 1,31  | 145,87    |
| 4   | II.6. Previsión social                         | 19,37 | 27,66 | 142,81    |
| 5   | I.3.1. Seguridad                               | 3,14  | 4,37  | 139,37    |
| 6   | II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica   | 11,18 | 14,64 | 130,97    |
| 7   | II.2. Salud                                    | 11,89 | 15,53 | 130,62    |
| 8   | II.7. Trabajo                                  | 2,98  | 3,48  | 116,71    |
| 9   | II.8. Otros servicios urbanos                  | 2,27  | 2,35  | 103,51    |
| 10  | I.1. Administración general                    | 6,92  | 7,10  | 102,58    |
| 11  | II.4. Vivienda y urbanismo                     | 2,92  | 2,38  | 81,23     |
| 12  | III.4. Servicios (transporte y comunicaciones) | 10,58 | 5,40  | 51,04     |
| 13  | III.1. Producción primaria                     | 1,93  | 0,96  | 49,87     |
| 14  | III.2. Energía y combustible                   | 9,05  | 4,02  | 44,45     |
| 15  | I.3.2. Defensa                                 | 8,80  | 2,79  | 31,66     |
| 16  | III.5. Otros gastos en servicios económicos    | 2,40  | 0,66  | 27,41     |
| 17  | III.3. Industria                               | 1,68  | 0,33  | 19,38     |

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Analizamos a continuación, con algún detalle, las variaciones del gasto en cada una de las fases históricas.

### 3.1. El gasto por función en la fase turbulenta

En la Figura N° 11 se ve la evolución de los gastos por finalidad durante la fase turbulenta, que tiene dos subetapas bien diferenciadas en el gobierno de la dictadura militar en (1980/83) y en el primer gobierno del retorno democrático (1983/87) (Figura N° 11).

Durante la dictadura:

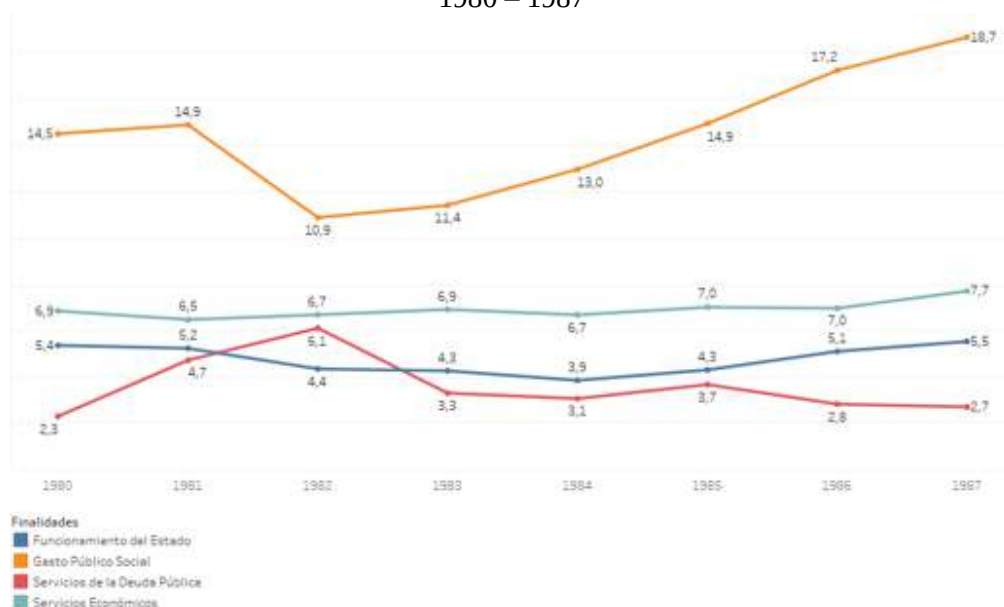
- El dato sobresaliente es la expansión del gasto dirigido a los servicios de la deuda
- La finalidad que evoluciona en el sentido de compensar la crisis de la deuda es la dirigida al Gasto Social, que se reduce en alrededor de un 40% (en el consolidado del gasto pasa de 14,51% al 10,89% del PBI)

Desde la recuperación de la democracia:

- Se invierte este proceso: sube el gasto social y bajan las erogaciones por los servicios de la deuda.
- Como el primero es superior al segundo, resulta en un incremento del gasto consolidado. De esta forma, el gasto total con deuda pasa de 25,9% (22,6%) del PBI en 1983 a 34,64% (31,93%) en 1987 (entre paréntesis el porcentaje que no incluye la deuda).

Los gastos en Servicios Económicos y en Funcionamiento del Estado, en comparación con los anteriores, se mantienen bastante estables durante todo el periodo. Es de destacar, sobre todo por lo que sucederá en el periodo siguiente, el incremento en el gasto en Servicios Económicos (de 6,9% a 7,7% del PBI).

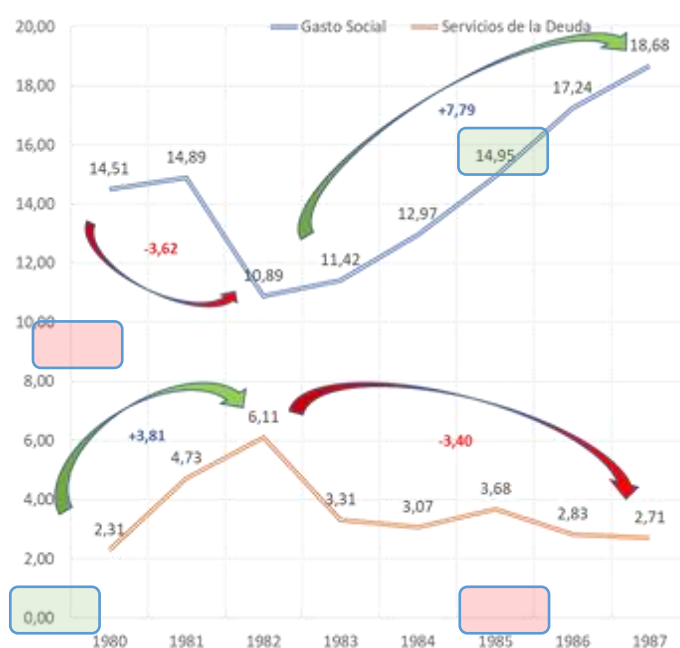
Figura N° 11. Evolución del gasto consolidado por finalidad como porcentaje del PBI. Años 1980 – 1987



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

En la Figura N° 12 se pone el foco de atención en el funcionamiento inverso entre deuda y gasto social: en la primera fase (1980/82) los dos movimientos fueron casi equivalentes, pero en la segunda (1983/7) la recuperación del gasto social duplica con creces la reducción del gasto en servicios de la deuda.

Figura N° 12. Evolución del gasto social y de los servicios de deuda. En porcentaje del PBI – 1980 – 1987



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Si analizamos las funciones que componen la finalidad Gasto Social, veremos que el principal rubro que explica esta oscilación es el gasto en Previsión Social, que primero baja un 40% (1980/2) y luego casi que se duplica (1983/7).

En menor medida ocurre otro tanto con las funciones de Salud y Educación; no hay que perder de vista que en estas dos funciones tienen una alta incidencia las remuneraciones salariales, que tuvieron una baja exorbitante durante toda la dictadura militar<sup>12</sup>. Terminado el gobierno *de facto*, era esperable que esos registros se recuperaran en alguna medida.

La relativa estabilidad en el gasto en Funcionamiento del Estado oculta una serie de cambios y transformaciones. El dato más notorio es el alto grado de incidencia del gasto militar y de seguridad que llegó hasta el 83,6% de las erogaciones en “Funcionamiento del Estado” en el año 1982 (Figura N° 13).

Tales políticas se justificaron en los primeros años por el terrorismo estatal contrainsurgente; posteriormente por las crecientes tensiones con Chile por el diferendo territorial en el Canal de Beagle y, finalmente, por la negligente invasión de las irredentas Islas Malvinas.

Figura N° 13. Gasto en Funcionamiento del Estado en % PBI y participación por función 1980 -1982

| Finalidad y Función          | En % del PBI |      |      | En % de Funcionamiento del Estado |        |        |
|------------------------------|--------------|------|------|-----------------------------------|--------|--------|
|                              | 1980         | 1981 | 1982 | 1980                              | 1981   | 1982   |
| I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO | 2,93         | 2,92 | 2,75 | 100,0%                            | 100,0% | 100,0% |
| I.1. Administración general  | 0,45         | 0,42 | 0,37 | 15,3%                             | 14,3%  | 13,4%  |
| I.2. Justicia                | 0,13         | 0,10 | 0,08 | 4,3%                              | 3,5%   | 3,0%   |
| I.3. Defensa y seguridad     | 2,36         | 2,40 | 2,30 | 80,4%                             | 82,2%  | 83,6%  |
| I.3.1. Defensa               | 1,74         | 1,78 | 1,88 | 59,3%                             | 61,2%  | 68,3%  |
| I.3.2. Seguridad             | 0,62         | 0,61 | 0,42 | 21,1%                             | 21,0%  | 15,3%  |

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

A partir de la recuperación democrática la incidencia relativa del gasto en defensa tiende a bajar. Sin embargo, este descenso fue menor que el ocurrido en los sucesivos gobiernos legítimos: hasta la última rebelión de las FFAA (año 1990), el poder castrense se mantuvo y, consecuentemente, la baja del gasto militar fue limitada<sup>13</sup>.

En cuanto al gasto en Administración General, se observa igualmente un rápido deterioro hasta 1983; de ahí en adelante, y como ya citamos para salud y educación, se revierte la tendencia, pues con el retorno de la vida institucional se recuperó parte del deteriorado salario estatal. Hay que tomar en consideración que la recuperación democrática implicó la necesidad de poner en marcha las funciones legislativas en Nación, Provincias y Municipios, que la dictadura había desmantelado.

Una excepción parcial a esta regla se observa en el gasto del Poder Judicial. La reducción del gasto fue más bien marginal, y el incremento superlativo: entre 1982 y 1987 su participación en el PBI se incrementó en un 117%. Como vimos, será un primer

<sup>12</sup> Müller (2002: 172) calcula que, tomando como base 100 al año 1969 -que era un año de remuneración promedio de los '60-, las remuneraciones generales durante toda la dictadura no llegaban a 70 y en el año 1982 eran de 57. El salario público se habría reducido aún más.

<sup>13</sup> Las rebeliones de los “Carapintadas” -y las presiones de los “Legalistas” o “Caralavadas”- tuvieron dos reivindicaciones principales: la suspensión de los juicios militares por las masivas violaciones a los Derechos Humanos y la “reposición” del presupuesto militar.



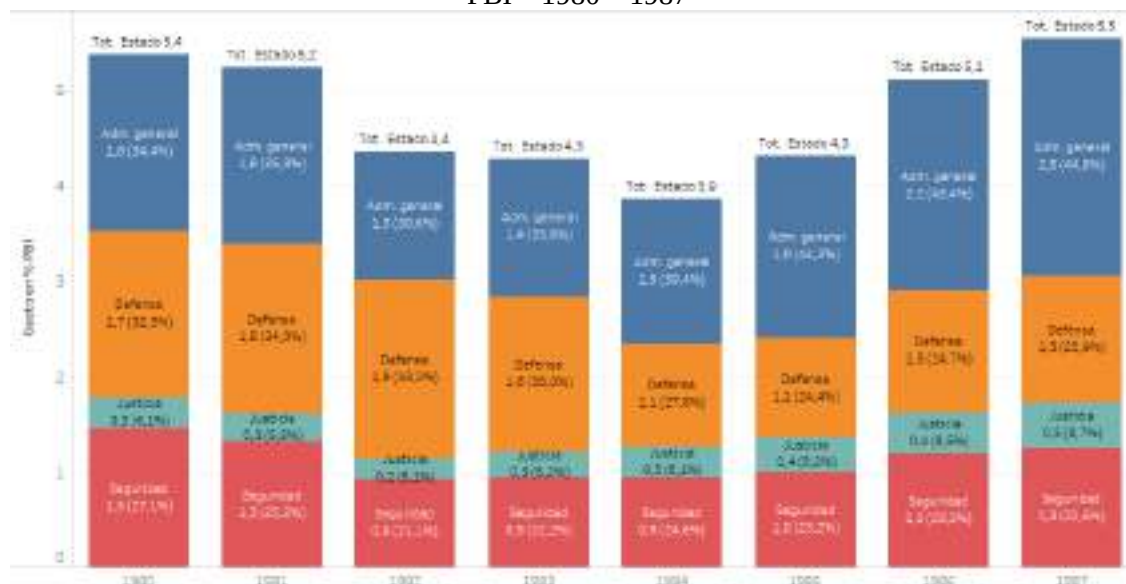
paso de un *rush* que la lleva a ser la función que más crece en todo el periodo<sup>14</sup> (Figura N° 14).

El dato clave de la evolución del gasto por finalidad en la etapa ajuste es la reducción vertical del Gasto en Servicios Económicos, el cual sufre una caída del 80,3% en términos de su incidencia en el PBI (Figura N° 15). Este resultado es la consecuencia lógica de las políticas de privatización y desregulación -y la subsiguiente desaparición de las organizaciones reguladoras- llevadas adelante por el gobierno del Presidente Menem.

Por el contrario, el Gasto Público Social tuvo un desempeño estable, con varios momentos de incremento, más allá de que el resultado final fue de una reducción del 2%, ocasionado por el *default* general del Estado en los años 2001/2.

Por último, se destacan los altibajos en lo que concierne al pago de los servicios de la deuda, el cual se mantiene relativamente estable hasta el año 1998, para comenzar un crecimiento sostenido a partir de allí. La *debacle* del 2001, que tuvo un importante componente fiscal, tiene en la deuda buena parte de su explicación<sup>15</sup>.

Figura N° 14. Evolución del gasto en funcionamiento del Estado por función. En porcentaje del PBI – 1980 – 1987



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

### 3.2. 1987- 2002: un ajuste con epicentro en los servicios económicos

Por último, la finalidad Funcionamiento del Estado tiene un derrotero menos oscilante que las otras finalidades y termina con una reducción del orden del 10% respecto al primer año de la serie (Figura N° 15).

Centremos ahora el foco de atención en el desempeño diferencial del gasto social y del gasto en servicios económicos<sup>16</sup>. Recordemos que la fórmula ideológica del “Estado Mínimo” exigía reducir la intervención en ambos aspectos.

Siguiendo el análisis de Isuani (1991, 2007), la justificación de esta evolución dispar se origina en las diferentes funcionalidades y en los distintos actores vinculados,

<sup>14</sup> Ver Figura N° 10.

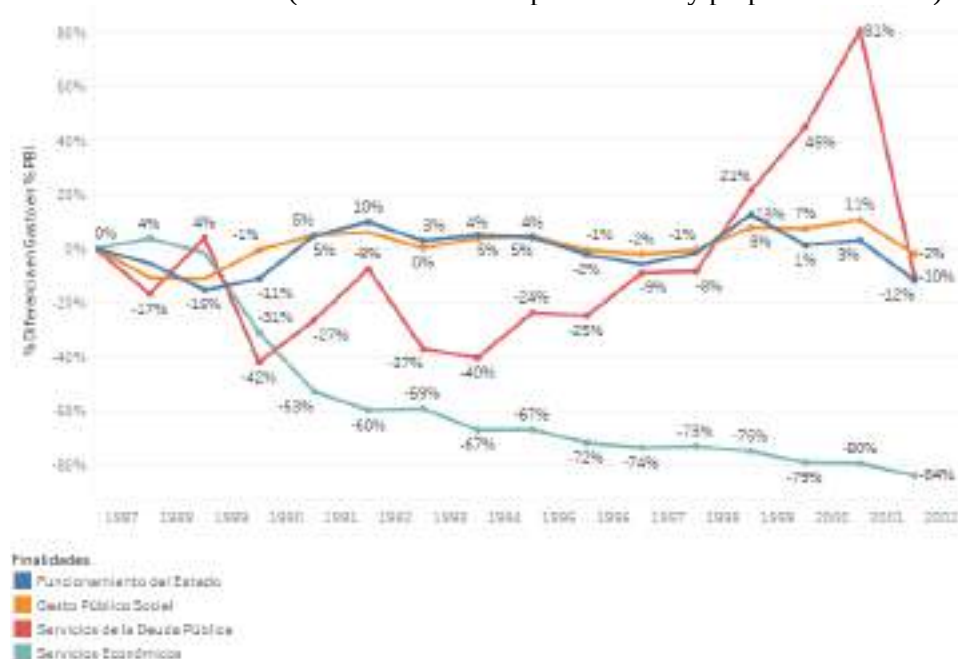
<sup>15</sup> En la Figura N° 8 -que detalla el periodo 1980/2017- ya habíamos hecho notar este pico de la curva del gasto en servicios de la deuda.

<sup>16</sup> Tratamos el tema con detalle en Cao y Vaca (2018)

respectivamente, al Estado Benefactor (EB, ligado al gasto social) y al Estado Keynesiano (EK, ligado al gasto en servicios económicos).

Así, mientras el primero se dirige a operar sobre la variable política -dotar de legitimidad y apoyo a un sistema político que, en la mayor parte del periodo, surge del sufragio- el segundo se vincula a un proyecto estratégico de desarrollo y al objetivo de proteger a ciertos sectores productivos.

Figura N° 15. Evolución del gasto por finalidad 1987-2002  
(Diferencia en % respecto a 1987 y proporción del PBI)



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Cuando una parte de los agentes económicos que sostenían el Estado Keynesiano dejaron de considerarlo necesario -grandes empresas, que comenzaron a operar a escala global- y la otra parte se debilitó -sindicatos, segmentos de la burguesía industrial dirigida al mercado interno, promotores del proyecto político desarrollista- se desplegaron reformas -traumáticas, complejas, con marchas y contramarchas, pero efectivas al fin- que terminaron con la desaparición de amplios segmentos del EK.

Esta situación explica la viabilidad de las privatizaciones, las concesiones de emprendimientos públicos y la liquidación -o reducción a la ineficacia- de un importante número de organismos dirigidos a la regulación de la producción.

En el caso del EB, por su parte, fue imposible avanzar en su desmonte por dos razones de distinta índole:

- Su existencia había establecido beneficios sociales garantizados jurídicamente, e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población, y
- El ajuste estructural, con sus resultados de polarización social aún en los momentos en que mostraba un dinamismo notable, recurrió a su incremento -a despecho de que esto no estaba en su ideario- para sostener la gobernabilidad y la nueva gobernanza en construcción.

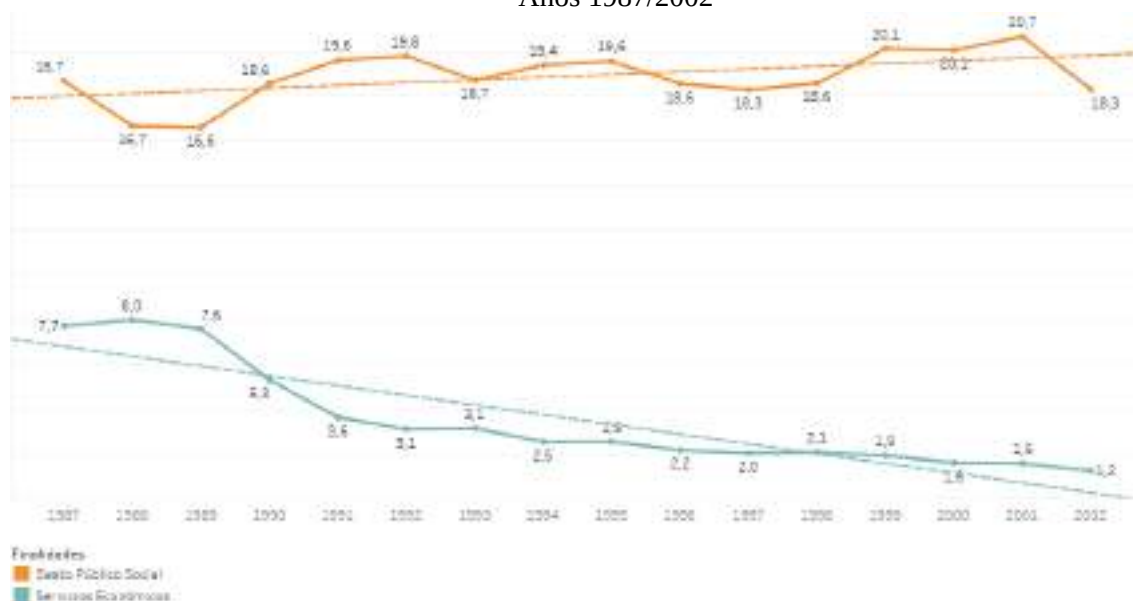
Nótese que la dictadura sí pudo avanzar sobre el gasto social: era parte de su peculiar relación con la estructura jurídica del país y también de su visión de la promoción social que, vale recordar, sostenía regímenes de privilegio para personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.



En suma, en un ámbito de regularidad constitucional, en el escenario político de los '90, los actores sociales ligados al proyecto desarrollista no pudieron impedir el desmantelamiento del EK, *a contrario sensu* de lo que ocurría en lo social, en donde las cláusulas institucionales y las necesidades de gobernabilidad resultaron ser un antídoto para los intentos de avanzar en la contracción del EB.

Es de hacer notar la potencia del ajuste: la reducción de 6,4% de PBI en servicios económicos fue tan poderosa que aún el incremento de casi un 25% en el gasto social no llevó a variar la tendencia hacia la reducción del gasto total (Figura N° 16).

Figura N° 16. Gasto social y en servicios económicos en porcentaje del PBI  
Años 1987/2002



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

### 3.3. Los cambios en las funciones después del 2002

Como vimos, el dato sobresaliente de la fase que se inicia en el año 2002 es la tendencia hacia una recuperación del gasto estatal.

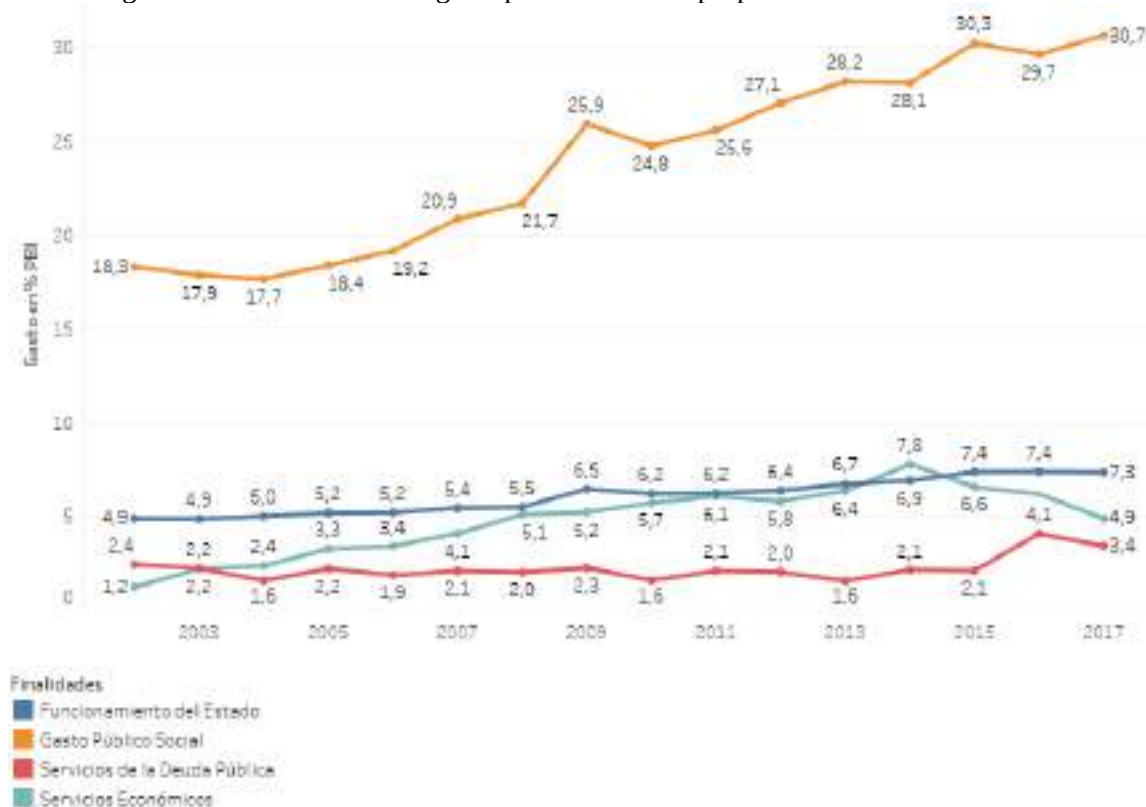
Nuevamente, el dato más destacable es el incremento del gasto social, que se mantiene constante como tendencia a lo largo de toda la serie, inclusive después del año 2015, cuando el discurso del nuevo gobierno promovía una reducción del gasto público.

Otro dato relevante es la baja incidencia de la deuda que llega hasta el cambio de gobierno (año 2015), momento en que se observa un importante cambio de tendencia con el nuevo signo político que asume el Ejecutivo Nacional.

Algo similar -pero con sentido inverso: primero sube y luego baja- ocurre con el gasto en servicios económicos, cuya alza alcanza su cenit en el año 2014.

Por último, y como continuidad con lo ocurrido en los periodos anteriores, se destaca la relativa estabilidad del gasto en Funcionamiento del Estado (Figura N° 17).

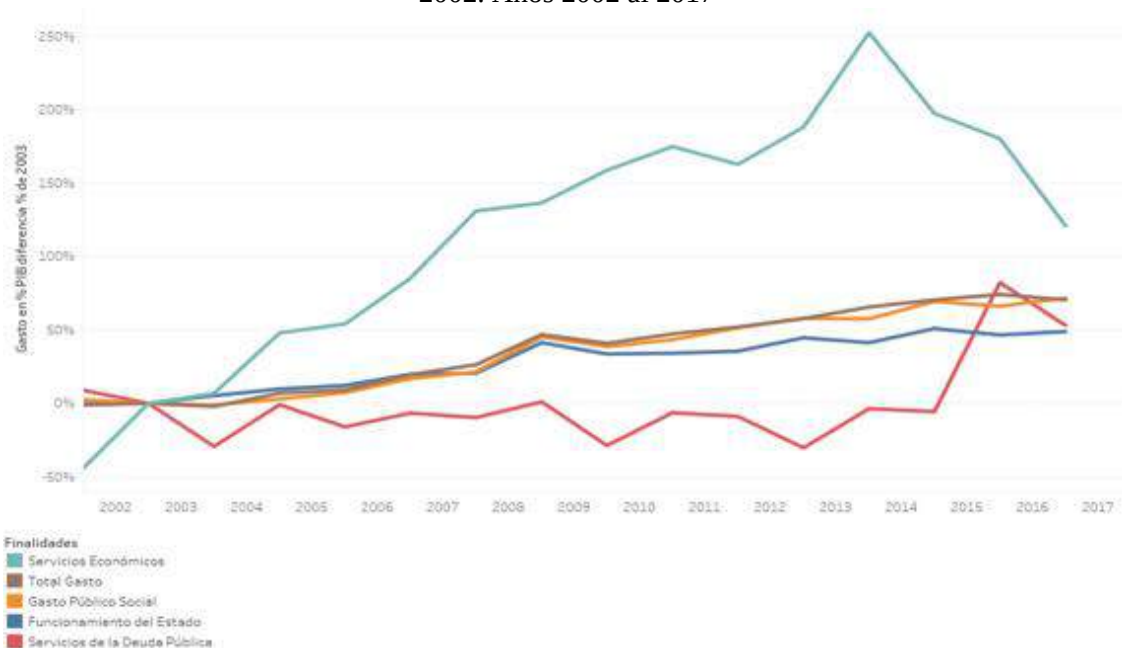
Figura N° 17. Evolución del gasto por finalidad en proporción al PBI años 2002 al 2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Tomando como base el año 2002, se observa la enorme importancia de la recuperación del gasto en servicios económicos, que se llegó a multiplicar por cinco en el año 2014 con respecto al punto de partida (Figura N° 18).

Figura N° 18. Evolución del gasto por finalidad. En proporción al PBI variación en % respecto a 2002. Años 2002 al 2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Este incremento está en consonancia con la posición ideológica del populismo, que recupera la mirada desarrollista en el sentido de asignar un rol cardinal a la intervención estatal en la economía. De todas formas, hay que destacar la diferencia de este gasto con el adelantado en la etapa bienestarista/keynesiana: las erogaciones no tuvieron tanto que ver con la nacionalización de empresas -más allá de que hubo algunos procesos de este tipo- sino más bien con los subsidios al consumo de bienes y servicios públicos.

Otro dato destacable es que, en el marco de un gasto público que se incrementaba rápidamente, las erogaciones sociales crecieron a un ritmo mayor que las erogaciones totales. De igual manera se destaca, como ya lo adelantamos, el bajo nivel de erogaciones en servicios de la deuda.

El rubro Funcionamiento del Estado muestra su acostumbrada regularidad, con un resultado final inferior al gasto total (Figura N° 18).

## Conclusiones

Creemos que con los datos presentados a lo largo del texto hemos podido dar una visión bastante completa de la situación estatal en las tres dimensiones de análisis -situación general, división vertical del trabajo y finalidades principales- y, en tal sentido, dar respuesta a nuestras preguntas acerca de los temas en los que se ocupó el Estado en los últimos cuarenta años.

Lo primero que surge de manera contundente es que hubo cambios en múltiples sentidos: la visión de una estructura rígida con pocas alteraciones en el tiempo no tiene mayores asideros en el caso argentino.

Los datos analizados parecen confirmar la existencia de tres fases que los autores vienen utilizando en diferentes trabajos:

- en la primera, 1980/87 el gasto público no tiene una direccionalidad clara y priman las turbulencias;
- en la segunda, 1987/2002, la era del ajuste estructural, hay una tendencia hacia la reducción de la intervención estatal, que se centra en los servicios económicos, y
- en la tercera, 2002/2017, se revierten las tendencias del ciclo anterior, reconstituyéndose la centralidad estatal.

La primera fase remite a un periodo en donde las turbulencias son de tales dimensiones que no puede observarse en el gasto total alguna tendencia definida. Y en el análisis de la división vertical del trabajo y por funciones, la situación errática se repite.

La segunda etapa, por el contrario, muestra un desempeño bastante definido, con una reducción importante del gasto en términos del PBI, que sobre el final de la fase se revierte parcialmente por el enorme incremento de los servicios de la deuda.

En términos de funciones, la asignación del gasto muestra como característica sobresaliente la reducción del gasto en servicios económicos del nivel nacional, al mismo tiempo que se produce un destacado incremento del gasto social, tanto en términos relativos como absolutos. Este es un hecho destacable, pues la ortodoxia neoliberal -de la que hacía gala la conducción económica de gobierno- postulaba la necesidad de reducir el gasto estatal tanto en lo económico como en lo social.

La tercera etapa -populista 2002/2015- tiene un análisis más simple: sube continuamente el gasto como porcentaje del PBI. En este sentido, se mantiene la tendencia al incremento del gasto social y se revierte la tendencia decreciente en el gasto en servicios económicos.

En el periodo bajo estudio también hubo profundos cambios en la división vertical del trabajo. En particular, durante las reformas de los '90 se terminó con una histórica preminencia del nivel central, pasando a otra en donde las Provincias y Municipios tienen importantísimas responsabilidades de gestión.

Este patrón de división vertical del trabajo parece bastante consolidado, toda vez que, en la fase histórica siguiente, que reformuló mucho de los elementos que eran propios de la era del ajuste estructural, se observan, en este aspecto, notorias continuidades.

En cuanto a las finalidades, las principales cuestiones a destacar son las siguientes:

- Se observa un **gasto social** que, salvo en la etapa de la dictadura militar, ha sido siempre creciente. Lideran este crecimiento los gastos en Previsión Social, Educación y Salud
- Los **Servicios de la deuda** tuvieron a lo largo del periodo un protagonismo importante, siendo responsables en buena medida de dos descalabros generalizados: en el ocaso de la dictadura militar y en la Presidencia de Fernando de la Rúa
- Los gobiernos populistas (2003/15) son una excepción en este sentido, mostrándose capaces de reducir notoriamente el gasto por servicios de la deuda. Es de hacer notar que es el rubro en donde el cambio de gobierno ocurrido en el año 2015 ha tenido mayor impacto, observándose un importante incremento de su participación en las erogaciones.
- La finalidad **Servicios Económicos** es el espacio que explica el éxito del ajuste estructural: su disminución justifica, en mayor parte, la reducción del gasto en el periodo 1987/2002
- **Servicios Económicos** y **Servicios de la deuda** son las finalidades que muestran mayores variaciones en el periodo
- El gasto que se muestra más estable es el relativo al **Funcionamiento del Estado**. Si bien hay algunas alteraciones, en general, son menores a los que se observan en las otras tres finalidades
- Más allá de ello, puede verse que hay, en las burocracias estatales, ganadores y perdedores. Entre las primeras, se destaca, por mucho, el Poder Judicial que ha tenido el mayor incremento entre las 20 funciones en que se subdividen las cuatro finalidades clasificadoras del gasto. En cuanto a las burocracias perdedoras, hay dos que tienen un descenso vertical: las relativas a la función Defensa -esto es, las Fuerzas Armadas- y las vinculadas a las empresas públicas.
- Otra función con importante expansión es la que refiere a los gastos en seguridad, que se incrementa de manera continua a partir de mediados de los '80

## Bibliografía

- Banco Mundial (2020) Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. Disponible en <https://www.bancomundial.org/> última actualización 19/05/2020.
- Cao, Horacio (2018) "Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas" – Tomo I: El proyecto neoliberal para las provincias (1976-1995) - Prometeo – Buenos Aires
- Cao, Horacio; Laguado, Arturo y Rey, Maximiliano (2016) "El Estado en Cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina (1958-2015)", 2ª Edición - Prometeo - Buenos Aires
- Cao, Horacio y Vaca, Ángel (2018) "La evolución de las finalidades del gasto público argentino en el periodo 1980-2015. Grados de libertad del gobierno e hipótesis determinista" en Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales, Año 7, Volumen 1, –Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

- Cao, Horacio y Vaca, Ángel (2019) “Los cambios en las funciones de los Estados Provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario” en Revista Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas - Volumen 3, N° 2 – INAP — Buenos Aires
- Isuani, Aldo (1991) “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?”. En Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani “El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis” - Miño y Dávila. CIEPP – Buenos Aires
- Isuani, Aldo (2007). “El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable”, mimeo, Buenos Aires.
- Iturburu, Mónica (2012). “Los Municipios” en Abal Medina, Juan; Cao, Horacio (comps.) “Manual de la Nueva Administración Pública Argentina”, Paidós, SAICF, Ariel, Buenos Aires.
- Müller, Alberto E. G. (2002). “Desmantelamiento del Estado del bienestar en la Argentina”, Cuaderno del CEPED N° 6, Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo, Buenos Aires.
- Secretaría de Hacienda (1989) “Política para el cambio estructura en el Sector Público” Ministerio de Economía, Buenos Aires
- Secretaría de Política Económica (2020) “Series de Gasto Público Consolidado por finalidad – función, 1980-2015”, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación (Última actualización: 31 de agosto de 2019) – disponible en <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>
- Secretaría de Provincias (s.f.) “Nuevo Fondo Federal Solidario”, Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Buenos Aires. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fofeso.pdf>
- Subirats, Joan (1989) “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”, INAP, Madrid
- True, James; Jones: Bryan y Baumgartner, Frank (2010) “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas” en Paul Sabatier (ed.) Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires
- Viñas, Verónica (1995) “Gasto público en un contexto de transición democrática” en América Latina Hoy, Vol. 11-12 - Instituto de Iberoamérica- Universidad de Salamanca – Salamanca, España

#### **Anexo I - Clasificadores en Finalidades y Funciones**

| <b>FINALIDADES</b>                  |                                              |                                                   |                                          |
|-------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO</b> | <b>II. GASTO PÚBLICO SOCIAL</b>              | <b>III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS</b> | <b>IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA</b> |
| <b>FUNCIONES</b>                    |                                              |                                                   |                                          |
| I.1. Administración general         | II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica | III.1. Producción primaria                        |                                          |
| I.2. Justicia                       | II.2. Salud                                  | III.2. Energía y combustible                      |                                          |
| I.3. Defensa y seguridad            | II.3. Agua potable y alcantarillado          | III.3. Industria                                  |                                          |
| I.3.1. Seguridad                    | II.4. Vivienda y urbanismo                   | III.4. Servicios                                  |                                          |
| I.3.2. Defensa                      | II.5. Promoción y asistencia social          | III.5. Otros gastos en servicios económicos       |                                          |
|                                     | II.6. Previsión social                       |                                                   |                                          |
|                                     | II.7. Trabajo                                |                                                   |                                          |
|                                     | II.8. Otros servicios urbanos                |                                                   |                                          |

# **Economía social y el rol del Estado en la Argentina 1989-2015. (Avance de Tesis: primeros hallazgos)**

Melisa M. Iturriarte

## **Introducción**

El presente proyecto se propone analizar los cambios y continuidades respecto al paradigma vigente de Estado en nuestro país durante el período 1989-2015, tomando como punto de inflexión el año 2001, a partir del estudio de las políticas públicas implementadas en relación a la economía social.

Si bien existen numerosos e importantes aportes que estudian tanto el tópico de los cambios en el Estado para el período analizado, así como también aquellos que analizan las manifestaciones de la economía social en nuestro país, el presente proyecto brindará nuevos elementos para entender las rupturas y continuidades en el Estado argentino, entendiendo a la economía social como una variable de aquél.

Para alcanzar este objetivo, se analizarán en primer lugar las políticas públicas que promocionan la economía social a nivel nacional comparando sus objetivos y especialmente los respectivos fundamentos que motivan su implementación.

Por otro lado, se realizarán entrevistas a especialistas en reforma de Estado y economía social, así como también a funcionarios vinculados a estos temas que hayan desempeñado su mandato en el período analizado.

## **Justificación**

Existe gran cantidad de literatura especializada en el análisis y estudio de los modelos de Estado en nuestro país durante finales del siglo XX y XXI en donde se observan nuevas políticas y prácticas sociales<sup>1</sup>, y que además plantean nuevas formas de aproximación a los fenómenos sociales y del Estado.

Una de las dimensiones claves para analizar la configuración del Estado es la sociedad civil (Oszlak, 1982), y se postulará como una subdimensión de aquella a las organizaciones y personas con microemprendimientos que surgieron en su seno configurándose dentro de la denominada economía social. Es por ello que se abordará este tópico en particular para determinar la idea subyacente sobre el Estado, tomando como período de análisis la década anterior y posterior al 2001 en la Argentina.

Se entiende a la economía social y solidaria o economía social como aquella que reconoce las dimensiones sociales de la economía en un sentido polisémico: por un lado, refiriéndose a un enfoque teórico sobre la economía, y por otro lado a aquellas

---

<sup>1</sup> Ver al respecto Cao (2011), Blutman (1998 y 2012), Kliksberg (2011), Oszlak (1999), Felcman y Blutman (2011), Sidicaro (2003), Thwaites Rey (2010).

organizaciones<sup>2</sup> basadas en la democracia y el empresariado colectivo<sup>3</sup> (Lévesque y Mendell, 1999).

El problema que surge al pensar las políticas públicas en materia de economía social del período posterior al 2001 como un signo de cambio respecto a la economía, radica en la posibilidad real de vínculos no lucrativos en una sociedad en donde la economía de mercado es el modelo dominante.

En este sentido se considera la postura de O'Donnell (1977) respecto a que el Estado capitalista sólo puede ser un Estado popular en circunstancias particulares y por períodos de muy corta duración. Esta afirmación se basa en que la esencia del Estado es ser garante y organizador de una relación de dominación.

Por otra parte, también podría pensarse a las instituciones estatales como aval en la continuidad del sistema de acumulación capitalista, y que por ello promueven la capacidad emprendedora, incentivando a los sujetos a asumir la responsabilidad individual por salir de la situación de vulnerabilidad (Rodríguez y Ciolli, 2011).

Al respecto Coraggio (2011) reflexiona si la economía social es una modificación a la política social asistencialista o si surge de la necesidad de generar otro extremo socioeconómico para contrarrestar las tendencias del sistema capitalista. En uno de sus textos se cuestiona si la incorporación en el vocabulario, así como también el diseño de políticas públicas referidas a la economía social, son una forma de maquillar las políticas sociales asistencialistas, o si bien señalan un reconocimiento de la necesidad de una economía que no se limite al sector privado.

Este autor reconoce la necesidad de una voluntad política para el logro de una transformación democrática estructural, aduciendo que, si la visión de los gobiernos no logra superar la visión clientelar y cuestionar a la economía como un todo, continuarán ajustándose a las leyes de la economía del mercado capitalista.

Hintze (2010) también se pronuncia aseverando que son las políticas públicas las que conforman las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica.

Es por ello que se considera, teniendo en cuenta la diversidad y especialmente los fundamentos de los programas estatales<sup>4</sup> creados posteriormente a la crisis del 2001, que existió una intencionalidad política de representar el interés colectivo, en contraposición a la lógica asistencialista imperante en la década de 1990.

## **Planteamiento del tema**

Si bien las primeras manifestaciones de lo que hoy se entiende como economía social se remontan a Europa a partir del s. XVII con el surgimiento del cooperativismo obrero, en la actualidad de la Argentina, el antecedente más remoto data de la década del 1990 con el resurgimiento de los clubes de trueque.

---

<sup>2</sup> Respecto a las organizaciones, se considerarán “aquellas que surgen en respuesta a la crisis intentando dar respuestas ante el desempleo estructural, las necesidades que no son satisfechas por el mercado ni por el sector público” (Richer y Bastidas, 2001:12)

<sup>3</sup> Para Hintze (2010) la economía social y solidaria abarca el espectro que va desde las organizaciones socioeconómicas que generan trabajo (incluyendo las asociativas autogestionadas), hasta otras perspectivas que ponen el acento en su potencialidad emancipadora y contrahegemónica.

<sup>4</sup> Se consideran los elementos que componen el mapa realizado por Hintze (2010) de organismos públicos que operan en relación con políticas de promoción de la economía social y solidaria que toma en cuenta su ubicación institucional, las misiones, funciones, objetivos y acciones (programas, proyectos, intervenciones); sus destinatarios y las otras organizaciones públicas y las de la sociedad civil con las que se articulan.

El denominador común es una profunda crisis social generada por un sistema económico. La salvedad en el contexto de los últimos años radica en el rol que asume el Estado vinculado a la promoción de esta concepción económica denominada “economía social” que suele materializarse en cooperativas, asociaciones civiles, mutuales y fundaciones, o en personas con pequeños emprendimientos de subsistencia.

En los últimos años se publicaron diferentes estudios referentes a la economía social o economía social y solidaria; mucho de lo que se ha escrito sobre este tema, gira en torno a sus definiciones.

Sin embargo, es escasa la bibliografía que hace alusión al caso concreto de lo acontecido en nuestro país referente al campo de esta disciplina, mientras que no se han encontrado estudios que determinen si las políticas públicas que la abordaron en las últimas décadas responden o no a un cambio de mirada respecto al rol del Estado.

Por este motivo el objeto de estudio propuesto consiste en el análisis de las continuidades y rupturas en las ideas sobre el Estado a partir del estudio de las políticas públicas adoptadas en torno a la economía social en la Argentina, tomando como punto de inflexión la crisis del 2001.

Considerando la amplitud del tema, el alcance de este análisis se basará en comparar las políticas públicas del Sector Público Nacional, y normas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo Nacional entre los períodos 1989-2001 y 2002-2014 en relación a la economía social.

## **Objetivos**

### **Objetivo general:**

- Definir si las políticas públicas referidas a la promoción de la economía social a nivel nacional implementadas a partir de la crisis del 2001 en Argentina responden a un cambio paradigmático respecto del rol del Estado vigente en la década anterior.

### **Objetivos específicos:**

- Identificar y analizar los paradigmas de las políticas públicas implementadas en relación a la economía social en el período 1989-2015.
- Comparar los paradigmas subyacentes en la legislación, decretos sancionados y procesos legislativos en relación con la economía social entre los períodos 1989-2001 y 2002-2015.
- Distinguir continuidades y rupturas en las lógicas de abordaje entre ambos períodos.

## **Hipótesis**

Ante las nuevas configuraciones organizativas de la sociedad civil -ya sea dedicadas a la producción de bienes y servicios, o a la resolución de problemas sociales que ya habían comenzado a surgir en la década de 1990-, el Estado fue adoptando y adaptando diversas políticas para acompañar ese proceso.

Sin embargo, la orientación de cada una de ellas difiere considerando el modelo de Estado imperante a partir del cual se dictaminaron. Este cambio denota la reasunción en los últimos años del Estado en un rol protagónico como garante de la mejora de la calidad de vida de la población.



Es por ello que se postula que existe un cambio con respecto al trasfondo de las políticas que pasaron de corregir las *fallas del mercado*<sup>5</sup> a brindar un soporte institucional para esta nueva concepción económica denominada economía social.

Se plantea que las políticas públicas implementadas en la década anterior al 2001 respecto a la economía social han tenido un carácter principalmente asistencialista y focalizado, mientras que durante el período posterior el objetivo se orientó hacia su institucionalización y empoderamiento<sup>6</sup>.

### **Metodología y técnicas para utilizar**

La investigación es de carácter exploratoria y descriptiva (Sampieri, 2010). Exploratoria ya que hay aspectos del estudio en el que se desconoce la temática, para lo cual se ha realizado un proceso de búsqueda de información que permitió a su vez determinar las principales variables y dimensiones de estudio, y descriptiva ya que se estudia cómo se manifiesta y cuáles son las características de los cambios en el Estado que hubo en Argentina en torno al abordaje de las problemáticas socioeconómicas de los sectores de la población más vulnerables a través de la denominada economía social.

El diseño de investigación será no experimental, ya que pretende brindar información acerca de la manifestación y características de las políticas públicas en relación con la economía social en el período 1989-2015.

Dentro de este diseño se adoptará el estudio de casos múltiples (Fassio, Pascual y Suárez, 2002), ya que se buscará contrastar dos etapas dentro de este período, contraponiendo el período 1989-2001 respecto al 2002-2015. El control comparado permitirá enriquecer el estudio transversal sobre la implementación de los cambios, de modo tal de poder dar cuenta de continuidades, similitudes y diferencias entre organismos vinculados a la economía social y sus paradigmas rectores.

Asimismo, se definirán las propiedades que servirán para la comparación de los períodos en estudio (Sartori, 1991).

Se utilizará un método cualitativo (Sampieri, 2010) ya que se requerirá el estudio detallado de un caso particular, lo cual permitirá indagar las características de los procesos de cambio en organismos estatales a determinar. Al respecto se enunciarán hipótesis que luego podrán ser testeadas en futuras investigaciones.

A partir de los objetivos propuestos para este proyecto, su diseño metodológico respetará diferentes secciones en etapas continuas no secuenciales para responder a las preguntas planteadas (Fassio, Pascual y Suárez, 2002).

Se realizarán entrevistas semiestructuradas (Piovani, 2007) en base a cuestionarios a informantes claves (Taylor y Bogdan, 1987). Se entrevistarán a especialistas en la materia, y a funcionarios (actuales o no) que hayan estado involucrados en el tema.

Por otra parte, se tomará en cuenta el análisis de contenido de fuentes secundarias tales como leyes, decretos, resoluciones y programas gubernamentales a nivel nacional.

Tanto la información teórica obtenida, así como aquella asociada a la economía social y su abordaje por parte del Estado, junto con las herramientas de recolección de información brindarán importantes elementos para analizar los objetivos y las hipótesis presentadas.

---

<sup>5</sup> Cuando el mercado falla en su intento de alcanzar la eficiencia económica. La eficiencia económica se alcanza cuando la sociedad no puede incrementar la cantidad producida de uno de los bienes sin reducir la de otro. Véase Morcillo, F. M. y Beker, V. A. (2003). *Economía: principios y aplicaciones*. Buenos Aires: McGraw-Hill.

<sup>6</sup> Esto puede evidenciarse a modo de ejemplo, en los fundamentos del Decreto 675/1997 en contraposición al Decreto 1951/2007.

Finalmente, se estudiarán las políticas públicas y los modelos de gestión pre y post 2001. Para ello se desarrollará como estrategia, y nuevamente sobre la base de datos desarrollada a partir de la información obtenida, determinar en qué medida se desarrolló un modelo de gestión y políticas públicas coincidentes con las corrientes estudiadas.

En este punto, resultará de utilidad la aplicación de la teorización tipológica desarrollada por Ragin (1987, 2000).

## **Hallazgos preliminares**

Se procedió a la búsqueda de legislación relativa a la temática de estudio, y de proyectos de ley en relación con la economía social. Esto último no estaba contemplado inicialmente, pero aportará al proyecto información relevante que permitirá dar luz a los interrogantes planteados.

La búsqueda se inició con las leyes sancionadas durante el período de estudio, y dada la ampliación de la búsqueda a los proyectos de ley, se comenzó con los últimos dos mandatos presidenciales del período en estudio (2007-2015)<sup>7</sup>, habiéndose realizado hasta el momento una cuantificación en función a los hallazgos obtenidos.

A partir de los primeros hallazgos, se realizó una aproximación al objeto de estudio a través de la cuantificación mencionada.

A continuación, se expondrán entonces los hallazgos relevados, los cuales se clasificaron en legislación y proyectos de ley, y luego un breve análisis a partir de los mismos.

### **A. Legislación**

En referencia a la Legislación Nacional sancionada y decretada respecto a la promoción de la Economía Social durante el período analizado, se han producido los siguientes hallazgos:

#### **A.1. Primer período analizado (1989-2001)**

A.1.1. Decreto 420/96: creación del el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutua (INACyM).

A.1.2. Decreto 675/97: creación del Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP)

A.1.3. Decreto 721/00: El INACyM pasa a llamarse Instituto Nacional de Asociativismo Y Economía Social (INAES)

#### **A.2. Segundo período analizado (2002-2015)**

A. 2.1. Ley 25.782/2003: Ley de entidades financieras. Art. 2 (en referencia a la constitución de cajas de crédito como cooperativas).

A.2.2. Decreto 1171/03: se declara de interés la enseñanza teórico-práctica en los establecimientos educativos oficiales y privados, de los principios del cooperativismo y del mutualismo.

A.2.3 Ley 25.865 y Decreto reglamentario 806/04: Creación del Monotributo Social.

A.2.4. Decreto 189/04: Creación del registro de efectores de Desarrollo Local y Economía social

A.2.5. Ley 26.117 y Decreto reglamentario 1305/06: promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía local

---

<sup>7</sup> A fines prácticos, se tomarán en cuenta los años completos calendario, y no a partir del inicio de cada mandato.

A.2.6. Decreto 1951/07: se transfirieron las acciones públicas de FONCAP a la órbita del entonces Ministerio de Economía y Producción de la Nación, sustituyendo así por intermedio de la Secretaría de Política Económica, al Ministerio de Desarrollo Social.

A.2.7. Ley 26.355/08: esta Ley de Marca Colectiva, como signo distintivo de productos o servicios de la Economía social.

A.2.8. Ley 26.684/11: esta Ley es una modificación de la Ley N° 24.522 de Concursos y quiebras. Si bien modifica varios artículos de esta, se considera pertinente al objeto de estudio por la modificación del artículo 13, en relación a las cooperativas.

Se desprende de cuantificar esta información, que de las 11 leyes y decretos que promocionan la economía social relevados en el período estudiado, el 27% corresponde al primer período, mientras que el restante 73% se corresponde al segundo.

Esto evidencia que predominó el tema en la agenda pública durante la segunda etapa analizada (2002-2015) en comparación a la primera (1989-2001).

En función a estos hallazgos, se procederá entonces al análisis de los fundamentos que motivaron la creación de las mencionadas leyes y decretos, para luego poder realizar entonces la comparación de los paradigmas subyacentes en ambos períodos.

#### B. Proyectos de Ley

Tal como se mencionó anteriormente, se incluyó este tópico a los objetivos planteados inicialmente para enriquecer el análisis, considerando que un proyecto de Ley es una proposición tendiente a crear o modificar la legislación vigente.

En relación con los proyectos de ley impulsados en relación a la Economía Social impulsados desde la Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa durante los últimos dos mandatos presidenciales del segundo período analizado (2007-2015), los hallazgos han sido los siguientes:

**Cuadro 1: Proyectos de Ley presentados 2007-2015**

|    |         |           | Tratamiento     |                    |            |           |            |            |
|----|---------|-----------|-----------------|--------------------|------------|-----------|------------|------------|
|    | Número  | Origen    | Comisión Senado | Comisión Diputados | Sanción    | Cámara    | Caducó     | Archivo    |
| 1  | 44-15   | Diputados | SI              | SI                 | 26/08/2015 | Diputados | 28/02/2017 | 03/03/2017 |
| 2  | 1273-15 | Senado    | SI              | SI                 | 25/11/2015 | Senadores | Si         | Si         |
| 3  | 331-15  | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 28/02/2017 | 16/03/2017 |
| 4  | 4059-14 | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2016 | 16/03/2016 |
| 5  | 3821-14 | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2016 | 16/03/2016 |
| 6  | 1924-14 | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2016 | 16/03/2016 |
| 7  | 958-14  | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2016 | 16/03/2016 |
| 8  | 944-14  | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2016 | 16/03/2016 |
| 9  | 939-14  | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2016 | 16/03/2016 |
| 10 | 443-14  | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2016 | 15/03/2016 |
| 11 | 317-14  | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2016 | 18/03/2016 |
| 12 | 3115-13 | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 28/02/2015 | 08/04/2015 |
| 13 | 2072-13 | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 28/02/2015 | 13/03/2015 |
| 14 | 3182-13 | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 28/02/2014 | 07/04/2014 |
| 15 | 2863-13 | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 28/02/2014 | 29/04/2014 |
| 16 | 2448-12 | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 28/02/2014 | 07/04/2014 |
| 17 | 310-12  | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 28/02/2014 | 07/04/2014 |
| 18 | 99-12   | Diputados | SI              | SI                 |            |           | 28/02/2014 | 13/03/2014 |
| 19 | 549-10  | Senado    | SI              | NO                 |            |           | 29/02/2012 | 10/04/2012 |

|    |         |           |    |    |  |  |            |            |
|----|---------|-----------|----|----|--|--|------------|------------|
| 20 | 2653-08 | Senado    | SI | NO |  |  | 28/02/2010 | 05/04/2010 |
| 21 | 839-08  | Senado    | SI | NO |  |  | 28/02/2010 | 17/05/2010 |
| 22 | 3149-07 | Senado    | SI | NO |  |  | 28/02/2009 | 09/11/2009 |
| 23 | 2249-07 | Senado    | SI | NO |  |  | 28/02/2009 | 07/07/2009 |
| 24 | 2247-07 | Senado    | SI | NO |  |  | 28/02/2009 | 06/10/2009 |
| 25 | 78-07   | Diputados | SI | SI |  |  | 28/02/2009 | 10/06/2009 |

Fuente: elaboración propia

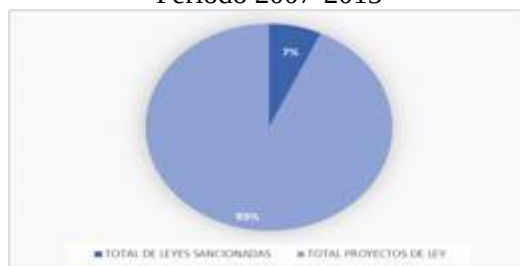
Como se observa más claramente en el cuadro, sólo 1 proyecto de los 22 presentados por la HCSN fue tratado en la cámara de Diputados, es decir el 5%. Los otros 3 son proyectos originados en esta última.

Cabe aclarar, que los porcentajes serán utilizados a modo orientativo con el propósito de mostrar la significatividad del rol de la economía social en el Poder Legislativo.

Podría decirse entonces que, del total de proyectos presentados, sólo el 16% fue tratado en ambas cámaras.

Los restantes, finalmente caducaron y fueron archivados, sin ser tratados en comisión de la cámara revisora correspondiente.

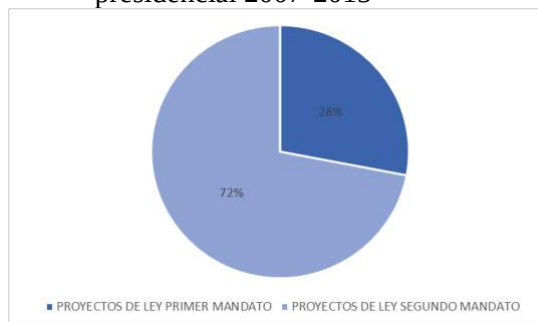
Gráfico 1. Proyectos de ley y leyes sancionadas relacionadas con la economía social  
Período 2007-2015



Fuente: elaboración propia

Sólo un 7% de los proyectos presentados se convirtieron en Ley, lo cual representa un porcentaje bastante bajo, sobre todo si se tiene en cuenta que en su mayoría no fueron tratados ni siquiera en comisión de la HCDN.

Gráfico 2. Proyectos de Ley presentados relacionados con la economía social por período presidencial 2007-2015



Fuente: elaboración propia

Por otro lado, si se comparan los proyectos presentados durante ambos mandatos, se observa que éstos han sido más numerosos en el segundo período respecto del primero (el 72% del total de proyectos).

Se podría pensar que los temas vinculados a la promoción de la Economía Social en materia legislativa estuvieron mejor posicionados en la agenda pública respecto a los años anteriores.

En este sentido, también podría considerarse consecuente la incorporación de la denominación “Economía Social” a la hasta entonces Comisión de Economías Regionales, Micro, Pequeña y Mediana Empresa en el año 2012.

Respecto a la cámara de origen de los proyectos de ley que se han mantenido con este status, en su mayoría corresponden a la cámara alta. Sólo 3 de los 25 expedientes se iniciaron en la cámara de Diputados.

Finalmente, podría decirse que sólo 2 proyectos obtuvieron media sanción en su cámara de origen, lo cual representa un 7% del total de proyectos de Ley que han sido archivados bajo esa condición.

Como primera reflexión respecto a los proyectos de Ley, llama la atención no sólo el contraste entre cantidad de proyectos presentados respecto al número de leyes finalmente sancionadas, sino también el hecho de que en su mayoría no han sido tratados por ambas cámaras.

Por otro lado, uno de los proyectos que tuvo media sanción en el Senado (1273-15), fue aprobado sobre tablas, es decir, sin dictamen de comisión, lo cual se lee como un tema de importancia o interés nacional del asunto a considerar, pero que luego pasó desapercibido en la cámara de Diputados.

Más allá de esto, y a modo de conclusión respecto a la comparación de los últimos dos mandatos presidenciales del período analizado, resulta evidente que la promoción de la Economía Social ha pesado más en la agenda pública en los años transcurridos durante el segundo mandato de la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en relación con el primero.

### **Una mención sobre el rol del Estado en la legislación de ambos períodos: el caso del FONCAP**

En lo que respecta a otro de los objetivos específicos, “comparar los paradigmas subyacentes” en materia legislativa, un caso referencial es el del Fondo de Capital Social (FONCAP).

Mediante el decreto 675/97 (primer período en estudio), firmado por el entonces Presidente de la Nación, se constituye el Fondo Fiduciario de Capital Social.

En sus considerandos, se hace referencia a: promover la microempresa impacta en la reducción de la pobreza y la generación de empleo, y que es responsabilidad del Estado Nacional la creación del marco necesario para brindar apoyo al sector, para que puedan llegar a ellos los servicios financieros y capacitación al igual que al resto de la sociedad.

Pero a su vez, aclara que la organización y administración directa de dichos servicios, *no es competencia del Estado Nacional, sino de la actividad privada y del sector social*, lo cual es una evidente manifestación de política neoliberal (Thwaites Rey, 2010).

En este sentido, prosigue el decreto en sus considerandos, la conveniencia de *actuar conforme a las reglas del mercado* y operando en función a las buenas prácticas internacionales.

Se constituye así la sociedad FONCAP S.A. (como una sociedad anónima con participación estatal), con el objeto de administrar fiduciariamente los bienes que componen el Fondo Fiduciario de Capital Social.

En el año 2007 (segundo período en estudio), mediante el Decreto 1951/2007 firmado por el entonces Presidente Néstor Kirchner, se transfieren las acciones públicas que hasta entonces pertenecían al Ministerio de Desarrollo Social, al entonces

Ministerio de Economía y Producción, por intermedio de la Secretaría de Política Económica.

En su considerando, se explicita que *el cambio hacia un modelo productivo hace necesario redireccionar a FONCAP S.A. como herramienta financiera dentro del Estado*

Esto último refleja un cambio importante respecto a la visión predominante en el primer período en estudio.

## Bibliografía

- Archenti, N., Marradi, A., y Piovani, J. (2007). Metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires: Emecé.
- Blutman, G. (1998) *Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cao, H., Rey, M., y Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Buenos Aires: Prometeo.
- Coraggio, J.L. (2011). *Economía Social y Solidaria*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Estevez, A. M. (2012). *El impacto de las reformas de los 90, un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México (1989-2000)*. Cuadernos de Polipuyb.org. N°8, 2012.
- Fassio, A., Pascual, L., y Suárez, F. M. (2006). *Introducción a la Metodología de la Investigación aplicada al saber administrativo*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2002.
- García Delgado, D. (1998). *Estado-Nación y globalización: fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: la economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lévesque, B. y Mendell, M. (1999). *L'économie sociale: éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche*, Cahier de recherche du CRISES. Montréal: UQAM.
- O'Donnell, G. A. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado (Vol. 9)*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia* (9). Caracas: CLAD.
- Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6. No. 14.
- Ragin, C. (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C. (2000) *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rodríguez, C. y Ciolli, V. (2011). Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión. El papel de las políticas públicas en ese recorrido. *Revista ORG y DEMO*. 12, 27-46.
- Thwaites Rey M. (2010). La tensión entre mercado mundial y estado nacional. El caso argentino (1983-2010). *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.aacademica.org/000-036/788>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., y Lucio, P. B. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw-Hill.
- Sartori, G. (1991). Comparación y Método Comparativo. En Sartori, G. y Morlino, L. (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Vuotto, M. (2007). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo.

# **La Post- Pandemia: De la crisis de legitimidad de los sistemas políticos, económicos y sociales hacia una gobernabilidad sostenible en los órdenes nacionales e internacional**

Mario Krieger  
Juan Carlos Herrera

## **Introducción**

En el año 2017 observábamos<sup>1</sup> un mundo con una ilimitada concentración de la riqueza, más desigualdad y exclusión social, hambrunas y crisis de empleo, conflictos étnicos, religiosos, de clase y guerras de baja intensidad. Una lucha por recursos que se agotaban, entre ellos el agua y la destrucción del medio ambiente. Una robotización creciente que afectaba y afecta el empleo, pero que en perspectiva podría poner en crisis al mismo sistema capitalista, que seguía viviendo del consumo y los robots no consumen (salvo sus costos de mantenimiento). Son las personas con ingresos los que consumen y mueven la rueda capitalista.

La crisis del orden económico, determinado por la lógica concentradora del sistema capitalista, donde los derivados financieros se imponen como fuente de renta en desmedro de los procesos productivos y las crisis cíclicas de naturaleza financiera son cada vez más destructivas de los lazos de sociabilidad socioeconómica, está configurando una crisis de legitimidad de las relaciones Estado-Sociedad- Economía, en el nivel planetario

Los desafíos, decíamos entonces, radican en el modo en que los ciudadanos se representan a sí mismos, cómo participan, cómo eligen sus preferencias, cómo se involucran en el diseño de los proyectos nacionales y regionales, y como satisfacen las demandas de la vida cotidiana.

Afirmábamos también, que la legitimidad del orden democrático ya no se limitaba al estado, a un gobierno, a los roles de poder y decisión en la escala nacional, sino también a un orden internacional más justo, con reglas claras y mecanismos consensuados acerca de la resolución de conflictos. Con regulaciones del sistema económico internacional que tiendan a evitar las crisis especulativas, con reglas de comercio que no significasen más pérdidas de puestos de trabajo, deterioro de los ingresos y de las condiciones de vida de las grandes mayorías.

Que la competencia esté fundada en una noción de productividad sistémica, en el conocimiento, la innovación en los métodos y condiciones de producción y trabajo y no en salarios bajos. Que era necesario que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recuperase su rol de discusión global de escalas salariales por actividad a nivel mundial para evitar que la variable de la competencia y de ajuste sea el salario y el

---

<sup>1</sup> Krieger, M.J. Herrera J.C. (2017) La crisis de legitimidad de los sistemas políticos, Ed ERREPAR; Buenos Aires.

ingreso de los trabajadores. Pues, afirmábamos, sin reglas y acuerdos básicos de gobernabilidad del orden mundial y regional en el marco de la globalización, sería imposible soñar con la paz, y la justicia en las relaciones internacionales. También sería muy difícil el desarrollo integral y en equidad, de pueblos, comunidades y naciones en el nuevo mundo globalizado.

Concluíamos entonces, que esto sólo sería posible en la medida que se pudiera construir un nuevo orden internacional consensuado con instituciones que pudieran regular, mediante mecanismos legitimados e institucionalizados los conflictos.

### **Estado y gestión pública en la gobernanza global una visión crítica**

El mundo de nuestros días pareciera oscilar entre la impotencia frente a la irrupción de una hecatombe insospechada y el optimismo ingenuo por una recomposición del modo de vida imperante antes de la pandemia. La contundencia de la incertidumbre en la que nos vemos constreñidos busca respuestas balsámicas que a poco de andar resultan insuficientes para ayudarnos a orientar nuestras acciones, tanto en el terreno individual como social y político. En un reciente artículo publicado por la revista “Foreign Affairs”, el conocido ensayista Francis Fukuyama sostiene que hay que mirar el camino seguido por los países que fueron más exitosos en el control de la pandemia. En tal sentido, afirma que los mismos exhibieron una óptima combinación de tres dimensiones: “Capacidades de los Estados, Confianza Social en los Gobiernos y Liderazgo” (Fukuyama, 2020).

Por nuestra parte, agregamos que tales dimensiones/virtudes de los gobiernos requieren ser probadas en un contexto de creciente manifestación de crisis del modelo de Gobernanza Global surgido bajo los auspicios del Consenso de Washington en 1999 para conducir el proceso de globalización direccionado por los intereses expansivos del capitalismo financiero, impulsados por la revolución tecnológica en el terreno de la informática y las comunicaciones.

La gobernanza es un concepto surgido en el contexto de las reformas administrativas, denominadas de segunda generación, ante las “insuficiencias” de las primeras reformas que daban cuenta de la expansión transnacional pero no tenían una mirada arquitectónica global.

A continuación, intentaremos una exploración de los nuevos escenarios, a nivel global y en las esferas nacionales de nuestro subcontinente con el propósito de identificar amenazas y oportunidades que requerirán acciones estatales más eficaces de cara a las nuevas problemáticas sociales para resguardar y profundizar los procesos democráticos.

### **Falencias de la Gobernanza Global**

En principio, debemos reconocer la preminencia, al menos hasta ahora, del fenómeno global -globalización-; un estado del mundo que implica redes de interdependencia en distancias multi- continentales. Redes de conexión a través de flujos de capital, bienes, servicios, información, considerando también a las personas y la naturaleza como sustancias biológicas y ambientales. La globalización ha significado un nuevo entramado de interconexiones a nivel planetario que marca el advenimiento de un nuevo modelo civilizatorio caracterizado por la desterritorialización de los flujos mencionados y la declinación del Estado Nación como eje articulador de las relaciones económicas, sociales y políticas a nivel internacional.



En este marco, se comienza a perfilar la complejidad que caracteriza al desarrollo del sistema-mundo (Wallerstein 2005) y la necesidad de construir una mirada multidimensional sobre los nuevos problemas globales. Hablamos entonces de Gobernanza Global para dar cuenta de una aproximación integral a la realidad que implica modificar nuestras percepciones de tiempo y espacio, en la medida que son requeridas respuestas en tiempo real y de cobertura planetaria. El sistema de las relaciones internacionales y la práctica de la diplomacia interestatal resultan insuficientes para responder a la dinámica enunciada. Es necesario otro modo de gestionar los problemas, ahora globales, las jerarquías del sistema retrasan la velocidad de las decisiones; es necesario pensar en un sistema de gobernanza de los flujos que reduzca los niveles jerárquicos para tomar decisiones más oportunas. En este sentido y desde una perspectiva normativa se puede definir a la Gobernanza Global como la forma en que individuos e instituciones públicas y privadas coordinan acciones en común a través de un proceso ordenador de intereses divergentes que permita desarrollar políticas de consenso. Este proceso incluye estados, instituciones formales y regímenes de vigilancia, además de acuerdos formales e informales entre actores decisionales con incidencia global y organizaciones socialmente representativas. Es decir, la idea de gobernanza no implica la existencia de un gobierno mundial sino una red de instituciones y organizaciones de diferente naturaleza y con alta capacidad de coordinar acciones en torno a objetivos de consenso para organizar la vida en el planeta, generando equilibrios de poder y desalentando las acciones unilaterales con sus efectos nocivos sobre las naciones más débiles.

Estas ideas fueron explicitadas en 1994 en el seno de las Naciones Unidas en una Comisión ad hoc que se inició por sugerencia del ex canciller Willy Brandt en 1990 y posteriormente contó con la participación de otros líderes internacionales, allí se afirma que “ningún sistema deseable de gobernanza puede basarse en la capacidad de las naciones fuertes de coaccionar a las débiles, lo que es consecuencia inevitable de una proyección unilateral de poder tanto en lo económico como en lo militar” (Commission on Global Governance, 1995)

Lo mencionado equivale a conferir a la gobernanza global el status de una arquitectura colaborativa tendente a evitar que las instituciones políticas nacionales y regionales se vean impotentes ante la dinámica que entrañan los procesos de globalización. Para la académica Renate Mayntz (2002), la gobernanza refiere a la solución de problemas colectivos; las organizaciones internacionales, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, están comprometidas en la solución de problemas colectivos a nivel global. La gobernanza global no se limita a incrementar el multilateralismo a escala global; está pensada como un sistema multinivel integrado de redes, donde los estados pueden ser gestores de interdependencia

Sin embargo, la práctica de las relaciones internacionales evolucionó de una manera diferente y bajo el concepto de Gobernanza se promovieron espacios de integración entre países pero también, instancias de consulta recíproca y cooperación (G7, G8; Tratado del Trans Pacífico, etc.) en una práctica de deliberación paralela al sistema de las Naciones Unidas, cuestionado formalmente por la lentitud de sus burocracias, pero también, por la búsqueda de otras instancias que relativizara el predominio de las grandes potencias (G20, Unasur, CELAC, etc.). Sin embargo, el devenir de los acontecimientos fue profundizando la asimetría en las relaciones internacionales en detrimento de las naciones que conforman la periferia de los centros de decisión del capitalismo global. Así también, la merma en la capacidad reguladora de los estados nacionales, privados de interferir en el flujo de las transacciones financieras y de las cadenas de aprovisionamiento global con prácticas de deslocalización de

empresas, radicaciones de unidades productivas en países con reglamentaciones laborales y comerciales especiales y no sometidas a las jurisdicciones nacionales, sobre todo en las economías de menor desarrollo relativo.

De esta manera, la gobernanza global postula un modelo de coordinación horizontal entre actores públicos y privados que en la práctica se extrañan crecientemente del sistema de las Naciones Unidas surgido en la II posguerra. Se trata de una nueva racionalidad que va incidiendo en todos los niveles de programación y toma de decisiones, que permea a las instituciones y a los actores en la configuración de nuevas subjetividades. Los individuos se perciben cada vez más, como dispositivos de capital humano sometidos a la dinámica de los mercados. Los gobiernos se transforman en garantes de las reglas de juego que imponen las corporaciones globales para crear situaciones de mercado y adecuar sus normativas nacionales a esas lógicas. Los estados crean las condiciones fiscales y sociales para atraer capitales extranjeros que desatan una competencia exacerbada, muchas veces basada en salarios bajos y condiciones laborales de máxima precariedad.

En tal sentido, la gobernanza postula un sistema funcional de coordinación entre los actores inspirado en el “management corporativo” para gestionar su extensión a las instancias del ámbito público. Los vectores del modelo pasan a través de la liberalización financiera y la determinación tecnológica en todos los ámbitos de la producción y los servicios; el mercado se convierte en un espacio de disciplinamiento de las prácticas y agentes laborales, reduciendo el campo de exigencia de la “accountability” a la esfera de la gestión pública y con menor incidencia respecto de las prácticas oligopólicas de la economía privada. Los estados nacionales son desafiados por el modelo competitivo globalizado, los efectos de su dinámica concentradora en los territorios nacionales en términos de desestructuración productiva y desagregación social y la generalización de modos de subjetivación desarraigados por el consumismo. De esta manera, la racionalidad neoliberal expande su hegemonía a la sociedad al tiempo que erosiona las bases del funcionamiento democrático.

Ahora bien, este andamiaje de relaciones y prácticas con bajo nivel de institucionalidad que afecta a las relaciones interestatales comenzó a mostrar sus limitaciones, en tanto modelo de gobernanza efectivo, a medida que se agudizan las perturbaciones y tensiones derivadas de la libre circulación de los flujos de capital y tecnología. La crisis financiera de 2008 (Attali, 2009) evidenció el desentendimiento de las corporaciones financieras globales para asumir sus responsabilidades frente a las consecuencias generadas por el funcionamiento abusivo en el mercado de los derivados financieros y los comportamientos fraudulentos de las agencias de riesgo. Fueron los estados nacionales que tuvieron que asumir el salvataje del sistema financiero a punto de colapsar por la quiebra del Banco Baring Brothers. En esa oportunidad quedó en evidencia la debilidad y falibilidad de las agencias de control, pero también, la ausencia de instituciones de regulación de los flujos globales. La Gobernanza Global no funcionó y fue preciso convocar a instancias ad-hoc como el G20 que significó un reconocimiento de la gravedad de la crisis, pero también, de la necesidad de generar espacios de colaboración y coordinación paritaria de acciones a nivel mundial.

Después de más de una década, debemos lamentar que no se hayan producido avances significativos en tal sentido y que la expansión de prácticas gubernamentales proteccionistas haya debilitado el pluralismo y el equilibrio multipolar hasta producir tensiones extremas interpotencias, enmarcadas en una guerra comercial global. En diversos ámbitos académicos y de análisis de las relaciones internacionales se plantea la necesidad de reforzar los mecanismos multilaterales de cooperación e imprimir mayor protagonismo a las instituciones constitutivas del sistema de las Naciones Unidas.

## La post-pandemia

La post-pandemia ofrece un panorama de incertidumbre y muchas opiniones sostienen que algunas dimensiones se verán afectadas, en especial: el empleo, los niveles salariales, la desigualdad social y la mayor precariedad en la provisión de los servicios básicos: salud, educación y vivienda. En este marco, se espera un reforzamiento de los roles de promoción y regulación de los estados respecto del funcionamiento del mercado. La cuestión para formular será entonces si los gobiernos encontrarán los medios necesarios para llevarlo a cabo.

El mundo anterior a la pandemia era muy injusto. La crisis del 2008 había ya puesto de manifiesto algunas de las debilidades del capitalismo financiero y su predominio sobre el productivo. Las crisis medioambientales, las migratorias, las guerras localizadas ya eran indicadores de esta crisis.

La pandemia también puso de relieve que cuando el hombre se retira y deja de contaminar el medio ambiente el mundo animal se libera, el vegetal se regenera, al igual que el aire y las aguas, como lo hemos visto ocurrir en pocos días. Por lo tanto, queda demostrado que ocuparse del hábitat es valioso, posible y mucho menos costoso que experimentar el caos global por una pandemia que devino de la confusión del mundo humano y el mundo animal, donde no respetamos ni el hábitat ni las reglas mínimas de consumo y bromatología de productos animales para nuestro consumo y alimentación. Como afirma el Papa Francisco, es preciso “eliminar las causas estructurales de las disfunciones de la economía mundial y corregir los modelos de crecimiento que parecen incapaces de garantizar el respeto del medio ambiente.”<sup>2</sup> Lo mismo ocurre con la deforestación y el medio ambiente y las catástrofes y así podríamos seguir con muchos ejemplos.

Todos hemos asistido a guerras motivadas por razones de obtención de recursos, venta de armamentos que multiplican complejos industriales militares y significan enormes erogaciones en armas y conflictos. Guerras fomentadas y sus intereses escondidos detrás de razones étnicas, religiosas, reclamos territoriales y otras justificaciones reiteradas por las que la humanidad ha guerreado. Ellas también provocan en su desarrollo migraciones masivas. Estos movimientos migratorios se deben a guerras civiles, religiosas, étnicas, hambrunas o por falta de horizonte y perspectivas de desarrollo económico, progreso social y falta de oportunidades.

La pre-pandemia ya demostraba una gran concentración de la riqueza que se había operado en los últimos años. Los 2153 millonarios que hay en el mundo poseen más riqueza que 4600 millones de personas (un 60% de la población mundial), según revela Oxfam en un informe publicado en el Foro Económico Mundial de Davos 2020 (Suiza). Todavía no se sabe las cifras con las que nos sorprenderá la post-pandemia a nivel global y en cada país. Pero ya se estima una caída del PBI mundial del 10 %. De acuerdo a manifestaciones de Guy Ryder, director general de la OIT<sup>3</sup>, se han perdido en el mundo 400 millones de puestos de trabajo. La región más afectada según esa misma fuente es América Latina. De acuerdo con estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>4</sup>, se prevé que la actividad económica de la región se contraiga el 5,3% en 2020, esto impactaría fuertemente en el mercado de trabajo regional. Para el 2020 la CEPAL proyecta un aumento de la tasa de desocupación de al menos 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar una tasa del 11,5%, lo que equivale a más

---

<sup>2</sup> LAUDATO SI. (2015) Carta Encíclica sobre el cuidado de la Casa Común; [Libreria Editrice Vaticana](#)

<sup>3</sup> Fuente Infobae económico, 20 de julio 2020.

<sup>4</sup> Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe Mayo de 2020 Número 22 El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19).

de 11,5 millones de nuevos desempleados. La situación se ve agravada por los niveles del trabajo informal en el continente, que asciende a un 54%, según estimaciones de la OIT. Para 2020, la tasa de pobreza aumentaría hasta 4,4 puntos porcentuales y la pobreza extrema 2,6% con respecto a 2019. Esto implica que la pobreza alcanzaría entonces al 34,7% de la población latinoamericana (214,7 millones de personas) y la pobreza extrema al 13% (83,4 millones de personas), lo que se traduciría en el aumento de la desigualdad en todos los países de la región, con incrementos del índice de Gini de entre el 0,5 al 0,6.

Desde los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher han ido disminuyendo en el mundo los impuestos a la riqueza, lo que ha generado mayor desigualdad con descenso del crecimiento económico que sustente la “teoría del derrame”. Una teoría que ya fue muchas veces comprobada como falaz porque con el crecimiento de la economía también crece la pobreza, la desigualdad social y las grandes mayorías se enfrentan a graves dificultades para acceder a los bienes básicos para la vida.

Sin abundar en argumentos ya expuestos<sup>5</sup>, cabe señalar que, en lo político, persiste la crisis de representación que en sus manifestaciones extremas se expresaron en el Brexit y otras manifestaciones aislacionistas. La crisis de representación de los partidos políticos en las democracias de las naciones desarrolladas y emergentes está resultando en el surgimiento de nuevos personalismos que buscan encarnar las demandas que los sistemas de representación tradicional han dejado de canalizar. Estas crisis no son ajenas a la crisis del Estado de Bienestar y la sociedad de masas del siglo XX que en el siglo XXI se expresa en un profundo individualismo, con ruptura de lazos de solidaridad y fraternidad. Los sistemas de partidos han perdido el monopolio de la mediación política para convertirse en máquinas electorales cada vez más dependientes de las preferencias estructuradas por los complejos mediáticos en los procesos de comunicación.

En el siglo XXI el sujeto político individualizado tiene reivindicaciones inestables y en un hilo no siempre coherente que busca encarnar en personalismos con discursos precarios y de escaso contenido programático. El ciudadano republicano se convierte en un sujeto sin tiempo para reflexionar, un sujeto sujetado, bombardeado por mensajes e informaciones, a menudo falsas que buscan descentrarlo de sus intereses y empujarlo a una nueva subjetividad que fabrica la manipulación mediática para proyectarla como la opinión normal o normalizada. Ello responde a los cambios ocurridos a fines del siglo XX que determinaron las nuevas funciones de los medios comunicación, ya no como proveedores de información ni como celosos defensores de la libertad de expresión. De esta manera, cumplen el rol de garantes de un sistema de acumulación que los comprende, apelando a sofisticados artificios que vuelven opaca la comunicación.

La post-pandemia traerá nuevos dilemas y posibilidades; entre ellas habrá expectativas por un nuevo Estado de Bienestar que garantice un ingreso universal y métodos progresivos de redistribución de la riqueza, con mayor preocupación por la equidad fundada en el “trabajo decente” promovido por la OIT; también, el arraigo de las familias al territorio, desalentando las migraciones y dotándolas de calidad de vida y niveles de subsistencia digna, reformas tributarias que graven la renta concentrada, auspicien la inversión e impidan la fuga de divisas. De otra parte, habrá insistencias en profundizar la dinámica concentradora del capital, más desregulaciones, flexibilización laboral, reducción al mínimo de la Seguridad Social y un Estado que garantice el

---

<sup>5</sup> Krieger, M.J. Herrera J.C. (2017) op. cit.

modelo de “concentración con derrame”. La realidad irá construyéndose en un escenario de tensiones y perturbaciones, pero también de proyectos y de voluntades innovadoras.

## **Hacia una gobernabilidad sostenible**

De acuerdo con lo mencionado cabe preguntarse si será factible impulsar un modelo de gobernabilidad sostenible que supere el paradigma de la gobernanza surgida en la década de los años 80 del siglo pasado.

Veamos primero algunas definiciones: para comenzar establezcamos cuál es la diferencia entre desarrollo sustentable y desarrollo sostenible.

Según la definición de Naciones Unidas el desarrollo sustentable<sup>6</sup> es el proceso por el cual se preserva, conserva y protege solo los Recursos Naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras sin tomar en cuenta las necesidades sociales, políticas ni culturales del ser humano, mientras que el desarrollo\_sostenible<sup>7</sup> es el proceso mediante el cual se trata de satisfacer las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras.

En este punto queremos explorar la ampliación del concepto “sostenible” aplicado al desarrollo e intentar el hacerlo extensivo a todo el sistema político, económico y social.

Visualizamos esta necesidad, pues la pandemia dejará una crisis global de tal magnitud que no sólo será necesario atender la pobreza, la indigencia y el desempleo, sino también la quiebra de empresas y la creciente exclusión de gran parte de la población de los parámetros básicos de acceso a los bienes esenciales.

Esta situación impactará, sin dudas, sobre la legitimidad de los sistemas políticos y la gobernabilidad democrática. En este marco entendemos al “gobierno\_sostenible” como nueva forma de dotar de legitimidad y gobernabilidad a los Estados, gobiernos y sistemas políticos en crisis, también posibilitado por un orden internacional sostenible. En caso contrario se puede presentar la amenaza de un ajuste bélico como existió en la recomposición del orden mundial en la primera y segunda guerra mundial.

---

<sup>6</sup> La concepción de “desarrollo sustentable” aparece por primera vez en la Declaración de Estocolmo (1972, Principio 2).

<sup>7</sup> La sustentabilidad debía durar en el tiempo, debía hacerse sostenible. Es así que, luego de la presentación del Informe Brundtland (1987) el término de “desarrollo sustentable” pasa a otra etapa superior, el de “desarrollo sostenible” capaz de satisfacer las necesidades en un principio, mínimas, del ser humano: la alimentación. Las cosas que dan sustento a la vida deben también durar en el tiempo, deben ser sostenibles. Y nuevamente en este punto, la pregunta: ¿Acaso no se debe preservar la cultura, las necesidades sociales, la economía del ser humano? Entonces, ya en una instancia superior y desde la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible (2002); “Desarrollo Sostenible se entiende como el Proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras”. Finalmente, luego del Desarrollo Sostenible el ser humano debe llegar al “Vivir Bien” que es “el equilibrio material y espiritual del individuo (saber vivir) y la relación armoniosa del mismo con todas las formas de existencia (convivir)”. (HUANACUNI, F., “Vivir Bien / Buen Vivir”, La Paz, Bolivia: III-CAB, 2010, página 15).

<sup>8</sup> En el 2015 las Naciones Unidas deciden transmitir el documento final titulado «Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible». Dicha nueva agenda universal contempla los 17 objetivos del desarrollo sostenible, pretendiendo de un lado, retomar los objetivos del desarrollo del milenio y lograr lo que con ellos no se consiguió, y del otro, contribuir a la construcción de un futuro sostenible.

## La Hora del Estado

Para alcanzar los propósitos enunciados más arriba se requiere de Estados con más y mejores capacidades que favorezcan el desarrollo de una gestión pública dinámica e innovadora con resultados susceptibles de ser evaluados por la ciudadanía en un marco de profundización del ejercicio democrático. Entre las capacidades, podemos distinguir:

Las Capacidades Políticas. Van más allá de las capacidades de liderazgo que pueden demostrar los gobernantes. Nos referimos a la problemática de reconstituir la legitimidad de lo político vinculado a la relevancia de lo público, ensombrecido por la preeminencia de una racionalidad privatista que caracteriza a la expansión de la “sociedad de mercado”; utilizamos aquí esta expresión en el sentido que le otorga Karl Polanyi, del paso de la economía de mercado, donde la economía está en función de la sociedad al momento en que esa relación se invierte por la mercantilización de la vida, trastocando lo social en función de la economía. Como ya lo afirmamos precedentemente, la generalización de la racionalidad neoliberal ha logrado devaluar la mediación política, como lugar de expresión del interés público, para convertirla en una práctica ociosa en tanto la función de representar se asocia a la capacidad de creación de nuevas subjetividades a cargo del mercado y en detrimento de la conciencia ciudadana.

La crisis de representatividad y el desencanto democrático en nuestras sociedades, expresan un espíritu de retraimiento y desentendimiento de lo público como espacio de creación de la sociabilidad humana. Algunos comportamientos de ensimismamiento en lo individual observados durante la pandemia son ilustrativos de la tendencia desocializadora. El debilitamiento de los partidos políticos, organizaciones sindicales y otras estructuras de mediación muestran la necesidad de resignificar la acción política desde la función gubernamental, para hacer posible la formulación de políticas orientadas a la integración de las demandas de la sociedad, la identificación de los problemas estructurales que impiden la realización de potencialidades sociales y canalizar la participación democrática con el propósito de vigilancia y control del poder político.

Cabe aquí advertir sobre situaciones que pueden definir un estado de “gobernabilidad crítica” cuando hay una prevalencia de intereses egoístas de sectores o corporaciones para influir en las decisiones públicas por métodos de algún nivel de violencia material, simbólica o institucional, además de acciones ilegales o anómalas. La persistencia de situaciones de inestabilidad como resultado de los intentos de una élite de poder para conservar sus privilegios en detrimento de la formación de consensos. La ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas para alcanzar los objetivos programados y garantizar su cumplimiento a través de decisiones emanadas de la autoridad del Estado. Finalmente, la ilegalidad de acciones realizadas por detentadores de un poder específico para evadir restricciones legales y constitucionales a favor de ventajas particulares y para mantener un status quo favorable a sus intereses (O'Donnell et al., 1988).

Las Capacidades Institucionales. Asimismo, los estados, sobre todo en América Latina, están perdiendo capacidades de institucionalizar reglas de juego que son indispensables para la construcción de consensos básicos y de modo democrático. El desprestigio de la “clase política”, sometida a continuas críticas de ineficacia y corrupción en la acción de gobierno, experimenta una pérdida de confianza de la ciudadanía que exige transparencia y agilidad en las decisiones. La construcción de consensos democráticos exige: a- la capacidad de formular una agenda representativa de los problemas; b- la capacidad de diseñar las políticas en un marco de planificación racional que permita la evaluación de la correspondencia entre medios y fines; c- la

capacidad de interlocución con las instancias de representación de intereses sectoriales promoviendo espacios institucionales de concertación para alcanzar decisiones consensuadas; d- la capacidad de diálogo político, entre gobierno y oposición, para proveer a la legitimidad de los instrumentos de gobierno mediante sanciones legislativas oportunas. Todo ello, en el marco de observancia de las normas de control y vigilancia por los organismos constitucionales.

La administración pública y las Capacidades Estratégicas y Operacionales. Las políticas públicas canalizan propuestas que deben traducirse en planes y acciones sistemáticas para satisfacer las demandas de la ciudadanía. Ello implica la intervención de organismos de formulación y diseño de políticas que prevean su implementación mediante una planificación que se inicia con las decisiones de la máxima autoridad política. Se trata de un proceso de gestión coherente que a lo largo de sus fases: programas, proyectos, disposición de recursos, acciones administrativas y resultados, hace posible la operación del gobierno en función de los objetivos planificados.

La difusión de una racionalidad centrada en la regla virtuosa de los equilibrios del mercado, asociada a la volatilidad de los procesos políticos en contextos de turbulencias sociales; la creciente complejidad que presentan las funciones de gobierno junto a la velocidad requerida para la toma de decisiones en contextos de participación democrática; suelen poner en cuestión a la formulación de planes estratégicos plurianuales, juzgados como apuestas ideales en escenarios no previsibles con dominancia del riesgo en el comportamiento de los actores hegemónicos. Sin embargo, los modelos de gobernabilidad seguidos por otras naciones con mayor estabilidad sociopolítica y aun, las experiencias de planificación en el continente, en especial durante las décadas de los años cincuenta a ochenta del siglo pasado, ilustran sobre la conveniencia de impulsar a nivel de los estados nacionales, una disciplina planificadora para ajustar los programas de gobierno a las políticas públicas y la asignación más eficiente de los recursos presupuestarios.

La eficacia de toda política pública requiere de una estrategia traducida en un plan estratégico y programas o proyectos de implementación, sin olvidar las acciones de monitoreo y fiscalización, en especial los programas técnico-operativos y los presupuestos por programas para garantizar que la política no fracase en la fase de implementación. Los programas sustantivos y los presupuestarios deben articularse. En este sentido, a los gobiernos les corresponde sistematizar la formulación de políticas, asegurando su implementación a través de mecanismos de coordinación interinstitucional. La complejidad de los problemas de gobierno requiere de una mirada multidimensional e integrada que supere las intervenciones parceladas o focalizadas; acciones integradas de áreas de gobierno y de equipos de trabajo que aporten visiones interdisciplinarias resultan de gran utilidad para lograr resultados eficaces. La constitución de espacios de coordinación a nivel ministerial para la definición de los problemas, la complementación de acciones y la cuantificación de los recursos, resulta de gran utilidad para afrontar demandas que concentran intereses diversos.

La planificación estratégica en las organizaciones públicas encargadas de implementar políticas posibilita una efectiva coordinación entre las unidades organizacionales y permite responder a las demandas sociales, políticas, laborales, productivas, de integración y de desarrollo, así como hacer más gobernables los procesos de implementación. La planificación estratégica abarca un proceso sistemático de formulación de la política pública que, siguiendo una secuencia de etapas, permite identificar los principales problemas, sus causas, los actores intervinientes, su visión e intereses y cómo se desenvuelven en los escenarios de las relaciones interinstitucionales, obedeciendo a diferentes lógicas e intereses políticos, económicos y

sociales para definir los escenarios alternativos más probables. Los planes, a su vez, permiten alimentar la interfase entre el nivel institucional de formulación de políticas y las agencias públicas de implementación de estas. Hacen posible descubrir en forma oportuna las fortalezas y debilidades de los instrumentos de gobierno para hacer los ajustes adecuados y facilitar la concertación de los acuerdos programáticos entre las distintas unidades y niveles de la administración pública.

Por otra parte, los procesos de planificación buscan definir una visión compartida, clarificar la misión de cada área de formulación o ejecución de la política, describir la situación actual, establecer metas futuras, cuantificar las brechas entre presente y futuro deseado, elaborar planes de acción para cerrar dichas brechas y la creación de espacios o ámbitos de diálogo para consensuar la elaboración participativa de los planes sectoriales con sus objetivos y ejes estratégicos.

Será necesario traducir estos ejes y objetivos estratégicos en programas con objetivos y metas más específicos hasta llegar al nivel de las diversas áreas funcionales, equipos y miembros de la organización pública. También será necesario vincular los programas técnicos y operativos con los presupuestarios a los efectos de proveer una correcta financiación que garantice su efectiva implementación. En tal sentido, otorgar participación a los diferentes actores para actuar con legitimidad y asegurar viabilidad al resultado. La participación creativa de los agentes de la administración para un mayor compromiso en la gestión y eficacia en la implementación asociado a la Responsabilidad Social Pública (RSP). Realizar la evaluación de resultados en función de las metas acordadas y del grado de coordinación interinstitucional logrado.

Asimismo, el rol del Presupuesto es la más importante instancia de programación, formulación de prioridades y asignación de preferencias sociales a cargo del Poder Legislativo. Para ello, es preciso promover instancias y mecanismos complementarios de negociación y fijación de prioridades políticas. El presupuesto nacional no se reduce a un instrumento de la política económica. Es el principal instrumento para la fijación de prioridades políticas en la acción de gobierno. De allí, su rol como instrumento central de planificación, programación y gestión pública.

También se habrá de requerir de un Estado inteligente. Con un uso muy coordinado y extensivo de los bancos de datos que ya posee, tanto en el nivel nacional, federal y local. Para ello será necesario contar con una administración pública cada vez más profesionalizada, de carrera y con actualizaciones periódicas de sus competencias mediante la capacitación como factor central en el corrimiento de grado y el desarrollo de la carrera profesional del agente público.

La administración pública es el órgano encargado de implementar las políticas públicas para beneficio de la ciudadanía y como tal de atender demandas sociales, su buen funcionamiento otorga legitimidad de ejercicio al gobernante. Si el estado no está presente el beneficio no llega. Se ha visto en Argentina como fue muy difícil llegar a unos nueve millones de personas. Casi un cuarto de la población total. Esto es carencia de “estadidad”. También se observa en el déficit de los servicios básicos de salud, educación, acción social, que deben suplir las organizaciones sociales. En lo que hace al servicio de seguridad, sus falencias facilitan el crimen organizado, como es el caso del narcotráfico.

El buen funcionamiento del Estado y una administración pública sostenible requiere de una articulación eficaz entre los funcionarios públicos que devienen de la política y los de carrera del funcionariado administrativo, cosa que no siempre se logra. Pero hay que tener en cuenta que ambos estamentos tienen roles complementarios pues los que provienen de la política deben fijar estratégicamente el rumbo y el funcionariado técnico aporta el conocimiento de la mejor implementación.



El gran desafío: crear un modelo de sistema político, económico y social sostenible

## **Condiciones de Sostenibilidad**

Una primera condición es que exista una toma de conciencia que el desarrollo económico, se da cuando un país es capaz de proporcionar a sus habitantes bienes y servicios acorde a sus demandas de calidad de vida y crecimiento personal, donde se establezca una relación amigable con la naturaleza y se promueva la equidad entre los diferentes sectores sociales. La construcción de justicia social, abierta a la participación en la toma de decisiones fortaleciendo la democracia, los pueblos sostienen el proceso de desarrollo en todas sus dimensiones con un comportamiento innovativo en los métodos y de preservación del equilibrio sistémico, socioeconómico y ecológico.

Otro aspecto primordial es la construcción de los consensos necesarios. Legitimidad que se incrementará con el ejercicio del poder, resultados eficaces para la comunidad que incidirán en el círculo virtuoso de: mejores resultados y mayor consenso. En esta dimensión, la sostenibilidad estará dada por la resultante de apoyos menos rechazos en un tiempo determinado, generalmente entre una elección y otra, aunque reiterados fracasos o medidas ilegítimas pueden acortar peligrosamente el nivel de sostenibilidad, cuando un gobierno recibe más rechazos que apoyos y tiene en la sociedad una imagen altamente negativa lo que evidentemente erosionará su base de sustentación.

Entre los aspectos a considerar para un modelo sostenible, dotado de legitimidad y consenso de los actores sociales se pueden mencionar:

El grado de participación política, la calidad de sus sistemas de representación, las formas de representar y articular los intereses sectoriales y el grado de transparencia en la acción de los grupos de presión (lobbies).

Las formas de organización de la comunidad, el rol de las organizaciones intermedias, de base, libres del pueblo y demás actores no gubernamentales que finalmente redundan en un alto o bajo grado de estructuración del tejido social. La pandemia ha demostrado que donde éste ha estado mejor estructurado ha sido más fácil organizar el cuidado colectivo. Lo contrario sucedió en aquellos lugares donde priman las relaciones egoístas por sobre la cooperación social. La forma de procesar las diferencias en la sociedad. El comportamiento de las minorías de todo tipo y la conciencia de participación en un espacio común.

El equilibrio ecológico, el desarrollo territorial y el comportamiento demográfico deben apuntar a un proyecto integrador para garantizar la calidad de vida de sus habitantes no importa en qué lugar se encuentren. Los servicios deben ser accesibles con equidad en todo el país, así como las oportunidades de vida para evitar las migraciones internas y la concentración de la población en grandes aglomerados, donde resulta muy costosa la dotación de servicios esenciales de calidad.

En el plano internacional, los países deben desarrollar la gobernabilidad migratoria mediante acuerdos que permitan el desarrollo de los países expulsores para que se haga efectivo el primer derecho del potencial migrante, que es el de no migrar y poder realizarse en su propia comunidad de origen. Luego las migraciones deberán ser encauzadas teniendo en cuenta las necesidades de cada comunidad receptora y el potencial desarrollo humano del migrante. Relacionado con ello, se debe favorecer el acceso a la propiedad privada, sin ella no hay posibilidades de trabajo decente ni una vivienda digna,

El derecho de propiedad también cumple una función social como lo ha sostenido la Iglesia Católica en sus encíclicas. La función social se hace manifiesta en la provisión y goce de los bienes esenciales para la vida. Un sistema sostenible debe dar una respuesta consensuada acerca del régimen de propiedad, entendido como las reglas que describan las distintas formas de posesión aprobadas, las relaciones sociales de propiedad. El rol de la propiedad privada y pública, de la productiva, financiera, de la propiedad sobre el suelo y el sub - suelo, de la propiedad intelectual, así como de la regulación de los vínculos contractuales entre propietarios y arrendatarios, terratenientes y trabajadores rurales, propietarios e inquilinos, accionistas y asalariados, trabajadores presenciales y teletrabajo, varones o mujeres y todo otro tipo de contrato social.

En el modelo alemán de capitalismo la participación de los representantes de los obreros ha sido muy importante desde principios del siglo XX hasta el advenimiento del nazismo. Es retomado después de la II guerra mundial en todos los órdenes, incluso con participación de representantes obreros en el directorio de las empresas y ha demostrado ser muy estable en las relaciones obrero-patronales, además de productivo e innovador.

En la post pandemia el esfuerzo público ha de ser enorme para poner en marcha las empresas y reactivar la producción y el consumo. Para financiar este esfuerzo la post-pandemia requerirá de una tributación muy progresiva, acompañada de facilidades crediticias para capital de recomposición de la capacidad productiva, promover la demanda efectiva y posibilitar nuevos emprendimientos y proyectos innovadores. Un nuevo modelo económico más dinámico, equitativo y al mismo tiempo sostenible. No habrá de ser extraño a esto que en el mundo se desarrolle un acuerdo global en materia de tributación a la movilidad de capitales y a la eliminación de los paraísos fiscales.

En esta época de las comunicaciones en un mundo muy interconectado donde un virus invade todo el planeta y se convierte en pandemia se hace necesario redefinir las estrategias y alianzas. Es probable que el multilateralismo profundice su crisis, lo mismo que el libre comercio. Se habrán de tejer nuevas alianzas, y hoy región no es necesariamente el país vecino. La Unión Europea está en crisis a partir del Brexit, el Mercosur corre peligro de retrotraer de un proyecto de mercado común a una alianza de libre comercio. Las nuevas regiones son acuerdos político-comerciales. Un ejemplo es la ruta de la seda que agrupa países de Asia, África, Europa y América Latina.

Todo ello está prefigurando un nuevo orden internacional que deberá ser gobernable y sostenible; no lo garantiza ninguna teoría pura del poder que necesariamente lleva a reajustes a través de guerras que terminarán siendo de dimensión global.

## **Conclusiones**

Como se afirma precedentemente, la “nueva realidad” que seguramente nos planteará la post- pandemia del COVID 19 estará marcada por la incertidumbre y quizás una estabilidad espasmódica por eventuales rebrotes o mutaciones virales. En ese marco, es posible que la dinámica de los acontecimientos lleve a fortalecer las tendencias existentes; mayor concentración de recursos en los actuales detentadores del poder global y profundización de la grieta social con situaciones de emergencia en las condiciones sociales que deberán ser atendidas por los estados nacionales a través de sus diversas instancias de gestión.

Los estados deberán actuar en dos dimensiones fuertemente vinculadas: territorio y población. La inviabilidad del modelo es evidente en términos de economías sostenibles, equidad social y democracia política. La estructura social está fragmentada y seccionada entre una elite globalizada y las mayorías con un horizonte de

sobrevivencia; parafraseando a Robert Castel podemos decir que la sociedad experimenta el enigma de su cohesión a la vez que trata de evadir el riesgo de su fractura (Castel, 1995). En esa tensión se desarrollarán los procesos socioeconómicos y políticos en las naciones periféricas, debido a la desarticulación de sus instituciones públicas y la capacidad de provisión de bienes y servicios con mínimos de equidad. Reconstruir la sociabilidad con base en la inclusión de contingentes sociales marginados, asegurar el acceso público a los servicios esenciales para el desarrollo humano integral, rehabilitar las capacidades institucionales y juridicidad de los estados, promover en los gobiernos el análisis integral de los problemas estructurales para formular políticas públicas, innovar en las capacidades técnicas de planificación y gestión de las administraciones públicas, promover la práctica del monitoreo y evaluación de resultados en los procesos administrativos, abrir las estructuras funcionales de los estados a la participación ciudadana en una dinámica creciente de democracia participativa.

Es la hora del Estado Nación, en un mundo que continuará su inercia globalizadora y que planteará desafíos a la inteligencia de los gobiernos para combinar la defensa soberana de sus condiciones de desarrollo nacional y al mismo tiempo, búsqueda de nuevos modos de cooperación regional y global, considerando oportunidades de integración entre las naciones más allá de los condicionantes geográficos. Los progresos en el conocimiento científico y tecnológico seguirán planteando nuevos retos a la vida en el planeta que hacen imprescindible una rehabilitación ética de la acción política que instituya nuevos modos para distinguir y combinar los intereses particulares con el interés público, la defensa de las libertades y los mínimos de justicia social que garanticen la vigencia plena de los derechos democráticos.

En síntesis, el desafío es cómo desarrollar una democracia sostenible con los valores antes enunciados y un sistema internacional también sostenible. En nuestros días se observa que muchas reivindicaciones desbordan a la legitimidad de origen surgida del voto popular. Es necesario una democracia que conquiste su legitimidad de ejercicio con las acciones cotidianas de la acción de gobierno. Construir redes de representación dinámicas, cotidianas, lazos de comunidad, fraternidad y solidaridad que sean sustento de instituciones sostenibles y garantías de libertad.

Las elecciones, en momentos de fractura social, de “grietas” como se suele denominar, no resuelven los conflictos, pueden agudizarlos en la polarización, que suele privilegiar el decisionismo. Las elecciones son periódicas y el ciudadano pretende ser satisfecho en cuanto a derechos, necesidades y demandas cotidianamente. Estas son múltiples, diferenciadas y complejas que el sistema de representación política, social y comunitaria debe articular en la vida cotidiana. El ciudadano también exige participación en la definición y solución de sus problemas y el control de gestión a través del debate público.

Como señala Pierre Rosanvallón (2020)<sup>9</sup>, “En toda democracia existe hoy la búsqueda de una ampliación de sus formas más allá de las elecciones, a través de la deliberación, por ejemplo. En Francia tenemos un ejemplo reciente, con la convención ciudadana sobre la ecología. Pero también a través del desarrollo de instituciones independientes, del reconocimiento de que la voluntad general no se expresa solo mediante el voto, sino a través del derecho”, es decir, del funcionamiento de las instituciones republicanas. Vemos en nuestro país y en el mundo como se erosiona el funcionamiento de las instituciones y como se gobierna al filo de la ilegalidad.

---

<sup>9</sup> Reportaje en La Nación 25 de julio de 2020.

La crisis post pandemia será de tal magnitud que deberán crearse a nivel nacional y mundial nuevas instituciones para contener las tensiones emergentes, las crecientes demandas de la población y transitar de un orden nacional e internacional que se ha tornado manifiestamente ilegítimo a otro legitimado y sostenible en el tiempo, que pueda contener mayorías y minorías, recuperar las poblaciones excluidas que habrán de sumar muchos más de la gran cantidad preexistente a la pandemia. Amigar al ser humano con la naturaleza, suprimir las desigualdades de género, garantizar los derechos humanos de los pueblos y proteger a los migrantes. En fin, asegurar el bienestar presente sin hipotecar los desarrollos humanos del futuro.

## Bibliografía

- Agamben, Giorgio y otros. (2020) *Sopa de Wuhan, pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia*. Ed. ASPO; Pablo Amadeo Ed. Buenos Aires.
- Argumedo, Alcira. Olsson, Juan P. (2020) *Interrogantes sobre el Coronavirus y el Futuro del Planeta*. Artículo No edit. Buenos Aires
- Attali, Jacques. (2009) *¿Y después de la crisis qué?* Ed. Gedisa. Madrid
- Byung Chul Han; (2018) *El Poder*. Ed. Herder. Buenos Aires.
- Castel, Robert (1995) “La Metamorfosis de la Cuestión Social”. Ed. Paidós. Bs.As.
- Cerrillo M., Agustín (2005). Jan Kooiman; *Gobernar en Gobernanza*; INAP. Madrid.
- Commission On Global Governance, *Our Global Neighborhood. The Report of the Comission on Global Governance*; Oxford University Press, Reino Unido, 1995, p.xvi
- Feher, Michel (2019) *Porqué y cómo convertir los mercados financieros en el nuevo foco de las luchas sociales*. Rev. Nueva Sociedad N°281.
- Foucault, M. 1980. *Microfísica del Poder*. Ed. La Piqueta. Buenos Aires
- Fukuyama, Francis. (2020) *Rev. Foreign Affairs*. July/August. Publicado por Conseil of Foreign Relations. Washington D.C.
- Guilluy, Cristophe. (2018) *No Society; El fin de la Clase Media Occidental*. Ed. Taurus. Barcelona.
- Hayek, F. (1944) *Camino de Servidumbre*; reeditado por Alianza Editorial. Madrid.
- Herrera, Juan C. Krieger, M. (2018). *La Crisis de Legitimidad de los Sistemas Políticos*. Ed. Errepar, Buenos Aires.
- Huanacuni, F., (2010) “Vivir Bien / Buen Vivir”, La Paz, Bolivia: III-CAB.
- Informe Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe (05/2020) Número 22. *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*.
- Laudato Si. (2015) *Carta Encíclica sobre el cuidado de la Casa Común*; Libreria Editrice Vaticana
- Mayntz, Renate. (2002) *Los Estados nacionales y la gobernanza global*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. Caracas
- O'Donnell, G. Schmitter, P y Withehead, L. (comps) (1988). *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- Polanyi, K (1947) *La Gran Transformación*. Ed. Quipu. México.
- Salinas A., Adan (2016). *Debates Neoliberales en 1938; el Coloquio Lippman*. *Hermenéutica Cultural; Revista de Filosofía* N° 26. Chile.
- Supiot, A, (2007) *Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, trad. de Silvio Mattoni. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Wallerstein, Immanuel (2005). *Análisis de Sistemas Mundo*. Ed. Siglo XXI. México
- Williamson, John. (1990) «What Washington Means by Policy Reform». En Williamson, John (ed). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington.

# Marketing público: herramientas para mejorar la gestión gubernamental

César Ezequiel Leloutre

## Introducción

En un contexto donde las transformaciones tecnológicas son cada vez más veloces, la actual situación generada por la pandemia del Covid-19 aceleró procesos dentro de los diferentes gobiernos, se deben generar respuestas que den certezas a la sociedad, y eficiencia a los gobiernos. El Estado y la Administración Pública en general deben realizar transformaciones continuas que le permitan adaptarse a las diferentes situaciones, teniendo en cuenta las innovaciones tecnológicas y en los diferentes procesos típicos de un gobierno.

Desde la concepción filosófica que plantea el marketing público es que se ofrecen herramientas útiles para la administración pública en cualquiera de sus tres niveles; a través de estas se pretende optimizar los recursos, así como modernizar procesos sin ninguna pretensión de crear una tecnocracia o un gobierno únicamente vinculado con lo electrónico, ni que ello lleve a la pérdida de la identidad estatal existente.

Hay que deconstruir dos concepciones muy fuertes que se encuentran ligadas a la disciplina del marketing, una de ellas es la ideológica y la otra la económica. Desde el sentido común, el marketing es visto solo como parte del *management* empresarial que persigue objetivos netamente económicos, esta visión es compartida por muchas personas lo que impide su aceptación dentro de los gobiernos, aunque algunas de sus herramientas se utilicen, quizás sin saberlo.

En cuanto a lo ideológico, también relacionado con lo anterior, se piensa que son herramientas que se corresponden con un tipo de ideología propensa a ideas liberales y pro mercado. Sin embargo se trata de instrumentos que puede aplicar cualquier gobierno, más allá de sus concepciones políticas.

Una vez que estas ideas quedan clarificadas es necesario rearmar y redefinir el concepto para que se entienda que se trata de una disciplina capaz de brindar recursos aptos para las administraciones gubernamentales.

Entendiendo la necesidad existente en cuanto a mejorar el nivel de la calidad en la gestión pública, se debe tener presente que la misma *“debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad”*. (CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008)

Es por ello por lo que la aplicación del marketing público es una oportunidad de brindarle al Estado una herramienta imprescindible en su actuación de cara a impulsar mejoras en su efectividad, eficiencia, transparencia y calidad, favoreciendo la optimización de los recursos públicos y mejoras en la prestación de sus servicios a los ciudadanos-clientes.

## Aportes teóricos

Para comenzar, es necesario determinar algunos significados y diferenciar entre lo que es el marketing tradicional, el político y el público. En primer lugar, la American Marketing Association lo define como la *"función de la organización y un conjunto de procesos para crear, comunicar y entregar valor a los clientes, y para manejar las relaciones con estos últimos, de manera que beneficien a toda la organización"* (AMA, 2013).

El llamado padre del marketing, Philip Kotler, junto con Nancy Lee (2007) han definido que *"es mucho más que publicidad, se trata de conocer a los clientes, compañeros y competidores; segmentar públicos y posicionarse; comunicar eficazmente; innovar y lanzar nuevos servicios programas; desarrollar canales de entrega efectivos; formar alianzas y alianzas estratégicas; gestión del rendimiento y fijación de precios / recuperación de costos"*.

Por otro lado, se puede definir al Marketing Político como *"el conjunto de técnicas que permiten captar las necesidades que un mercado electoral tiene, estableciendo con base en esas necesidades un programa ideológico que las solucione y ofreciéndole un candidato que personalice dicho programa y al que se apoya e impulsa a través de la publicidad política"* (Barranco Saiz, 1997).

En cuanto al marketing del sector público, son Philip Kotler y Nancy Lee (2011) quienes postulan que *"los conceptos tradicionales del marketing funcionan bien en el sector público"*. Plantean que, aunque existen diferencias, las mismas no son diametrales; en ambos casos es constante la presión de un entorno más demandante y competitivo, por lo que el marketing puede ayudar al gobierno a actuar con *"calidad, velocidad, eficiencia, comodidad y justicia"*.

En 2007 estos autores ya planteaban que *"el marketing resulta ser la mejor plataforma de planificación para una agencia pública que quiere satisfacer las necesidades de los ciudadanos y ofrecer un valor real. En el sector privado, el mantra del marketing es el valor y la satisfacción del cliente. En el sector público, es el valor y la satisfacción de los ciudadanos"*.

Por lo tanto, el núcleo central del marketing público *"es la gestión de la relación de intercambio que se mantiene entre la administración y el administrado, donde los componentes principales son los actores y los flujos entre los mismos. Los actores son, por un lado, la administración, y por otro, el administrado/ciudadano/usuario/cliente"* (Morandeira Arca, Elizagarate Gutiérrez, y Bakaikoa Azurmendi, 2016).

Cuadro N° 1. Diferencias entre el sector privado y el sector público

| <b>Modelo del sector Privado</b>         | <b>Modelo del sector Público</b>                 |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Elección individual en el mercado        | Elección colectiva en la política                |
| Precio y demanda                         | Necesidad de recursos                            |
| Cerrado a la actividad privada           | Abierto a la acción pública                      |
| Equidad del mercado                      | Equidad de la necesidad.                         |
| Búsqueda de satisfacción del cliente     | Búsqueda de mejoras sociales                     |
| Importancia del cliente                  | Importancia del ciudadano                        |
| Competencia como instrumento del mercado | Acción colectiva como instrumento de la política |

A la diferenciación anteriormente realizada se debe agregar también aquellas que existen entre el sector privado y el público, no sólo en cuanto a los objetivos que

persigue cada uno, sino también en la forma que adopta el marketing y sus diferentes herramientas y conceptos como puede apreciarse en el cuadro 1.<sup>1</sup>

### **3. Recursos para la gestión y administración pública**

La posibilidad de integrar diferentes técnicas del marketing dentro de una estrategia elaborada por, y para, la administración pública es sin duda una gran posibilidad para generar soluciones que se adapten a las diferentes realidades tanto a nivel gubernamental como social. Es por ellos que a continuación se presentarán cuatro recursos de gran utilidad:

#### **3.1 Herramientas tradicionales**

Wiener (1991) señala que “ya no se habla de sometidos, ni administrados, sino de usuarios, de clientes y hasta de ciudadanos, personas a las que se les reconoce sus derechos, que incluyen su opinión sobre el funcionamiento de los servicios, por estar asociados en mayor o menor medida a su gestión”.

El marketing cuenta con una serie de herramientas que le son clásicas al momento de pensar una estrategia de actuación, en principio hay que conocer sobre el *mix de marketing*, que es el pilar fundamental de la disciplina, y se lo llama así ya que consta de la mezcla entre las 4P tradicionales (producto, precio, plaza y promoción), a través de la cual se busca obtener los mejores resultados posibles. Siguiendo a Olivier Serrat (Serrat, 2010), el sector público debe ser capaz de aceptar las herramientas que son propias del marketing y adaptarlas para un mayor beneficio que permita mejorar la comunicación con todos los interesados, mejorar su desempeño y generar un rendimiento positivo de los recursos con los que se cuenta.

Se debe tener en cuenta que estos se tienen que aplicar de manera consecutiva ya que cada uno de ellos toma como referencia al anterior para continuar. Es por ello que conviene explicar brevemente los distintos componentes:

#### **Producto**

A diferencia de una empresa, al hablar de producto en la administración pública se hace referencia, por ejemplo, al impulso de los programas que llevan adelante las diferentes áreas de gobierno.

#### **Precio**

Sin duda este es el punto más conflictivo dentro del estudio, en su aspecto comercial es el precio del producto que se va a lanzar al mercado, sin embargo, en un nivel público suele estar vinculado al cobro de un servicio, y en otras oportunidades, se hace referencia a la inversión necesaria para poder concretar el programa diseñado anteriormente.

#### **Plaza**

Este concepto hace referencia al destinatario propiamente dicho, en este caso, las personas que serán beneficiarias de ese programa. Es sabido que la mayoría de los

---

<sup>1</sup>Traducción propia. Fuente: John Stewart and Stewart Ranson. 1988. Management in the Public Domain. Public Money and Management. Vol. 8, Nos. 1-2, pp. 13-19.

programas de gobiernos tienen destinatarios particulares, aunque algunos pueden abarcar al total de la ciudadanía, por ejemplo, la distribución de los documentos de identidad.

## **Promoción**

Se trata de la comunicación, en este caso entre el gobierno y la ciudadanía. Es la difusión de esos programas. Sería bueno que la comunicación, tal como lo plantea Josep Rota (2004), sea “participativa, abierta, democrática, multidireccional, horizontal, descentralizada e integradora” donde se mantenga el rol de brindar información y a la vez contribuya a crear la percepción de importancia de los programas que se quieran implementar. Tal como lo plantea Wolton (1989) la comunicación política permite la interacción entre información, política y comunicación y, por tanto, se convierte en un concepto esencial para el funcionamiento de la democracia moderna.

Es importante tener en cuenta que el diseño de campañas puede utilizarse para convencer a sectores específicos de la sociedad a aceptar políticas o nueva legislación; así como para asesorar o persuadir a grupos específicos, para que no utilicen los programas que han estado disponibles para ellos en el pasado.

### **3.2 Marketing de servicios y productos**

Existen diferentes estudios sobre la presencia del marketing de productos y servicios dentro de la administración pública, por un lado, Judith Madill (Madill) quien destaca que muchas estructuras del sector público ofrecen productos y servicios de manera gratuita o por una cuota que alcance para cubrir los costos, o con fines de lucro para apoyar programas básicos de bien público.

Por otro lado, Fiorentini (1990), estableció las diferencias en los servicios que brinda el Estado y caracterizó tres tipos de ciudadano:

- Ciudadanos administrados: cuando el poder discrecional y el grado de sustitución son bajos y se está en presencia de una oferta sin orientación de mercado (por ejemplo, la provisión del documento de identidad)
- Ciudadanos usuarios: cuando hay un equilibrio en el intercambio por la utilidad recíproca y la necesidad individual y social por la continuidad del servicio (por ejemplo, la educación, la salud, etc)
- Ciudadanos clientes: cuando hay un grado alto de sustitución y elevado poder discrecional, intercambio libre, y un régimen altamente competitivo, pudiéndose escoger entre opciones públicas o privadas.

Tomando como base ese estudio es que planteó tres argumentos a favor de la dinámica de mercado en el sector público:

- 1.- Hay intercambios directos o indirectos, obligados o libres, lo que puede ser calificado de interacción entre consumidores y oferentes.
- 2.- Hay competencia entre los diversos actores que participan en la oferta entre diferentes administraciones. Y si hay monopolio, existe una finalidad política y social de desarrollar, regular o rentabilizar la oferta y demanda de servicios de interés general.
- 3.- Hay un precio o costo de accesibilidad, que es pagado directamente cuando se recibe el servicio público, o indirectamente a través de los sistemas de fijación y recaudación de impuestos.

Son estos tres factores (intercambio, competencia y precios) los que justifican la interacción entre la dinámica de mercado y la ciencia del marketing en el espacio



público gubernamental. Entendiendo que de esta forma se tendría que los ciudadanos son clientes y consumidores que exigen ser tratados de acuerdo a sus necesidades y que evalúan la calidad del servicio que reciben.

### 3.3 Las Fuerzas de Porter

Una herramienta de gestión que permite analizar el nivel de competencia de la organización dentro del sector al que pertenece se la conoce como “las Cinco Fuerzas de Porter”. Su utilización permite realizar un diagnóstico para pensar luego estrategias a seguir. Para realizar este análisis es necesario introducir modificaciones a las variables que permitan adaptarlo al sector público, de esta manera se cambiaría la visión sobre la relación empresa - cliente/consumidor para ser entendida desde la administración pública como gobierno - ciudadano. Otro punto a tener en cuenta es que cada una de ellas debe ser considerada de acuerdo al ámbito específico en el que se vaya a desarrollar, ya sea una Dirección Nacional, Secretaría, Ministerio, etc.

Al momento de presentar y analizar cada una de las fuerzas se debe tener siempre presente el concepto anteriormente mencionado de ciudadano/cliente:

- **Amenaza ante nuevos competidores:** es claro que en el marco gubernamental no se puede hablar de competidores, ya que las diferentes áreas tienen objetivos definidos, sin embargo, se debe tener presente que es probable que existan otras áreas con competencias similares para de esta forma coordinar y que no existan conflictos entre ellas.
- **Poder de negociación de los proveedores:** Hace referencia a aquellos proveedores que hacen posible el desarrollo de una actividad, y allí reside ese poder de negociación ya que, por ejemplo, si se aumentan los precios puede generar dificultades en las estrategias previamente definidas. En el caso del Estado, esta posibilidad puede darse en situaciones y ámbitos muy específicos, aunque suele estar saldada a través de procesos administrativos.
- **Poder de negociación de los compradores:** Similar al punto anterior, en este caso se hace referencia a los ciudadanos que son quienes compran los productos, y pueden ejercer su poder de negociación sobre las diferentes áreas.
- **Amenaza de productos o servicios sustitutos:** En este punto se puede observar que si bien no debe existir una competencia entre áreas gubernamentales, sí existen ciertas ofertas similares. De esta forma se puede controlar que no haya superposición de tareas, esto no implica la reducción de áreas sino la reconversión y delimitación clara de los objetivos de cada una.
- **Rivalidad entre los competidores existentes:** Este factor encuentra una particularidad que si bien se ha detallado anteriormente posee una excepción en el ámbito público. Se ha dicho que existe una delimitación en las misiones y funciones de las distintas áreas, lo que genera que cada una de ellas trabaje en temas específicos, sin embargo, hay organismos que ofrecen temáticas similares.

### 3.4 Benchmarking

Tomando como referencia a Oszlak (2003), para hablar de innovación en el sector público se deben tener en cuenta patrones de comparación sobre los cuales medir la cantidad y calidad de los cambios producidos. De esta forma el autor hace referencia al *benchmarking*, otra herramienta que utilizan tanto las administraciones públicas como las empresas privadas.

El *benchmarking* corporativo es una herramienta estratégica relacionada con la búsqueda continua de optimización de los procesos de una organización para hacerla más competitiva a través de la comparación sobre qué se hace y cómo se hace contra qué hace y cómo lo hace aquella empresa que es líder en el mismo rubro. Robert Camp (1991) precisó que “la razón fundamental del *benchmarking*, es que no tiene sentido estar encerrado en un laboratorio tratando de inventar un nuevo proceso que mejore el producto o servicio, cuando este proceso ya existe<sup>2</sup>”.

Entre sus ventajas se puede destacar que permite a las empresas ingresar en una cultura de cambio y aprendizaje continuo que seguramente se traduzca en un cambio de paradigma que modifique las estructuras clásicas por otras nuevas y modernas. Además, es una técnica relativamente simple en tecnología, de bajo costo y rápida respuesta, que cualquier organización puede adoptar. (Cohen y Eimicke, 1995 y 1996; Cohen *et al.*, 2008).

En cuanto a su aplicación dentro del Estado, lo primero que se debe destacar que se trata de una herramienta, y como tal, es ajena a todo tipo de ideología. En este caso se lo puede definir al *benchmarking* como el proceso continuo y sistemático mediante el cual las administraciones públicas individualizan áreas de mejora y efectúan comparaciones internas y externas, con el objeto de: integrar las acciones con los objetivos comunes, en consonancia con los objetivos generales del Estado; conseguir la cooperación entre las administraciones de la red, con la finalidad de proporcionar mayor valor a los destinatarios; y efectuar la planificación de las mejoras (Marchitto, 2001 y 2003).

Es claro que los diferentes procesos de modernización de las administraciones hacen necesario que se introduzcan innovaciones tecnológicas y de procesos que permitan obtener políticas públicas más eficientes. Estudios realizados por Fernando Marchitto (2001, 2002 y 2009), quién aplicó el *benchmarking* en el sector público, sostiene que, para la administración pública, esta técnica podría constituir el medio adecuado para apropiarse del rol de productor de bienestar para la comunidad, recuperando la eficiencia y la eficacia.

Los resultados obtenidos a partir de las aplicaciones de *benchmarking* en el sector público, han evidenciado un desarrollo de mejores servicios y organizaciones con entornos más eficientes. Aunque los detractores del *benchmarking* suelen decir que es una técnica para copiar a quienes han tenido éxito, es más que evidente que el éxito de las decisiones que se tomen debe tener como premisa fundamental entender a nuestra sociedad y su idiosincrasia. De ahí la importancia de comparar y adaptarlas a la realidad local.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Las Cartas Iberoamericanas de la “Función Pública”, y la de los “Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, elaboradas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (CLAD) plantea que “el logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes”, y además, que “la Administración Pública debe estar al servicio objetivo de los intereses generales”.

---

<sup>2</sup> Citado en el Manual de Benchmarking, producido por la Gerencia de Clase Mundial del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Ministerio de Agricultura de Chile, 2008: p.11).

Como consecuencia de lo expuesto, cabe decir que estaríamos ante un marketing público propiamente dicho o marketing del sector público, aplicado a la provisión por parte de las administraciones públicas de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, y ante un marketing en el sector público que, junto a lo anterior, incluiría también otros tipos o categorías de productos susceptibles de ser objeto de intercambio por parte de estas entidades administrativas o de otras organizaciones igualmente públicas (Vázquez, 2004).

Resulta necesario reafirmar la importancia del desarrollo del Marketing Público, dado su relevancia hacia el logro de una mayor cercanía entre el Estado y los ciudadanos/ clientes a quienes dirige sus acciones y servicios.

En los últimos tiempos, en el ámbito público se evidencia una creciente utilización de diferentes herramientas e instrumentos relacionados con el Marketing Público, pero que son encarados con diferentes enfoques, modalidades y /o finalidades. Asimismo, en la actualidad puede observarse que el Estado se inserta en un escenario de cambios e incertidumbre marcado entre otras por las siguientes cuestiones:

- Crecientes demandas ciudadanas de una gestión gubernamental más efectiva, eficiente, interactiva y participativa.
- Procesos en la gestión pública orientados a la modernización, innovación y más centradas en la ciudadanía, enfatizando en la gestión por resultados, búsqueda de calidad, transparencia y rendición de cuentas.
- La incorporación de herramientas tecnológicas y comunicacionales a los efectos de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos.
- El aumento sistemático de la exploración de formas de involucrar a los ciudadanos y a las comunidades con el fin de desempeñar un papel activo en la co-creación de servicios y políticas públicas.

A modo de cierre, en el cuadro nº 2 que se presenta a continuación, se pueden observar de manera concreta los recursos y sus aportes que brinda el Marketing Público para la Administración Pública en su conjunto, entendiendo siempre que se trata de generalidades que deben ser tomadas y adaptadas a las diferentes realidades, ya sea local o nacional.

Cuadro nº 2: Recursos y sus aportes para la Gestión y Administración Pública

| Nombre                             | Descripción                                                                                                                         | Característica | Principales aportes                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tradicionales                      | Adaptación del <i>mix de marketing</i> (Producto, Precio, Plaza y Promoción) a las categorías propias de la Administración Pública. | Interpretativa | Generar un rendimiento positivo de los recursos con los que se cuenta.<br>Mejorar la comunicación de las diferentes políticas públicas                                                                                                          |
| Marketing de servicios y productos | Adaptación de los conceptos relacionados con intercambio, competencia y precios.                                                    | Interpretativa | Entender a los ciudadanos como clientes y consumidores para brindar soluciones de acuerdo a sus necesidades.<br>Suministrar herramientas que permitan evaluar la calidad de la prestación que recibe cada usuario de los productos y servicios. |

|                   |                                                                                                                       |           |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fuerzas de Porter | Una herramienta de gestión que permite analizar el nivel de competencia de la organización dentro del sector.         | Operativa | Permite realizar un diagnóstico de situación preciso para pensar luego estrategias a seguir.<br>Se busca evitar que dos o más áreas gubernamentales realicen actividades similares.                                                                                   |
| Benchmarking      | Una herramienta estratégica relacionada con la búsqueda continua de optimización de los procesos de una organización. | Operativa | Permite conocer casos de éxito de diferentes procesos llevados a cabo en otras administraciones públicas.<br>La adaptación a cada área en particular permite apropiarse del rol de productor de bienestar para la comunidad, recuperando la eficiencia y la eficacia. |

Fuente: elaboración propia

Lo señalado genera un indudable cambio de paradigma, lo que estaría mostrando que existe una firme tendencia hacia el fortalecimiento y consolidación del marketing dentro de la gestión pública y en este marco, la comunicación tiene un rol preponderante.

Por lo tanto, es necesario que el sector público adopte e implemente las herramientas de gestión y comunicación que provee el marketing, tanto para los análisis situacionales como para las relaciones de acercamiento entre el sector estatal y los ciudadanos.

## Bibliografía

- AMA. (Julio de 2013). *American Marketing Association*. Recuperado el 15 de Junio de 2020, de American Marketing Association: <https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx>
- Andersen, B y Camp, Rt. (1995). Current position and future development of benchmarking. *The TQM Magazine*. 7. 21-25. 10.1108/09544789510098588.
- Barranco Saiz, F. J. (1997). *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política*. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política: [http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Marketing\\_pol%C3%ADtico](http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Marketing_pol%C3%ADtico)
- CLAD. (31 de Octubre de 2008). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Recuperado el 24 de junio de 2020, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaiberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>
- CLAD. (Noviembre de 2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Recuperado el 24 de junio de 2020, de Carta Iberoamericana de la Función Pública: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>
- CLAD. (Octubre de 2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Recuperado el 24 de junio de 2020, de Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>
- Cleary, E. (s/f). “*El Benchmarking (bm) desde el sector privado al sector público. Apuntes sobre su aplicación en el sector público de América Latina*”. Biblioteca Virtual TOP sobre gestión Pública. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000002/2725.pdf>
- Cohen, S y Eimicke, W. (1995), *The New Effective Public Manager*, Jossey- Bass Publishers, San Francisco.
- Cohen, S. y Eimicke, W. (1996), *Understanding and Applying Innovation Strategies in the Public Sector*, 57th Annual National Conference of the American Society for Public Administration, June 29-July 3, Atlanta.
- Cohen, S y Eimicke, W (2008), *The Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government*, 4th Edition, John Wiley & Sons, San Francisco.

- Fiorentini, G. 1990. *Amministrazione pubblica e anadino: la relazione di scambio*. Editorial Giuridica Economiche.
- Kotler, P. y Lee, N. (2011). *Marketing en el sector Público. Todas las claves para su mejora*. PRENTICE-HALL.
- Kotler, P. y Lee, N. (2007). *Marketing in the Public Sector: A roadmap for improved performance*. Pearson Education, Inc.
- Madill, J. (1998). "Marketing in Government". *Optimum, The Journal of Public Sector Management*. Vol. 28, No. 4, pp. 9–18
- Marchitto, F. (2001), *Il Benchmarking nella pubblica amministrazione*, en *Revista: Sistema Previdenza*, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, Año XVIII, No. 202/203, Roma.
- Marchitto, F. (2002), *Benchmarking nella Pubblica Amministrazione. Una metodologia per il miglioramento continuo*. Franco Angeli, Milano.
- Marchitto, F. (2009), *Strategia del Valore nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Ministerio de Agricultura del Gobierno de Chile (2008), *Manual de Benchmarking*, producido por la Gerencia de Clase Mundial del Instituto de Desarrollo Agropecuario, Santiago de Chile.
- Morandeira Arca, J., Elizagarate Gutiérrez, V. d., y Bakaikoa Azurmendi, B. (2016). Aproximación a la orientación al mercado y sus consecuencias en unidades básicas de actuación pública: el caso del servicio de fomento de la economía social vasca. *Revista Vasca de Economía Social*, 9-30.
- Oszlak, O. (2003). *¿Escasez de recursos o escasez de innovacion?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD 2003. 28-31 de Oct.: Ciudad de Panamá, Panamá. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/escasez%20de%20recursos%20o%20escasez%20de%20innovac.pdf>
- Porter, M. (2008). The Five Competitive Forces That Shape Strategy. *Harvard Business Review*. Recuperado el 20 de Julio de 2020: <https://hbr.org/2008/01/the-five-competitive-forces-that-shape-strategy>
- Rota, J. (2004). *Comunicación, gobierno y ciudadanía*. Recuperado el 14 de Julio de 2020 de The Communication Initiative Network: <http://www.comminet.com/en/node/150403>
- Serrat, O. (Enero de 2010). *Cornell University ILR School*. Obtenido de Cornell University ILR School: <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1175&context=intl>
- Wiener, J., y Doescher, T. (1991). A Framework for Promoting Cooperation. *Journal of Marketing*, 55(2), 38-47. doi:10.2307/1252236
- Wolton, D (1989). "La communication politique: construction d'un modèle", en *Revista Hermès*, núm. 4, *Le nouvel espace public*, París, Ediciones del CNRS, julio de 1989.
- Vázquez Burguete, J. L. (2004). "Pasado, presente y futuro de las dimensiones pública y social en el desarrollo conceptual del marketing", *International Review on Public and Nonprofit Marketing* 1(1): 9-34. 10.1007/BF02896615.



# Populismo y administraciones siglo XX

Mercedes Llano

## Introducción

La revitalización del populismo ha generado un creciente debate desde el punto de vista político. Sin embargo, el interés académico acerca de la incidencia del populismo sobre la burocracia ha sido marginal. Este vacío ha dado lugar a recientes estudios que procuran arrojar luz sobre la interacción entre populismo y administración pública (Peters y Pierre, 2018).

En los últimos años se ha producido un expandido resurgimiento populista, en sus variantes ideológicas, más o menos radicalizadas, de izquierda o derecha. Movimientos o gobiernos populistas, bajo etiquetas heterogéneas, han proliferado en Europa, Estados Unidos y América Latina. El populismo dejó de ser un legado histórico, un resabio transicional de la premodernidad, para instalarse como un fenómeno recurrente de los sistemas políticos contemporáneos. Se trata de un régimen que yace a la sombra de la democracia y de ella renace (Casullo 2014; Panizza, 2008; Peters y Pierre, 2019).

El resurgimiento y la persistencia del populismo han conducido al debate normativo sobre su contraposición o compatibilidad con la democracia. Algunos autores plantean que el populismo erosiona y degenera la democracia liberal mediante la introducción de elementos autoritarios, mientras que otros autores remarcan su fuerza democratizadora. Entre esos dos extremos se ubican quienes conciben al populismo como un régimen híbrido capaz de entremezclar notas liberales e iliberales (Panizza, 2008; Casullo, 2014).

De este modo, el populismo ha captado la atención académica como fenómeno netamente político, sin mayores reparos sobre sus interrelaciones sobre el aparato estatal con el que coexiste. Recientes estudios, centrados principalmente en las democracias consolidadas, han procurado cubrir este vacío a través del análisis de las implicancias sobre la configuración y autonomía de las burocracias (Peters y Pierre, 2019; Dussauge Laguna, 2019; Rockman, 2019). El creciente interés en esta temática en particular ha derivado, entre otros, en los siguientes interrogantes: 1) ¿en qué medida existe una tensión entre populismo y los servicios civiles clásicos? y 2) ¿los gobiernos populistas contribuyen a la conformación de un formato administrativo con notas específicas? 3) ¿cómo se cristalizan las prácticas populistas en las conductas y estructuras administrativas?

Para algunos autores el populismo, principalmente en su versión más radicalizada, erosiona la institucionalidad democrática liberal, socavando, en particular, la autonomía de la burocracia mediante su captura política. La penetración de la lógica populista en el aparato estatal se manifestaría en la intensificación de las prácticas de patronazgo y el debilitamiento del expertise técnico como criterio de reclutamiento, entre otras expresiones (Peters y Pierre, 2019; Dussauge Laguna, 2019; Rockman, 2019). En cambio, otros referentes consideran que la ruptura populista conlleva la construcción de un entramado administrativo peculiar al servicio del proyecto político, etiquetado, en el

caso argentino, como burocracia militante o burocracia plebeya. El novel formato, erigido sobre la base del cuestionamiento al carácter elitista del mérito, reemplaza a la idoneidad por la actitud militante y el compromiso político como criterios privilegiados de contratación (Bernazza, CLAD, 2014; Perelmiter, 2016).

En este marco, el objetivo del presente trabajo es el de realizar una aproximación genérica a las inquietudes académicas, anteriormente expuestas, a la luz del caso argentino, con el objetivo de efectuar un aporte al estudio sobre la relación entre populismo y administración pública en América Latina. En primer lugar, se describirán las notas distintivas del populismo, un concepto ampliamente discutido. En segundo lugar, se analizarán las tensiones emergentes entre populismo y el modelo meritocrático tradicional, asociado a una gobernanza democrática-liberal, así como también el surgimiento de una burocracia con especificidades populistas. Y, por último, se indagará sobre el impacto del populismo en prácticas burocráticas en general y, a nivel de la administración central nacional, en particular.

### **Populismo y ¿la emergencia de una institucionalidad administrativa-popular?**

Diversos autores remarcan la inexistencia de consenso académico sobre el término populismo, aunque reconocen una tendencia a atribuirle connotaciones predominantemente negativas. Estas miradas ubican al populismo en las antípodas de la democracia republicana-liberal y tienden a vincularlo a fenómenos como el personalismo, el autoritarismo, la demagogia, el verticalismo y el anti-institucionalismo, entre otros. Contrapuestamente, otras corrientes conciben al populismo como un fenómeno plenamente democrático no sólo por cumplir con las formalidades del régimen, tales como la celebración de elecciones y el funcionamiento de los poderes legislativos, sino por su capacidad para integrar al sistema a los sectores populares excluidos. En el medio de esas posiciones se encuentran autores que señalan que el populismo es un régimen que amalgama elementos democráticos y autoritarios (Panizza, 2005; Casullo, 2014, Panizza, 2008).

Siguiendo a Panizza (2008), el populismo refiere a un modo de identificación política, o discurso, en el que subyace una lógica de dicotomización del espacio social entre el pueblo y el *status quo*, generalmente asociado liderazgo político de una élite corrupta (Pierre y Peters, 2019). El movimiento populista entraña una ruptura radical con un orden existente y el establecimiento de un nuevo orden político capaz de redimir a la “plebe” segregada. La dualidad es connatural al populismo, dado que es, al mismo tiempo, institucionalidad y anti-institucionalidad (Panizza, 2008; Ostiguy, 2014, Casullo, 2014).

La irrupción populista, en su variante más autoritaria, según ciertos autores, iría acompañada del desmantelamiento de la institucionalidad democrática liberal y de su sustitución por una institucionalidad asentada en la primacía del componente político-popular. Una nueva institucionalidad anti-elitista que permita estructurar y moldear una relación directa con el líder y el pueblo (Ostiguy, 2014).

El desplazamiento del campo democrático liberal-republicano al campo populista conlleva, en particular, la fundación de una nueva institucionalidad administrativa en sustitución de las burocracias weberianas. El populismo corroe y demuele la administración “prolija”-legal-racional e imparcial- y la reemplaza por un modelo populista “desprolijo” que busca expresar la voluntad política pura y su cara militante. El ideal de un servicio civil weberiano autónomo, anclado en la legalidad, se desdibuja para dar lugar a nueva burocracia de corte popular cuyo sustrato es la lealtad al



proyecto político del líder, en detrimento, generalmente, del Estado y las leyes (Ostiguy, 2014).

En los regímenes populistas, las constantes tendencias en tensión entre la “competencia responsive” y la “competencia neutral”, inclinan la balanza a favor de una mayor politización de la burocracia. El populismo se manifiesta hostil al servicio civil autónomo, elemento constitutivo del *status quo* elitista con el que pretende hacer tabla rasa, y, consecuentemente, busca capturar políticamente la burocracia en orden a instaurar un modelo permeable y funcional a instrumentación de su proyecto (Rockman, 2019; Borins, 2018)

### **Desinstitucionalización de la burocracia meritocrática y cimentación de su versión populista**

La disrupción populista implica la destrucción de una burocracia autónoma y fosilizada que opera en contra de la voluntad popular. Los funcionarios heredados, considerados como enemigos del nuevo régimen y símbolos del orden establecido, son desalojados y suplidos por un colectivo de agentes afines al proyecto popular. Ese proceso de deconstrucción de las administraciones meritocráticas y la sucesiva construcción de las burocracias populistas presenta, en distintos grados, los siguientes patrones: 1) centralización del poder 2) expansión del patronazgo, 3) priorización del expertise político en desmedro del expertise técnico (Dussauge Laguna, 2019; Peters y Pierre, 2019; Rockman, 2019).

Los líderes populistas tienden a confrontar con las instituciones de accountability horizontal, como la burocracia y los poderes judicial y legislativo, controlados por las élites representativas del viejo orden (Levitsky, 2017). Los gobernantes populistas, en sus variantes más radicalizadas, buscan suprimir el esquema de división de poderes a los efectos de centralizar las decisiones en manos del ejecutivo. El desmantelamiento del servicio civil y la creación de estructuras administrativas subordinadas al jefe del ejecutivo constituyen estrategias orientadas a concentrar el poder político en aras de impulsar, discrecionalmente, sus agendas políticas (Rockman, 2019; Peters y Pierre, 2019; Dussauge Laguna, 2019).

La centralización de poderes de patronazgo se constituye en un elemento esencial para la consolidación de una burocracia al exclusivo servicio del proyecto populista. El patronazgo se intensifica y expande bajo estos regímenes, más aún en las democracias latinoamericanas en las que la debilidad de la institucionalidad democrática-republicana y, en particular, de las meritocracias, las hace más permeables a la colonización política (Peters y Pierre, 2019).

Los populismos tienden a despreciar el principio de neutralidad y a desconfiar del papel de los expertos en la formulación de políticas públicas. Los criterios de confianza política, sea partidista, ideológica o personal, desplazan a las consideraciones de índole técnica en la conformación de sus gobiernos. Los gobiernos populistas estructuran sus gabinetes y sus redes de apoyo, vía ocupación de la burocracia o construcción de esquemas de contratación paralela, sobre la base de la lealtad hacia su líder o programa político (Peters y Pierre, 2019; Dussauge Laguna, 2019).

### **Burocracias populistas en argentina**

El sistema meritocrático en Argentina no ha sido plenamente implantado a nivel nacional ante el profundo enraizamiento y extensión del patronazgo. La intermitencia y desarticulación característica de la trayectoria de reformas administrativas ha impedido

la configuración de un único servicio civil, en su lugar, se han configurado múltiples formatos burocráticos que registran dosis variables de profesionalización y politización. De ahí que el servicio civil haya sido descrito como “una idea muy precaria” o como una institución “en búsqueda de una identidad” (Oszlak, 1999; Iacoviello, Pando y Llano, en prensa; Ferraro, 2006).

El patronazgo ha operado como una barrera a la modernización administrativa en el país. El histórico peso que ha tenido esa institución informal en la construcción de poder político ha moldeado ese itinerario errático de las reformas. La honda penetración del patronazgo ha favorecido la erosión o desmantelamiento de las reformas, dejando trancos los procesos de construcción de servicios civiles (Grindle, 2012; Geddes, 1996). Esa frágil institucionalización del mérito hace a la burocracia más permeable a la intensificación de los procesos de politización que acompañan a la emergencia de gobiernos populistas.

El populismo no ha sido un fenómeno ajeno a la vida política argentina, al contrario, cuenta con una larga tradición de gobiernos populistas. Dentro de esa tradición, se inscribe el peronismo, y su reencarnación del siglo XXI: el kirchnerismo (2003-2015)<sup>1</sup>. El kirchnerismo es concebido como un populismo de izquierda ultra-politizado, hiperpresidencialista e hiperpragmático (Panizza, 2008; Panizza, Ramos y Scherlis, 2018; Colazingari y Palermo, 2016).

Durante el proceso de consolidación del populismo kirchnerista se habría configurado, según remarcan algunos autores, un formato específico asociado al nuevo régimen, que encierra una crítica al sistema clásico y sus jerarquías. Perelmiter (2016) alude a la emergencia de una administración contra-estatus, a la burocracia plebeya, caracterizada por su promesa de asegurar una mayor proximidad a los sectores populares. En la misma dirección Bernazza (2014) refiere a una burocracia de corte militante conformada por un funcionariado alineado y comprometido con el proyecto de gobierno que reivindica la centralidad de la política.

El surgimiento del populismo y de su modelo burocrático específico fue acompañado, al igual que lo sucedido en otros gobiernos bajo el mismo régimen, de una acentuación de la concentración del poder de patronazgo en manos del presidente y de la consiguiente politización del aparato estatal para asegurar su adhesión al programa gubernamental.

Las sucesivas gestiones kirchneristas enfatizaron la necesidad de recomponer el poder del presidente, deteriorado a partir de la crisis política, económica y social de 2001-2002, mediante la centralización política y operativa en la figura del primer mandatario. El proceso de reconstrucción de las potestades en el ejecutivo conllevó la expansión de los poderes presidenciales de patronazgo a los efectos de disciplinar la burocracia y de construir una maquinaria política funcional al liderazgo presidencial, denominada “La Cámpora” (Ollier, 2010; Cherny, Feierherd y Novaro, 2010, Panizza, Ramos y Scherlis, 2018; Llano y Iacoviello, 2015).

Los poderes presidenciales de patronazgo se intensificaron durante este período mediante la expansión de la estructura de cargos políticos y la flexibilización de las designaciones. Los gobernantes populistas utilizaron tres estrategias de politización del aparato estatal a los efectos de garantizar su adhesión política. Los gobernantes populistas buscaron controlar la burocracia por encima, mediante la inflación del tamaño segmento político, por el “cuello”, vía penetración discrecional de los estratos directivos, cuyo ejercicio está sujeto a procedimientos meritocráticos, o por los contornos, a través de la conformación de esquemas paralelos de contrataciones

---

<sup>1</sup> Las gestiones kirchneristas abarcan tres períodos presidenciales consecutivos, uno conducido por Néstor Kirchner (2003-2007) y dos bajo el mando de Cristina Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

temporarias. A lo largo de las gestiones kirchneristas (2003-2015) el estrato de puestos jerárquicos aumentó un 78,5% y se introdujo una inédita figura de cargos extraescalafonarios. Adicionalmente, el gobierno penetró la alta dirección pública por medio de la creación de nuevos puestos directivos (+163,5%: de 882 a 2324) y la elusión de mecanismos competitivos para su ocupación. Finalmente, los mandatarios populistas marginaron la estructura de carrera mediante la ampliación del colectivo de contratados en un 339% (Ver Cuadro 1) (Iacoviello y Llano, 2017; Chudnovsky y Cafarelli, 2018; Llano, en prensa).

| <b>Cuadro N° 1: Evolución contratados</b> |        |       |
|-------------------------------------------|--------|-------|
| <b>2003</b>                               | 87693  | 16495 |
| <b>2004</b>                               | 93235  | 18900 |
| <b>2005</b>                               | 93915  | 22491 |
| <b>2006</b>                               | 93127  | 26742 |
| <b>2007</b>                               | 99394  | 32043 |
| <b>2008</b>                               | 102170 | 36187 |
| <b>2009</b>                               | 108619 | 40213 |
| <b>2010</b>                               | 111579 | 44429 |
| <b>2011</b>                               | 114531 | 51215 |
| <b>2012</b>                               | 117727 | 53740 |
| <b>2013</b>                               | 118094 | 61381 |
| <b>2014</b>                               | 118851 | 68142 |
| <b>2015</b>                               | 123971 | 72454 |

Fuente: Elaboración propia en base a Boletines Fiscales de los años 2003 a 2015, Cuadro PEN y otros entes del Sector Público no Financiero. Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos clasificados según modalidad de empleo y sexo (Datos correspondientes al 2° trimestre para el 2003 y 4° trimestre para restantes años).

Los criterios de nominación privilegiados por el populismo kirchnerista, a semejanza de regímenes equivalentes, fueron los de proximidad personal y afinidad ideológica. El gobierno populista construyó una red de leales que irradiaba desde la cúspide hacia los estratos inferiores de la pirámide burocrática. Los nombramientos en los niveles jerárquicos superiores y medios se dirigían a garantizar la adhesión del aparato estatal al proyecto populista, mientras que las designaciones en las líneas inferiores se orientaron, eminentemente, a la edificación de agrupaciones de activistas políticos al servicio de la presidenta o de referentes de su núcleo de colaboradores más cercano (Panizza, Ramos y Scherlis, 2018; Llano en prensa).

## Conclusiones

El reciente rebrote populista, bajo distintas caras ideológicas, ha intensificado el interés académico sobre la interacción de los regímenes de corte popular y la burocracia. Algunas miradas remarcan el carácter antagónico entre los gobiernos populistas y la institucionalidad democrática de tinte republicano-liberal, en especial, su brazo expresión administrativa: el modelo meritocrático weberiano. Para estas corrientes el avance populista conlleva la erosión y desinstitucionalización del servicio civil. Otras, por el contrario, enfatizan que populismo y democracia se refuerzan e incluso algunas reconocen la emergencia de un formato atribuible a dicho régimen.

El afianzamiento de los gobiernos populistas va escoltado de un proceso de concentración de los poderes de patronazgo desplegados intensiva y extensivamente a fin de afirmar el control político del aparato administrativo. Los gobiernos populistas avanzan, desde el vértice de la pirámide burocrática, hacia los distintos estratos designando, en cascada o por los contornos, a seguidores leales a la ideología y políticas gubernamentales. Para sus detractores, estas prácticas, además de ser ilegítimas, conllevan la destrucción de un sistema meritocrático que aporta autonomía, expertise y buen desempeño estatal. En disonancia con esta mirada, otros autores objetan el carácter elitista y excluyente de las meritocracias y reconocen la configuración de una burocracia más politizada y responsiveness al régimen populista.

En el caso argentino esas tendencias son constatables durante los liderazgos populistas kirchneristas. En paralelo al proceso de consolidación de los gobiernos populistas, los presidentes se valieron de la centralización de poderes de patronazgo para garantizar la adhesión política de la burocracia estatal a su proyecto. La cercanía personal e ideológica fue reivindicada como criterio de conformación de un aparato estatal, de corte popular, capaz de vehiculizar sus programas de acción.

## Bibliografía

- Bernazza, C. (2014). Concursos, carreras y jerarquías públicas: los desafíos del empleo público en Argentina. En XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov.
- Borins, S. (2018). Public sector innovation in a context of radical Populism. *Public Management Review*, 20(12), pp.1858-1871.
- Casullo, M. E. (2014). ¿En nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy, *Revista POSTData*, 9(2), pp. 277-313.
- Chudnosky, M. y Cafarelli, L. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016. *Foro Internacional LVIII*, 232 (2), pp. 275-312.
- Dussauge Laguna, M. (2019). El desmantelamiento administrativo del Estado democrático. El presidente no lo puede todo. *Revista Letras Libres*, julio. Recuperado de: <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/el-desmantelamiento-administrativo-del-estado-democratico-el-presidente-no-lo-puede-todo>
- Ferraro, A. (2006). Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 41 (junio), 165-182.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, (33), pp. 91-105.
- Iacoviello, M., Pando D. y Llano, M. (en prensa). Public Administration in Argentina: Characterization and Analysis of the Political-Institutional Dynamic. En G. Peters, C. Alba Tercedor y C. Ramos (eds). *The Handbook of Public Administration in Latin America*. UK: Emerald.
- Levitsky, S. (2017). Populism and Competitive Authoritarianism. Memo Prepared for “Global Populisms as a Threat to Democracy”. Stanford University, November 3-4.
- Llano, M. (en prensa). From Politicians to Managers: Technical and Post-Ideological Patronage in Argentina. En G. Peters, F. Panizza y C. Ramos (coord.), *The politics of Patronage*.
- Llano, M. y Baumann I. (en prensa). Tendencias y escenarios de reformas en la profesionalización del empleo público en América Latina y el Caribe. En O. Oszlak, *Tendencias y Escenarios de la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Caracas: CLAD.
- Ollier, M. (2010). La reinención del presidencialismo. El caso argentino en perspectiva sudamericana. En *Democracia Intercultural y Representación Política en América Latina* (pp. 47-63). Bolivia: PNUD e IDEA.
- Oszlak, O. (1999). The argentine civil service: an unfinished search for identity. *Research in Public Administration*, (5), pp. 267-326.
- Ostiguy, P. (2014). Exceso, representación y fronteras cruzables: “institucionalidad sucia”, o la aporía del populismo en el poder, *Revista POSTData*, 9(2), pp. 345-375.
- Panizza, F. (2008). Fisuras entre Populismo y Democracia en América Latina. *Stockholm Review of Latin American Studies*, (3), pp. 81-93.

- Panizza, F. (2005). Introduction: Populism and the Mirror of Democracy. En F. Panizza (ed.), *Populism and the mirror of democracy* (pp. 1-31). London, England: Verso.
- Panizza, F., Ramos C. y Gerardo Scherlis (2018), Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations, *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), pp. 59-98.
- Perlmiter, L. (2016). La burocracia plebeya. La trastienda de social en el Estado Argentino. San Martín: UNSAM.
- Peters, G y Pierre. J. (2019). Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State. *Administration & Society*, 51(10), pp. 1521-1545.
- Rockman, B. (2019). Bureaucracy Between Populism and Technocracy. *Administration & Society*, 51(10), pp.1546-1575.
- Scherlis, Gerardo (2009). Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.



# Los Consejos Asesores Presidenciales como actores fundamentales en la construcción de Políticas Públicas en Chile

César R. López Ojeda  
Mauricio A. Barra Ranni

## 1.- Introducción

Desde hace más de una década diversos estudios han dado cuenta de la gestación de un malestar en la sociedad chilena. Efectivamente, organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sus diversos informes, han señalado la sensación de inseguridad con respecto a elementos clave de la vida social, tales como pensiones, salud, delincuencia. Asimismo, se ha evidenciado la existencia de un malestar en contra de la experiencia de abuso, de distanciamiento de una parte de la población para con sus representantes, así como de una creciente desconfianza hacia la clase política y sus instituciones (PNUD, 2019).

**a.- El auge de la tecnocracia en la construcción de políticas públicas:** dicho modelo tiene su origen en la corriente racionalista que surge en EE.UU. posterior a la segunda guerra mundial, el que contiene una clara orientación a criterios racionales de eficiencia tanto técnica como económica en la solución de los problemas públicos (Aguilar, 1992), y que es promovida por la tecnocracia como corriente que ensalza el saber experto para la solución de tales problemas y que, como veremos más adelante, puede ser un arma de doble filo a la luz de las demandas de participación de la ciudadanía debido a la tensión que surge entre “quienes saben” (tecnocracia), y quienes quieren decidir sobre los asuntos públicos como lo que sucede en democracia (Bobbio, 1986; Lewis, 2003).

Para el caso chileno, la tecnocracia ha acompañado a todos los gobiernos que han seguido al retorno a la democracia, pero si nos remontamos en el tiempo, este tipo particular de actor tuvo un rol preponderante al momento de instaurar el modelo económico neoliberal en tiempos de dictadura militar<sup>1</sup>, período que posteriormente ha sido calificado por algunos autores como un ejemplo de “revolución” debido al impacto que ha tenido para la sociedad en general (Moulián, 1997).

Lo anterior, corresponde a un fenómeno que se ha observado a escala global, y que no escapa a lo evidenciado en Chile, y que tendría relación con al menos tres elementos:

---

<sup>1</sup> Un análisis de la composición profesional de los gabinetes presidenciales de J. Alessandri (1959-1964), E. Frei (1964-1979), y S. Allende (1970-1973), dan cuenta que para estas tres presidencias los ingenieros comerciales tuvieron un peso total de un 20%, mientras que solo para la presidencia de A. Pinochet (1973-1990), se alcanzó un porcentaje de un 26%, y si se considera la totalidad de ingenieros presentes en dicho gabinete se alcanza un 52%, frente a un 28% promedio entre los tres gabinetes restantes. Véase, la organización de la presidencia y el proceso político chileno, Rehren, 1998.

**b.- Enfoque sobre el presidencialismo:** otro elemento que incide en esta visión de desgaste de la democracia representativa es el exacerbado rol del presidencialismo como forma de gobierno. Al respecto, resulta decidor que precisamente Chile junto a Costa Rica, son aquellos países en donde este tipo de sistema ha tenido una prolongación en el tiempo (exceptuando el Golpe de Estado en Chile en 1973). Por lo tanto, resulta interesante constatar la centralidad que desde el punto de vista teórico se le entrega al rol de la presidencia en virtud de su legitimidad popular debido a su investidura por parte de la ciudadanía, dificultad en su remoción por parte del parlamento y por parte de la misma ciudadanía, y por representar la unión entre la jefatura de Estado y de gobierno en manos de una misma persona (Orlandi y Zelaznik, 1999). Para el caso chileno, las atribuciones del Presidente de la República en el manejo de la agenda pública y legislativa son poderosas mediante el denominado derecho de intervención en el proceso legislativo, no obstante, diversos estudios han dado cuenta del preponderante rol que después de la ola democratizadora, han asumido los parlamentos latinoamericanos, los que han llegado a ser calificados incluso como “reactivos” (Llanos y Nolte, 2006; Huneus y Berríos, 2004).

**c.- Desafíos de la democracia:** tal como fuera indicado al comienzo de este capítulo, los actuales regímenes democráticos atraviesan por una serie de dificultades asociadas a problemas en el crecimiento económico, inmigración y pérdida de credibilidad en las instituciones (Przeworski, 2019). A escala nacional, Chile suma un importante déficit en la gobernanza participativa producto de dilemas no resueltos al momento del retorno a la democracia y a la desafección de parte importante de la ciudadanía hacia sus autoridades (OCDE, 2017). Lo anterior, es una de las variables que han gatillado el estallido social de octubre de 2019 (“18 o”), producto de un sistema político disfuncional e incapaz de abordar las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía. A esto se suma un cuestionado manejo de la situación de pandemia producto del COVID-19 por parte del gobierno y sus autoridades, quienes tardaron en implementar medidas que desde el ámbito científico se alzaron al inicio de los contagios en el país.

Es en relación con este último punto en donde resulta importante incorporar a la ciudadanía en la gestión de sus propios problemas públicos. Así, se trata de otorgar una mayor legitimación al actuar del Estado, de incorporar una nueva “racionalidad”, incorporando el sentir y la opinión de la ciudadanía al sistema político profundizando su representación para dejar de lado aspectos formales o mecánicos en la operatoria democrática (Garretón, Cruz, & Aguirre, 2012).

Esta integración podría derivar en una serie de aspectos positivos para el proceso de política pública, entre los cuales caben destacar: mejores decisiones (“outcomes”) debido a la ampliación de actores de la sociedad civil relacionados directamente con la solución de sus problemas; mayor legitimidad del sistema democrático al alejar la formulación de políticas centrada en los expertos tecnócratas y, no menos importante, la visualización sobre el impacto de los directamente afectados por los problemas de carácter público, lo que de paso permite comprender los contextos de aplicación y su efectividad (Barría, Contreras, Cruz, Guajardo, & Katz, 2019).

Una de las tantas propuestas para poder considerar la participación ciudadana en la toma de decisiones y para analizar, evaluar y/o proponer políticas públicas, son los denominados Consejos Asesores Presidenciales o también denominados Comisiones Asesoras Presidenciales (CAP), los que serán tratados a continuación.



## 2.- Desarrollo

### 2.1 Origen y clasificación

A pesar de que la utilización de los Consejos Asesores Presidenciales en Chile sea relativamente reciente, es en Estados Unidos en donde se han venido implementando desde ya hace varias décadas.

Efectivamente, es en este país que la legislación los reconoce desde 1972 bajo el nombre de Comités Asesores Federales (*Federal Advisory Committees*), no obstante, se puede indagar su origen a fines del S. XVIII. Los análisis efectuados señalan que su utilización está dada para poder influir en la agenda pública, alterar a la oposición política y sustituir la falta de experiencia personal y profesional de la presidencia (Zegart, 2004).

En Chile, el origen de los CAP puede rastrearse desde el retorno de la democracia a inicios de la década de los noventa como elementos destinados a apoyar el accionar del Ejecutivo en materias técnicas específicas. De este modo, tal como se señaló en la parte introductoria, la presidencia chilena cuenta con amplias facultades para proponer proyectos de ley, por lo que considerando el auge con que ha contado la tecnocracia y la participación ciudadana, se han generado espacios alternativos de formulación de políticas públicas desde donde surgen las comisiones asesoras. Así, los motivos que sustentan el origen de dichas comisiones se encuentran en la profundización por parte del Ejecutivo de determinados temas de decisión pública, generar amplios consensos en relación con temas divergentes o la necesidad de mostrar a la ciudadanía la actuación del gobierno frente a asuntos de su interés (Cisternas y Vásquez, 2018).

Cabe señalar que a contar de 1990 todos los gobiernos -sin excepción- han utilizado esta figura, algunos con mayor preponderancia de actores internos (pertenecientes al mismo gobierno) o externos (fuera de la esfera del gobierno), del mismo modo, existe un factor temporal en cuanto a ser permanentes o temporales en función de la duración del mandato presidencial. Al respecto, un análisis de la literatura existente nos entrega la siguiente clasificación: por tipo (ministeriales o presidenciales), duración (definida o permanente), composición (miembros del gobierno o externos a este) y propósito (asesorar al Presidente o a un ministerio) (Cisterna y Vásquez, 2018; Aguilera, 2009).

Imagen 1: Origen y clasificación de las Comisiones Asesoras Presidenciales



Fuente: Elaboración propia

El esquema anterior (Imagen 1), muestra el origen de los CAP en donde la presidencia y en virtud de las demandas ciudadanas, requiere contar con un cuerpo de asesores (Comisiones o Consejos Asesores Presidenciales). Estos a su vez, se pueden dividir en ministeriales, las que se enfundan en el saber experto y las presidenciales, cuya característica está en ampliar la inclusión de la participación ciudadana. De este modo, ambos tienen como propósito el de analizar, evaluar y proponer políticas públicas que den respuesta a las demandas que fueron detectadas.

Profundizando en tales aspectos, la tabla N° 1 muestra una clasificación de los Consejos Asesores determinado por su tipo, duración, composición y propósito. No obstante, otro ámbito de clasificación para los de tipo ministeriales son aquellos que se dividen en interministeriales e intersectoriales (Jarufe, 2018), estos últimos amplían el rango de actores al ser definidos como una “intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida” (FLACSO, 2015).

Tabla 1: Clasificación de las Comisiones Asesoras Presidenciales

| Tipo                  | Duración          | Tipo de composición   | Propósito                                                                    |
|-----------------------|-------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ministeriales</b>  | Definida          | Miembros del gobierno | Asesorar a un determinada cartera o ministerio en materias de su competencia |
|                       | Permanente        |                       |                                                                              |
| <b>Presidenciales</b> | Definida (Ad hoc) | Externos al gobierno  | Asesorar directamente al Presidente de la República                          |
|                       | Permanente        | Miembros del gobierno |                                                                              |

Fuente: Elaboración propia en base a Aguilera (2009) y Jarufe (2018)

Para efectos de este análisis, el tipo de Comisión que analizaremos será el de tipo Presidencial y de duración definida o *Ad hoc*, por cuanto, y tal veremos más adelante, su composición asegura una participación mayor de actores externos dando la posibilidad de ampliar la participación ciudadana en la construcción de problemas públicos.

### Conformación y ámbitos de acción

En cuanto a la regulación de los CAP, cabe señalar que actualmente no existe una normativa o ley específica que regule tanto la conformación y su funcionamiento siendo una atribución exclusiva del Ejecutivo, lo que otorga amplias posibilidades de organización tal como lo muestra la tabla 1. Sin embargo, investigaciones realizadas han dado cuenta de una división en cuanto a su composición, por una parte, aquellas comisiones que son integradas por expertos o tecnócratas, fundadas en una racionalidad técnico-económica, que otorga una visión aséptica en el tratamiento de las políticas públicas alejándose del espectro partidista (Cisternas y Vásquez, 2018). Por otra parte, se encuentra aquella visión que da cuenta de la necesidad de ampliar el marco de la participación ciudadana, para lo cual se han convocado a representantes del mundo social, sindical, gremial, pueblos indígenas, entre otros. Específicamente, la forma de organización de los CAP es mediante un presidente (lidera, organiza y coordina el trabajo de la comisión), secretario ejecutivo o técnico (ayuda a la coordinación y a las actividades de la comisión) y consejeros (miembros del consejo).

Por lo tanto, tal como fuese señalado anteriormente, es esta última visión la que nos interesa analizar, debido a que cuenta con una diversidad mayor de actores

externos asegurando la posibilidad de ampliar los límites de la participación ciudadana. De este modo, es en el primer Gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), en donde se le da un giro al sentido de los CAP. La consigna del llamado “gobierno ciudadano” amparado mediante un gran despliegue comunicacional, se hace presente como elemento de distinción política y que apela directamente a la ciudadanía como eje articulador de la acción gubernamental. Todo lo cual tiene como gran objetivo no tan solo el incluir la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, sino que además la búsqueda de consensos políticos, labor por lo que fueron reconocidos los anteriores gobiernos de la Concertación<sup>2</sup> (Farías, 2008).

Una forma de clasificación de los actores presentes en las comisiones “*Ad hoc*” del primer gobierno de M. Bachelet se encuentra caracterizada por al menos tres tipos: a) expertos, b) aquellos que cuentan con experiencia en labores del Estado y la Administración Pública y c) representantes de grupos de interés y organizaciones sociales, todo lo cual se sintetiza en la siguiente tabla (Aguilera, 2009).

Tabla 2: Conformación de las Comisiones Asesoras Presidenciales de M. Bachelet (2006-2010)

| Expertos                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Experiencia en el Estado / Administración Pública                                                                                                                                        | Grupo de Interés                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conformados por académicos (rectores, profesores, entre otros), centros de investigación (activos), directivos o expertos de ONG, centros de pensamiento y fundaciones, del mismo modo incluye a consultores y expertos de consultoras privadas en la formulación de políticas y estrategias de política. | Con participación en la alta gerencia pública en temas relacionados con el respectivo consejo asesor (ministros, superintendentes, jefes nacionales de servicios públicos, entre otros). | Pertenecientes, con vigencia o no en grupos de interés, (empresarios, dirigentes sindicales, dirigentes de asociaciones profesionales, de estudiantes u otras similares). |

**Fuente:** Elaboración propia en base a Aguilera (2009)

La siguiente tabla (3) muestra los CAP de tipo “*Ad hoc*” implementados desde 1990 a 2018, es decir, el período que comprende los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010), hasta su derrota por parte del conglomerado de la Coalición por el Cambio (2010), y el posterior regreso mediante el segundo gobierno de la Presidenta M. Bachelet (2014-2018), esta vez, sumando a nuevos aliados políticos en la coalición denominada “Nueva Mayoría”.

Al respecto, puede notarse las numerosas comisiones que han sido creadas y las diferentes áreas y temas abordados, los cuales van desde la educación, modernización del Estado, discapacidad, pueblos originarios, entre otros.

Tabla 3: Consejos Asesores “*Ad hoc*” (1990–2018)

| Presidencia                 | Consejo Asesor Presidencial                           | Partido Gobernante                                    |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Patricio Aylwin (1990-1994) | ▪ Estudios de la Educación Superior                   | Concertación de Partidos por la Democracia (Partidos: |
|                             | ▪ Verdad y Reconciliación (Rettig)                    |                                                       |
|                             | ▪ Reorganización de la Oficina Nacional de Emergencia |                                                       |
|                             | ▪ Consejo Nacional sobre la Discapacidad              |                                                       |
| Eduardo Frei                | ▪ Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de    |                                                       |

<sup>2</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia, fue un conglomerado de partidos de centro izquierda que gobernaron el país desde el retorno de la democracia (1990) por un período que cubre 20 años hasta la llegada del primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014) de tendencia de centro derecha, quebrando así la hegemonía con que hasta entonces contaba dicha coalición.

| Presidencia                     | Consejo Asesor Presidencial                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Partido Gobernante                                                                                                                                               |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1994-2000)                     | Información y Comunicación<br>■ Comité Asuntos Espaciales<br>■ Consejo Asesor de Deportes y Recreación<br>■ Nacional de Ética Pública<br>■ Nacional para la Modernización de la Educación<br>■ Nacional para el Adulto Mayor<br>■ Materias Artístico-Culturales                                                                                                                                                                                                                                                         | Demócrata Cristiano, Socialista, Por la Democracia, Radical Social Demócrata                                                                                     |
| Ricardo Lagos (2000-2006)       | ■ Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, para el esclarecimiento de la verdad acerca de las violaciones a los DD.HH. (Valech)<br>■ Verdad y Nuevo Trato<br>■ Nacional para el Desarrollo de la Biotecnología                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                  |
| Michelle Bachelet (2006 – 2010) | ■ Reforma de las Políticas de Infancia (consejo de infancia)<br>■ Calidad de la Educación<br>■ Reforma Previsional<br>■ Calidad de la Educación Superior (consejo de educación superior)<br>■ Trabajo y Equidad (consejo de equidad)<br>■ Grupo de Expertos sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública (consejo de probidad)                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                  |
| Sebastián Piñera (2010-2014)    | ■ Institucionalidad Ciencia, Tecnología e Innovación<br>■ Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema<br>■ Defensa de la Libre Competencia<br>■ Política Nacional de Desarrollo Urbano<br>■ Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior<br>■ Expertos para creación de Plan Garantizado de Salud en las ISAPRES<br>■ Desarrollo Eléctrico<br>■ Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera<br>■ Seguridad en el Trabajo<br>■ Mujer, Trabajo y Maternidad<br>■ Salud |                                                                                                                                                                  |
| Michelle Bachelet (2014 – 2018) | ■ De la Araucanía<br>■ Contra los conflictos de interés, el tráfico de influencia y la corrupción<br>■ Estudio y propuesta de plan nacional de inclusión social de personas en situación de discapacidad<br>■ Estudio y propuesta de un nuevo régimen jurídico para el sistema privado de salud<br>■ Sobre el sistema de pensiones<br>■ Desarrollo regional                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                  |
|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Coalición por el Cambio (Partidos: Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente)                                                                           |
|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Nueva Mayoría (Partidos: Demócrata Cristiano, Socialista, Por la Democracia, Radical Social Demócrata, Comunista, Izquierda Ciudadana, Movimiento Amplio Social) |

Fuente: Elaboración propia en base a Aguilera (2009) y Jarufe (2018)

## Resultados

Los análisis realizados a este tipo de comisiones dan cuenta que para el período considerado existieron algunos aspectos que fueron resguardados en virtud de propender a una participación ciudadana alejada de los habituales centros de decisión. De esta forma, se procuró que entre sus integrantes (presidencia, secretaría y consejeros/as), anteriormente no hubiesen ocupado cargos políticos de elección popular, lo que sí se evidenció fueron integrantes con militancia política en partidos con representatividad

parlamentaria pero en una baja proporción (21%). Otro elemento visualizado fue la transposición de consejeros/as, esto es, que pertenecieron a dos o más comisiones dada la contingencia y materia de los temas tratados (educación, previsión, equidad). Del mismo modo, existió una alta conformación de expertos o tecnócratas lo que plantea que la utilización de este recurso ha seguido utilizándose para la construcción de los problemas públicos (académicos, ONG's, centros de pensamientos y fundaciones, etc.) (Aguilera, 2009; Cisternas y Vásquez, 2018).

En cuanto a los niveles de formación, se constató una alta participación evidenciada en la postgraduación de sus integrantes (magíster y doctorado), secundado por el nivel de formación profesional, pero además contaron con integrantes sin educación formal. Por último, y no menos importante, en relación con la paridad de género, se constata una baja participación de mujeres (25%) (Cisternas y Vásquez, 2018).

Con relación a la participación de actores sociales en las comisiones asesoras, se considera compleja a pesar de lo cual en la mayoría de los casos tuvieron un impacto positivo en destrabar agendas legislativas. Sin embargo, la incorporación de tales representantes y su diversidad se encontró supeditada al grado de movilización, contrariando el supuesto de que a mayor diversidad de actores se contribuiría a la generación de consensos (Aguilera, 2009). A esto se suma que los consejos presidenciales del primer Gobierno de M. Bachelet, a pesar de considerarse como instancias de análisis político-técnico de propuesta de política pública, no lograron constituirse como verdaderos espacios de representación de intereses sociales diversos, ni menos aún, pudieron transitar a hacia la generación de amplios consensos en temas relevantes como educación y desigualdad social (Aguilera, 2009).

Por último, es importante hacer notar que estos resultados no significan plantear una apología sobre estas instancias de participación, y que tampoco estas debieran sustituir los espacios de representación política tradicionales, pero sí podrían ampliar la posibilidad de representar diversas posiciones y/o actores al momento de discutir y proponer cómo canalizar los problemas públicos, estableciendo un puente necesario entre el Estado, el Gobierno y el Legislativo con la Sociedad Civil. Por tanto, se podrían constituir como un esquema donde no existiría una relación jerárquica entre estos actores, lo que constituye un aprendizaje fundamental por parte de los sistemas políticos modernos.

## **Conclusiones**

El sistema político en Chile, pareciera atravesar una profunda crisis de legitimidad, en particular instituciones como el Ejecutivo y el Legislativo. Los últimos diez años se han caracterizado por la irrupción de movimientos sociales demandando equidad, menos segregación, trato justo y digno en temas de educación, salud, seguridad social y ciudadana. Lo anterior, ha sido acompañado por una serie de escándalos de corrupción en instituciones como carabineros, el ejército, el financiamiento irregular de la política y casos de colusión por parte de grandes grupos económicos, dicho corolario decantó en un estallido social que mantiene una polarización importante entre los sectores políticos tradicionales y un profundo malestar social que sigue manifestándose en multitudinarias movilizaciones, enfrentamientos entre ciudadanos y fuerzas policiales, saqueos y destrucción del comercio e instalaciones públicas. En esa línea, para completar el cuadro, las encuestas muestran niveles históricos de rechazo y desaprobación hacia el Ejecutivo y el Congreso que pueden ser entendidas como una falla estructural del

sistema político chileno por su incapacidad de proveer políticas públicas que resuelvan los problemas de las personas y reduzcan los niveles de desigualdad existentes.

Frente a tal escenario, cabe preguntarse el cómo recuperar la legitimidad en el sistema político. Al respecto, pareciera que la participación de la ciudadanía en la elaboración y definición de políticas públicas con mayores niveles de legitimidad fuese imperativa. En la actual contingencia sanitaria, se han mostrados tensiones importantes en un estilo de definir políticas públicas verticales que no hacen eco de las recomendaciones y opiniones de actores gremiales, colegios médicos, sociedades científicas y representantes de la sociedad civil e incluso sin lograr una necesaria colaboración y coordinación con otros niveles subnacionales como los municipios.

En consecuencia, pareciera que la figura de las “Comisiones Asesoras presidenciales” podrían constituirse en un espacio clave para nutrir las políticas públicas con un enfoque “*bottom up*” que permita acercar a la ciudadanía con la institucionalidad de gobierno y, sobre todo, provocar esa necesaria conexión entre las decisiones gubernamentales con el sentir de las personas, superando esquemas elitistas que privilegian la negociación partidaria y el saber experto. Eso sí, tan o más importante como gesto de aprendizaje del sistema político al manifestar su voluntad de invitar a dialogar a representantes de la sociedad civil, es la de escuchar e incorporar esas visiones y valoraciones, puesto que, de lo contrario, probablemente sea la última señal de su decadencia que pudiese derivar en una falla estructural del sistema en su conjunto con trágicas consecuencias para la gobernabilidad y la paz social.

Por último, considerando los resultados que la literatura ofrece, existen aspectos deficitarios en las propias comisiones presidenciales, por ejemplo, en relación con la paridad de género se constata una baja participación de mujeres, en la misma línea, y peor aún, no se cuentan con antecedentes en relación con la participación de minorías étnicas y sexuales, lo que deja un vacío y una deuda pendiente en cuanto a ampliar esta participación. Otro aspecto para mejorar dice relación con una eventual regulación por ley de dichas instancias; sin caer en pretensiones normativas, aspectos como la equitativa participación de minorías pudiesen quedar a resguardo bajo tales normas.

Con todo, se considera que la ampliación de espacios de participación ciudadana probablemente no recaerán exclusivamente en las comisiones asesoras, no obstante, pueden ser una de las tantas vías que conducidas de manera eficiente en su funcionamiento, más democrática en su composición, eficaz en la generación de resultados y soluciones concretas, redundaría en incrementar los niveles de percepción de transparencia y equidad en la elaboración de políticas públicas frente a una ciudadanía cada día más demandante de valores como la inclusión, el respeto, la humanidad y la participación democrática.

## **Bibliografía**

- Aguilar, L. (1992). Estudio introductorio. En L. Aguilar, *La Hechura de las Políticas* (págs. 15-84). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilera, C. (2009). *Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago: FLACSO. Obtenido de <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Un-An%C3%A1lisis-de-las-comisiones-asesoras-presidenciales-del-gobierno-de-Michelle-Bachelet.pdf>
- Barría, G., Contreras, D., Cruz, A., Guajardo, M., y Katz, B. (2019). *Formación de políticas públicas y sociedad civil organizada: propuestas de mejora a la institucionalidad chilena*. Tesis de magíster en ciencia política, Santiago de Chile. Obtenido de [https://web.sofofa.cl/wp-content/uploads/2019/11/Jun2019\\_Propuestas-de-mejora-a-la-institucionalidad-chilena\\_Instituto-Ciencia-Pol%C3%ADtica-UC.pdf](https://web.sofofa.cl/wp-content/uploads/2019/11/Jun2019_Propuestas-de-mejora-a-la-institucionalidad-chilena_Instituto-Ciencia-Pol%C3%ADtica-UC.pdf)
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Cisternas, C., y Vásquez, J. (2018). Comisiones Asesoras Presidenciales en Chile: Entre la expertise y la pluralidad de actores sociales. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*(106), 1-22. doi:10.1835/erlacs.10349
- Fariás, A. (2008). Formación de Políticas Públicas y “Los Consejos Asesores Presidenciales”. *Revista Mad*(3), 47-63. doi:10.5354/rmad.v0i3.31053
- FLACSO. (2015). Informe Técnico para el Diseño de Plan de Trabajo para reorientación de Programas de Salud Pública. Santiago.
- Garretón, M., Cruz, M., y Aguirre, F. (2012). La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(2), 303-340.
- Huneus, C., y Berríos, F. (2004). El Congreso Nacional en un régimen presidencial: el caso de Chile. *Revista de Derecho Público*, 66, 61-96. doi:10.5354/0719-5249.2016.41659
- Jarufe, J. (2018). Comisiones de trabajo creadas durante los dos gobiernos de la Presidenta Michelle Bachelet. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25250/1/Comisiones\\_de\\_trabajo\\_creadas\\_durante\\_los\\_dos\\_gobiernos\\_de\\_la\\_Presidenta\\_Michelle\\_Bachelet.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25250/1/Comisiones_de_trabajo_creadas_durante_los_dos_gobiernos_de_la_Presidenta_Michelle_Bachelet.pdf)
- Lewis, J. (2003). Evidence based policy: a technocratic wish in a political world. En V. Lin, y B. Gibson, *Evidence based health policy: problems and possibilities* (págs. 250–259). Melbourne: Oxford University Press.
- Llanos, M., y Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Política. Revista de Ciencia Política*, 47, 29-54. doi:10.5354/0716-1077.2006.16778
- Moulián, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Chile: LOM-ARCIS.
- OCDE. (2017). Chile, La participación ciudadana en el proceso constituyente. París: Organisation for Economic Co-operation and Development. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>
- Orlandi, H., y Zelaznik, J. (1999). El gobierno. En J. Pinto, *Introducción a la Ciencia Política* (págs. 211-261). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- PNUD. (2019). Diez años de auditoría a la democracia: antes del estallido. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Przeworski, A. (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108671019
- Rehren, A. (1998). La organización de la presidencia y el proceso político chileno. *Revista de Ciencia Política*, 19(2), 89-124.
- Zegart, A. (2004). Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions. *Presidential Studies Quarterly*, 34(2), 366-393.





# Identidad organizacional en el sector público

Ricardo Maria Piñeyro Prins

## 1. Introducción

En el sector público, como en toda organización, lograr comprender y analizar su funcionamiento requiere entender cómo los individuos en las organizaciones se perciben y categorizan a sí mismos como miembros. Las conceptualizaciones en torno a la cultura y la identidad organizacional resultan claves en este proceso. Sin embargo, las organizaciones del sector público presentan tareas y objetivos que requieren de una gestión específica. Para poder desentrañar el marco en el que se desarrollan, en primer lugar, hay que definir a qué nos referimos cuando hablamos de cultura e identidad, ya que la frecuente confusión en la interpretación de estos conceptos genera inconvenientes a la hora de llevar a cabo, con eficacia, procesos de reforma en las organizaciones.

### 1.1 La organización pública

El Estado y sus instituciones han sido foco de múltiples análisis, sobre todo hacia fines del siglo XX en virtud de los procesos de democratización. Siguiendo a Krieger (2015), la administración pública es el órgano encargado de aplicar normas y políticas para orientar y resolver los problemas de los habitantes. El autor hace hincapié en que la administración pública se diferencia de la privada, ya que “a esta última le importa el lucro y a la pública el bienestar general y el bien común” (Krieger, 2015, p.15). Esto no quiere decir que las organizaciones públicas no deben ser rentables, sino que su rentabilidad se mide de distinta manera. Se realizan evaluaciones de cumplimiento de objetivos y metas, que reflejan la eficacia, y control de gestión de los procesos que permitan cumplir con esos objetivos, lo cual refleja la eficiencia (Krieger, 2015). “La administración pública forma parte del Estado y se relaciona directamente con la política y la acción de gobierno. Es el órgano del Estado encargado de canalizar demandas sociales, articularlas e implementar políticas públicas diseñadas por el gobierno para resolver los problemas planteados” (Krieger, 2015, p. 15). Tal es el rol de la organización objeto de estudio y esta conceptualización permite entender su posición funcional dentro del sistema estatal. “Las organizaciones públicas, desde el punto de vista sociológico son, formaciones sociales diferenciadas por fines específicos preestablecidos en las leyes, decretos y normas que les dan origen” (Krieger, 2015, p.17). De esta manera, el comportamiento organizacional público es aquel que hace referencia al efecto recíproco entre personas, grupos y equipos y la organización pública en su totalidad, ya sea en su forma de actuar internamente como así también teniendo en cuenta el contexto político, económico, social y de otras organizaciones, con el fin de comprender y mejorar su desempeño (Krieger, 2015). Asimismo, otro foco de estudio complementario al anterior es la actividad de las personas miembro de la organización pública y cómo repercute su conducta en la dinámica de trabajo, en su crecimiento y en la búsqueda de objetivos y metas profesionales (Krieger, 2015). “Busca comprender la interacción entre las personas y las organizaciones y la forma que se puede influir en su

comportamiento en aras de alcanzar resultados en términos de rendimiento, satisfacción y crecimiento de las personas” (Krieger, 2015, p. 18). Los miembros de una organización interactúan en ella desempeñando diferentes roles. Es en esta interacción en la cual se genera cultura, se establecen normas, usos, costumbres, creencias, valores. “El que una organización pública esté orientada hacia un objetivo, se debe a que hay en ella grupos de personas que tienen una representación consciente de dicho objetivo y que dirigen las acciones a alcanzarlo con un nivel de integración y diferenciación entre sus partes, y en interacción con su entorno” (Krieger, 2015, p. 19).

## **2. Identidad y cultura organizacional**

Para definir la cultura organizacional, Allaire, y Firsirotu (1992) han desarrollado un recorrido por diferentes escuelas de pensamiento con el fin de sistematizar las diversas concepciones sobre cultura y cultura organizacional. Como resultado han diferenciado dos sistemas: por un lado, las escuelas que consideran a la cultura como una parte integrante del sistema socio-estructural, definida como “un componente social que se manifiesta en el comportamiento (manera de vivir) y en los productos de este comportamiento” (p. 6). Por el otro lado, están las corrientes vinculadas a la cultura concebida como un sistema independiente de formación de ideas, así “la cultura se construye con concepciones del mundo y con productos simbólicos, la cultura llega a ser un contexto dinámico cargado de símbolos, un conjunto de cogniciones funcionales o una estructura mental profunda y subconsciente” (p. 15).

Originalmente el conocimiento de la cultura se desarrolló en los estudios antropológicos para explicar, por un lado, las expresiones y modos de vida estandarizados en la sociedad, tales como lenguaje, mitos y otras producciones culturales derivadas de la condición humana que integran las propuestas de la antropología estructural (Levi Strauss, 1976); mientras que, por otra parte, refiere las interpretaciones de los programas culturales existentes en la sociedad que definen patrones de comportamiento a partir de los significados y símbolos que se producen en la interacción social, los cuales son considerados por la antropología interpretativa (Berger y Luckman, 1968; Geertz, 1997). Estos conceptos se han ido integrando a las descripciones de la cultura en las organizaciones, cuyas elaboraciones han partido desde un nivel de análisis micro social, que examina características de la cultura en organizaciones formales e informales, a través de las relaciones de actores individuales, hasta su generalización a los grupos de mayor complejidad y extensión, dando como resultado una documentación muy variada, tanto en perspectivas de análisis como en orientaciones metodológicas, así como en las dimensiones de la propia organización.

Se comprende la noción de “cultura organizacional”, desde las conceptualizaciones realizadas por Schein (1988). El concepto de cultura organizacional refiere al conjunto de creencias, valores y normas que comparten los miembros de una organización y que definen su visión y la de su entorno. En este sentido, lo que da forma a la cultura organizacional son las respuestas aprendidas que se dan de manera repetida frente a los problemas de subsistencia en el medio externo y de integración en el medio interno. Para el autor, la función de la cultura organizacional es resolver problemas básicos de adaptación externa y de integración interna. Un actor importante de la cultura organizacional es el líder. Para Schein (1988) la función del líder es la de instalar y transmitir la cultura, mediante un proceso de enseñanza-aprendizaje a los miembros de la organización. Es mediante este proceso de “aprendizaje de las costumbres”, como lo define el autor, que la cultura se preserva y se sostiene a lo largo del tiempo. Las organizaciones comprometidas con el éxito de la gestión de la cultura interna deben

estar abiertas a un constante aprendizaje, lo que implica generar condiciones en su interior a fin de mantener un aprendizaje continuo, lo cual les permitirá diseñar estructuras más flexibles al cambio y que este cambio se produzca como consecuencia del aprendizaje de sus miembros.

Siguiendo con la línea propuesta, la importancia de la cultura organizacional (Schein, 1988) reside en que “las creencias, los valores y los comportamientos de las personas son mayormente entendidos si se contextualizan en una identidad cultural” (p. 14), ya que se trata de un “set de fuerzas potente, latente e inconsciente que determina la conducta individual y colectiva, la forma de percibir, los patrones de pensamiento y valores” (p. 14), de la misma manera “determina la estrategia, las metas y los modos de operar” (p. 14).

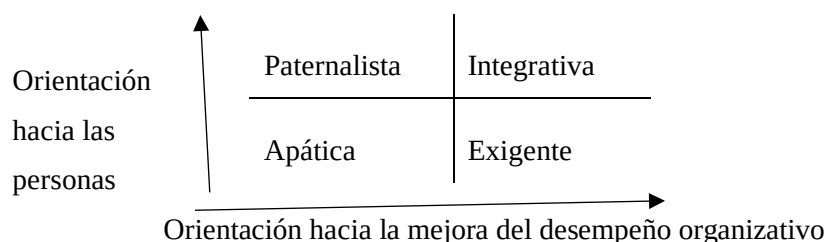
Las reformas de la administración pública, prácticamente todas, parten de un supuesto: que es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales, para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos. Ya sea a través de incentivos pecuniarios o amenazas punitivas, convencimiento ético o moral, invocando el entendimiento público, lo razonable o la razón misma, la idea es una y clara: se tienen instrumentos, mismos que impactan, afectan el entorno (y hasta el profundo yo o el *inner self* del actor) de las personas, sus razones para actuar, sus preferencias, sus motivos y creencias, con el fin de obtener una serie de comportamientos coordinados que permiten obtener objetivos colectivos. Y la arena, el escenario ordenado en que esto se produce y se hace posible, es la de las organizaciones. En las organizaciones se piensa desde las reformas administrativas, se tienen los ingredientes necesarios para llevar a cabo dichos cambios: estructuras, procedimientos, normas, acuerdos, políticas, jerarquías, leyes, regulaciones, vigilantes externos e internos, restricciones presupuestarias, programas de acción, metas. En fin, un sinnúmero de herramientas para alcanzar el preciado objetivo de la coordinación, de la acción organizada para el alcance de objetivos. Las reformas administrativas, entonces, se basan en la idea del efecto que ciertos instrumentos tienen sobre el comportamiento de las personas. Más claramente, se basa en última instancia en la consecución de efectos esperados a la luz de la instrumentación de ciertos mecanismos.

## 2.1 El modelo de las cuatro culturas

Para comprender el funcionamiento del sector público es necesario realizar un diagnóstico organizacional para poder analizar el tipo de cultura que predomina. Para Darío Rodríguez (2011) el diagnóstico refiere al análisis que debe realizar una organización para evaluar su situación actual, indagando acerca de sus problemas, sus potencialidades y sus posibilidades de desarrollo. La función del diagnóstico permite elaborar predicciones y estrategias para mejorar la eficiencia de la organización. En este marco, el diagnóstico cultural, refiere a una sucesión de acciones que tienen como finalidad descubrir los valores y principios básicos de una organización, el grado en que estos son conocidos y compartidos por sus miembros y el grado de congruencia que tienen con el comportamiento organizacional. Entre sus objetivos se encuentran la evaluación de la comunicación en la creación y mantenimiento de la cultura organizacional y el significado que tienen los valores, ritos y mitos para los miembros de la organización.

Para poder analizar el tipo de cultura que predomina en una organización, Sethia y von Glinow (1985) plantean un modelo de cuatro culturas, a partir de dos valores centrales que son sometidos a análisis:

Cuadro N° 1: Modelo de cuatro culturas



Fuente: Sethia y Voglinow 1995

### *Culturas Apáticas*

La cultura apática o burocrática se caracteriza por la importancia que la organización le da a las estructuras, reglas y procedimientos, valorando el orden y la dependencia. Estas culturas tienen baja orientación tanto hacia la mejora del desempeño organizativo como hacia las personas. Se sostienen a través de las rutinas rígidas y requieren de situaciones estables, ya que en situaciones cambiantes pueden mostrar dificultades para mantenerse. Según las autoras, este modelo está orientado al rol y es profundamente impersonal, por tal motivo se centra en los sistemas y procedimientos basados en normas que han de cumplirse minuciosamente. Como aspecto beneficioso, esta cultura puede otorgar a las personas estabilidad y seguridad a pesar de que las promociones sean lentas y en base a procedimientos extremadamente normativos. Por su parte, debido a la rigidez de los procedimientos y reglas para proteger el funcionamiento de la organización, los directivos se pueden ver limitados en su accionar. Se suele asociar este modelo de cultura con las instituciones gubernamentales, aunque, siguiendo a las autoras, no necesariamente dichas organizaciones cumplen con este modelo.

### *Culturas Paternalistas*

Este tipo de culturas dan importancia a la satisfacción de los integrantes de la organización, por lo que poseen una alta orientación hacia las personas. Se asemejan a las organizaciones apáticas en cuanto que brindan cierta estabilidad en el trabajo, expresada en remuneraciones relativamente altas y buenos beneficios al personal, generando un vínculo de confianza y de trato justo entre estos y sus directivos. Las organizaciones paternalistas valoran la ocupación, la posición, la promoción dentro de la organización, pero son extremadamente jerárquicas y muy estructuradas, lo que dificulta la puesta en marcha de cambios al interior de la misma, si no es por cambios forzados desde el exterior. Por último, dan importancia al papel de los líderes y los liderazgos en la organización, considerándolos fundamentales en el vínculo entre el personal y el vínculo al interior de la organización.

### *Culturas Exigentes*

Este tipo de culturas se relaciona con organizaciones que cuentan con una alta orientación a la mejora del desempeño organizacional, principalmente el financiero. Por tal razón, son capaces de crecer rápidamente en contextos constantemente cambiantes, centrándose en las ventas y los resultados. Las organizaciones exigentes se rigen por la eficiencia, la competitividad y el desempeño individual, ofreciendo buenas remuneraciones, pero ligadas fundamentalmente al desempeño. En este sentido, se

destacan medios de incentivos como los bonos por desempeño en función de la producción o la calidad.

### *Culturas Integrativas*

Estas culturas se orientan tanto hacia las personas como hacia el mejoramiento del desempeño organizativo, promoviendo la cooperación y la mejora del desempeño grupal. Se centran en la valoración del capital humano y el trabajo en equipo a través del feedback y el intercambio de información constante, brindando la posibilidad de participación de los miembros de la organización a la hora de elaborar planes y establecer estrategias. Por su parte, los equipos integrativos, no solo se centran en las personas sino también en la competitividad y en el mercado en el que la organización está inserta. Como puntos negativos, la constante búsqueda de consenso y de igualdad puede provocar conflictos en la toma de decisiones y a la hora de buscar resultados suficientemente competitivos.

En este sentido, se puede pensar que el sector público argentino está predominantemente sumergido en una cultura apática, sumamente burocratizado, donde las estructuras exceden y limitan todo intento de mejora.

### 2.2 Identidad

Por lo desarrollado previamente, podemos interpretar que existe una profunda relación entre la cultura y la identidad de una organización. Si uno tuviera la tarea de pensar en lo más básico que hace a una organización, sería tentador hurgar en su pasado y pararse sobre todo lo que, aún con el paso del tiempo, no ha cambiado. Siguiendo a Etkin y Schvarstein (2011), la identidad es uno de los metaconceptos necesarios para el análisis de las organizaciones sociales. Las organizaciones poseen una identidad definida. “Constituye definición de dicha identidad la enumeración de todo aquello que permita distinguir a la organización como singular y diferente a las demás, todo aquello que si desaparece afecta decisivamente a la organización” (Etkin y Schvarstein, 2011, p. 156). Es importante señalar la relación que los autores establecen entre identidad y la estructura de la organización. La identidad se materializa en la estructura, que es “la forma concreta que asume una organización en un aquí y ahora concretos” (Etkin y Schvarstein, 2011, p. 156). Es definida por las relaciones entre los integrantes y el entorno, por los modos que dichas relaciones adoptan, por los propósitos que orientan las acciones. De esta manera, Etkin y Schvarstein (2011) afirman que existe en las organizaciones un núcleo central que las identifica. Sin embargo, “la invariancia adscripta a la identidad no es absoluta, sino que alude a la permanencia por espacios de tiempo suficientemente prolongados de ciertos rasgos característicos y propios de la organización” (Etkin y Schvarstein, 2011, p. 157). Destacan con ímpetu que lo que pretenden es resaltar la continuidad de la existencia de los rasgos identitarios de la organización, lo cual no debe confundirse con rigideces que conducen a una interpretación estática del concepto.

Retomando lo dicho previamente acerca de la relación entre cultura identidad, ambos son conceptos que, por ser difíciles de observar a simple vista, frecuentemente se confunden. En realidad, los rasgos de identidad organizacional están comprendidos en el concepto de cultura, en el sentido de que son elementos establecidos, conocidos y compartidos por el grupo social. Etkin y Schvarstein (2011) clarifican esta relación identificando las diferencias que existen entre ambos conceptos. En primer lugar, afirman que la identidad es autosuficiente, debido a que es una condición de existencia para la organización y no es un resultado de un intercambio con el contexto. En esta línea, la identidad se forma con los rasgos que permanecen en el tiempo. En cambio, la

cultura se actualiza con la incorporación de nuevos conocimientos. Es por eso que la cultura está sometida a un proceso de imitación por los miembros del grupo, mientras que la identidad no necesita ser comprendida por ellos. Por último, como mencionamos previamente, para el análisis organizacional, la cultura como recurso se ubica en el dominio de las capacidades, mientras que la identidad es uno de los componentes del enfoque de la organización. Asimismo, no resulta extraño encontrar elementos contradictorios dentro de la cultura, lo cual no ocurre respecto de los rasgos básicos de la identidad organizacional.

### 2.3 Sector público e identidad

El Estado y sus instituciones han sido foco de múltiples análisis, sobre todo hacia fines del siglo XX en virtud de los procesos de democratización. Siguiendo a Krieger (2015), la administración pública es el órgano encargado de aplicar normas y políticas para orientar y resolver los problemas de los habitantes. El autor hace hincapié en que la administración pública se diferencia de la privada, ya que “a esta última le importa el lucro y a la pública el bienestar general y el bien común” (Krieger, 2015, p.15). Esto no quiere decir que las organizaciones públicas no deben ser rentables, sino que su rentabilidad se mide de distinta manera. Se realizan evaluaciones de cumplimiento de objetivos y metas, que reflejan la eficacia, y control de gestión de los procesos que permitan cumplir con esos objetivos, lo cual refleja la eficiencia (Krieger, 2015). “La administración pública forma parte del Estado y se relaciona directamente con la política y la acción de gobierno. Es el órgano del Estado encargado de canalizar demandas sociales, articularlas e implementar políticas públicas diseñadas por el gobierno para resolver los problemas planteados” (Krieger, 2015, p. 15).

El análisis específico de esta problemática es llevado a cabo por distintas disciplinas, pero en mayor medida por la sociología de las organizaciones públicas. “La sociología de las organizaciones públicas, no solo estudia el comportamiento intraorganizacional y todas sus variables, sino también las relaciones de las organizaciones públicas con su entorno” (Krieger, 2015, p.17). Su entorno está compuesto por múltiples actores, lobbys, grupos de presión, relaciones entre poderes estatales y entre jurisdicciones, vínculos con otros organismos públicos. “Las organizaciones públicas, desde el punto de vista sociológico son, formaciones sociales diferenciadas por fines específicos preestablecidos en las leyes, decretos y normas que les dan origen” (Krieger, 2015, p.17). De esta manera, el comportamiento organizacional público es aquel que hace referencia al efecto recíproco entre personas, grupos y equipos y la organización pública en su totalidad, ya sea en su forma de actuar internamente como así también teniendo en cuenta el contexto político, económico, social y de otras organizaciones, con el fin de comprender y mejorar su desempeño (Krieger, 2015). Asimismo, otro foco de estudio complementario al anterior es la actividad de las personas miembro de la organización pública y cómo repercute su conducta en la dinámica de trabajo, en su crecimiento y en la búsqueda de objetivos y metas profesionales (Krieger, 2015). “Busca comprender la interacción entre las personas y las organizaciones y la forma que se puede influir en su comportamiento en aras de alcanzar resultados en términos de rendimiento, satisfacción y crecimiento de las personas” (Krieger, 2015, p. 18). Los miembros de una organización interactúan en ella desempeñando diferentes roles. Es en esta interacción en la cual se genera cultura, se establecen normas, usos, costumbres, creencias, valores. “El que una organización pública esté orientada hacia un objetivo, se debe a que hay en ella grupos de personas que tienen una representación consciente de dicho objetivo y que dirigen las acciones a alcanzarlo con un nivel de integración y diferenciación entre sus partes, y en interacción con su entorno” (Krieger, 2015, p. 19).

## Bibliografía

- Allaire, y. Firsirotu, M. (1992). "Teorías sobre la cultura organizacional" (p. 3-37). En Abravanel, J. y otros. *Cultura organizacional. Aspectos teóricos, prácticos y metodológicos*. Bogotá, Colombia: Legis editores.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1968). *La Construcción Social de la realidad*. BuenosAires: Amorrortu.
- Board, D. (1978). *El psicoanálisis de las organizaciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Etkin, J., y Schvarstein, L. (2011). *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Felcman, I. (2015). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "big bang" paradigmático. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Felcman, Blutman, Azcorra, Bobeck, Engh, Goyburu, y Velazquez. (2013). *Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal 2010-2020*. Buenos Aires.
- Geertz, C (1997) *La interpretación de las culturas* Barcelona: Gedisa
- Krieger, M. (2015). *Sociología de las organizaciones públicas*. CABA: Errepar E-Book.
- Levi Strauss (1976). *Antropología Estructural*. Buenos Aires. EUDEBA.
- Rodríguez M D. (2011) *Diagnostico Organizacional*. México: 6ta ed. Grupo Editor Alfaomega
- Schein, E H. (1988) *La Cultura Empresarial y el Liderazgo. Una visión dinámica*. Barcelona: Plaza y Janes.
- Sethia, y Von Glinow. (1985). Arriving at four cultures by managing the reward system. In Klimann, *Gaining control of the corpotate culture*. San Francisco: Jossey Bass.





# Rol del Estado: distribución, ordenamiento macroeconómico y competitividad. La situación en Argentina

Jorge Remes Lenicov

En todos los países del mundo el Estado interviene en la economía para cumplir con las tres funciones que se exponen a continuación.

## 1.- Prestar los servicios básicos y mejorar la distribución del ingreso<sup>1</sup>

Cuando los gastos están bien direccionados y administrados, los impuestos son razonables y progresivos, existen regulaciones para evitar monopolios y defender a los consumidores, el sector público mejora el bienestar de la población y la distribución del ingreso.

**El gasto público** consolidado en este siglo se expandió aceleradamente y su nivel actual es el mas alto de la historia: alrededor del 42 % el PIB. En relación con el promedio de la última década del Siglo XX el aumento fue del orden de los 16 puntos del PIB.

Sin embargo, a pesar del mayor presupuesto, los servicios prestados (educación, salud, justicia, seguridad, etc.) no han mejorado ni la pobreza se ha reducido a pesar del creciente gasto social. ¿Por qué? Básicamente porque se expandió en mas de 70 % la planta de personal, que no eran necesarios o no contaban con las calificaciones mínimas para las tareas que necesita cubrir el Estado. Además, se jubilaron personas que no habían aportado, duplicando la cantidad a financiar; tal como está diseñado, el actual régimen es insostenible (la tasa de sostenimiento que en 2005 era de 2,3 bajó a solo 1,4 en 2019). Finalmente se otorgaron subsidios para las empresas de energía y transporte y no a los consumidores mas necesitados. La responsabilidad de lo sucedido, según el caso, corresponde a las tres jurisdicciones: Nación, provincias y municipios.

Es fundamental un Estado presente, pero su presencia no se debe medir por el monto gastado sino por los servicios y funciones que presta. Suele confundirse un necesario Estado presente con su tamaño; cuanto mas grande, mas presente. Y no es así.

El Estado no es una fuente de empleo, sino que tiene que incorporar solo los necesarios y los que están calificados para los servicios a prestar. Además, siempre se necesitan profesionales y técnicos en los cargos de conducción y que conozcan las tareas a desempeñar. Cuando el Estado está desorganizado y funciona mal se pierden instrumentos de política, porque al dejar de lado la necesaria formación y profesionalización, no se pueden implementar políticas específicas, educar a los

---

<sup>1</sup> Ver JRL, Gastos, impuestos y federalismo: algunos comentarios, 33º seminario de la ASAP, mayo 2019. <https://www.asap.org.ar/repositorio/275-seminarios-nacionales/seminario-nacional-2019>  
<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2019/05/16/gasto-impuestos-y-federalismo-algunos-comentarios/>

jóvenes, dar buena salud, construir caminos, etc. Así, no ayuda a mejorar la distribución del ingreso ni a crear las condiciones para el ascenso social de quienes están en la base de la pirámide. ¿Por qué la dirigencia política no explica lo que debería hacerse para mejorar el funcionamiento del Estado? ¿Cómo se explica que un Estado enorme no sirva para que los argentinos estén mejor? ¿Cuáles deberían ser las funciones del Estado? ¿Cuánto es el gasto necesario para esas funciones?

Según un estudio del BID, el Estado argentino es el mas ineficiente de América Latina y ello cuesta el 7,2 % PIB. El impacto negativo es doble: por un lado, muchas familias tienen que pagar por la contratación de servicios privados (educación, salud, seguridad), los cuales tuvieron una gran expansión. Por el otro, hubo que aumentar el 25 % los impuestos para financiar esa ineficiencia.

Algunos dicen que el Estado no debe medir sus costos, porque sus funciones son vitales para la sociedad y eso no tiene costo. En el fondo, al ocultar información relevante, se facilita la discrecionalidad y dificulta el control. El desorden ayuda a los deshonestos y/o a las malas políticas. ¿Por qué los ciudadanos no tienen acceso a toda la información sobre el funcionamiento del Estado? ¿Cuántos son los empleados y contratados que tiene cada municipio, provincia y Nación? ¿Cuales son sus tareas? ¿Cuál debería ser el régimen laboral para mejorar la calidad de los servicios prestados? ¿Cuáles son los costos y beneficios de los programas e inversiones que realiza? ¿Por que no se hace una discusión integral del sistema jubilatorio y de todos los subsistemas? ¿Como se debería financiar el régimen?

**La presión tributaria** también aumentó aceleradamente: es del orden del 37 % del PIB y creció 60 % en relación con los años 90; a ello hay que sumarle el impuesto inflacionario (4 % del PIB). Para nuestro nivel de desarrollo y los servicios prestados, esa presión es altísima (semejante a los países de la OCDE). Pero lo es aún mas cuando se considera su impacto sobre quienes están en “blanco”, que soportan una presión superior el 50 % del PIB.

Entre 2004 y 2016 se pagaron unos u\$s 700.000 millones mas de impuestos que en la década del 90; es un monto equivalente, en valores actuales, al Plan Marshall que los EE. UU. lanzaron después de la II Guerra Mundial y que ayudó mucho a la reconstrucción de Europa. En Argentina, ¿cuál fue el resultado en términos de bienestar, crecimiento y mayor equilibrio regional?

El crecimiento de la presión y los deficientes servicios prestados generó el aumento de la evasión, que es muy elevada. Por la combinación de ambos, el régimen deja de cumplir sus objetivos, que son alentar el ahorro y la inversión, promover la producción y mejorar la equidad distributiva.

Por el contrario, se castiga a los factores de producción (impuestos al ahorro, al trabajo, a la bancarización, a todas las exportaciones), y no es progresivo, ya que los pobres, en términos relativos, no pagan menos que el resto. Además, hay una madeja de más de 160 tributos y tasas que acarrear problemas a los contribuyentes y también al fisco que los debe administrar y controlar.

¿Por qué no se puede plantear la discusión de una reforma tributaria? ¿Por qué no se empieza con los impuestos que van a contramano del crecimiento? ¿Qué habría que hacer para reducir la evasión?

**El federalismo** es fundamental, porque su buen funcionamiento permite alcanzar tres objetivos: a) igualar las prestaciones básicas estatales para que los argentinos de

todo el país tengan los mismos servicios y oportunidades; b) promover el desarrollo; y c) reducir las asimetrías regionales<sup>2</sup>.

Sin embargo, el actual régimen de coparticipación tiene muchos defectos: no cumple con la Constitución que exige su reforma (en 1996); falta de correspondencia entre lo que se gasta y se recauda; las normas cambian con frecuencia (desde 1983 hubo mas de 50 modificaciones); la distribución entre las provincias no puede explicarse por ningún indicador objetivo y es muy injusto para algunas, sobre todo para la Provincia de Buenos Aires que hace el mayor aporte; la coparticipación no está integrada con políticas nacionales de desarrollo regional y mecanismos para la creación de empleo productivo en el sector privado; y se generan incentivos perversos que provocan ineficiencias en el gasto y distorsiones en la recaudación.

¿Por que no se cumple con lo prescrito en la Constitución? ¿Cuales son los argumentos para no hacerlo? Pareciera que nunca es el momento propicio, aún cuando es frecuente el reclamo de los gobernadores y de los políticos para hacerlo. ¿Por qué todos dicen que hay que promover el interior y no se analiza cómo hacerlo? ¿Por que no se discuten cuales son las misiones y funciones del gasto y la recaudación de cada jurisdicción como manda la nueva Constitución?

## 2.- Ayudar a ordenar la macro

Una **macro ordenada** es una condición necesaria, aunque no suficiente, para poder crecer. Se logra cuando los grandes agregados (fiscal, monetario, externo y laboral) y los precios relativos (inflación, tipo de cambio, salarios, tarifas, tasa de interés) están en equilibrio o cercanos a él y son sustentables. El equilibrio fiscal es parte de ese ordenamiento.

Sin embargo, hubo desequilibrios importantes en 32 de los últimos 36 años, con picos superiores al 7 % del PIB. Los países más ordenados y que crecen, pueden tener un desequilibrio (acotado) financiándolo con deuda de forma tal que ésta se mantenga constante en relación con el PIB. El déficit alto y permanente genera deuda, y cuando no se puede pagar, se renegocia o se declara directamente el default. Desde la restauración de la democracia hubo cuatro renegociaciones (1984, 1993, 2005/10 y 2020). Todo un récord mundial. Esto es un gran desprestigio para el país, motivo por el cual nos cobran una mayor tasa de interés por los préstamos solicitados, sean para el sector público o el privado. En realidad, los gobiernos usan la deuda para evitar el esfuerzo presente y cargárselo a los próximos gobernantes y/o a la siguiente generación. Si se hubiera cumplido con la ley 25.152/99<sup>3</sup> la deuda no sería un problema, habría mas capacidad para controlar la inflación, y no se necesitaría aumentar los impuestos. Un par de preguntas: ¿Por que no se discute el motivo del desequilibrio fiscal y como reducirlo? ¿Por qué siempre se opta por lo más sencillo en lo inmediato (tomar deuda y luego no pagarla según los términos originales) y lo más costoso para el futuro?

Las malas decisiones en la cadena gasto-ingreso provocan un desequilibrio en el Estado, que, como siempre sucede en un sistema de vasos comunicantes como es la economía, generan desequilibrios en otros sectores y que terminan afectando al conjunto de la economía:

---

<sup>2</sup> Ver J. Remes Lenicov, ¿Por qué aún no tenemos una nueva ley de coparticipación federal?, Quinto Seminario Internacional sobre Finanzas Federales (2000), FCE-UNLP, y FCE-UBA, Voces de Fénix (2012) N° 13: [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com)

<sup>3</sup> Ley 25.152/99 de Solvencia y Transparencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública, presentada por el autor en 1998 y aprobada en 1999. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60039>

- El déficit fiscal es un desahorro, cuando la economía, para crecer, tiene que aumentar el ahorro y así financiar la inversión.
- El aumento de la deuda pública reduce el crédito interno disponible para las familias y empresas a la vez que aumenta su costo.
- La mayor emisión alimenta la inflación o dificulta reducirla<sup>4</sup>.
- El aumento permanente de los impuestos y de fácil recaudación, en la mayoría de los casos, no ayudan a la producción ni al bienestar de la población.
- Los ajustes del gasto, cuando aparecen las crisis, se hacen recortando la inversión o achatando la pirámide salarial, lo cual termina perjudicando al conjunto de la sociedad y también al propio Estado, porque desincentiva el ingreso de profesionales o personal mas calificado.

### **3.- Mejorar la competitividad y la productividad**

La competitividad (concepto macro y sistémico) es central para crecer: permite aumentar las exportaciones para poder importar lo necesario y evitar las periódicas crisis de balance de pagos que siempre provocan una caída en el PIB. Según el ranking de competitividad del World Economic Forum, la Argentina ocupa el puesto 81 sobre 86 países, lo cual explica nuestros problemas para acumular reservas y crecer sostenidamente. Además, al no tener un programa de largo plazo para aumentar la competitividad, ante cada problema coyuntural en las cuentas externas se tiene que devaluar, que provocan inflación y una baja de los salarios reales.

Por su parte, otro factor fundamental es el aumento permanente de la productividad (concepto microeconómico), porque posibilita alcanzar una mayor eficiencia y así poder aumentar los salarios reales; esto impacta positivamente sobre el consumo. La productividad total (capital y trabajo) de Argentina es del 30 % de la de los países desarrollados y no crece desde principios de este siglo. Esto explica por qué los salarios e ingresos reales actuales no sean muy diferentes a los de hace 15 o 20 años.

Cuando hay dificultades para expandir las exportaciones y el consumo, no aumentarán las inversiones, y así se va configurando un círculo perverso que ha llevado a que la Argentina tenga un muy bajo crecimiento tendencial y no pueda reducir la pobreza<sup>5</sup>.

Por estas consideraciones, el Estado, según como sea su funcionamiento y cuál la decisión política de quienes lo administran puede ayudar o no, para lograr el aumento de la competitividad y la productividad.

Para alcanzar estos objetivos, el Estado debe estar bien organizado y contar con personal adecuado que permitan proveer una buena educación y salud, una justicia independiente que sea eficaz en tiempo y forma, impuestos que no sean abusivos y promuevan la producción y las exportaciones, subsidios a los mas necesitados, pero con alguna contraprestación, inversiones en infraestructura, y regulaciones para proteger a la comunidad y evitar los monopolios. Además, profesionales capacitados para ayudar a pensar estratégicamente hacia donde va el mundo y hacia donde le conviene ir al país.

---

<sup>4</sup> Ver J. Remes Lenicov, La inflación es una cuestión central a resolver para poder crecer, Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP, junio 2020. <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2020/06/17/la-inflacion-es-una-cuestion-central-a-resolver-para-poder-crecer/>

<sup>5</sup> Ver J. Remes Lenicov y D. Sica, 33 años de democracia: economía fragmentada y deuda social, 2017. Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP: <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2018/03/La-Deuda-de-la-Democracia.-La-necesidad-de-consenso.pdf>.

Finalmente, el Estado debe bregar por una legislación que facilite y haga mas eficiente la organización de la economía. ¿Por qué no se discute lo que habría que hacer para incrementar la competitividad y la productividad? Cuáles medidas deberían adoptarse para aumentar la acumulación de los factores de producción: ¿inversión, mano de obra calificada y tecnología? ¿Cuál es el papel que debería tener el Estado en este proceso que es vital para que el país se desarrolle sostenidamente?

### **Consideraciones finales**

El Estado no puede ser un estorbo, sino que tiene que agregar valor y convertirse en uno de los factores que promueva el crecimiento y la mejora del bienestar. Para eso hay que asumir el gran desafío de su transformación. Como es una tarea micro, se requiere mucho tiempo (varios mandatos presidenciales), tanto para avanzar con las reformas como para observar sus resultados.

Para que esta tarea sea exitosa, es fundamental un acuerdo entre los partidos políticos para llevarla adelante y darle continuidad, y de la participación activa de los que conocen como funciona el Estado, que son los profesionales y técnicos, tanto para que se tome conciencia de los problemas, como para aportar sus ideas y liderar las acciones para el mejoramiento del Estado. Los dirigentes permanentemente dicen que hay que hacer acuerdos, como La Moncloa, p.e. ¿Pero, por qué no lo hacen? ¿Por qué nunca pasan de la primera reunión? ¿Por qué no se prepara una agenda de un puñado de temas y se comienza a trabajar uno por uno hasta llegar a un resultado? ¿Cómo se definen, en este contexto, las políticas de Estado para gobernar pensando en el futuro? ¿Por qué es imposible mantener una línea estratégica a pesar del cambio de gobierno?

La tarea por encarar es compleja, difícil y conflictiva, pero necesaria para salir del estancamiento. Lo peor es continuar con esta actitud conservadora, por más que discursivamente se la disfraza de progresista o liberal. Si se sigue haciendo lo mismo, y en un mundo que avanza y cambia aceleradamente, nos seguiremos hundiendo en la decadencia y aumentando la pobreza. Habrá que afrontar costos, pero éstos serán menores al costo de no hacer nada. De cómo asumamos el desafío dependerá el futuro de la Argentina. No se puede hacer siempre lo mismo y esperar resultados diferentes.



# Una mirada sobre los estudios de administración pública en Argentina (2001-2018)

Anabela Rosconi  
Exequiel David Rodríguez

## Introducción

En Argentina, el campo de los estudios de Administración Pública es eminentemente un área de especialización de las Ciencias Sociales que tiene su origen en las carreras de posgrado. El nacimiento de carreras de grado con la denominación Administración Pública es una experiencia más tardía, relacionada con la creación de nuevas universidades y con cambios vinculados a la visión de la disciplina (Cardozo y Bulcournf, 2016).

Siguiendo a Agoff (2003), los estudios sobre la Administración Pública surgen en el panorama académico como una esfera de especialización dentro de la ciencia política. Desde la década de 1980 y durante la década de 1990, la oferta de formación comienza a crecer y consolidarse, supliendo un interés formativo en aumento. Esto se produce simultáneamente a la aparición de una mayor preocupación en el plano de la investigación respecto a este campo de estudio (Cardozo y Bulcournf, 2016).

La Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) es una asociación civil “cuya existencia resulta del proceso de convergencia de distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés, materia de investigación, estudio y enseñanza, y ámbito de desempeño laboral, profesional, político y gremial” (AAEAP, s/f). Uno de sus objetivos se orienta al “desarrollo del conocimiento y las prácticas en materia de administración pública, favoreciendo el intercambio y diseminación de estudios y experiencias realizados en el campo académico y de la gestión” (AAEAP, s/f).

En este sentido, desde el año 2001 fue la impulsora del Congreso Argentino de Administración Pública<sup>1</sup> -denominado desde 2018 como Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública- un espacio que se ha consolidado como de referencia a nivel nacional e internacional sobre estos temas. El Congreso ha mostrado durante el período 2001-2013 un crecimiento tanto de participantes como de ponencias presentadas (Bulcournf, Dufour y Cardozo, 2013), observando una disminución tras el parate 2013-2018. Esto, sin embargo, parece comenzar a revertirse tras la segunda edición del “rebautizado” encuentro, a desarrollarse durante 2020.

---

<sup>1</sup> Hasta el año 2013 fue co-organizado junto a la Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales.

## Metodología

En este trabajo se analizan las ponencias presentadas y aceptadas en los Congresos de Administración Pública organizados por la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública entre los años 2001 y 2018. Se relevaron un total de ocho congresos y 1612 trabajos que abarcan diferentes modalidades de participación: paneles, mesas redondas, mesas de ponencias libres y mesas de estudiantes.<sup>2</sup>

La cantidad de ponencias disponibles en cada congreso es disímil, encontrando un pico de participación en los congresos número cinco, seis y siete (2009, 2011 y 2013). La indagación se hace sobre la totalidad de ponencias disponibles con excepción de aquellas presentadas por ponentes extranjeros, representando un porcentaje poco significativo en relación con el total.

Tabla N° 1: Cantidad de ponencias analizadas por congreso

| Congreso                                                | Año  | Cantidad | %     |
|---------------------------------------------------------|------|----------|-------|
| I Congreso Argentino de Administración Pública          | 2001 | 62       | 3,8%  |
| II Congreso Argentino de Administración Pública         | 2003 | 123      | 7,6%  |
| III Congreso Argentino de Administración Pública        | 2005 | 157      | 9,7%  |
| IV Congreso Argentino de Administración Pública         | 2007 | 137      | 8,5%  |
| V Congreso Argentino de Administración Pública          | 2009 | 323      | 20,0% |
| VI Congreso Argentino de Administración Pública         | 2011 | 353      | 21,9% |
| VII Congreso Argentino de Administración Pública        | 2013 | 282      | 17,5% |
| Congreso Nacional de Estudios en Administración Pública | 2018 | 175      | 10,9% |
| Total general                                           |      | 1612     | 100%  |

**Fuente:** Elaboración propia.

Se caracterizan las ponencias según la línea de investigación principal en las que se enmarcan y se observa la pertenencia institucional. La categorización de líneas de investigación que se detalla debajo se construyó específicamente para este trabajo a partir de una primera lectura de las ponencias:

- **Reforma del Estado:** Incluye estudios dedicados al análisis de las reformas del Estado realizadas a nivel nacional, su descripción, caracterización, evaluación o análisis de impactos, tanto a nivel general como en aspectos puntuales.
- **Empleo público:** Incluye estudios dedicados a la gestión del personal de la administración pública, los mecanismos de inserción, promoción y evaluación de los empleados y la profesionalización del personal, en cualquiera de sus niveles o poderes.
- **Control y participación:** Incluye estudios dedicados al análisis de la función de auditoría y control del sector público, la transparencia de las acciones públicas y la participación ciudadana.

<sup>2</sup> Las diferentes modalidades de participación no son analizadas ya que no aparecen esclarecidas en la totalidad de los congresos relevados ni en una muestra considerable.



- **Análisis de políticas públicas:** Incluye estudios dedicados a la caracterización o análisis de programas y proyectos de gobierno específicos ya sea en las fases de diseño, implementación o evaluación, en cualquier nivel de gobierno, actuales o no.
- **Capacidades estatales:** Incluye estudios dedicados al análisis de procesos de modernización e innovación pública y análisis y mejora de las capacidades de gestión. Incluye también la generación y el uso de la información pública para la toma de decisiones.
- **Gestión multiactoral:** Incluye estudios dedicados al análisis de redes de actores, coordinación horizontal y vertical y gestión mixta para las políticas públicas.
- **Servicios públicos:** Incluye estudios que abordan infraestructura, servicios públicos y su regulación.
- **TICs y digitalización:** Incluye estudios sobre las TICs, sistemas de información, digitalización de procesos y gobierno electrónico.
- **Gobiernos subnacionales y desarrollo territorial:** Incluye estudios dedicados al abordaje específico de la dimensión territorial, local, metropolitana, regional y provincial.
- **Finanzas públicas:** Incluye estudios sobre finanzas y presupuesto público, coparticipación y sistemas tributarios.
- **Teoría política y de la administración pública:** Incluye trabajos que abordan discusiones teórico-conceptuales y metodológicas enmarcadas en la ciencia política en general o la administración pública en particular.

## Resultados

El relevamiento de ponencias de los congresos de administración pública aquí analizados denota que los trabajos se enfocan en mayor medida en las líneas de investigación categorizadas como análisis de políticas públicas en un 19,9%, control y participación en un 12,8%, empleo público en un 11,1% y capacidades estatales en un 9,6%.<sup>3</sup> En la primera priman la presentación y el análisis de proyectos específicos de gobierno; en la segunda se destacan la reflexión y análisis de experiencias de participación ciudadana y en la tercera, experiencias y mecanismos de capacitación y profesionalización del personal del Estado.

Gráfico N° 1: Cantidad de ponencias según línea de investigación



Fuente: Elaboración propia.

<sup>3</sup> Todas estas categorías se encuentran por encima del promedio de ponencias por categoría, que es de 134 ponencias.

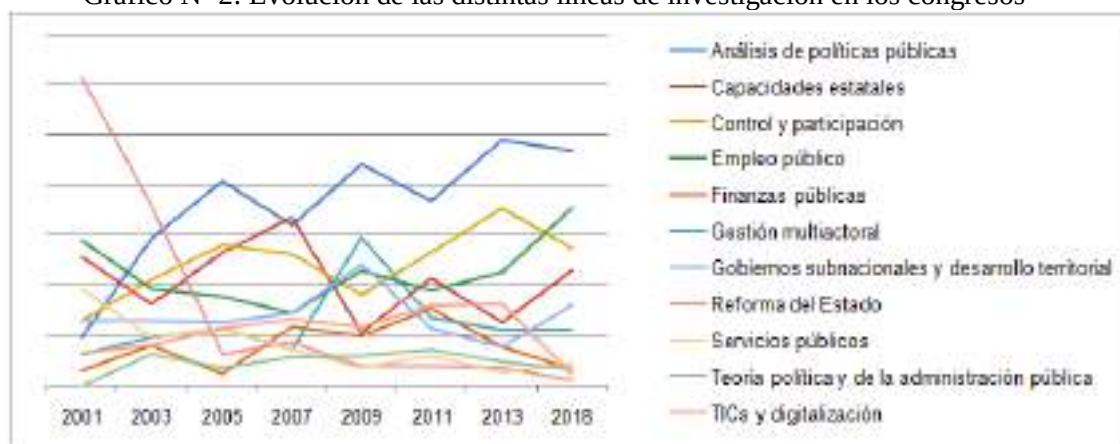
Los trabajos incluidos en la categoría capacidades estatales son más diversos entre sí e incluyen desde experiencias de gestión de información para la toma de decisiones al interior de organizaciones públicas hasta experiencias y conceptualizaciones sobre innovación pública, pasando por experiencias y reflexiones sobre la modernización y mejora del Estado.

En la categoría otros se incluyen trabajos que presentan y analizan áreas de gobierno en un 16,3%, trabajos que se ubican en el ámbito legislativo y judicial en un 12,9%<sup>4</sup> y trabajos que refieren a la gestión universitaria en un 11,8%. Otras subcategorías son: formación en administración pública, política internacional, género y diversidad, niñez y/o juventud y política electoral. Ninguna de las subcategorías creadas dentro de la categoría otros tienen un valor mayor a la categoría menos mencionada, en este caso, teoría política y de la administración pública.

En el gráfico N° 2 puede verse la evolución de las distintas líneas de investigación a lo largo de los años en que se llevaron adelante los congresos analizados. El movimiento que mayor llama la atención es el de la línea reforma del Estado, la cual experimenta un pico en el año 2001, claramente vinculado al análisis de los procesos de reforma del estado que tienen lugar en Argentina en la década de los 90', y se encuentra en baja desde entonces. Ese año predominan, además, las líneas de empleo público, capacidades estatales y servicios públicos en ese orden. Estas líneas se mantienen más constantes que la anterior, aunque experimentan altas y bajas.

La preponderancia de la línea de análisis de políticas públicas que se visibiliza en el Gráfico N° 1 se sostiene a lo largo de los años, encontrándose como la línea principal desde el año 2005 hasta el 2018 con la excepción del año 2007.<sup>5</sup> En consonancia con lo dicho anteriormente, en los años 2001 y 2003 la línea reforma del Estado ocupa el primer lugar con un 30,6% y 17,9% respectivamente. Además de los mencionados, no se identifican a simple vista movimientos bruscos en las líneas de investigación que llamen puntualmente la atención.

Gráfico N° 2: Evolución de las distintas líneas de investigación en los congresos



Fuente: Elaboración propia.

Los tipos de instituciones que se detallan en el Gráfico N° 3 se contabilizan de un total de 1081 ponencias, significando un 67,1% del total de ponencias relevadas.<sup>6</sup> El

<sup>4</sup> Siempre y cuando ellas no se enmarquen en ninguna otra categoría definida.

<sup>5</sup> En el año 2007 la línea análisis de políticas públicas representa un 16,1% del total de ponencias, ubicándose en segundo lugar. La línea preponderante ese año es la de capacidades estatales en un 16,8%.

<sup>6</sup> El resto de las ponencias no esclarecen la institución de pertenencia de el/la autor/a o los/las autores/autoras.

tipo de institución más presente en los congresos de administración pública son los centros de formación e investigación en un 54,2%. Luego encontramos a los gobiernos nacional y provinciales en segundo y tercer lugar, en proporciones similares. El ámbito ejecutivo del Estado ya sea en su nivel nacional, provincial o local, es la institución de pertenencia del 32,5% del total de ponentes, denotando que la administración pública es un campo de estudio en el que participan en gran medida profesionales y funcionarios, además de docentes e investigadores.

Gráfico N° 3: Tipo de institución de los ponentes participantes



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la categoría centros de formación e investigación encontramos 66 distintas instituciones, entre ellas: universidades públicas y privadas, consejos de investigación, institutos superiores de formación, centros dependientes del poder ejecutivo dedicados a la investigación, entre otras. En la Tabla N° 2 se detallan todas las instituciones contempladas dentro de esta categoría que se ubican por encima del promedio. La Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) se encuentran más representadas que el resto de las instituciones.

Tabla N° 2: Centro de formación/ investigaciones presentes por encima del promedio

| Centros de formación/ investigación       | Cantidad | %     |
|-------------------------------------------|----------|-------|
| Universidad de Buenos Aires               | 96       | 16,4% |
| Universidad Nacional de Rosario           | 62       | 10,6% |
| Universidad Nacional de Cuyo              | 42       | 7,2%  |
| Universidad Nacional de Córdoba           | 32       | 5,5%  |
| Universidad Nacional del Comahue          | 30       | 5,1%  |
| Universidad Nacional de General Sarmiento | 28       | 4,8%  |
| Universidad Nacional de San Martín        | 27       | 4,6%  |
| CONICET                                   | 18       | 3,1%  |
| Universidad Nacional del Litoral          | 17       | 2,9%  |
| Universidad Nacional de San Juan          | 15       | 2,6%  |

|                                         |    |      |
|-----------------------------------------|----|------|
| Universidad Nacional de Tres de Febrero | 15 | 2,6% |
| Universidad Nacional de La Plata        | 14 | 2,4% |
| Universidad Nacional de Quilmes         | 14 | 2,4% |
| Universidad Nacional del Nordeste       | 14 | 2,4% |
| Universidad Católica de Córdoba         | 11 | 1,9% |
| Universidad Nacional de Villa María     | 11 | 1,9% |
| FLACSO                                  | 9  | 1,5% |

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla N° 3 detalla las líneas de investigación predominantes según el tipo de institución, destacándose que el análisis de políticas públicas se encuentra como línea principal en más de la mitad de los distintos tipos de institución. Tienen mayor relevancia al interior de los consejos asesores, centros de formación/ investigación y gobiernos locales, si se compara con el resto de las líneas desarrolladas al interior de esos tipos de instituciones.

Además, los gobiernos en sus distintos niveles y las organizaciones sin fines de lucro presentan gran cantidad de trabajos enmarcados en la línea de empleo público. Esto no llama la atención al conocer que dentro de la categoría organizaciones sin fines de lucro se incluye a las asociaciones gremiales. Por su parte, en los centros de formación/ investigación y en el ámbito legislativo y judicial se destaca la línea de control y participación, colocándose en primer lugar en estas últimas.

Tabla N° 3: Líneas de investigación predominantes según tipo de institución

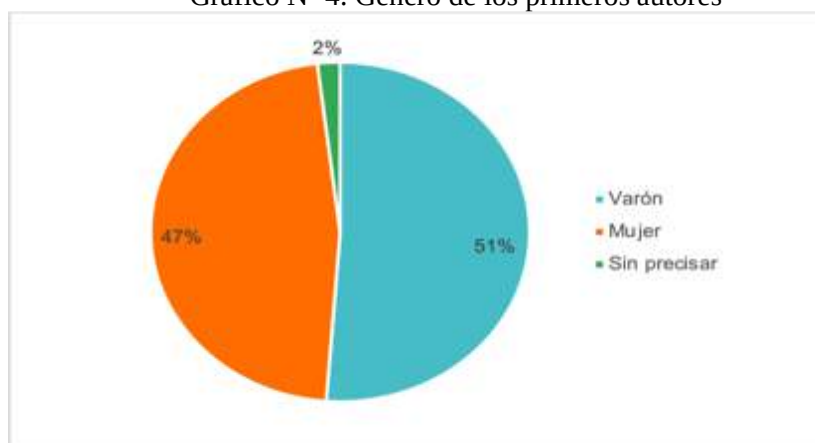
| <b>Tipo de institución</b>         | <b>Línea/s de investigación primaria/s</b>                                                          |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centro de formación/ investigación | Análisis de políticas públicas 23,3%<br>Control y participación 15,6%<br>Capacidades estatales 8,9% |
| Gobierno nacional                  | Análisis de políticas públicas 22,7%<br>Empleo público 18,7%<br>Capacidades estatales 14,7%         |
| Gobierno provincial                | Análisis de políticas públicas 25,9%<br>Empleo público 20,3%<br>TICs y digitalización 17,5%         |
| Consejos asesores                  | Análisis de políticas públicas 34,6%<br>Gestión multiactoral 21,2%                                  |
| Gobierno local                     | Análisis de políticas públicas 28,6%<br>Empleo público 20,0%<br>Control y participación 14,3%       |
| Ámbito legislativo                 | Control y participación 57,9%<br>Análisis de políticas públicas 15,8%                               |

|                                   |                                                                     |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Organizaciones sin fines de lucro | Empleo público 40,0%<br>Control y participación 20%                 |
| Asociación profesional            | Empleo público 45,5%<br>Capacidades estatales 27,3%                 |
| Ámbito judicial                   | Control y participación 62,5%                                       |
| Empresa                           | Análisis de políticas públicas 42,9%<br>TICs y digitalización 42,9% |

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, respecto al género de los autores de los trabajos analizados, la disposición se acerca a la paridad, con un leve predominio de varones sobre mujeres. El relevamiento toma como referencia a los primeros autores de cada trabajo, dando un número de 825 autores varones y 756 autoras mujeres. Por otra parte, 31 trabajos no han podido categorizarse, principalmente por falta de información.

Gráfico N° 4: Género de los primeros autores



Fuente: Elaboración propia.

## Reflexiones finales

Los resultados aquí expuestos denotan un crecimiento de los estudios en administración pública que se manifiesta en un aumento de ponencias y ponentes presentes en los congresos. En sintonía con lo identificado por Barros, Castellani y Gantus (2016), se destaca que el interés predominante que despiertan los estudios sobre políticas públicas se contrapone a un cada vez más escaso desarrollo de teoría de la administración pública.

El campo de la administración pública ha demostrado ser diverso y heterogéneo. Esto hace referencia tanto a las diferentes líneas de investigación que alberga como a la gran variedad de instituciones que se ven contenidas en este campo. Si bien los investigadores ocupan un rol preponderante, funcionarios, profesionales, empleados públicos y organizaciones no gubernamentales enriquecen la discusión a partir del análisis de experiencias concretas. La investigación y la intervención se encuentran constantemente, generando un ámbito propicio para el intercambio y la retroalimentación.

En la introducción de este trabajo se mencionó que los estudios sobre la administración pública han ido ganando espacio entre las discusiones principales que se dan en el gran campo de la ciencia política. Estos resultados preliminares forman parte

de un estudio mayor que se propondrá observar ese crecimiento, específicamente en el ámbito del Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

## **Bibliografía**

- Agoff, S. (2003). Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina. Trabajo presentado en el Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI, 18 al 20 de Septiembre de 2003, San Luis.
- Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). (Sin fecha). Institucional. Recuperado de: <https://aaeap.org.ar/institucional/>
- Barros, S.; Castellani, A. y Gantus, D. (coords.) (2016). *Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO, CODESOC y PISAC. ISBN 978-987-722-223-4
- Bulcourn, P.; Dufour, G. y Cardozo, N. (2013). Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica. *Revista Perspectivas sobre el Estado, las Políticas Públicas y la Gestión*, 1(1), pp. 137-153.
- Cardozo, N. y Bulcourn, P. (2016). El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Revista Estudios Políticos*, 49, pp. 216-238. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a12

## **Fuentes consultadas**

- Página web de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), sección Congresos. Recuperado de: <https://aaeap.org.ar/congresos/>. Consultado durante los meses de agosto y septiembre de 2020.
- Archivos de ponencias del V y VI Congreso Argentino de Administración Pública, facilitados por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Consultados durante los meses de agosto y septiembre de 2020.
- Programa del Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (2018). Consultado durante los meses de agosto y septiembre de 2020.

# **Experiencia histórica de Internacionalización (americana – europea), entre Villa Regina - Argentina y Cesena – Italia y perspectivas de futuro**

Federico Nahuel Vasches Vázquez  
Rodolfo Fernando Veronesi

## **Introducción**

La Ciudad de Villa Regina, encuentra su fecha de fundación el 7 de noviembre de 1924, a partir de la gestión realizada por el Ingeniero Felipe Bonoli para adquirir 5.000 hectáreas de tierra en nombre de la Compañía Italo Argentina de Colonización (CIAC), las que serían destinadas al desarrollo de la ciudad.

Al año siguiente, quien fuera en ese momento Presidente de la Nación, Marcelo Torcuato de Alvear, firmó el decreto de aprobación de los estatutos de la colonia, avalando y compartiendo este proyecto. En honor a su esposa, Regina Paccini de Alvear, el lugar se denominó Colonia Regina de Alvear, posteriormente Villa Regina.

Ese mismo año iniciaron a llegar colonos de Italia, dedicándose, desde un comienzo, a la actividad forrajera, a la plantación de vid y frutales. Hoy la producción y comercialización de manzanas y peras se ha convertido en el principal recurso económico de la ciudad, con un marcado perfil exportador. En Villa Regina, conocida también como “la perla del valle” y en su zona de influencia se produce más del 20% de las manzanas y más del 28 % de las peras de la región patagónica. En la ciudad se ofrecen visitas turísticas a circuitos productivos, en los cuales es posible participar de las labores culturales y degustar las frutas frescas o elaboradas en dulces, tartas y vinos, como así también, visitar galpones de empaque, fábricas de jugos, sidra y bodegas.

Es de mencionar que Villa Regina, ostenta infraestructura consolidada en su parque industrial, el más importante de la provincia en materia de producción agroindustrial.

## **Marco Conceptual**

Hemos sido y somos aún testigos de las enormes transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales a las que nos ha llevado el fenómeno de la globalización. Generó una creciente interdependencia entre los distintos países del mundo, aparecieron en la escena internacional un gran número de diferentes y nuevos actores, entre ellos empresas, trabajadores, organizaciones no gubernamentales, estudiantes y gobiernos municipales.

Si bien se nos dice que la economía y la sociedad tienden a tomar rasgos globales, no es menos cierto que cada región en particular presenta características propias que deben ser tenidas en cuenta y valoradas a la hora de generar soluciones a las

problemáticas que se presenten. Por ello la irrupción de los gobiernos locales en el concierto internacional, abona al debate de qué se puede hacer desde ellos, pero requiere también la elaboración de planteos y propuestas de índole regional que contengan las particularidades de lo local.

De alguna manera la estrecha relación entre los “Jefes Comunales” y sus representados, como así también la multiplicidad de temas (cada vez mayor) de las agendas locales, pone en un pie de ventaja institucional a los Gobiernos Locales (GL), ya que disponen de experiencia y desarrollan (bajo el formato de prueba y error), un “saber hacer” depurado.

Tanto los municipios más grandes, desde el punto de vista presupuestario o poblacional, como los más pequeños, se encuentran en una posición privilegiada para involucrarse e integrarse en el ámbito internacional, en tiempos de globalización

Desde el Fondo Cantabria Coopera (2006), incluso se afirma que “ningún municipio es demasiado pequeño para proyectarse al exterior y trabajar en, desde y hacia el ámbito internacional”.

Podemos aseverar que si bien paulatina, la explicación de la incorporación del gobierno local a la escena internacional, encuentra básicamente cuatro factores fundamentales: la respuesta a las dinámicas de globalización y transnacionalización, los procesos de descentralización político-administrativa, las dinámicas políticas internas en los territorios y localidades en los que se basan dichos gobiernos locales y regionales, así como en el desarrollo del regionalismo y de los procesos de integración regional.

Las dinámicas de globalización y transnacionalización, está referida a la iniciativa de abrir nuevas vías de actuación exterior, tanto de forma individual como así también a partir de la incorporación a redes junto a otros actores de similares características.

Los procesos de descentralización político - administrativa que se han producido en favor de los Municipios abonan este tipo de fenómenos.

La acción internacional de los gobiernos locales, ha recibido el impulso de las dinámicas políticas internas en los territorios y localidades, propios y necesarios de los gobiernos locales y regionales. La ola de impulso al regionalismo en clave de integración regional, implica a este nivel de gobierno nuevas responsabilidades asociativas en los territorios.

Es de reconocer que nos vemos espectadores de la proyección de lo local en lo global. La internacionalización de la dimensión local es un hecho y se propone avanzar y crecer sostenidamente. Esta situación impacta de lleno sobre la figura y la autoridad disponible de la investidura local a nivel mundial, dándole un reconocimiento (quizá impensado hace años). De todos modos, en el caso de Argentina con sus más-menos 2000 municipios, solo el 20 % posee una estructura, recursos humanos, oficina institucional o alguna otra herramienta municipal que permita planificar y concretar acciones de relaciones internacionales (Oddone 2020)

Ahora bien, la oportunidad de insertarse de los gobiernos locales en el contexto internacional les demanda esfuerzos individuales y comenzar a desandar el requisito de elaborar nuevas respuestas conjuntas, productos de sus experiencias similares y compromisos equiparables. Es esperable que los gobiernos locales no entiendan de latitudes en cuanto a sus relaciones con sus ciudadanos y deberes de representación política, y que allí radique su gran fortaleza y posibilidad de extender experiencias y agregar valor a sus ciudades coparticipantes, en esta empresa mancomunada.

Hay autores que reconocen el origen de la internacionalización de los gobiernos locales, como respuesta a los nuevos contextos, nuevas preocupaciones y actitudes a la hora de afrontar localmente, problemáticas de origen y consecuencias de índole global.



Se refieren a cuestiones como la solidaridad internacional, la construcción y consolidación de relaciones internacionales, el impulso originado en la internacionalización de las empresas, el aumento de la valorización del territorio y su patrimonio u otras cuestiones de índole política, las que sostienen que ocupan un espacio creciente en las preocupaciones de gestión cotidiana de los gobiernos locales.

Reconocen distintos tipos de esfuerzos que realizan los GL en el compromiso de la internacionalización del espacio local, cuyo centro se da en los ámbitos político, económico, social y cultural.

En lo que respecta al terreno económico, se busca dinamizar al empresariado local, vinculando y potenciando las relaciones productivas de éstos para con el exterior. Se busca atraer inversiones extranjeras directas o bien aprovechar la ocasión para dar publicidad a la localidad como destino turístico.

En el ámbito social, trabajan con miras en lo internacional haciendo frente a las oportunidades y desafíos que se originan a partir de los flujos migratorios y colaborando económicamente con el desarrollo social de países o regiones menos favorecidas.

Lo que refiere al terreno cultural, buscan propender la protección y la difusión de la identidad propia, de la idiosincrasia local, así como velar por la convivencia pacífica y el aprovechamiento de los beneficios ofrecidos por la diversidad de culturas establecidas en su territorio.

Desde la perspectiva política, estos gobiernos aprovechan su representación electoral y proximidad con los ciudadanos, para poder tomar y ejecutar decisiones políticas de incidencia, pudiendo entonces, manifestar su apoyo o desacuerdo con situaciones que se producen en el entorno internacional.

## **Competencias y Oportunidades**

Los gobiernos locales disponen de amplias competencias, heredadas o bien recibidas por transferencia, mediante las cuales deben y acaban desarrollando y gestionando corrientemente a partir de sus aparatos institucionales públicos o estructuras de gobierno. Sucede también que por la proximidad para con sus ciudadanos, se han visto en nuevos compromisos a los que pueden hacer frente y con otros que tratan de aminorar el impacto negativo y/o dar alguna respuesta al origen del reclamo; siempre debiendo ser considerados ya que, se quiera o no, tuercen el rumbo de lo planificado originalmente.

Es en este sentido, que es valioso el cúmulo de conocimiento municipal, para el concierto internacional, debido a que, en casi la totalidad de los países del mundo, un Jefe Comunal, podrá compartir con un par de otro país, preocupaciones, visiones y sus experiencias de gestión de lo local.

Siguiendo a Costamagna y Foglia (2011), sobre la Cooperación Internacional Descentralizada proponen que se basa en la “transferencia de recursos económicos, humanos, materiales o conocimiento entre dos o más actores internacionales”.

Para lo cual identifican dos tipos de modalidades de vinculación. Por un lado, la Cooperación Internacional Centralizada, que se da entre Estados Nacionales (Bilateral) y entre Estados Nacionales y organismos internacionales (Multilateral). Y por otro la Cooperación Internacional Descentralizada (CID), que se observa entre gobiernos locales, gobiernos locales y agencias u organismos internacionales y con Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Los autores continúan aseverando que la CID ha de ser entonces el “conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades

locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo”.

Mencionan también diferentes formas, prácticas y acciones de Cooperación, entre los que detallan los hermanamientos clásicos (entre dos ciudades), e incluso la participación en programas internacionales de cooperación técnica o apoyo financiero externo.

## **Hermanamiento**

Es de las modalidades de cooperación descentralizada más antiguas. Se puede rastrear su origen en la Europa pos Segunda Guerra Mundial como una forma de cooperación entre los Municipios de Francia y Alemania. En los años 80 fueron un importante vínculo de comunicación entre el Este y el Oeste Europeo en plena Guerra Fría y luego se fue extendiendo a todo el mundo como una práctica caracterizada por su alto valor simbólico según Zapata Garasché (2007).

Existen críticas contra este tipo de cooperación descentralizada, habiendo quienes la consideran como una forma “obsoleta”, ya que, en muchas ocasiones, los hermanamientos se ven inactivos y con una clara falta de proyectos concretos.

Hay países que prefieren utilizar el término “hermanamiento-cooperación” para diferenciar esa modalidad del hermanamiento corriente, el que se basa en aspectos más culturales y de amistad entre los pueblos más que en proyectos específicos.

Las formas de materializarse los hermanamientos, pueden referirse a declaraciones de intenciones, a partidas presupuestarias específicas (esporádicas o estables) o bien, en el establecimiento de vínculos entre centros educativos, universidades y asociaciones.

Es entonces, una modalidad de cooperación territorial, que tiene el potencial de abarcar no sólo a las instituciones, sino también a buena parte del tejido asociativo.

Una de las acciones más representativas en esta dirección, son las visitas protocolares que se realizan a través de viajes que realizan los Intendentes o Jefes Comunes de las ciudades, que tienen hermanamientos. A través de estos contactos se busca fomentar las relaciones entre ambos y acaso comenzar a diseñar futuras acciones conjuntas, en las distintas esferas que el hermanamiento les posibilite: económica, política, cultural o social.

Delgado (2018), nos ilustra que “estos acuerdos se corresponden con una estrategia de vinculación internacional en la que participan dos municipios de distinta nacionalidad que encuentran entre sí similitudes en algún aspecto o área en particular, como por ejemplo en el comercio, la cultura, la economía, la educación, el turismo, los recursos humanos, o el medio ambiente, entre otras..”. sobre la base de estos acuerdos de origen, en la actualidad, representan compromisos de acción conjunta, mediante los cuales se pretende alcanzar y obtener beneficios en común.

## **Historia de Villa Regina, de la emigración organizada al hermanamiento con Cesena**

En la actualidad, Villa Regina (1924), ubicada en el Alto Valle de la Provincia de Río Negro, Patagonia Argentina, es una región reconocida mundialmente por la producción y exportación de frutas de pepita (peras y manzanas) y por su origen italiano, fue la primera colonización italiana artificial. Si se miran los datos del Consulado de Italia en Bahía Blanca, la circunscripción consular cubre un amplio territorio que finaliza en Tierra del Fuego, Villa Regina es la ciudad con mayor cantidad de ciudadanos italianos

de la Patagonia (aproximadamente 7.000 personas). Registrados en el AIRE, es el anagrafe de los italianos residentes en el exterior (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero), en él están todos los datos de los ciudadanos italianos que tienen residencia fuera del país o que nacieron fuera de Italia. Es necesario destacar que gran cantidad de habitantes de la ciudad tienen origen italiano, pero no poseen ciudadanía.

Por supuesto que este hecho se conjuga con la gran inmigración europea de fines del siglo XIX y principios del siglo XX que ingresó a Argentina. En el caso de Buenos Aires el crecimiento de la población a partir de la inmigración es exponencial, sólo comparable en el mundo con el crecimiento de Nueva York. Así lo señala Ema Cibotti (2009), "Ambas son puertos de inmigrantes, centros de comercio y capitales culturales, pero en el caso argentino además de concentrar el poder político y administrativo, Buenos Aires ofrece otro fenómeno singular. Es la única capital del mundo que cruza el umbral del siglo XX, con una mayoría de población extranjera, tiene más habitantes que ciudadanos, es la cabecera de una nación sin nacionales, como le gusta decir con dramatismo a los miembros de la élite dirigente". Otra diferencia importante respecto de Nueva York que señala Cibotti es que Buenos Aires crece sin guetos, la cultura asociativa no nutre la exclusión sino la asimilación; la mezcla es aquí la nota de una nueva identidad cultural. Los extranjeros dominan en número abrumador. En el caso de los italianos el impacto se mide primero en cantidades, de hecho, la proporción de italianos sobre el total de los habitantes de la ciudad capital es del 27% en 1895, porcentaje que sube al 52% en relación a la población extranjera. Hoy Argentina es la nación con mayor cantidad de ciudadanías italianas registradas en el AIRE (aproximadamente 1.006.000 personas).

Volviendo a Villa Regina, hay concretas razones para que sea la ciudad con mayor cantidad de ciudadanos italianos de la Patagonia.

La fundación fue producto de una emigración/inmigración decidida, organizada y financiada con capital público y privado italiano-argentino (consorcio de bancos, compañías navieras, comerciantes e industriales de la comunidad italiana en Argentina) y del Estado argentino. La Compañía Italo Argentina de Colonización (CIAC) desarrolló el proyecto. Construyó la zona urbana y rural, emparejó, dividió en pequeñas parcelas, niveló y aró el terreno (5.000 ha). Construyó las casas y el sistema de riego para que el colono pudiera cultivar de inmediato, dándole años de gracias para pagar la tierra. Fue así como en 3 años, se instalaron 450 familias italianas de diferentes regiones de Italia.

Respecto de la procedencia de las regiones de Italia, la inmigración italiana en Villa Regina, procedente del noroeste y centro-norte, según indican los mayores porcentajes entre 1925 y 1927, en oposición a las estadísticas generales sobre inmigración en Argentina. La acción desarrollada por algunas personas para difundir y promocionar la creación de la Colonia rindió sus frutos. Fue baja la inmigración procedente del sur italiano que, en cambio, se perfilaba con un alto porcentaje en términos generales para el país. Ello ha quedado muy vívido en la memoria del inmigrante y sus descendientes. En las historias de vida es recurrente la referencia a la mayoría "tedesche" (originario del imperio Austro Húngaro y a la minoría, casi insignificante de colonos procedentes del Sur de Italia. Friuli, Venezia-Giulia, Marche y en particular Trento gozaron de los más altos porcentajes en los primeros años.

Tanto en la memoria oral como en los estudios sobre Villa Regina se destaca que no hubo enfrentamientos basados en los diferentes orígenes regionales de los colonos. Aparentemente el emigrante que pobló la Colonia Regina tendió a una identificación con la "italianidad", y no hacia el regionalismo, menos aún al campanilismo. Un dato importante en tal sentido lo constituye el hecho de que los entes intermedios creados en

la Colonia durante la primera década de existencia no fueron de carácter regional, pasarán décadas hasta que las mismas comiencen a organizarse. En el proyecto de Extensión de la Universidad Nacional de Río Negro denominada Cátedra libre: Villa Regina, Italia en Patagonia (2016) que más adelante desarrollaremos en su totalidad, existe una unidad dedicada a los períodos de desarrollo de las asociaciones regionales italianas en la ciudad.

Villa Regina tuvo en poco tiempo un gran crecimiento poblacional, el surgimiento inmediato de sus instituciones sociales-culturales y de la estructura económica-comercial, basada en la visión del trabajo conjunto y la asociatividad cooperativa desde sus inicios, impulsado y organizado por la Compañía Italo-Argentina de Colonización (CIAC)

En los primeros años de vida, como no existía una organización social conformada que delineara pautas, la familia italiana seguía aferrada a sus principios y costumbres. Esto llevó a que un grupo de personas decidiera organizar en este incipiente asentamiento una “Sociedad que nucleara a todos los italianos”. El espíritu de la misma sería atender tres aspectos: mutual, social y cultural. Se llamó F.A.I., Forza, Amore e Intelletto, era el 5 de diciembre de 1926. Las reuniones institucionales y sociales se llevaban a cabo en un galpón que poseía la CIAC y que se cedía para tal fin. Ya desde el principio sus actividades fueron: el cinematógrafo, las bochas y el fútbol. Era costumbre de los parroquianos reunirse después del trabajo para pasar un momento de solaz junto a los amigos, allí se conversaba, se jugaba a las cartas o a las bochas. Por eso el lugar se llamó “Dopolavoro” a partir de 1930, significando que se reunían después del trabajo.

En agosto de 1939 los socios decidieron llamar a la Institución “Círculo Italiano”, desde entonces se comenzó a tramitar la Personería Jurídica, obtenida recién en 1949, o sea diez años más tarde. En 1947 se conformó una Comisión Financiadora para hacer frente al ambicioso proyecto de construcción del teatro, inaugurado en el año 1952. El teatro Círculo Italiano de Villa Regina, fue pensado y construido a semejanza de la Scala de Milán, es el único teatro de la Patagonia con capacidad para 1.200 espectadores. La sala pertenece a la tipología del llamado “teatro a la italiana” que se caracteriza por poseer una sala en forma de herradura, donde el público se sitúa en tres niveles, pero siempre en relación frontal al espectáculo que se presenta en el escenario. El Teatro es un patrimonio arquitectónico, histórico, cultural y artístico de la ciudad y la provincia, fue declarado Monumento Histórico por el Municipio local, por Ordenanza 51/02.

Algunos datos más que ilustran el rápido desarrollo territorial, a pocos años de la fundación de la ciudad, en el año 1928 se crea el Club Atlético Regina (social y deportivo). En 1929 se crea La Reginense cooperativa vitivinícola, frutícola y hortícola Colonia Regina Limitada, comercializando posteriormente la sidra La Reginense, llegando a los mercados más importantes del país. Abre su actividad la bodega Vecchi, seguido por un proceso de desarrollo de gran cantidad de bodegas en la localidad; se producen las primeras huelgas generales de los colonos-productores contra la Compañía Italo-Argentina de Colonización, por los pagos de las tierras, acompañados y asesorados por la Federación Agraria Argentina, que abrirá su filial en Villa Regina (Zanini, 2006). En 1932 se inauguró la industria tomatera, con la fábrica Torrigiani y Bagliani S.A., produciendo la conserva Scala y siendo la primera a nivel nacional en este rubro; inició sus actividades la Agencia Consular Honoraria de Italia, dependiente del Consulado General de Italia en Bahía Blanca. En 1948 nació el primer frigorífico para la conservación de frutas.

A partir de la década de 1930, la actividad frutícola alcanzó un grado de desarrollo que permitió a los distintos sujetos sociales involucrados en la misma -desde el

productor al comercializador- obtener importantes ganancias. La constante demanda externa y los buenos precios para las frutas exportadas, a lo que se sumaba un modelo de funcionamiento de la actividad claramente marcado por una racionalidad capitalista que propiciaba la necesaria existencia y complementariedad de productores familiares independientes y de ciertas empresas de capital concentrado, hicieron posible que todos los agentes económicos pudieran obtener ganancias. Entre los años '40 y '60 existió un gran desarrollo del sistema cooperativo, especialmente en el sector de la comercialización de frutas.

Hay un hecho destacado en el año 1964, en Villa Regina se realizó la Feria Nacional del Comahue, con el objetivo de dar a conocer el potencial económico de la región, por iniciativa de la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Villa Regina. La primera edición de la feria se llevó a cabo cuando Regina cumplía 40 años de vida, el Comité Organizador se entrevistó con el entonces Presidente Arturo Umberto Illia y contó con el apoyo del Gobernador de Río Negro Carlos Cristian Nielsen, del Gobernador de Buenos Aires, Anselmo Marini y el Gobernador del Neuquén, Felipe Sapag. La feria duró 31 días, fue la más importante de la Patagonia en su rubro. Con el correr del tiempo se realizaron las 2° (2004) , 3° (2006) y 4° (2008) ediciones de la Feria Nacional del Comahue, organizadas por la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Villa Regina.

Recordemos entonces que la relación de Villa Regina con Italia está estrictamente ligada desde su nacimiento, pero hay una variable muy fuerte de conexión bilateral que es lo económico - productivo. Gran parte de la exportación de frutas del territorio ha tenido siempre como mercado destino Italia, aprovechando además el factor de contraestación para que los productos regionales llegaran a los mercados europeos. En este sentido, siempre han existido estrechas relaciones comerciales con actores de ambos países, con la presencia de compradores italianos en la ciudad de Villa Regina y la presencia de actores reginenses en Italia, muchas veces producto de relaciones de parentesco, o "paesanos" dedicados a la comercialización de frutas.

Hay un elemento fundamental en el vínculo bilateral desarrollada, la feria frutihortícola Macfrut como punto de encuentro y planificación de acciones privadas y públicas. La feria nace en 1984 y deviene una de las más importantes manifestaciones de ferias del sector en el continente europeo convirtiendo a Cesena, la ciudad que alberga la muestra, en la capital frutihortícola del continente, brindando a los visitantes la oportunidad de ampliar el conocimiento del sector frutihortícola, sobre todo del mercado europeo y del Mediterráneo.

Es allí donde el año 1987 se inicia el acuerdo de colaboración (Ordenanza 22/88) con la ciudad de Cesena-Italia, cuando un grupo de productores-exportadores frutícolas reginenses, asistieron a la feria frutihortícola Macfrut (Cesena) y entablaron relaciones comerciales con importadores italianos (del movimiento cooperativo). Entendiendo similitudes productivas de Cesena y Villa Regina, interesaron a las autoridades provinciales de Río Negro y a las locales para avanzar en una colaboración institucional que se plasmó en la firma del Hermanamiento con Cesena, fue el primer vínculo de Internacionalización de Villa Regina, constituyéndose en uno de los primeros municipios hermanados de la Provincia.

### **Alcances del acuerdo de colaboración**

El 8 de marzo de 1988 la Municipalidad de Cesena (ciudad ubicada en la Región Emilia Romana, en Italia) y la Municipalidad de Villa Regina compartiendo el espíritu de la Conferencia de Helsinki de 1955; del protocolo para la Cooperación y el Desarrollo,

firmado por los respectivos gobiernos, por los vínculos que ligan a la numerosa Colectividad Italiana a la Madre Patria y en voluntad de afirmar la amistad y comprensión entre los pueblos, llevados por el interés común para que el bien supremo de la paz sea asegurado al mundo entero, celebran entre ellos un pacto de amistad, bajo la forma de un hermanamiento que se concretará de la siguiente manera:

I. La Municipalidad de Cesena y la Municipalidad de Villa Regina se garantizan recíprocamente el intercambio más amplio de sus respectivas experiencias, por medio de notas y de publicaciones, en referencia a los sectores más variados de las actividades productivas y de los servicios públicos, de urbanización, edilicia, defensa del medio ambiente, sanidad, cultura, turismo y deporte. Garantizando la divulgación de los acontecimientos significativos de las dos ciudades hermanadas.

II. Para que el pacto de amistad sea realmente efectivo y de recíproco enriquecimiento, las dos ciudades hermanadas promoverán los intercambios de administradores públicos y operadores económicos, de acuerdo y en colaboración con entes que operan en el sector del desarrollo del territorio en todos sus aspectos, delegaciones deportivas y culturales, delegaciones de ciudadanos, con el fin de establecer relaciones concretas que abarquen en su conjunto la comunidad de Villa Regina y de Cesena, en general, la realidad socio-económica de las respectivas jurisdicciones, acerca de proyectos y encuentros de real y efectiva productividad económica, social y cultural.

III. El pacto de hermandad tiene duración ilimitada; no obstante, puede ser revocada por cualquiera de las dos comunidades. También los acuerdos pueden ser modificados, sectorializados y analizados en cualquier momento, con acuerdo de ambas ciudades.

Las iniciativas de este acuerdo estarían a cargo de las respectivas Municipalidades, sobre la base de reciprocidad y siempre con el consenso de los Concejos Deliberantes Municipales.

## **Feria Macfrut**

Nace en 1984, es una de las ferias más importantes en Europa para el sector de frutas y verduras (la producción, transformación, conservación, marketing y servicios). Los empresarios que asisten tienen nuevas oportunidades de negocios, pueden participar de encuentros, convenios y workshops de su específico interés. Macfrut es una feria comercial vertical que representa toda la cadena de suministro. Está dividida en 11 sectores: Semillas; Planta de Noticias; Jardines y Tecnologías de Fabricación; Producción, Comercio y Distribución; Equipos y Tecnologías; Materiales y Envases; Productos cortados; frutas secas; logística y servicios. Además de áreas para reuniones y conferencias especializadas. Desde la organización aseguran que la actividad no sólo ofrece a los visitantes un momento de los negocios, sino también de conocimiento y estudio. En el año 2015 la feria Macfrut protagonizó un cambio exponencial en su estructura, se trasladó al predio internacional fierístico de Rímini y desarrolló una estrategia internacional de promoción de la feria Macfrut.

Durante todos estos años, desde 1987, gran cantidad de autoridades, profesionales, empresarios, docentes, productores, turistas, etc.; han participado en la feria Macfrut. Alimentando la relación bilateral y generando infinidad de acciones y actividades en forma conjunta, con un importante impacto territorial en ambas regiones, desde la promoción turística a la transferencia tecnológica, desde los encuentros culturales a las propuestas gastronómicas, para mencionar solo algunos temas de diálogo territorial.

En el año 2016, la dirigencia de la empresa que conduce la feria Macfrut llegó a Argentina a promocionar la propuesta. Visitaron Buenos Aires, Mendoza, Neuquén y Villa Regina.

En Villa Regina (2016) la delegación fue encabezada por el presidente de Cesena Fiera Spa, institución que organiza el evento, Renzo Piracini; la directora general de Relaciones Internacionales de la Feria, Valentina Piracini; Valentina Gorrieri, de la Cámara de Comercio Italiana de Buenos Aires y Martín Vesprini, Delegado de la Cámara de Comercio Italiana y del Instituto Italiano para el Comercio Exterior en la Región Patagonia, y recibida por del Intendente de Villa Regina, Daniel Fioretti; el secretario de Fruticultura de la Provincia de Río Negro, Alberto Diomedi y demás autoridades provinciales, municipales y empresarios de la región.

Durante este año 2020 la feria Macfrut se desarrolló en forma virtual con una gran concurrencia de expositores.

## **Resultados del Hermanamiento**

Luego de haber revisado la información disponible, es de reconocer el esfuerzo institucional bilateral que se ha visto cristalizado en iniciativas concretas y promesas de profundización de una agenda de trabajo y desarrollo común entre las ciudades.

Los momentos de mayor desarrollo en la vida del hermanamiento institucional entre Villa Regina y Cesena, durante los 30 años, se han relacionado con las motivaciones manifestadas por los intendentes de turno, a cargo del poder ejecutivo municipal de Villa Regina y también la coyuntura económica nacional. Se pueden identificar diferentes períodos, con mayor intensidad en las relaciones bilaterales.

Es importante destacar también el gran aporte que ha realizado en determinados períodos el Instituto de Comercio Exterior Italiano (ICE), con sede en Buenos Aires, subsidiando los pasajes aéreos internacionales y estadías durante el período de duración de la feria Macfrut, (4/5 días) destinado a empresarios regionales que tuvieran relación comercial con Italia y calificaran dentro de los requisitos solicitados por el ICE. Esta operatoria se realizó durante varios años, incluso en los años 2018/2019 empresarios reginenses (2/3) han viajado a la Feria Macfrut en estas condiciones, generalmente representantes de empresas que venden maquinarias italianas en la región, aunque en los últimos años hubo una reducción muy importante de la cantidad de personas que fueron subsidiadas por el ICE. En esta operatoria, Villa Regina siempre ha tenido un papel importante en la selección de empresarios, considerando el hermanamiento institucional con Cesena como un elemento fundamental, por el Instituto de Comercio Exterior Italiano. Esos viajes a la feria Macfrut, generalmente se transformaban, y así siguen siendo, en delegaciones oficiales a Cesena, formadas por autoridades (provinciales/municipales), empresarios, profesionales, docentes, estudiantes, etc, incluso muchas personas que después de la feria aprovecharon y aprovechan para ir a visitar los lugares de origen de sus padres y/o abuelos en Italia, conocer a familiares, transformándose el viaje en una visita profesional y turística.

Es decir, el hermanamiento siempre como paraguas institucional de relaciones empresariales, sociales, culturales, etc. En cada año, cuanto más compromiso institucional del intendente de turno demostrado, cuanto más favorables han sido las condiciones económicas nacionales y a mayor conveniencia respecto del tipo de cambio extranjero, mayor cantidad de personas se sumaron a la delegación de Macfrut. En ese contexto, siempre ha existido una recepción oficial por parte de las autoridades de la ciudad de Cesena, con reuniones municipales y provinciales tendientes a la planificación de actividades. La delegación es liderada por los actores públicos/privados

reginenses, pero se suman funcionarios provinciales, especialmente del Ministerio de Producción de la provincia de Río Negro, además de empresarios y profesionales de la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. A lo largo del proceso de hermanamiento, el organismo público CREAM (Comercio regional y exterior de la agroindustria rionegrina), siempre ha acompañado las actividades de la delegación argentina en la feria Macfrut.

A continuación, mencionaremos algunas de las acciones que ocurrieron, las cuales evidencian el arduo camino recorrido por los pueblos.

Los primeros años del hermanamiento, estuvieron signados por las relaciones desarrolladas en las instancias protocolares de visitas mutuas. No hubo un desarrollo de acciones comunes y/o estrategias de cooperación conjuntas, pero fue el inicio de un camino que se iría transitando de acuerdo con los diferentes períodos que analizaremos.

Durante los dos períodos de gobierno del intendente Arq. Daniel Miocevic (1995/1999 – 1999/2003), se manifestó un gran impulso en la relación bilateral y en la concreción de acciones y proyectos. Hubo varias delegaciones de Villa Regina a Cesena (presencia en la feria frutihortícola Macfrut) y delegaciones italianas llegaron al territorio rionegrino.

- Stand permanente en Macfrut: Considerando el hermanamiento institucional, la gerencia de Agri Cesena Spa, organizadora de Macfrut, destinó un stand permanente para la Municipalidad de Villa Regina dentro del predio, para promocionar todo el potencial del territorio.

- Transferencia de innovación institucional: en Cesena existía un Parque científico y tecnológico llamado Centuria, una agencia generadora de proyectos territoriales y búsqueda de financiamiento, donde el municipio tiene participación societaria, un modelo interesante de asociación público-privada para fines de los años '90. Con el asesoramiento de los recursos humanos italianos, en Villa Regina se armó la Fundación Génesis, una agencia de desarrollo local pública-privada, que involucró a intendentes de otras localidades vecinas de Villa Regina, apelando al concepto de desarrollo de la microrregión Alto Valle Este. En el año 2009 la Legislatura de la provincia de Río Negro sancionó la ley N° 4437, donde dividió el territorio en microrregiones.

En el año 1998 el gobierno de la provincia de Río Negro le encarga a Centuria la realización de un proyecto de diversificación productiva. El especialista Alessandro Zampagna estuvo a cargo del trabajo y se instaló en las oficinas del CREAM Villa Regina (Comercio Exterior y Regional de la Agroindustria Rionegrina). Años más tarde nuevamente el Ministerio de Producción de la provincia de Río Negro le encargó a Zampagna la realización de un estudio destinado al sector vitivinícola provincial. Fueron años de mucha presencia institucional y viajes a Italia, muchas personas visitaron la feria Macfrut, eran tiempos de la convertibilidad 1 peso 1 dólar, ello aceleró el proceso de las relaciones bilaterales.

Durante el período siguiente del intendente Cr. Carlos Peralta (2003-2007) también avanzó en las relaciones bilaterales, fueron años de maduración en el hermanamiento.

En la edición del año 2004 de Feria Internacional Macfrut, la Municipalidad de Villa Regina y la Cámara de Comercio Italiana - Delegación Río Negro (CCI Río Negro), sellan el trabajo que venían realizando con la participación internacional del Intendente Cr. Carlos Peralta, quien fuera recibido por su par de Italia, Arq. Giordano Conti. Asumieron allí, el compromiso de fortalecer el hermanamiento en un trabajo conjunto con la Cámara de Comercio Italiana - Delegación Río Negro, con sede en Villa Regina, destinando fondos permanentes para trabajar en proyectos bilaterales.



En noviembre 2004 el intendente de Cesena Giordano Conti visitó Villa Regina, con motivo de la 2° Feria Nacional del Comahue, junto a otros funcionarios y empresarios vinculados a la actividad agroexportadora. Luego de participar de un seminario técnico, dirigido a instituciones y empresarios ligados a la actividad agroalimentaria y la visita al Puerto de San Antonio Este, el hecho más destacado fue la presentación de un anteproyecto realizado en conjunto (CCI Río Negro y la Municipalidad de Villa Regina), donde se manifestó la necesidad de poner en marcha una “Campaña de Sensibilización sobre las Normas de Trazabilidad de Productos Frescos.” Es importante destacar que en aquel momento la Unión Europea inicia a trabajar en los protocolos de importación de productos frutícolas con normativas de trazabilidad, (artículo 18 del Reglamento 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo), cuestión de suma importancia para los exportadores regionales, considerando que gran parte de la oferta exportable de Río Negro y Neuquén tienen como destino el mercado europeo.

La iniciativa se concretó a partir de un curso de formación, en apoyo de los sectores productivos económicos del sector frutícola, a través de una red de intuiciones públicas y privadas, con el financiamiento de la Municipalidad de Villa Regina, de la CCI Río Negro y de la Municipalidad de Cesena en conjunto con Agri Cesena S.p.A (organizadora de la feria Macfrut). La Municipalidad de Villa Regina, quien contribuyó con la “Campaña de Sensibilización sobre las normas de Trazabilidad para productos frescos” recibió un premio en el Senado de la Nación, en reconocimiento a la buena gestión municipal en el año 2005.

Los años siguientes fueron de baja actividad en la relación institucional del hermanamiento, a pesar de ello el Instituto de Comercio Exterior Italiano (ICE), siguió subsidiando pasajes y estadías a productores, empresarios de la región, en el 2006 viajaron aproximadamente 10 personas dentro del “paquete ICE”, por supuesto que en estas condiciones siguió siendo importante la presencia en la feria Macfrut.

El período 2015-2020 vuelve a marcar una alta intensidad en las relaciones institucionales del hermanamiento, además de la predisposición del Intendente Dr Daniel Fioretti, aparecen otros actores liderando las relaciones bilaterales, se manifiesta la participación de las universidades, en especial la Universidad Nacional de Río Negro.

En el año 2015, profesores de la UNRN (Martin Vesprini, Alejandro Gresia, Rodolfo Veronesi) viajan a la feria Macfrut, retoman las relaciones con el Intendente de Cesena, se reúnen con profesores de la Universidad de Bologna (Bruno Marangoni, Moreno Toselli) planteando la posibilidad de desarrollar una especialización en agronegocios en Río Negro y Neuquén, en el ámbito de la UNRN.

En el 2016 la delegación institucional que se presenta en Macfrut estuvo encabezada por el intendente de Villa Regina Dr. Daniel Fioretti y el Director de Producción municipal, Ing.Agr. Atilio Caverzán, empresarios locales y profesores universitarios. La ciudad de Villa Regina, junto al Ministerio de Producción de la provincia y contando con el acompañamiento del delegado de la embajada de Argentina en Italia, ofrecen sus productos en el stand institucional.

Se realizan reuniones con el intendente de Cesena, autoridades del ICE, en el Parlamento Italiano, en la Embajada Argentina en Roma. Se avanzó en un primer borrador de la especialización en agronegocios, con la colaboración de profesores de la Universidad de Bologna (sede Cesena - Región de Emilia-Romana). Así fue como a fines de 2016, la dirigencia de la empresa que conduce la feria Macfrut llegó a Argentina a promocionar la propuesta, visitando Buenos Aires, Mendoza, Neuquén y Villa Regina.

En relación con la Universidad Nacional de Río Negro, se presentó el proyecto de Extensión denominado Cátedra libre: Villa Regina, Italia en Patagonia, dirigido por Martin Vesprini. El proyecto se propuso revalorizar y difundir la particular historia de la ciudad de Villa Regina a las nuevas generaciones, la cual se relaciona con los peculiares hechos y acontecimientos de su fundación. La Cátedra recorrió la historia de la ciudad unida a la inmigración italiana, la lengua y la cultura heredada, las instituciones y los organismos itálicos de representación, la región de proveniencia, la herencia enogastronómica y las relaciones económicas y comerciales, entre Italia, Argentina y Villa Regina.

En su inauguración estuvieron presentes autoridades provinciales, el Cónsul italiano en Bahía Blanca Antonio Petrarulo, y los parlamentarios italianos Ricardo Merlo y Mario Borghese, entre otros. Durante el año 2018 el proyecto, logró presentarse en 6 ciudades italianas, Roma (Instituto Italo-Latinoamericano), Rimini (feria Macfrut), Cesena (Universidad de Bologna), Ravenna (Federación de cooperativas), Trento (Museo de la imigración) y Palermo (Universidad de Palermo).

En el 2017 la delegación de Villa Regina se presentó en Macfrut, esta vez, encabezada por el Director de Producción municipal, Ing.Agr. Atilio Caverzán y con la presencia de empresarios locales, profesores universitarios y el acompañamiento del ICE y el delegado de la embajada Argentina en Roma. Se ofrecieron, sus productos en el stand institucional que tenían reservado para ello. Las reuniones con el intendente de Cesena, se celebraron en el marco especial por cumplirse los 30 años de hermanamiento institucional.

Por su parte en la ciudad de Villa Regina se realizaron los festejos de los 30 años del hermanamiento institucional, con actividades y eventos relacionados con la gastronomía (almuerzo “Fuegos, Música y Cocina Italo/Patagónica”), la música (Ensamble de Cuerdas del Conservatorio Superior de Música “Bruno Maderna” de la ciudad hermana de Cesena, la orquesta estuvo integrada por 16 jóvenes músicos) y la propuesta académica (seminario “Los nuevos desafíos de las relaciones económicas comerciales entre Italia y Argentina” a cargo del ICE y organizado por la Universidad Nacional de Río Negro).

En el 2018 además de la presentación en Italia del proyecto de Extensión denominado Cátedra libre: Villa Regina, Italia en Patagonia, como ya fuera comentado, se firmaron los convenios marco y específicos con las Universidad de Bologna, Universidad de Palermo y la Academia Nacional de Agricultura Italiana, para la carrera de especialización en agronegocios, a desarrollarse en la Universidad Nacional de Río Negro.

En el 2019, se amplía la oferta italiana de profesores para la carrera de especialización en agronegocios y se firma el convenio marco y específico entre la Fundación Edmund Mach (Universidad de Trento) y la Universidad Nacional de Río Negro.

La Municipalidad de Villa Regina ha manifestado el apoyo al desarrollo de la carrera de especialización, la UNRN dicta 5 carreras de grado en la localidad (Ingeniería en Alimentos, Ingeniería en Biotecnología, Tecnicatura en Enología, Licenciatura en Comercio Exterior y Licenciatura en Administración de Empresas).

En el marco del hermanamiento institucional, se realiza en Villa Regina la semana de la cocina italiana, con la presencia del profesor Bruno Marangoni (Universidad de Bologna/Región Emilia-Romaña) y el chef Renato Bolsieri (Escuela gastronómica Casa Artusi - Forlimpopoli-Región Emilia-Romaña). Allí se realizan visitas, seminarios y charlas relacionadas con la gastronomía y la cadena alimenticia italiana, con la participación de la Universidad Nacional del Comahue (en ese marco se firmó un acta

acuerdo con Casa Artusi, considerando la carrera Licenciatura en Gerenciamiento Gastronómico, que se dicta en Villa Regina).

En agosto de 2020 se inició la carrera de especialización en agronegocios (UNRN), en modalidad virtual, con la participación de profesores italianos.

En la historia del hermanamiento institucional entre Villa Regina y Cesena, es la primera vez que las relaciones bilaterales están lideradas por otros actores, fuera de los intendentes de turno, es un buen síntoma que permite la continuidad de las relaciones y la maduración de instancias de desarrollo territorial.

### **Internacionalización de Villa Regina**

El hermanamiento con la ciudad de Cesena ha sido y es un elemento de suma importancia, pero debe ser situado como un ejemplo de ello, ya que ha sabido (aún con sus vaivenes), sortear las restricciones de no haber contado hasta la fecha con un Proyecto de Internacionalización. Ya que sucede, en muchas ocasiones, que hermanamientos sin proyectos, se convierten con el paso del tiempo en un mero acuerdo de carácter simbólico y protocolar, limitando así su potencial dentro del ámbito de la cooperación internacional e incluso llegando a extinguirse por su inactividad.

Ahora bien, la noción de Internacionalización de una ciudad trasciende al mero hermanamiento entre ésta y otra en algún lugar del planeta, ya que se refiere a un proceso mucho más amplio e integral de relaciones, en el establecimiento de vínculos en una modalidad de cooperación internacional.

La Ordenanza 54/20 del Concejo Deliberante de la Ciudad, de Internacionalización de Villa Regina, fue concebida con esta impronta. En ella se declara, que se abre una nueva etapa para la localidad, “imponiéndose el gran desafío de convertir esta modalidad de cooperación en proyectos y programas concretos no sólo del y desde Municipio, sino de todas las instituciones del tejido asociativo como centros educativos, universidades, asociaciones civiles, organizaciones sociales, clubes, etc”.

Es de destacar que, como apoyo del trabajo propuesta a partir de la Ordenanza, se realizará un Programa de Trabajo Social (PTS) denominado “Relevamiento estadístico territorial”, a desarrollarse en el Concejo Deliberante de Villa Regina (COPLADE), destinado a estudiantes de la Licenciatura en Comercio Exterior y la Licenciatura en Administración de Empresas de la Sede Alto Valle – Valle Medio de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).

El mencionado Proyecto de Trabajo Social tiene como objetivo la realización de un relevamiento estadístico socioeconómico productivo de los actores que intervienen en el territorio y de las empresas e instituciones públicas y privadas que realizan actividades de relaciones internacionales, en la ciudad de Villa Regina. El equipo de trabajo estará integrado por 16 personas de la comunidad académica (docentes, estudiantes y no docentes).

Todo ello abona a la nueva concepción de que los países, las regiones y, en definitiva, el mundo, funcionan como un todo global. Reconociéndose que existen nuevos retos, oportunidades y amenazas, que tienen su impacto en los territorios locales, y para los que es necesario ofrecer una respuesta integrada a nivel mundial, y que entonces sería deseable el concierto de acuerdos locales para el desarrollo de estas políticas.

### **Conclusiones**

Nos encontramos en un momento que pareciera clave en el desarrollo y la necesidad de espacios de trabajo y acuerdos conjuntos amplios, y es allí donde la internacionalización

de los gobiernos locales expresa los cambios más profundos en las relaciones Institucionales. Hoy las relaciones y la cooperación internacionales no deben ser consideradas como una cuestión residual o como una moda o tendencia pasajera, muy por el contrario, los gobiernos locales son actores centrales y deben asumir activamente y hacer frente a este nuevo modelo de cooperación.

Villa Regina, se encuentra en una posición privilegiada para involucrarse en el ámbito internacional, por su historia internacional fundacional (naciendo del acuerdo entre Argentina e Italia), por su economía agroexportadora y los destinos de su oferta exportable, por las viejas y nuevas corrientes migratorias y por los crecientes intercambios juveniles, académicos, deportivos y culturales que provocan las instituciones Educativas e Intermedias de la ciudad (Asociaciones, Clubes, Universidades, Institutos, Centros, Grupos, entre otros).

Si bien se puede ser optimista sobre el destino de la Ordenanza 54/20 de Internacionalización de Villa Regina, y suponer que, a partir de ella, las puertas a la internacionalización amplia se abren y con ellas oportunidades; debemos también ser conscientes de los acuerdos y las amenazas locales, que se requerirán para su desarrollo.

Es que queda en el tintero la experiencia de ese modelo de asociación público-privada de fines de los años '90, que se cristalizó en la Fundación Génesis. Agencia de desarrollo local pública-privada, que aún habiendo involucrado a intendentes de otras localidades vecinas de Villa Regina y apelando al concepto de desarrollo de la microrregión Alto Valle Este, consiguió relativamente poco desarrollo e impacto regional.

Pareciera que la Ordenanza, permitiría abrir escenarios (para la internacionalización) más amplios en diversos sectores de la sociedad reginense, a la vez de dar el marco para generar un registro de las actividades internacionales que se dan en la ciudad y además de las que participan los Embajadores de Villa Regina.

Pero el asunto sería, sobre la base de los intereses de los jóvenes para con otras realidades (su comprensión y adaptación a las nuevas formas y modalidades de comunicación y cambios en las sociedades) y tomando como antecedente la sanción de la Ley provincial N° 4437/09, que divide al territorio en microrregiones, realizar un esfuerzo institucional para conseguir las sinergias necesarias y desarrollar un proyecto de internacionalización regional.

Entonces podrán aparecer nuevos interrogantes sobre los aciertos y/o falencias de los espacios institucionales existentes y/o sobre la necesidad de la creación de nuevos.

Mientras se podrá observar cuál es el devenir de la Comisión de Planificación y Desarrollo (COPLADE) dependiente del Concejo Deliberante de la Ciudad de Villa Regina, erigido ahora como autoridad rectora de los procesos de internacionalización en curso y de todos aquellos que potencialmente puedan surgir, con recursos propios, nacionales e incluso internacionales.

## **Bibliografía**

- Argentina. Ordenanza N°22/88. Concejo Deliberante Villa Regina.
- Argentina. Ordenanza N°51/02. Concejo Deliberante Villa Regina.
- Argentina. Ley N° 4437/09. Legislatura de la Provincia de Río Negro.
- Argentina. Ordenanza N°54/20. Concejo Deliberante Villa Regina. 24 de Agosto de 2020.
- Argentina. Sitio Web "Municipios de Argentina".
- <https://www.municipiosdeargentina.com/noticias/2016/11/28/8033-se-presento-en-villa-regina-la-macfrut-2017> (Consultado el 04/10/2020)

- Cibotti, E., (2009) “Del encanto al desencanto de una élite, en clave de tango” En Lencina, Teresita; Omar García Brunelli y Ricardo Salton (eds.), Escritos sobre tango en el Río de la Plata y en la diáspora, pp. 41-54. Buenos Aires: Centro Feca.
- Costamagna, P., Floglia, M. (2011). Hacia la Construcción de una Agenda Estratégica de Internacionalización de los Territorios. Documento de Trabajo. Programa de Competitividad Territorial. Región Central de la Provincia de Santa Fe. Pág. 17
- Delgado, J. La Actuación Internacional de los Municipios Argentinos en el escenario internacional. El caso del Municipio de General Pueyrredón (2007-2015). Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Humanas Licenciatura en Relaciones Internacionales. Tandil. Junio 2018. Pag. 103
- Fernández Arroyo, N. Pieske, V. (2004) “Informe Especial Cooperación Internacional para Municipios” Fundación Grupo INNOVA/ Fundación CIPPEC.
- Fondo Cantabria Cooperación “La Acción Exterior y la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Ámbito Municipal” 2006. [http://www.ciberoamericana.com/pdf/accion\\_exterior\\_fcc.pdf](http://www.ciberoamericana.com/pdf/accion_exterior_fcc.pdf) (Consultado 04/10/2020)
- Italia. Sitio Oficial Feria Macfrut. [https://www.macfrut.com/c/136/macfrut\\_digital](https://www.macfrut.com/c/136/macfrut_digital) (Consultado 04/10/2020)
- Martínez Guarino, R., (2014) “INFORME FINAL PROYECTO REGINA”. Secretaría de Planificación Provincia de Río Negro - Municipalidad de Villa Regina - Consejo Federal de Inversiones.
- Oddone, N., “Cooperación Internacional para el desarrollo”. Conferencia Virtual. Fundación Internacional para el Desarrollo Local - FINDEL. 19 de Mayo de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=PBt6xutVVtY> (Consultado el 04/10/2020)
- Senado de la Nación Argentina. CONCURSO BUENA GESTION MUNICIPAL: GANADORES 2005. Noviembre de 2005 - <http://www.senado.gob.ar/prensa/2918/noticias> (Consultado el 04/10/2020)
- Unión Europea. Reglamento (CE) N° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo. Artículo N° 18. 28 de Enero de 2002. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20080325:ES:PDF> (Consultado el 04/10/2020)
- Zanini, S., (2006) “Las historias que nos unen” Editorial Arco Iris. Villa Regina.

## Anexos

- Fotos de la 1° Feria Exposición del Comahue (**1964**) y de la 2° Feria Nacional del Comahue (**2004**). Recopilación histórica de las mismas. <http://blogbienderegina.blogspot.com/2017/11/fotos-de-la-1-feria-exposicion-del.html>
- 2004:** 2° Feria Nacional del Comahue - BEL - Banco de Experiencias [http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel\\_see\\_exper.php?id=388&op=view&cmd=related](http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=388&op=view&cmd=related)
- Presentación de acuerdo de capacitación sobre trazabilidad del intendente de Villa Regina Cr. Carlos Peralta. **Junio 2005**. <https://www.rionegro.com.ar/regina-presento-un-acuerdo-de-capacitacion-sobre-trazabilidad-ACHRN05062613261403/>
- MacFrut 2016**, cada vez más internacional. <https://www.interempresas.net/Horticola/Articulos/154099-MacFrut-2016-cada-vez-mas-internacional.html>
- 2016.** El intendente de Villa Regina Daniel Fioretti fue recibido en la embajada Argentina en Roma. <https://www.municipiosdeargentina.com/noticias/2016/09/14/6107-el-intendente-daniel-fioretti-fue-recibido-en-la-embajada-argentina-en-roma>
- 2016:** El intendente de Villa Regina viajó a Italia en misión político diplomática y comercial con una agenda cargada de reuniones con funcionarios argentinos e italianos. <https://elreginense.blogspot.com/2016/09/a-mediados-de-septiembre-el-intendente.html>
- 2017:** Macfrut 2017 se presentó en Villa Regina (RN). <http://agrovalle.com.ar/macfrut-2017-se-presento-en-villa-regina-rn/>

**2017:** Festejos de 30 años de hermanamiento Villa Regina – Cesena.

<https://www.municipiosdeargentina.com/noticias/2017/09/15/16508-30-aniversario-hermanamiento-villa-regina--cesena>

**2017:** Conciertos en Lugares Emblemáticos tendrá su presentación en Villa Regina con el conjunto "Los Arcos de Maderna" Cesena, Italia.

<https://www.rionegro.gov.ar/?contID=39289>

**2018:** Cátedra Abierta; "Villa Regina, Italia in Patagonia" se presenta en Roma.

<https://www.rcai.it/catedra-abierta-villa-regina-italia-in-patagonia/>

**2018:** La Embajada Argentina en Roma y el IILA invitan a la presentación del Proyecto "Villa Regina, Italia en la Patagonia". <https://eital.cancilleria.gob.ar/es/catedra-abierta-villa-regina-italia-en-la-patagonia>

**2019:** La semana de la cocina italiana en Argentina, Casa Artusi se presenta en Villa Regina.

<https://latapa.com.ar/la-cocina-italiana-un-ingrediente-bien-reginense/>

**2020:** Comienza la especialización en agronegocios de la Universidad Nacional de Río Negro.

<https://www.unrn.edu.ar/noticias/Comienza-la-Especializacion-en-Agronegocios-en-la-UNRN-1546>

**2018:** Presentación de Cátedra Abierta; "Villa Regina, Italia in Patagonia" se presenta en Roma.

o



**CATEDRA LIBRE:**  
**"Villa Regina, Italia en Patagonia"**  
**Presentación en Italia**  
**2018**



**Monte San Pietrangeli**



**Trento**



**Palermo**



**Lunedì 7 Maggio | 10.00 ore**



**Venerdì 11 Maggio | 10.00 ore**



**Venerdì 11 Maggio | 11.00 ore**



## 2020: Acta Acuerdo para Programa de Trabajo Social UNRN - Villa Regina

 **Río Negro**  
Universidad Nacional

1958 - 2018: 70 años de la granadad universitaria

### ACTA ACUERDO PARA PROGRAMA DE TRABAJO SOCIAL

En la ciudad de Villa Regina a los 14 días del mes de septiembre del año 2020 entre la Sede Alto Valle Valle Medio de la Universidad Nacional de Río Negro, representada por el Secretario Académico Sáyina Herrera por una parte, y por la otra el Representante de (la organización) Consejo Deliberante de Villa Regina suscriben la presente ACTA ACUERDO PARA EL PROGRAMA DE TRABAJO SOCIAL, llamado Relevamiento estadístico de actores sociales según las cláusulas que a continuación se expresan:

El Trabajo Social se llevará a cabo en (lugar) Se realizará en modalidad virtual, a través de la aplicación de videoconferencias google meet.  
Considerando la normativa UNRN vigente

El plazo durante el cual se desarrollará el Trabajo Social será de (Período) septiembre - diciembre contados a partir del (día) 21/09/2020

El Trabajo Social será en carácter ad-honorem.

Se adjunta plan de trabajo/cronograma de actividades.  
(La organización) Consejo Deliberante de Villa Regina designa como Responsable a Edgardo Vega y la UNRN a Rodrigo Venetani y Gustavo Gombareky

La UNRN asegurará a los estudiantes que formen parte de este Trabajo Social en la compañía Nacion Seguros SA

Las partes se comprometen a trabajar asociadamente en la implementación del Programa de Trabajo Social participando de las acciones del proyecto que se adjunta a la presente acta acuerdo.

Con la certeza de que el presente trabajo constituye la actividad de responsabilidad social universitaria que tiene como propósito acompañar la resolución de problemas de la comunidad, en particular de los sectores más vulnerables, compartiendo conocimientos, habilidades y destrezas, es que se firman dos ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto.

 **NACION SEGUROS SA**  
Paseo de la Libertad 1000  
5000 Villa Regina, Argentina  
Teléfono: 02934 411111  
Fax: 02934 411111

  
**EDGARDO O. VEGA**  
PRESIDENTE  
CONSEJO DELIBERANTE  
MUNICIPIO DE VILLA REGINA





## **SECCIÓN VII.**

### **Participación Ciudadana**



# Ciudadanos vs políticos: la impolítica al acecho

Federico Aranda

## 1. Introducción

En los últimos años numerosos trabajos nos han invitado a reflexionar sobre el desempeño y las tensiones que experimentan las instituciones democráticas frente a una ciudadanía atravesada por los profundos y vertiginosos cambios de nuestro tiempo.

Entre los valiosos aportes realizados por este diverso conjunto de obras, podemos señalar dos características que consideramos claves para comprender las multitudinarias manifestaciones de ciudadanos disconformes, que de forma más o menos organizada han ocupado la escena política en los últimos años.

La primera de ellas es que el descontento que se manifiesta en el espacio público se ve amplificado por la utilización de dispositivos tecnológicos y redes sociales.

La segunda es que la disconformidad o el rechazo no se deposita sobre elementos exteriores sino sobre componentes internos del sistema, donde la clase política encabeza la lista de cuestionados.

Ambos puntos suscitan un gran interés para las ciencias sociales que tienen el rol fundamental a la hora de analizar, comprender y aportar al fortalecimiento de la democracia. Pero más allá de las universidades, los institutos o los centros de estudios, la preocupación por estos fenómenos importa de sobremanera a los distintos partidos y fuerzas políticas que deben readaptar sus estructuras y prácticas a la nueva realidad, o perecer en el intento.

¿Cuál es el rol de la dirigencia política en este contexto? ¿qué características deben poseer los líderes políticos de nuestro tiempo? ¿qué espera la ciudadanía de ellos? Estas preguntas claramente interpelan a quienes se dedican al estudio de la política pero sobre todo quitan el sueño a quienes en cada elección deben competir por los votos necesarios para permanecer en el poder o acceder a él.

En este trabajo resaltaremos algunas lecturas de estos fenómenos que consideramos centrales para analizar la vinculación entre la dirigencia política, los poderes públicos y la sociedad, y señalaremos algunos de los desafíos que enfrenta la política pública en nuestro tiempo.

## 2. El descontento

El tipo de relación entre *políticos* y ciudadanos, entre representantes y representados, es uno de los ejes principales sobre los que se construye un sistema de gobierno. De la salud de este vínculo depende el grado de descontento, y eventualmente de conflicto, que la sociedad tenga con sus gobernantes.

En el mes de mayo de 2011 un conjunto de movilizaciones, convocadas principalmente a través de las redes sociales, constituyó el punto de partida de una serie infinita de protestas que se esparció por toda España y traspasó las fronteras mostrando al resto del mundo la magnitud del fenómeno de “los indignados”.

También en septiembre de ese año, en EE. UU, se sucedieron una serie de manifestaciones que desembocaron luego de un mes en cientos de personas ocupando las plazas del centro financiero mundial bajo la consigna de Occupy Wall Street.

En el año 2014 una huelga estudiantil en Hong Kong, reprimida por las fuerzas de seguridad, escaló hasta convertirse en lo que se denominó la Revolución de los Paraguas, con decenas de miles de personas manifestándose en las calles, construyendo barricadas en diversos puntos de la ciudad y enarbolando consignas relacionadas fundamentalmente con la demanda de una mayor democracia.

En octubre de 2018, un aumento del precio de los combustibles en Francia fue el puntapié inicial de numerosas manifestaciones, recordadas por la utilización de chalecos amarillos y por la violenta represión de la policía. Si inicialmente el descontento enfrentó al gobierno de Emmanuel Macron, luego se extendió a toda la clase política francesa tradicional, en reclamo por la constante pérdida del poder adquisitivo y por deterioro del nivel de vida de las clases medias y bajas, incorporando, además, en algunos casos, consignas de tinte nacionalista que se pronunciaban en contra del creciente fenómeno migratorio.

En octubre de 2019, un alza en los precios del transporte público en Santiago de Chile destapó la olla a presión y dio lugar al estallido social que se prolongó por los cuatro meses siguientes, con masivas movilizaciones populares y graves hechos de violencia institucional denunciados frente a la comunidad internacional. La experiencia chilena muestra con enorme claridad la amplitud del fenómeno de cuestionamiento a los partidos políticos tradicionales y la inexistencia de una salida de la crisis mediante mecanismos los institucionales previstos por un sistema político que aleja a la sociedad de la esfera del poder. A tal punto que se volvió inevitable avanzar en el actual proceso constituyente como única alternativa reconfiguradora de lo político.

Este breve racconto, recuerda son solo algunas de las protestas multitudinarias que nos obligan a ensayar nuevas respuestas para la clásica pregunta sobre las causas que llevan a los representados a rebelarse contra sus representantes. En 1978, el norteamericano Barrington Moore Jr. publicó una obra central para la sociología política intentando responder este viejo interrogante<sup>1</sup>. Su planteo giraba en torno al concepto de reciprocidad que, según él, era fundamental para poder entender la relación entre el pueblo y sus gobernantes. Esta idea supone un pacto social tácito que redundaba en un beneficio para toda la comunidad mediante el cual los representados aceptan sus obligaciones. Pero estas obligaciones (la fundamental, obedecer a las autoridades) son de naturaleza recíproca: como contrapartida, los representantes deben cumplir con las que corresponden a ellos (servir y proteger)<sup>2</sup>. Moore consideraba que sin la idea de reciprocidad “se vuelve imposible interpretar a la sociedad humana como la consecuencia de cualquier otra cosa que no sea la fuerza o el fraude perpetuos” (1996: p. 477).

Podemos observar que la idea de reciprocidad ha estado implícita en el lenguaje político desde hace siglos. Su uso retórico e ideológico ha tenido un gran potencial, en tanto la crítica popular a la autoridad de los gobernantes se ha fundamentado repetidamente en el incumplimiento de las obligaciones para con su pueblo.

## **El lazo de reciprocidad en cuestión**

---

1 Moore, B., Jr. (1996). *La injusticia. Bases sociales de la obediencia y la rebelión*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

2 La clásica frase de Carl Schmitt expone de forma sintética esta idea: “El ‘protego ergo obligo’ [protejo, luego obligo] es el ‘cogito ergo sum’ [pienso, luego existo] del Estado”. Schmitt, C. (1984), *El concepto de lo político*, Buenos Aires: Struhart, p. 87.

El último de los informes anuales realizados por Latinobarómetro<sup>3</sup>, en el cual se procesan datos provenientes de casi veinte países de la región, arrojan una serie de indicadores que expresan un desgaste progresivo del lazo de reciprocidad entre representantes y representados en casi todos los países de América Latina.

El análisis de las variables presentadas en el estudio puede dar origen a diversas lecturas y las relaciones de causalidad que se observan son múltiples. Sin embargo, la información obtenida con el relevamiento marca de forma rotunda algo que no nos resulta inesperado: la mayor parte de la sociedad está disconforme con sus representantes.

En Argentina, que el 82% de los ciudadanos crea que está siendo gobernado por unos cuantos grupos poderosos que buscan su propio beneficio, que el 74% confíe poco o nada en el Congreso Nacional y que el 86% tenga poca o ninguna confianza en los partidos políticos, nos habla de la crisis de ese lazo de reciprocidad sobre el que reflexiona Moore.

Frente a este descontento con las instituciones de la democracia representativa o, como suele rotularse en el discurso coloquial, con “los políticos”, en las últimas décadas se ha producido un aumento considerable de las formas de participación política no institucionalizadas<sup>4</sup>.

A partir de estas experiencias sigue siendo pertinente interrogarnos sobre cuál es el vínculo entre la sociedad y lo político. ¿Podemos sostener que la ciudadanía muestra un rechazo hacia la práctica política? Y en este punto no nos referimos a la política en sentido amplio –como actividad en cualquier ámbito social orientada al diseño y al logro de una meta colectiva– sino a la política en sentido estricto –como actividad que busca dirigir o influir en la dirección del Estado–.

Solemos ver que movilizaciones multitudinarias con un carácter netamente político (en sentido estricto) no se reconocen a sí mismas de esa forma y, paradójicamente, parecen incrementar su poder de convocatoria en tanto se presentan en sociedad como desprovistas del adjetivo “político”.

El politólogo Bernard Manin señala tres características que suelen presentar estas formas de participación políticas no institucionalizadas: 1) se producen de forma episódica en función de la oportunidad generada por un contexto específico, 2) se encuentran ligadas a un objeto o tema en particular y no a un vasto programa y, 3) los ciudadanos que se movilizan lo hacen buscando influir directamente en las decisiones de gobierno y en aquellos que las toman<sup>5</sup>.

Podemos poner en duda la idea de que la ciudadanía actual haya dejado de creer en la política y en su potencial de transformación social. A primera vista, parece resultar claro que el descontento y la desconfianza no se deposita sobre la acción política en sí –aunque entre los motivos que impulsen a la acción en determinado momento se encuentre la creencia de que no se está actuando políticamente– sino sobre la dirigencia política en particular.

Pero entonces, ¿cuáles son los límites de esta crítica? ¿qué lugar queda para “los políticos” en una sociedad que reniega de ellos? ¿es posible pensar en una ciudadanía

---

3 Informe Latinobarómetro 2018. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

Según la ficha técnica del estudio, se aplicaron 20.204 entrevistas cara a cara en 18 países entre el 15 de junio y 02 de Agosto 2018, con muestras representativas de la población nacional de cada país, de 1.000 y 1.200 casos, con un margen de error de alrededor del 3%, por país.

4 Klingeman H.D. y Fuchs D. (1995). *Citizens and the State: a relationship transformed*. En Klingeman H.D. y Fuchs D. (eds.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

5 Manin B. La democracia de audiencia revisitada. En Annunziata, R. [comp] (2015). *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 19-41.

autónoma, liberada de la clase política? El gran debate que se origina en estas preguntas debe tener en consideración dos aristas fundamentales.

La primera de ellas tiene que ver con los cambios que ha experimentado el vínculo de representación política en las democracias contemporáneas. Como señala Isidoro Cheresky<sup>6</sup>, en la actualidad la escena política nacional no es definida por el sistema de partidos tradicional sino que se organiza en función de líderes de popularidad en torno a los cuales se articulan las redes partidarias. El rol mediador de los partidos disminuye frente a dirigentes que establecen una relación más directa con la ciudadanía. Y en este vínculo de representación, el rol instituyente del representante prevalece sobre el rol expresivo. Es decir, más que detectar clivajes sociales preexistentes o recibir demandas de los ciudadanos, los líderes políticos actuales son los que las crean o reformulan (por supuesto, no de forma arbitraria).

La segunda cuestión para considerar es la noción de lo *impolítico* descripta por Pierre Rosanvallon<sup>7</sup> al analizar las nuevas formas de la democracia. Para Rosanvallon el problema de las sociedades actuales no es la despolitización o la anti-política de sus ciudadanos sino la *impolítica*.

La *impolítica* produce dos efectos que se vuelven en contra de los propios representados. Por un lado, al separar la esfera de la sociedad civil de la esfera política, el campo de lo político tiende a ser colocado en un lugar de exterioridad respecto de la propia sociedad. En este contexto el ciudadano se transforma en un “consumidor político cada vez más exigente, renunciando tácitamente a ser productor asociado del mundo común” (Rosanvallon, 2015: p. 247). El inconveniente en este punto se encuentra en que la forma en que se manifiestan esas expectativas y exigencias conduce a deslegitimar y debilitar los poderes a los cuales se dirigen: descontento asegurado.

Por otro lado, la *impolítica* también genera una creciente fragmentación del campo de lo político entorpeciendo una visión integral de los problemas que surgen de la vida en sociedad y, por lo tanto, una aprehensión global de la acción política (Rosanvallon, 2015: p. 248). Paradójicamente en nuestra época, que como nunca antes nos muestra un mundo donde los problemas sociales se globalizan y adquieren una complejidad inédita, las perspectivas holistas se vuelven escasas. Podríamos debatir cuál de las siguientes cuestiones constituye la variable dependiente y cuál la independiente, pero no podemos dejar de observar la potente relación que existe entre a) la incapacidad de las sociedades actuales para conjugar una visión integral en la que se vinculen los principales problemas que atraviesan la vida en comunidad y b) el declive de las ideologías que otorgaban una visión global no solo para aproximarse a la realidad presente sino también para proponer diversos mundos posibles.

Hoy en día son más escasas aquellas propuestas que invitan a movilizarse a favor de un proyecto de comunidad –con sus múltiples dimensiones– que aquellas que convocan a participar en la consecución de fines particulares u objetivos específicos. Incluso, dentro de este último tipo de convocatorias, el reclamar a favor de algo suele ser, cada vez más, la excepción.

La mayoría de las movilizaciones ciudadanas de nuestro tiempo son grandes manifestaciones de rechazo, por lo que uno de sus rasgos característicos es la negatividad (Cheresky: 2015). La pura negatividad, la formulación de demandas en términos absolutos, la incapacidad de reconocer y negociar con otros actores de la

---

6 Cheresky I. “Comentario en torno a los partidos y a la representación en la democracia de audiencia”. En Annunziata, R. [comp] (2015) *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 43-56.

7 Rosanvallon P. (2015). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. 1a ed. 3ra reimpresión. Buenos Aires: Ediciones Manantiales.

comunidad política puede intensificar la impotencia de una sociedad que en ocasiones no logra traducir sus demandas en políticas públicas concretas.

### **(Im)política pública**

De forma inevitable, la era de la impolítica descrita por Rosanvallon impacta de lleno en la manera en la que los Estados pueden diseñar, implementar e incluso evaluar sus políticas públicas.

La velocidad de los cambios sociales, las vertiginosas dinámicas que se producen entre la diversidad de actores que intervienen en los problemas públicos de nuestro tiempo, los enormes flujos de información son algunos de los múltiples fenómenos que se deben tener en cuenta para entender por qué la forma en la que se desarrollan y ejecutan las políticas públicas en la actualidad se ve expuesta a novedosas tensiones.

Las propias capacidades de los Estados son cuestionadas y frecuentemente sobrepasadas por las herramientas con las que gigantescas corporaciones<sup>8</sup> cuentan para no solo anticiparse a las demandas de los individuos, sino también para elaborar respuestas rápidas desde el mercado: respuestas que, por supuesto, son imbuidas por la lógica del costo-beneficio y excluyen a amplios sectores de la población.

Como es de esperarse, el dinamismo de la sociedad encuentra un reflejo más nítido –aunque la mayoría de las veces solo aparente– en los procesos del mercado que en las lógicas burocráticas estatales.

La percepción de este defasaje es una de las principales causas de lo que algunos autores han definido como la crisis de la representación. Norbert Lechner<sup>9</sup> sostiene que la fluidez que se observan en diversas esferas de la sociedad actual no tiene su correlato en las instituciones políticas. Una serie de profundos cambios, fundamentalmente referidos al auge de la globalización y la consolidación de una sociedad de mercado, transforman las actitudes, conductas y expectativas de los individuos impactando de lleno en las formas de organizar lo social. El surgimiento de “una nueva sociabilidad y nuevos imaginarios colectivos que debilitan la referencia al Estado y a la política como destinatarios de las demandas sociales” (Lechner: 1996, p.5). Los partidos políticos son una víctima más de la crisis de las instituciones políticas que monopolizaron la representación hasta fines del siglo XX. Al ser los partidos los principales vehículos para organizar la competencia por los cargos públicos la crisis de los partidos mas temprano que tarde se traduce en la crisis de los gobiernos, y la crisis de los gobiernos en la crisis de los Estados y sus políticas.

Las tendencias señaladas por Lechner que modifican el estatuto de la política tienen un profundo efecto sobre la forma en la que el Estado es llamado a responder frente a la multiplicidad de los problemas públicos que son puestos en agenda. Atravesamos una época donde la política pierde su centralidad como la instancia de representación, regulación u conducción de la vida social, siendo desplazada por un mercado que condena su intervención. Lechner advierte que si “los distintos campos o sub-sistemas de la actividad social (economía, derecho, moral, etc) adquieren creciente

---

8 En la actualidad las corporaciones son más grandes que en cualquier otro momento de la historia. En términos de facturación 69 de las 100 mayores entidades del mundo son empresas, no Estados. Las 10 corporaciones más grandes del mundo (una lista que incluye a Walmart, Shell, Exxon, Apple) superan con su facturación a los ingresos públicos de 180 países en conjunto. Ver: Global Justice.(2016). Citado en: Hardoon, D. (2017) *Una economía para el 99%. Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas*. Oxfam Internacional.

9 Lechner N. (1996) “Las transformaciones de la política”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 58, núm. 1, Enero-Marzo, 1996.

autonomía, desarrollando racionalidades específicas y difícilmente conmensurables, queda en suspenso la “unidad” de la sociedad” (Lechner: 1996, p.8).

Al perderse este marco de unidad de concepción se torna imposible la unidad de acción con la que el Estado podría/debería atacar la mayoría de los problemas públicos. La enorme batería de políticas públicas diseñadas e implementadas por las diversas áreas gobierno terminan enfocándose de manera primordial a la resolución de demandas de grupos sectoriales e intentando gestionar recursos escasos en un contexto de amplias demandas. La falta de unidad de los reclamos ciudadanos se refleja en una falta de respuesta integral desde la política pública: en este punto, los recursos estatales no solo se vuelven escasos sino además ineficientes.

### **Desafíos pendientes**

En este marco, la dirigencia política y, especialmente, quienes ocupan roles centrales en la administración pública, continúan siendo una pieza fundamental en el engranaje democrático. Tienen una enorme responsabilidad que deriva no solo de su rol expresivo de las demandas ciudadanas sino también de su capacidad instituyente sobre la forma en la que una comunidad se piensa a sí misma.

Al mismo tiempo, la complejidad e interrelación de las cuestiones sociales, económicas, culturales, ambientales, requiere de debates estratégicos para lograr una unidad de concepción que se traduzca en planes de acción pública.

Por el momento, solo fuerzas políticas organizadas institucionalmente pueden llevar adelante estos procesos. En este sentido, y aunque la mayoría de los estudios de este campo temático no realicen comúnmente esta vinculación, consideramos que para fortalecer la capacidad de los Estados en el diseño y la implementación de mejores políticas públicas es una condición necesaria el fortalecimiento de los partidos políticos y de las organizaciones sociales de los territorios. Por el contrario, debilitar a estas instituciones y devaluar a sus dirigentes conlleva el riesgo de trasladar el poder a esferas donde la representatividad y la democracia se opacan aún más.

La posmodernidad trajo consigo sociedades fragmentadas, donde la solidez de instituciones tradicionales es puesta en cuestión de forma permanente. El creciente individualismo, que proclama la defensa de la libertad y la autodeterminación de las personas, arroja a la mayoría de ellas a una vida de incertidumbre, vacío y miseria. Solo desde la política puede construirse una comunidad de sentido que permita a los ciudadanos transformar una realidad que ellos mismos producen y que se les presenta como ajena. Solo desde la política pueden construirse visiones comprensivas de los enormes desafíos que enfrentan los Estados para resolver los problemas de la gran mayoría de los ciudadanos. Solo desde la política puede pensarse una sociedad protagonista de aquellos procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas que permitan avanzar en las profundas transformaciones sociales que requiere nuestra región.

### **Bibliografía**

- Cheresky I. “Comentario en torno a los partidos y a la representación en la democracia de audiencia”. En Annunziata, R. ...[et. al.] (2015) *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 19-41.
- Hardoon, D. (2017) *Una economía para el 99%. Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas*. Oxfam Internacional. Informe disponible directamente en:  
[http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/corporations\\_vs\\_governm](http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/corporations_vs_governm)



ents\_fi nal.pdf.

- Klingeman H.D. y Fuchs D. (1995). Citizens and the State: a relationship transformed. En Klingeman H.D. y Fuchs D. (eds.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Latinobarómetro. (2018) Informe Anual Latinobarómetro 2018. Disponible en <http://www.latinobarometro.org>
- Lechner N. (1996) “Las transformaciones de la política”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 58, núm. 1, Enero-Marzo, 1996.
- Manin B. (2015). La democracia de audiencia revisitada. En Annunziata, R. (comp). *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires: Prometeo Libros (pp. 19-41).
- Moore, B., Jr. (1996). *La injusticia. Bases sociales de la obediencia y la rebelión*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rosanvallón P. (2015). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. 1a ed. 3ra reimpresión. Buenos Aires: Ediciones Manantiales.



# **Del origen de la Gobernanza, a la participación ciudadana directa, y de la participación, al gobierno abierto; evolución de los modelos para la optimización y mejora de la administración pública**

Joaquín García Hernández

Israel Cruz Badillo

Colaborador: José María Hernández Cerón

## **La gobernanza**

A finales del siglo pasado en Latinoamérica, luego de la adopción de medidas financieras que daban fin al Estado de Bienestar, hubo nuevas y crecientes demandas sociales y de todo tipo. A partir de entonces la actualidad de la administración pública buscó legitimar su funcionamiento mediante el incremento de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y participación como principios fundamentales. (Iglesias, 2006). De esta manera podemos decir que la gobernanza consiste en la confluencia y el difícil equilibrio entre la eficiencia y la participación democrática.

A partir de lo anterior, es necesario recordar el origen del término gobernanza, el cual fue utilizado por primera vez por Platón al referirse al modo de gobernar de los ciudadanos. (Oliveira, 2001). Considero pertinente identificar el desarrollo histórico y espacial del concepto para entender su raíz y evolución, hasta cómo que se concibe el día de hoy.

Las búsquedas recientes sobre el origen de la palabra gobernanza la sitúan en la Alta Edad Media con un significado muy relacionado al de la palabra gobierno. En el italiano, alemán, sueco y holandés no existen palabras similares a ella. (Vicher, 2014) El término en inglés *governance* proviene del francés *gouvernance* que, según registros, data de algunos escritos del siglo XIII. Hasta este momento el término gobernanza, en su registro histórico y espacial, adquiere una connotación diferente por su ámbito de traducción. Para clarificar lo que en el lenguaje común podría implicar, se vuelve relevante concretar el concepto en un entorno más preciso.

En 1313 la gobernanza mantuvo una marcada connotación referente a una jurisdicción (*baillage*) administrativa y judicial en donde gobernaba un jefe; ello derivó en una mayor amplitud de dicho concepto después de 1790. (Barata, 2016). La dificultad para ubicar el significado de gobernanza en los siglos XII y XIII se presenta en la diversidad de significados que aglutinaba, debido a las diferentes épocas y contextos en los que se han encontrado los escritos. Sin embargo, los trabajos que se han elaborado en los siglos XX y XXI, como los de Vicher y Oliveira (Barata, 2016) nos llevan a profundizar mejor sobre las distintas connotaciones que la palabra ha presentado en el proceso cambiante de las sociedades.

En el siglo XIV el término fue utilizado en Francia en dos sentidos diferentes: primero para referir al estado o situación del que gobierna y, en segundo lugar, para hacer alusión a cuidar o proveer lo necesario. (Peters y Pierre, 2005). Si bien existe una marcada diferenciación entre los distintos periodos, la única expresión que muestra una relativa coherencia con el significado entre los siglos XIV y XX es cuando se usa como *jurisdicción (baillage)*.

El Diccionario de la Academia Francesa de 1762 explica a la *gouvernance* como el término particular para designar las jurisdicciones reales, usado en Artois y en Flandes, pues antiguamente los gobiernos de esos lugares eran los principales *baillages* (jurisdicciones) creados. En 1880, continuó teniendo como uso general el significado de jurisdicción, con la salvedad de que incorporó nuevos elementos, como el de forma de comportarse, dirigir o mandar para supervisar o gestionar las cosas. (Ruequena, 2014).

Es importante hacer la precisión histórico-conceptual de lo que esto implica, ya que en ocasiones se pretende entender el concepto de una manera aislada sin contemplar ni concebir las razones que explican su empleo en sus inicios.

En 1923, según el Diccionario de Instituciones Políticas Francesas, aparece la palabra para referir el nombre dado a las jurisdicciones reales, pero con una segunda acepción:

—gobernar, acción de conducir y dirigir. (Porras, 2015)

De esta manera, es posible advertir la evolución de su significado histórico hasta su definición actual, teniendo un mayor acercamiento a la realidad contemporánea, con una estrecha vinculación a la idea de institucionalismo.

De este modo, el término gobernanza en la actualidad se entiende como el proceso que permite a los gobiernos y a las sociedades interactuar y ajustar intereses mutuos. (Valdés, 1991). Uno de los grandes retos es vincular la cambiante afinidad de la política con la sociedad, que deja a un lado la tradicional relación entre gobernantes y gobernados, por una mucho más horizontal en la cual, con el paso de los años, la separación de lo público y lo privado ha presentado modificaciones tanto en límites como en facultades.

En este sentido, la clave de la relación entre público y privado ha sido una de las causas por las que el término gobernanza a finales del siglo pasado se comenzó a utilizar no solo en discursos, estudios o como tema de moda, sino que su utilización deriva de que el Estado ha empleado diversos instrumentos que permiten incluir a los ciudadanos en los temas públicos. Es por ello que en los últimos años se ha presentado una mayor apertura por parte de las dependencias gubernamentales para que aquellas áreas o sitios que anteriormente no eran de conocimiento ciudadano hoy sean parte de estas nuevas modificaciones en la relación entre lo público y lo privado, y que se conviertan en elementos de interés general.

Como consecuencia de este fenómeno, en la actualidad existe un incremento del número de instituciones que intentan medir el nivel de gobernanza mediante la creación de indicadores que permitan conocer la realidad más cercana de esta interacción entre ciudadano y gobierno, en organizaciones a nivel mundial y a nivel local. Ejemplo de ello es lo que ha realizado el Banco Mundial con las denominadas World Bank Governance Surveys o el Índice de Gobernanza Mundial elaborado por el Foro; por una Nueva Gobernanza Mundial.

Una de las grandes complicaciones que desde su origen ha impedido conocer con claridad y puntualidad a qué se refiere el término gobernanza tiene relación con la traducción de su idioma original, el francés, pues al traducirlo existen discrepancias sobre lo que en este idioma significa. Es importante señalar que al día de hoy es un

término que se encuentra distante de tener un significado único y aceptado, pero esto no implica que sea imposible de definir, sino que existen ciertas connotaciones en las que es posible determinarlo.

Existe, por ejemplo, la distinción de la gobernanza a nivel internacional o global y la dimensión interna (Díaz, 2009); pues la palabra gobernanza tiene matices diversos en cada idioma. Es por ello que en la actualidad existe un debate latente sobre a lo que ella se refiere, derivado principalmente de las transformaciones que ha sufrido el Estado como consecuencia de fenómenos económicos, políticos y sociales, incluso, para algunos autores como Aguilar (2008) los conceptos de gobernanza, gobernabilidad y nueva gestión pública están emparentados o guardan una relación muy estrecha entre sí ante los cambios que ha planteado el Estado como mecanismos de cohesión con las demandas de la sociedad.

La gobernanza hoy en día se ha convertido en un reclamo político que ha tenido mayor estudio y análisis a partir de la década de los años noventa, entendida como esa nueva forma de pensar sobre las capacidades que ahora tiene el Estado y de su relación con la sociedad. Es cierto, el origen de este debate sobre a lo que gobernanza se refiere crea diferentes perspectivas y opiniones en cuanto a su tratamiento y abordaje, pero también podemos analizarla desde el hecho que dio forma a esta palabra y su relevancia en el escenario mundial actual.

El valor de la palabra gobernanza surgió cuando el Estado comenzó a tener un declive en cuanto a sus capacidades, fenómeno que se presenta con mayor recurrencia en las sociedades occidentales, siendo particularmente consecuencia de las crisis financieras que se suscitaron durante los años ochenta y noventa. (Gerlich y Peters, 2002) Como podemos recordar, fue en la década de los setenta del siglo pasado cuando comenzó la discusión a nivel mundial sobre las democracias y su problema de control regulatorio gubernativo, que dio pie al entonces llamado Informe a la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias.

Las principales razones que dieron origen a esta crisis son dos. La primera de ellas fue el incremento del gasto público para cubrir las demandas sociales y, sobre todo, llevar a cabo las funciones que tenía asumidas el Estado, por lo que fue necesario suprimir algunos servicios para tratar de reducir los egresos, a pesar de que surgió una fuerte oposición de los ciudadanos que eran beneficiarios de ellos. Esto, aunado a la reducción de personal y sueldos de los mismos burócratas, generó un gran descontento social. El Estado tuvo que reestructurar su gasto, así como trabajar de acuerdo con lo que sus capacidades le permitían solventar y, en el peor de los escenarios, recurrir a préstamos que a la postre generarían un déficit que se acentuó de mayor manera en los países escandinavos y en los Estados Unidos.

La otra razón que influyó en la crisis económica del Estado fue la caída de los ingresos estatales, ya que a partir de los años setenta resultaba imposible para algunos países incrementar el porcentaje tributario en algunos productos, sumado a una gran evasión fiscal que generó que cada vez el Estado tuviese que gastar más mientras percibía menos, por lo que, en este escenario, se ve la necesidad de crear un nuevo marco institucional.

Desde la perspectiva de la gobernanza nos encontramos entre dos actores clave para el fortalecimiento de la democracia en las naciones; el primero de ellos es el aparato estatal, incapaz de promover un crecimiento económico, y el segundo es la sociedad, que provoca una mayor resistencia al pago de impuestos que permita al Estado tener la capacidad de ofrecer los mismos servicios que venía brindando. Es así que el tema de la gobernanza surge como un instrumento mediante el cual el Estado pretende ofrecer mejores respuestas a los ciudadanos, involucrándolos en el mejor de

los escenarios en cuanto a las políticas y, sobre todo, tratando de legitimar su rendimiento; por ello la gobernanza representa un cambio del gobierno hacia un modelo con mayor apertura y el paso de un nivel jerárquico a uno mucho más incluyente y coordinador. (Aguilar, 2000). Lo anterior dio pie a que en el entorno o ambiente institucional se llevara a cabo una coordinación mayor entre agentes públicos y privados en lo que comúnmente se conoce como arreglos institucionales. (Douglass, 1993)

Tal pareciera que la gobernanza era una respuesta lógica a este descontento social, pues puso énfasis en una reconciliación entre el Estado y la sociedad, recalcando que las capacidades del Estado se encuentran limitadas en la medida en que este sea autosuficiente con los recursos financieros que capte. La importancia de la gobernanza no podría ser considerada como una consecuencia de los problemas fiscales del Estado, sino como mecanismos o estrategias que pretenden incorporar a la sociedad valores y normas dominantes. Ante esto, la intención de la tercerización de los servicios (o en su defecto una posible subcontratación) buscaba redefinir el papel que juega la sociedad ante el gobierno, modificando las reglas que marcan la conducta de cada uno de los actores, con el objetivo principal de integrar nuevas variables de atención como calidad, efectividad e impacto de los servicios en el ciudadano, sin embargo, los resultados no han sido del todo satisfactorios.

Para algunos autores como Aguilar (2007) una de las razones por las cuales la gobernanza comenzó a ser tratada con mayor interés en los últimos años ha sido la aparición de la nueva gestión pública, con la cual comparte grandes similitudes, pero entre sus principales diferencias se encuentra la idea de que el Estado que dirige la Nueva Gerencia Pública es obsoleto, mientras que en la gobernanza este representa el interés colectivo y funciona como facilitador y coordinador. Los trabajos de Hollingsworth y Lindberg (1991), hacen referencia a una nueva actitud que asume el gobierno dentro del desempeño de su mando o dirección, donde cobra protagonismo la incorporación de la sociedad civil en los procesos de gestión y en la toma de decisiones. (Arrow, 1950).

Este proceso de transformación que se gestó en diferentes países del mundo nos sitúa en un contexto económico, político y social regido por normas previamente establecidas que con el paso del tiempo dejaron de ser válidas y dieron paso a una renovación integral de la manera en la cual el Estado opera. A partir de esto, el institucionalismo surge como una alternativa al neoclasicismo (Peralta y Anaya, 1999), ya que las instituciones, según su aspecto formal o informal, determinan el marco de restricciones en el cual los individuos se organizan y realizan intercambios.

Por ejemplo; Oliver Williamson, premio nobel de economía en 2009, desarrollo una interesante teoría sobre la gobernanza económica, la cual pivota y se construye en torno a los costes de transacción, siendo la unidad básica de análisis el intercambio (López, 2018). El interés fundamental de Williamson fue estudiar los principales factores que elevan los costos de redacción, ejecución y cumplimiento de los contratos, los cuales corresponden a la forma en que los actores económicos regulan y organizan sus intercambios. Los referidos factores que al comportar dispendio de recursos organizacionales reducen la eficiencia de los intercambios económicos fueron la racionalidad limitada, la incertidumbre, el número de actores participantes, la especificidad de los activos y la frecuencia de transacción.

Aunque su obra no ofrece una definición explícita de la gobernanza económica atribuible a Williamson, es posible deducir que la idea central que ocupan los costes de transacción en su teoría y de la identificación que hace entre la empresa y el mercado con estructuras de gobierno encargadas de su gestión que la gobernanza económica refiere como el medio para posibilitar y eficientizar los intercambios entre los actores de

la economía con la intención de que cumplan sus objetivos en relaciones cooperativas ganar- ganar; consistiendo tales medios en mecanismos institucionales por intercambio.

Aunado a lo anterior, la creciente complejidad que se presenta en las sociedades contemporáneas, consecuencia de la globalización, la comunicación e interacción entre naciones, así como los avances tecnológicos, contribuyeron a facilitar la forma en que se relacionan los individuos. Del mismo modo, el papel del Estado se ha modificado, de ahí que la gobernanza surja como una respuesta o un instrumento capaz de mejorar las relaciones y la comunicación entre los ciudadanos o actores de redes con el gobierno. Es por ello que se pretende precisar de una manera más concreta a lo que hace alusión el término de gobernanza.

No existe un concepto único que defina a la gobernanza, pero esto no significa que sea imposible llegar a su conceptualización por medio de los elementos y rasgos que la definen. A continuación, se describen algunas de sus acepciones.

La gobernanza, en un sentido descriptivo, se entiende como aquella capacidad de decisión y sobre todo de influencia de los actores no gubernamentales en los asuntos gubernamentales, desde la orientación de las políticas hasta su implementación. (Aguilar, 2015). Los sujetos no pertenecientes al sector gubernamental que se encontraban distanciados o aislados de los asuntos públicos tendrían en la idea de gobernanza un nivel mayor de inclusión, con la cual el gobierno busca un mayor grado de legitimidad.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), definió a la gobernanza como el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación mediante los cuales los ciudadanos y los distintos grupos articulan sus derechos. En consecuencia, conforme a dichas definiciones, es posible encontrar tres elementos que integran el concepto anterior: primero, el papel del Estado a través de sus instituciones; segundo, la sociedad por medio de sus organizaciones; tercero, el sector privado.

La gobernanza para algunos autores (Caldera, 2010) tiene una connotación normativa, en el sentido de que gracias a ella el gobierno puede realizar su labor de manera eficaz, eficiente y correcta. Es en este momento en el que, para algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), comienzan a utilizar términos como “*buenas prácticas y buen gobierno*.” A continuación, se mencionan algunos aspectos que la OCDE plantea como elementos de la nueva forma de la administración pública desde la perspectiva de la gobernanza:

- “Un enfoque más cercano a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio”
  - El remplazo de estructuras altamente centralizadas y jerarquizadas, por ambientes administrativos descentralizados, en los que las decisiones sobre distribución de recursos y provisión de servicios son hechas en el punto más cercano a la provisión, y que permiten retroalimentación de clientes y otros grupos de interés;
  - Flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa y regulación que pueda generar mejores resultados en términos de costos y efectividad;
  - Un mayor enfoque en la eficiencia en los servicios provistos directamente por el sector público, estableciendo metas de productividad y la creación de ambientes competitivos en y entre las organizaciones del sector público, y;
  - El fortalecimiento de capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del Estado y permitirle responder a los cambios externos y a diversos

intereses de manera automática, flexible y al menor costo. (García, 2010)

En suma, la gobernanza se encarga de enfatizar la interdependencia en la asociación e integración de los distintos actores gubernamentales y sociales como una condición en la que se debe basar toda dirección gubernamental, a partir del diseño de las políticas que derivaron de la acentuación de los fenómenos políticos, económicos y sociales del siglo XX.

Como antes se expuso, los numerosos estudios e investigaciones de los cuales la palabra gobernanza ha sido objeto han arrojado una nueva forma de entenderla y diferenciarla de algunas otras palabras de las que se daba por sentado era sinónimo; sin embargo, la gobernanza actualmente presenta dos acepciones adicionales. En primer término, la gobernanza se concibe como una forma de gobernar distinta al modelo anterior, que tenía como fundamento el control jerárquico; ahora se caracteriza por tener un mayor grado de inclusión de distintos actores con los cuales se consensúan las decisiones. En la segunda acepción, la gobernanza tiene un cariz general al integrar ya no solo al gobierno sino también a la sociedad, con un uso que va más allá de lo público. (Mayntz, 2004). Desde estos enfoques es posible situar a la gobernanza bajo dos líneas que convergen en la inclusión de políticas y mecanismos de integración de la sociedad civil dentro del ámbito humano, redefiniendo las instituciones de manera formal e informal, como lo plantea el institucionalismo.

## **1.- Participación ciudadana directa**

Los cambios que se han presentado en la administración pública en los últimos años han obligado a los gobiernos a iniciar nuevos procesos de modernización para la toma de decisiones, con la finalidad de encontrar una mayor efectividad en sus políticas. Este requerimiento al que se vieron obligadas las instituciones gubernamentales resulta complejo, pues para que exista esta nueva incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones fue necesario, primero, un cambio en el marco institucional y, consecuentemente, en la manera de operar de las organizaciones, con el fin de tener un impacto directo en un nuevo esquema de participación.

El concepto de participación ciudadana se puede abordar de diferentes perspectivas dependiendo de las causas, factores y fenómenos del contexto social y político, pues no solamente se comenzó a utilizar en discursos o estudios como un tema de moda, más bien su utilización en la actualidad es consecuencia del impulso que el Estado le ha dado a diversos instrumentos que permiten incluir a los ciudadanos en los temas públicos,

Ya en el apartado anterior, como un elemento de la definición sobre gobernanza, se dio una breve explicación de algunos significados y enfoques que se tienen de la participación ciudadana. Mauricio Merino (2013), hace un estudio en el cual señala que “la modalidad de participación más destacada, tradicional y organizada es la electoral, como instrumento clave del desarrollo de un régimen democrático y todo lo que ello implica”. Sin embargo, actualmente hay grupos de individuos con otras preferencias y anhelos que no encuentran en la participación electoral la satisfacción total de sus demandas, por lo que requieren la apertura de otros mecanismos de contacto permanente para ser incluidos en los asuntos públicos.

En este sentido, habría que preguntarse cuál ha sido la principal causa para que gran parte de la población requiera otros mecanismos de participación y sean actores directos en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Norberto Bobbio (1986), por ejemplo, postula que “la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el



pasado y culpa a los partidos políticos de haberse convertido en una de las causas principales de esa desviación, lo cual ha originado nuevas dudas acerca de su papel como conductores eficaces de las múltiples formas de participación ciudadana, más bien parecería que en los últimos años tienden a la exclusión”.

Ante tal escenario se han producido otros medios para impedir que esas tendencias destruyan la participación ciudadana y que haya mayor control en el ejercicio del poder concedido a los gobernantes, pues los partidos políticos no poseen el monopolio de la actividad democrática, en nuestros días hay nuevos mecanismos de participación para intentar influir en las decisiones políticas dentro del estado de derecho.

Araujo y Torres (2011) comentan que “Los procesos mediante los cuales se fortalecen las redes de gobernanza son también conocidos como mecanismos de participación ciudadana”. En este sentido y para ir delimitando la finalidad de este apartado, se entiende por mecanismo de participación ciudadana, aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos. (Verba, Nie y Kim, 1987)

La palabra participación ha ido cobrando nuevas connotaciones en la administración pública de nuestros días, ya que por un lado ahora los ciudadanos exigen a sus gobernantes no solo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes, sino tener una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos. Así mismo, la administración pública busca legitimar su funcionamiento mediante el incremento de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y participación como principios fundamentales.

Sin embargo, hay que aclarar que la participación ciudadana no significa que el gobierno comparta todas sus acciones con los ciudadanos, en realidad significa un cambio de fondo en las prácticas gubernamentales sin confundir la responsabilidad por parte de quienes representan la vida política en una nación. En suma, es necesario acrecentar y perfeccionar las relaciones entre el gobierno y las administraciones públicas de todos los niveles (locales, regionales y nacionales) de cada país a través de mecanismos de participación efectivos.

Algunos países han optado por reformar sus leyes para incluir mecanismos de democracia directa como los plebiscitos, los referendos, las iniciativas populares y la revocación de mandato, entre otros. Estos diversos canales confluyen en un mismo punto: ampliar, dotar y establecer más mecanismos de participación.

Solo por dar una breve referencia del tema, desde hace tiempo en algunos países de mayor estabilidad democrática han existido múltiples mecanismos institucionales que aseguran la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno. Para François (1997) “Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una consulta constante a la población”. En seguida mencionaremos algunos ejemplos:

- Canadá coloca la noción de representación política en un lugar privilegiado, ya que el gobierno puede llamar a plebiscito sobre los aspectos constitucionales que le parezcan pertinentes.
- Estados Unidos, en un gran número de estados, utiliza diversas formas de democracia directa, permitiendo a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competan.
- Francia tiene una larga tradición de consulta directa desde 1793. La Constitución de 1958 permite al presidente de la república consultar directamente al pueblo, sin intervención del Parlamento, para la adopción de medidas legislativas.

- Gran Bretaña ha tenido desde el siglo XIX la noción de consulta directa, la cual ha sido introducida en el debate político británico de forma reiterada. El acontecimiento más reciente en este país, que además estuvo ante los ojos del mundo, fue el del 23 de junio de 2016, el famoso Brexit, que consistió en un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea.

- Suiza cuenta con dos tipos de referéndums: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto.

Los casos anteriormente citados son un claro ejemplo de cómo en países con democracias avanzadas existían, desde tiempo atrás, algunos mecanismos de participación ciudadana con funcionamiento real dentro de los sistemas políticos existentes.

En nuestros días, la mayor parte de los especialistas clasifica dentro de los mecanismos más conocidos el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Dichos mecanismos también son conocidos comúnmente como instrumentos de democracia directa. Giovanni Sartori comenta que la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. (Sartori, 1988)

David Butler y Austin Ranney (1978) sostienen que la distinción entre plebiscito y referéndum no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de referéndum aparece más tarde, a finales del siglo XIX.

La revocación de mandato, que es la menos utilizada, es una petición popular (que debe reunir ciertos requisitos como un número determinado de firmas, por ejemplo) para someter a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo por medio de la consulta directa. La iniciativa popular es una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado. (Enterprise, 1978)

Por su parte, Thomas Cronin (1989) propone que “la iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, las peticiones que se formulen deben satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una propuesta de ley (o una enmienda constitucional a una ley existente) a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos”. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público.

De las definiciones mencionadas anteriormente por los especialistas, creemos que hay muchas similitudes en el significado. El plebiscito se relaciona con dos posibles alternativas de decisión, aunque no es exclusivo del proceso legislativo. Caso contrario, el referéndum es afín a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos de una reforma a la ley existente o, en su caso, a la creación de una nueva. La iniciativa ciudadana va ligada a que la ciudadanía proponga de manera directa una modificación legislativa y la revocación de mandato permite calificar la actuación del Poder Ejecutivo y, en su caso, terminar el mandato antes del plazo establecido por la ley.

Un aspecto muy importante que habría que considerar en cada tipo de mecanismo es el grado de intervención del gobierno, ya que en algunos casos puede fijar las reglas del juego y en otros son los ciudadanos quienes muestran más empoderamiento en el proceso de elaboración de leyes y hacen de la consulta ciudadana un acto de obligatoriedad. Así mismo, las condiciones para la implementación de mecanismos de

participación ciudadana varían de un país a otro dependiendo de la inclusión gubernamental, de la intervención de los partidarios, de los diferentes temas que no pueden ser objeto de consulta, de las condiciones de financiamiento para llevarlos a cabo, del acceso a los medios de comunicación, de la duración de la actividad proselitista y de los requisitos de inscripción de los votantes, entre otros elementos a considerar.

Además de lo anterior, creemos que donde la participación corre con más suerte es a nivel subnacional, pues desde hace algunos años se han incluido en gran número de mecanismos a ese nivel, que han permitido incorporar la participación ciudadana. Dichos mecanismos han representado una alternativa de acción y de coparticipación con las autoridades públicas.

Estas leyes buscan generar una repercusión directa en la forma de participar de la ciudadanía no solo al implementar instrumentos de participación, sino también al cambiar la figura de los órganos electorales para convertirlas en instituciones vinculadas e interesadas en la participación directa con la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno.

Por mencionar un ejemplo, en el caso mexicano existen un gran número de mecanismos en las legislaciones locales, siendo los más utilizados los siguientes: la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito. Además de los anteriores, existen otros que solo algunas leyes señalan, los cuales tienen funciones específicas e indudablemente vienen a fortalecer las redes de gobernanza en niveles más directos con la toma de decisiones en el ámbito local, como, por ejemplo: La colaboración comunitaria, red de contralorías ciudadanas, asambleas ciudadanas, presupuesto participativo, consulta vecinal, entre otros.

La implementación de todos estos mecanismos ha originado cambios importantes en las prácticas organizacionales de las administraciones públicas, con la operación real de nuevas funciones y atribuciones en los gobiernos subnacionales y han permitido una verdadera incidencia directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Finalmente, los mecanismos para la participación ciudadana no solo han comenzado a tener un mayor auge a nivel mundial, sino también ha tenido impacto a nivel subnacional. En virtud de ello, varios especialistas en el tema refieren una serie de ventajas en las que la participación ciudadana va encaminada al fortalecimiento de los sistemas democráticos. Por ejemplo, constituye una manera de supervisar a los gobernantes impidiéndoles tomar decisiones en función de intereses particulares, así como de moderar el control del poder de los partidos políticos; además, se manifiesta directamente en los procesos legislativos y, por consecuencia última, legitima la toma de decisiones públicas y propicia un gobierno más cercano a la ciudadanía. Otra de las ventajas de la participación ciudadana en los procesos democráticos es que se obliga a los representantes a responder las demandas populares y no solamente en los momentos electorales.

De esta manera, para lograr dichos cambios, habría que considerar que la clave para alcanzar los beneficios no está solamente en las leyes, sino en que estas sean aplicadas en la práctica. He ahí una condicionante que da legitimidad a las prácticas organizacionales dentro de las administraciones públicas, con el fin de ir perfeccionando la participación ciudadana.

## **2.- Gobierno Abierto**

Desde el siglo pasado en los años 60<sup>s</sup> surge una propuesta conocida como “Gobierno electrónico” encargado de introducir tecnologías de información y comunicación con la

sociedad para mejorar la política y la gobernanza, sin embargo el proceso de implementación fue bastante lento por la poca interacción que logró, una década después, en los años 70<sup>s</sup> se utiliza por primera vez el término de “gobierno abierto” de acuerdo a Chapman y Hunt (1987), sin embargo no tuvo la suficiente relevancia ya que el acceso era muy limitado en las sociedades y la libertad de información era casi nula, por lo que el termino proliferó hasta el año 2009. Cuando el presidente en turno de los Estados Unidos de América Barack Obama emite en su discurso el “Memorándum de transparencia y gobierno abierto” fijándolo en tres pilares: un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, dicho tema generó mucha controversia por lo que diversas naciones retomaron el gobierno abierto para obtener cambios significativos en su planeación e implementación y la necesidad de reducir la corrupción y aumentar los derechos de los ciudadanos así como su conocimiento y aplicación.

En 2011 se lanzó a nivel mundial la “Alianza para el Gobierno Abierto” (AGA) como un principio global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Esta iniciativa fue liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil en sus principios y hoy cuenta con 75 miembros, 16 de los cuales son de Latinoamérica y el Caribe. Dicha forma de gobierno está orientada a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en la decisión de los asuntos públicos, combatir actos de corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos. En todos los países adscritos o incorporados el gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas en torno al gobierno abierto y garantizar los cambios sociales.

En el caso de América latina aún existen medidas necesarias, un ejemplo es mejorar la estructura y funcionamiento interno del Estado y remiten a un viejo, pero aún pendiente, desafío de la región latinoamericana: la construcción de burocracias modernas eficientes. En todos los países dentro de la AGA, existe un porcentaje demasiado alto en la desconfianza gubernamental por parte de los ciudadanos, cabe resaltar que un producto importante del gobierno abierto es brindar mayor confianza al existir una interacción brindando de igual manera datos confiables a la población, lo que sustenta la democracia de una nación.

El gobierno abierto surge o parte de una característica, la cual es el acceso libre, abierto y gratuito a datos que contengan información gubernamental clara y oportuna para la población en general, aunado o a la par de mecanismos desarrollados por el gobierno o la administración pública en turno que genere participación y acción ciudadana en temas de interés público.

La transparencia informativa se puede entender como aquella información disponible en una plataforma para todos los ciudadanos, proporcionando conocimiento a cada individuo y generando un vínculo entre la transparencia gubernamental y la confianza ciudadana. Por su parte la participación implica comunicación entre ambas partes, de gobierno a ciudadana y viceversa, es decir, una constante interacción para el beneficio social, Jaeger (2003), propone que el intercambio de iniciativas e información debe ser coordinado entre los distintos niveles de gobierno para aumentar la eficiencia y que la información sea recibida por los ciudadanos de la mejor forma, sin embargo garantizar el acceso a la información pública y de la prestación de servicios sigue siendo un gran reto del gobierno abierto, al igual que denotar verdadera transparencia informativa, para concretar el gobierno abierto de acuerdo a lo planteado por Corajon y Campos (2011) se requiere un fuerte compromiso y liderazgo político para impulsar su implementación en los tres ejes, de igual forma una estrategia de actuación para una

buena aplicación mediante internet universal y lo más relevante: propuestas, iniciativas y/o participación ciudadana activa.

El gobierno abierto otorga un conjunto de herramientas a los gobiernos y a la administración pública mediante los cuales puede utilizar para estar en interacción con los ciudadanos, es decir se puede brindar mejor información, implementar mejores servicios y colaboración mutua, dicho lo anterior se determina a la ciudadanía cómo protagonista para poder ejercer un gobierno abierto y que el mismo genere un impacto en la población.

De acuerdo con Ramírez (2012) el gobierno abierto se establece cuando existen mejores niveles de transparencia y acceso a la información mediante plataformas digitales, los canales de participación ciudadana son relevantes tanto en esta forma de gobierno, cómo en las políticas públicas, finalmente se favorecen la generación de espacios para la colaboración social e innovación con valor en el sector administrativo, público y social. Es en este punto donde surge un cuestionamiento al entender el rol o la función del gobierno o la administración pública y el papel del ciudadano en el gobierno abierto.

Pese a la creación del AGA, el gobierno abierto es considerado un fenómeno todavía nuevo, ya que por ejemplo, la practicidad es múltiple, las experiencias o expectativas pueden estar tendidas a ser diferentes debido al contexto de cada país y la cobertura de un plan de acción varía de las posibilidades sociales, económicas, capacidad de gestión, legitimidad, así como de la receptividad de los ciudadanos. Sin embargo, una característica fundamental de la idea de gobierno abierto es el uso de las TICS determinados por el uso de internet, lo cual en algunos lugares resulta ser complejo por su cobertura, consenso, disciplina y constante vigilancia. Si bien es necesario acordar nuevas formas de toma de decisión, que incluyan y no excluyan sectores de la sociedad, es un reto todavía complicado por implementar este mecanismo de gobernanza ya adentrada, en la cual la participación de actores supondría la no separación ciudadano-Estado; y la tarea de reinventar completamente características del gobierno abierto como la transparencia informativa, participación y colaboración.

Sin duda en los países latinoamericanos ha existido avances significativos en los últimos años referentes al gobierno abierto, de igual forma diversos países han creado reformas legales para que sea una obligación del gobierno proporcionar información y regular el acceso a datos de la administración pública, En el caso de México, los compromisos relacionados con datos abiertos se encuentran en proceso de implementación y se firmó a finales de 2011, un acuerdo de Datos Abiertos, con el objetivo de superar la incompatibilidad de infraestructura tecnológica y contenidos, así como de incrementar la eficiencia operativa de las instituciones públicas y su relación con la sociedad, lo cual es fundamental en una nación que busca generar el gobierno abierto. Pero la realidad es que la brecha digital es un reto todavía por resolver, pues demasiadas sociedades aun no tienen el acceso a la red o el conocimiento de estos nuevos mecanismos o herramientas para la participación en las decisiones públicas

Sin lugar a duda que el reto más importante para una real operatividad del gobierno abierto, es la idea de crear espacios tanto físicos como virtuales a un plazo futuro de tiempo, mientras la cultura en una sociedad se adapta a la introducción masiva de tecnologías y herramientas de otros tipos poco a poco, y más allá de ello, de incentivar a valores correspondidos para generar interés por la garantía de un derecho establecido y ampliado en cuanto al acceso de información pública y un gobierno para atender demandas y así mismo, distribuir confianza, como una finalidad último del gobierno abierto.

### 3.- Reflexión: ¿similitudes o diferencias?

Una vez descritas las diferentes posturas y visiones de estos tres modelos, podríamos afirmar que hay demasiadas similitudes, ahora habría que explicar cómo los vinculamos bajo el sentido de mejorar la manera de gobernar, pues se ha venido desarrollando nuevos escenarios encaminados a redefinir la visión jerárquica del poder del gobierno hacia una nueva interacción con diversos actores sociales, quienes cobran un mayor peso en este nuevo empoderamiento.

Como resultado de lo anterior, podríamos decir de primera impresión, que la gobernanza, la participación directa y el gobierno abierto, se distinguen como maneras de intervención, si bien bajo distintas formas, pero con un mismo fin, en el sentido de involucrar a diversos actores en la toma de decisiones gubernamentales, dependiendo el asunto, la problemática, los intereses, los objetivos el espacio geográfico etc., por lo que la participación de la sociedad, así como de sus distintos sectores, se vuelve indispensable para identificar el impacto de cada decisión gubernamental.

Así mismo, en estos tres modelos se conjuntan esfuerzos y sobre todo intereses, buscando influir en dichas decisiones dependiendo el tipo de situaciones que se presenten, surgiendo una nueva forma de gobernar en la que la sociedad o sus grupos organizados comienzan a tomar posiciones dentro del marco de la legalidad en actividades que anteriormente eran exclusivas del gobierno.

En este sentido, pareciera que son modelos muy similares, sin embargo, desde otra perspectiva podemos situar más la idea de gobernanza como la teoría principal que busca mayor inclusión y participación de la sociedad en la manera de gobernar, y los otros dos modelos (mecanismos de participación directa y gobierno abierto) como nuevos instrumentos útiles para que la gobernanza tenga una mejor operatividad a la hora de su implementación, dichos elementos servirían también como mecanismos de legitimación y de actuación en el desarrollo de actividades de la misma gobernanza.

Desde esta visión, nos acercáramos a la institucionalización formal de los mecanismos de gobernanza bajo la idea de North, por medio del cual se pretendería regular a través de normas formales, la implementación de diversos mecanismos de participación ciudadana, que establezcan las relaciones entre los sujetos del gobierno respecto a los miembros de la sociedad civil, estableciendo las fronteras que limitan su comportamiento y ámbitos de acción.

Consideramos también, que la relevancia del desarrollo de la gobernanza recae en el cambio de escenarios y parámetros en que se había basado la política tradicional para la toma de decisiones. Esos cambios han provocado una mayor complejidad tanto para definir los problemas a los que colectivamente nos enfrentamos, así como para, lógicamente, tomar las decisiones que nos lleven a resolverlos o mitigarlos.

Hablar del desarrollo y significado de la gobernanza, hoy en día resulta diverso, pues existen un gran número de trabajos con multiplicidad de visiones. Sin embargo, algunos preceptos son citados recurrentemente por los diferentes expertos con significados e interpretaciones comunes. Inclusive, algunos estudiosos intentan no solo definir el tema como tal, sino que describen algunas categorías referentes a lo que se entiende por gobernanza y profundizan sobre la premisa de que esta existe en varios niveles. (Villanueva, 2014). Para algunos otros investigadores existen diferentes tipos de gobernanza como la procesal, de mercado, corporativa, de red, entre otras, y distinguen desde su muy particular punto de vista cada una de las variables que en la actualidad engloban el tema de la gobernanza.

Digamos entonces que la gobernanza es un concepto relacional, pues no describe un ente o alguna institución de gobierno en específico, más bien describe las múltiples

interacciones en donde uno de los actores son las agencias de gobierno, pero también existen otros actores alrededor. En el fondo de esas interrelaciones está en juego el proceso para la toma de decisiones o bien la ejecución de algo, es decir, si las cosas fluyen con los diferentes actores apuntando a un mismo fin, podemos decir que hay gobernanza. Bajo esta idea, los diferentes mecanismos de participación ciudadana y el gobierno abierto solo vendrían a ser una serie de instrumentos para formular una parte en la implementación de la gobernanza en un espacio o nivel de gobierno determinado.

En este sentido, la gobernanza es un modelo de gestión que se ejercita de diferentes maneras y escenarios, en donde generalmente hay árbitros y se corresponsabiliza a las partes involucradas, se construyen agendas y describe una relación con tendencia a horizontalizarse para la creación de una serie de procesos proactivos.

Con todos estos nuevos enfoques se busca superar el esquema tradicional y la visión jerárquica del poder del gobierno, en el cual se ejecutaban las decisiones de manera unilateral y algunas veces arbitraria, de tal manera que podría entenderse como la apertura del gobierno en torno a un mayor grado de inclusión y, consecuentemente, de legitimidad al utilizar diferentes mecanismos.

Podemos apreciar la transición hacia nuevos paradigmas de regulación, más que como consecuencia de cambios económicos, políticos y sociales, como respuesta a los modos tradicionales de gobierno, con mecanismos alternativos que ofrezca soluciones a las nuevas necesidades sociales. Frente a este escenario, también se puede hablar de dichos mecanismos como una nueva forma de regulación de conflictos, con la interacción y cooperación de ciertos actores involucrados en determinada área.

En conclusión, no es posible entender a los nuevos mecanismos de participación ciudadana y al gobierno abierto sin antes entender a la gobernanza, como el primer modelo de la inclusión y la participación de diferentes actores en la toma de decisiones para la construcción de algo, pues una vez entendido dicho modelo, podríamos pasar al análisis de la transformación institucional para la operatividad bajo diversos elementos antes mencionados.

Finalmente, nos atreveríamos a llamar todos estos cambios como la utilización de diversos mecanismos de participación ciudadana y el gobierno abierto, como la institucionalización de la gobernanza en determinados niveles y espacios, pero sobre todo como un reconocimiento del valor que la sociedad ha reclamado en este nuevo entramado de relaciones. Ahora bien, institucionalizar la gobernanza con diversos mecanismos es uno de los grandes temas que se han desarrollado a mayor profundidad en los últimos años y forma parte del fortalecimiento de las democracias. Sin embargo, también sería pertinente plantearse si existen espacios o entornos en los que la institucionalización haya sido promovida por el gobierno o si su trascendencia radica en que el propio ciudadano la requirió.

En lo que respecta a América Latina, el desarrollo de los diferentes mecanismos de participación es reciente y, aunque la mayor parte de ellos solo se adoptan en el ámbito local, (sin menospreciar la cercanía de este nivel con la sociedad), todos guardan un importante vínculo con la idea de gobernanza.

## **Bibliografía**

- Aguilar Villanueva, Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXII,  
Alex R. Caldera Ortega, —Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría  
normativa de la democracia en 30 años cuestiones políticas (Flacso: México), vol. 31, no. 55, 2015.  
Andreas Schedler, Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal  
Electorall en Política y Gobierno (CIDE: México), vol. II, 2000

- Andrés Hernández, Jorge Flórez y Sara Hincapié, Incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y la gestión del agua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2013.
- Ángel Iglesias Alonso, Gobernanza e Innovación en la gestión pública. Alcobendas 1979-2003, Instituto Nacional de Administración Pública/Ayuntamiento de Alcobendas, Madrid, 2006.
- Antonio Camou (est. prel. y comp.), Los desafíos de la gobernabilidad, Flacso/Instituto de Investigaciones Sociales UNAM/Plaza y Valdés, México, 2001.
- Antonio Martín Porras Gómez, La Gobernanza Multinivel del Gasto Público Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.
- Antonio Vives, La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y 11coor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 2006.
- Barata, Étymologie du terme *gouvernance* 'en Europa. Consultado el 10 de agosto de 2016: <http://www.europa.eu.int/com/governance.html> [sitio web dado de baja]. Barata, —Notice rédigée.
- B. Guy Peters, —El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en Ciencia Política en Estudios Políticos (Gedisa: Barcelona), no. 4, enero-abril de 2005.
- Carlos Requena, Gobernanza. Reto en la relación Estado-Sociedad, LID Editorial Mexicana, México, 2014.
- Chapman, Ray Hunt, M. (1987). Open Government. Croom Helm.
- Cerrillo i Martínez, —Prólogo en Cerrillo i Martínez (coord.)
- César Nicandro Cruz Rubio, Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional en Política Nueva (Desarrollo Humano Institucional en América Latina: Caracas), vol. 19, no. 7, noviembre 2001, 11
- Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, Gobernanza y gestión pública, FCE, México, 2015.
- Chester Irving Barnard, Dilemmas of leadership in the Democratic Process, Princeton University/ University Extension Fund/ Herbert L. Baker Foundation, New Jersey, 1939.
- Comisión Europea, —La gobernanza europea: Un Libro Blanco en Diario oficial de las Comunidades europeas (Comisión Europea/Unión Europea: Bruselas), año 44, no.287, 25 de julio de 2001.
- Corajon, A. y Campos, E. (2011). Gobierno Abierto, alcances e implicaciones, Trillas.
- David Altman y Rossana Castiglioni, ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?, DHIAL, 2000.
- David Butler y Austin Ranney (2010) Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory, American Enterprise Institute for Policy Research, Washington.
- Damgaard, Gerlich y Richardson apud Peters y Pierre en Cerrillo i Martínez (coord.).
- Diana Vicher, Laberinto de governance. La gobernanza de los antiguos y la de los modernos, IAPEM, México, 2014.
- Donald F. Kettl apud Peters y Pierre en Cerrillo i Martínez (coord.).
- Douglass C. North, Institutions, "Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University, Londres, 1993.
- Dutton, W. H. (2010). The fifth estate democratic social accountability through the emerging network of networks. Nixon.
- Elia Peralta Félix, José Ayala Espino (1999), Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico" en Región y Sociedad (El Colegio de Sonora: Hermosillo), vol. XIII, no. 22, 200.
- Ericka N. Estrella Díaz, "Gobernabilidad y gobernanza", Curso de Gobernabilidad y Gobernanza, Universidad Mariano Gálvez de Guatemala/Escuela de Gestión Pública, Guatemala, 2013, pp. 6-8. (documento en línea), disponible en: <https://mgpsegunda.files.wordpress.com/2013/07/guc3ada-programa3a1tica-de-la-semana.pdf> Consultado en junio 2015.
- Fernando Galindo, —Justicia, gobernanza y legalidad en Revista Sequência (Universidad : Zaragoza), vol. 1, no. 55, 2010.
- Fernando González Barroso, Gobernabilidad y gobernanza: Las relaciones intergubernamentales: Concepto y marco teórico, Escuela de Administración Regional/Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Madrid, 2009-Frédéric Lerasle apud Vicher.
- Giovanni S. (1988). Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo, Alianza Editorial, México.
- Gerry Stoker, Governance as theory: Five propositions en International Social Science Journal (Blackwell Publishers: Oxford/Malden), vol. 50, marzo de 1998.
- Guillermo O 'Donnell, —Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario en Revista de Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social: México), vol. 22, no. 86, 1982.
- Guy B. Peters (sic) y Jon Pierre, — ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.



- Jan Kooiman, *Gobernar en gobernanza en Instituciones y Desarrollo* (Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: Barcelona), no. 16, 2003
- Jacobo Pastor García Villarreal, —Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional en Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OCDE, 2010.
- Jeager, P. (2010) *Engoverment a round the world*. Quartley.
- Jean-François Prud'homme, *Consulta popular y democracia directa en Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* (IFE: México), vol. 1, no. 15.
- Joan Oriol Prats, *El concepto y análisis de la gobernabilidad en Instituciones y Desarrollo* (Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: Barcelona), no. 14-15, 2003.
- Joan Prats, *La evolución de los modelos de gobernanza: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza?* en *Gobernanza* (Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa: Barcelona), no. 38, abril de 2016.
- Disponible en <http://www.aigob.org/category/revista-gobernanza-38/>.
- Jody Freeman, *The Private Role in Public Governancell en New York University Law Review* (Westlaw: Nueva York), vol. 75, no. 101, 2000.
- John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth, y Leon N. Lindberg, *Governance of the American Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- José Ayala Espino y Juan González García en: *El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico* en *Comercio exterior* (UNAM: D.F.), vol. 51, no. 1, enero 2001.
- José Juan Sánchez González, *Gestión pública y governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2002.
- Jonas Rabinovitch, *Gobernanza pública: el desafío de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la responsabilidad social para servicios públicos en el nuevo milenio* en revista *Centroamericana de administración Pública* (ICAP: Panamá), 1no. 63, 2012.
- Kavanagh, y Morris apud Peters y Pierre en Cerrillo i Martínez (coord.), op. cit., p. 48.
- Leonardo Valdés Zurita, *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991)*, FCE/BUAP, México, 2017.
- Ley Federal de Consulta Popular (14 de marzo de 2014), Artículo 11.
- Luis F. Aguilar Villanueva, *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza en Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Caracas), octubre 2007.
- Luis F. Aguilar Villanueva, *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza en Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, núm. 39, 2007.
- Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2008. 22Ibidem.
- Luis T. Díaz Müller, *El concepto de gobernanza en V Jornadas: Crisis y Derechos Humanos*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009.
- Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 112004.
- Manuel Canto Chac, —Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas en José L. Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, México, 2005.
- Manuel Oliveira Barata, —Notice rédigée, service de traduction, Commission européenne, Disponible en [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_en.pdf).
- Marta Méndez Juez, —Gobernanza y Transparencia en Demo saber. Consultado el 26 de noviembre de 2016 en <http://demosaber.blogspot.com/2012/11/gobernanza-y-transparencia.html>.
- Mauricio Merino (2013) *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México.
- Ramírez, A. (2012). *El gobierno abierto en América latina. Política Digital*.
- Sergio López Ayllón, —Los desafíos de la transparencia en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Secretaría de la Función Pública, México, 2006.
- Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kim. (1987). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*, University of Chicago Press.
- Stefan Meyer, *Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda* (Documento de Trabajo 86), Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior, Madrid, junio de 2009.
- Thomas E. Cronin. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press.

- UNDP, —Reconceptualising Governance, Discussion Paper no. 21, Management Development and Governance Division/Bureau for Policy and Programme Support/ UNDP, Nueva York, enero de 1997.
- Urbano. López Fernández. Oliver Williamson y la gobernanza económica, Dialnet, 2018,p.4. Disponible en <file:///C:/Users/ProfesorInvestigador/Downloads/Dialnet-OliverWilliamson Y La Gobernanza Economica-6867838%20(1).pdf >.
- World Democratic Forum, —Los principios de la Gobernanza: Guía para la elaboración de propuestas sobre Gobernanza Mundial en Foro por una Nueva Gobernanza Mundial. Madrid, 2014. Disponible en <<http://world-governance.org/en/node/408>>

# **Políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio: un desafío para las gestiones gubernamentales: casos locales en la Mendoza actual**

Melina Guardamagna  
Malena Lucia Reyes  
Paula Vogel

## **1.- Introducción**

En Argentina, y en particular en la provincia de Mendoza, hace más de una década que se viene trabajando en la formulación e implementación de una política de ordenamiento territorial y usos del suelo como instrumento de planificación que busca contribuir al desarrollo sustentable del territorio. Su consecución requiere el fortalecimiento de las capacidades institucionales, en el marco de una gobernanza democrática que cuente especialmente con los diversos actores de la sociedad civil.

Mendoza se posiciona como referente en la región en el abordaje de esta problemática. Es una de las pocas provincias que cuenta con un extenso marco normativo referido a la regulación del agua, el suelo y la explotación de diversos recursos naturales. Además de ser la primera en sancionar una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, la número 8051 del año 2009; elaborar un Plan Estratégico de Desarrollo, el PEDMza2030 del 2010 y sancionar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) aprobado en el mes de agosto de 2017 (Ley N° 8999). Mientras, en la actualidad, los dieciocho municipios que conforman el territorio provincial se encuentran avanzando, de forma heterogénea, en la elaboración de programas y proyectos a fin de responder al proceso de planificación definido por la Ley 8051/09<sup>1</sup>.

El Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII – UNCuyo / CONICET), desde el 2013, viene analizando, a partir de una mirada multidisciplinaria, la

---

<sup>1</sup> La Ley 8051/09 define un conjunto de instrumentos e instrucciones para el Ordenamiento Territorial y posteriormente, una secuencia en el proceso de planificación en etapas, es decir, procedimientos específicos para la elaboración de los planes. De acuerdo al Artículo 7, los instrumentos son: El Plan Estratégico de Desarrollo, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, Plan Ambiental Provincial, POT Metropolitano para el Gran Mendoza, POT para Areas Especiales, Planes Sectoriales e intersectoriales, Sistema de Información Ambiental y Territorial, Evaluación de impacto Territorial y Evaluación Ambiental Estratégica. Por su parte, el Art. 16 define las etapas esenciales de los Planes: 1-Diagnóstico, 2- Modelo Territorial, 3- Escenarios alternativos, 4- Identificación de acciones, 5- Proyecto de Plan o Programa, 6- Informes sectoriales, 7- Evaluación Ambiental Estratégica, 8- Información y participación ciudadana, 9- Aprobación del Plan o Programa (Guardamagna, 2016: 162-163)

implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza y cómo estos procesos se incorporan a las gestiones gubernamentales en las diferentes escalas. Nuestra línea de investigación aborda, desde los enfoques del análisis de políticas públicas, la planificación estratégica y el desarrollo territorial, el incremento de los conflictos socio-territoriales y ambientales por la expansión no planificada de las áreas urbanas sobre zonas agrícolas en los oasis de riego que conforman la provincia. Específicamente, la (des)coordinación entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y entre poderes públicos y privados en la gestión del territorio.

A largo de estos años, algunas de las principales conclusiones a las que arribamos nos permiten afirmar que se trata de un proceso cargado de tensiones, conflictos e inconsistencias, tanto en lo referido a las formas como en los contenidos.

En lo formal se han cumplido las etapas previstas por la norma, sin embargo, el excesivo normativismo que define la ley, en vez de facilitar y garantizar la ejecución de la política, complejiza aún más el proceso, generando brechas entre la etapa de formulación e implementación. Poniendo además en peligro su contenido sustancial que tiene que ver con propiciar un manejo integral de los bienes comunes y mejorar la calidad de vida de los mendocinos.

En dicho sentido, tal vez uno de los mayores perjudicados sean los gobiernos locales que demuestran, frente a la demora en la sanción del PPOT<sup>2</sup>, un avance heterogéneo y desarticulado en la implementación de acciones vinculadas al ordenamiento de sus territorios. Lo que mantiene y probablemente profundice los conflictos en torno a la configuración territorial: uso de suelo, uso del recurso hídrico, concentración poblacional, especulación inmobiliaria (disputa urbano-rural), entre los más importantes.

Decimos esto porque los municipios, a lo largo de estos diez años, se han visto obligados a postergar políticas locales en sus territorios o a tomar decisiones sin tener certidumbre sobre la consistencia que ellas puedan tener en relación con la nueva política. Sumado a lo cual, más allá de que todos tienen áreas de gestión abocadas a la implementación de las políticas de desarrollo territorial, en muchas de ellas no se cuenta con los recursos (financieros, humanos, conocimiento, etc.) y las capacidades estatales necesarias para la elaboración, seguimiento y control de los planes municipales y las acciones que surjan de ellos.

Por otro lado, el análisis de este proceso también evidencia inconsistencias teórico-metodológicas en la etapa de implementación de la política. Entre ellas destacamos la falta de precisión en los mecanismos que garantizan la participación ciudadana. Una política que la define como un elemento central, pero que, hasta ahora, sólo ha logrado garantizarla en lo formal.

En consecuencia, una de las mayores dificultades de los gobiernos locales se relaciona a la incorporación e institucionalización de los mecanismos que garanticen el involucramiento real de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso.

---

<sup>2</sup> El Artículo 18 de la Ley 8051/09 define plazos para la elaboración de los planes: 6 meses desde la promulgación de la Ley para el Plan Estratégico de Desarrollo (PED), 18 meses desde la remisión de este a la Legislatura para la elaboración del PPOT, y 12 meses desde la aprobación del Plan para los planes municipales. desde la aprobación del Plan para que cada Municipio realice su plan (art. 18. Ley 8051/09)- y las sanciones por su incumplimiento. En los hechos, los plazos se alejaron de lo dispuesto por la norma, lo que daría lugar a sanciones administrativas y penales sobre los funcionarios implicados (art. 19. Ley 8051/09). La ley se publicó en el Boletín Oficial en el mes de mayo de 2009. Un año y siete meses después, en diciembre del 2010, se sancionó el PED Mza2030 y recién luego de 3 años y cuatro meses, en abril de 2014, el Ejecutivo envió el proyecto del PPOT a la Legislatura que fue aprobado y sancionado recién en el mes de agosto de 2017, es decir 7 años después del PED.

Frente a estas particularidades que surgen del análisis de la política, en el presente artículo, nos proponemos contribuir, a la luz del caso de Mendoza, a la discusión teórico-metodológica en torno al diseño, implementación y evaluación de políticas participativas orientadas a la ordenación y desarrollo del territorio.

Partimos del siguiente problema de investigación: ¿Cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza? Para responder al mismo, analizaremos, específicamente, las tres instancias participativas instrumentadas en el marco del Plan Provincial y los Planes Municipales. Estas son, de acuerdo a lo establecido por la Ley 8051/09 y el reglamento del PPOT: talleres participativos para la validación del diagnóstico<sup>3</sup>; consulta pública y audiencia pública.

Nuestros supuestos de investigación indican que para lograr procesos participativos legítimos y de calidad, en el marco de las políticas de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las capacidades estatales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas, de acuerdo a las particulares de cada gestión gubernamental.

Para ello, comenzaremos precisando algunas concepciones teóricas que guían la investigación y la estrategia metodológica utilizada. Luego, describiremos y analizaremos los diversos mecanismos participativos implementados en el marco del proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) y de los Planes Municipales (PMOT) que, al mes de agosto de 2019, han llegado a la instancia de la Audiencia Pública. Recurriremos a las perspectivas evaluativas que existen en la literatura sobre legitimidad y calidad de los procesos participativos. Este diálogo entre teoría, métodos y casos nos permitirá concluir con consideraciones para avanzar en la evaluación de las políticas públicas participativas.

## **2.- Concepciones teóricas que guían la investigación**

La forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana, está directamente relacionada a las características de la política pública en el marco de la cual estos se piensan -nos referimos al tipo de política que se trata; el nivel de gobierno en el cual se va a implementar; los actores, recursos y encuadre institucional de la misma, etc.-.

Las políticas de desarrollo territorial son intrínsecamente participativas porque tienen que ver con la conformación social, económica y política del territorio. El desarrollo territorial, en este sentido, se define como un proceso de transformación. A través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas, flexibles y, agregamos nosotras, participativas para la organización social, pretende: alcanzar un alto grado de innovación y crecimiento económico sustentable; lograr altos niveles de capital social y cultural, reduciendo los niveles de pobreza y fomentando la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida (Sili 2005; Alburquerque 2004; Schejtman 2004).

---

<sup>3</sup> “Una vez elaborado, el diagnóstico será puesto a consideración de los principales actores sociales que toman decisiones en el territorio, a través de talleres participativos, donde se podrán proponer ajustes al diagnóstico del sistema territorial y deberán contribuir a validar socialmente cada subsistema” (Inc. 4, artículo 18, reglamento PPOT)

Respecto a las políticas públicas, adherimos a la definición de Aguilar Villanueva (2007) por considerar que abarca los principales elementos de la política y se posiciona, desde una visión participativa, al incluir y priorizar la articulación entre diversos actores para la resolución de problemas públicos. Una política pública es:

Un conjunto de acciones (secuencia, sistema, ciclo) estructuradas de modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva 2007: 14).

Esta conceptualización se enmarca en el enfoque procesual clásico o heurístico por etapas (Lasswell 1956; Aguilar Villanueva 1992; Pérez Sánchez 2005; Parsons 2007; Subirats 2008) y en Argentina (Oszlak y O'Donnell 1976; Oszlak 1981; Acuña y Repetto 2009) entre otros. El mismo divide el proceso de políticas en una serie de fases o etapas que generalmente se componen de: la definición de la agenda; la formulación o legitimación de políticas; la implementación y la evaluación. En cada una de ellas se analizan los factores, actores, recursos y normas que afectan el proceso dentro de cada etapa.

Específicamente, nuestro estudio centra su atención en la etapa de implementación o puesta en práctica de la política. Una vez que se ha delimitado el marco normativo de intenciones, correspondiente a las etapas de diseño y formulación de esta, se generan actos y efectos que se orientan a transformar las intenciones en resultados observables. Es decir, la fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (Subirats 2008). “Se trata de una fase fundamental en cualquier análisis de política pública porque en ella se plasman las ideas en hechos reales” (Harguindéguy 2015: 81).

En cuanto al concepto de participación ciudadana, más allá de tratarse de una noción ambigua e imprecisa que dificulta identificar el fenómeno y sus dimensiones (Serra Vázquez 2008; Oszlak 2009), consideramos necesario adoptar una definición que nos permita operacionalizar criterios para su evaluación, teniendo en cuenta que este es el principal interés que persigue nuestro trabajo. En consecuencia, definimos a la participación como un modo de relación entre el Estado y la sociedad civil que involucra al público en la toma de decisiones, a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el gobierno (Beierle 1998). Es decir, con el objetivo de consultar, gestionar y retroalimentar acciones de interés común, la participación conlleva una implicación por parte de los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales que se encuentran fuera de la esfera del poder político-institucional. En esta línea, la participación es entendida como “una actividad social de connotación política que implica organización” (Ruvalcaba Gómez 2019: 66) orientada a propiciar nuevas formas de gestión pública y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

De la revisión de la literatura en torno a la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana, surgen diversas posturas que presentan criterios en común.

Una de ellas es la propuesta por Agger y Löfgren (2008) y Laurian y Shaw (2008) quienes, a partir de la adaptación al modelo clásico de Scharpf (1999), construyeron una serie de criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas

(Subirats y otros 2016). Los autores identifican tres tipos de legitimidad: a partir de quién participa, en el marco de la cual se observa la participación de las asociaciones, representatividad sociodemográfica y capacidad de influencia. A partir del proceso, cuyas dimensiones son la transparencia, adaptabilidad, inclusividad y diversidad, distribución equitativa del poder, deliberación y satisfacción de los participantes con el proceso. Finalmente, a partir de los resultados, donde se evalúa la legitimación del resultado, construcción de capacidad institucional, confianza en las instituciones y satisfacción de los participantes con el resultado.

Otro de los trabajos que estudia la calidad de los procesos participativos en los gobiernos locales de España identifica cuatro criterios evaluativos que, de acuerdo a estos autores, son los que aparecen de forma más recurrente en la literatura: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados (Galais, Navarro y Fontcuberta 2013). Para la variable inclusividad identifican dos indicadores: número de participantes y número de agentes de la sociedad civil que tomaron parte en la experiencia. Respecto a la deliberación, tienen en cuenta la información dada a los participantes y la forma en que se procuró incentivar la discusión sobre esta. Para ello, evalúan acceso, calidad de la información y metodologías deliberativas utilizadas<sup>4</sup>. En cuanto al criterio de influencia, preguntaron por tres cuestiones: si las propuestas ciudadanas se incluyeron en la agenda pública, si se realizó devolución de los procesos y en cuántas fases de la política pública - diagnóstico, programación, decisión, implementación y evaluación- se permitió la participación ciudadana. Por último, dentro de los resultados se tuvieron en cuenta cuatro cuestiones: si el proceso sirvió para incluir nuevos puntos de vista que no eran conocidos por los responsables políticos, si tras el proceso mejoraron los servicios públicos, si se modificaron las relaciones entre la administración y las asociaciones, y entre la ciudadanía en general.

La particularidad de la investigación de estos autores es que, al hacer un trabajo comparado en el nivel local de gobierno, también tienen en cuenta variables contextuales -características socioeconómicas, políticas, institucionales y recursos destinados por el municipio a la participación (Galais, Navarro y Fontcuberta 2013: 70).

Por último, la propuesta desarrollada por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa -OIDP- (2006) consiste en una guía que agrupa criterios de calidad en cinco áreas: la coordinación del proceso, quién participa, sobre qué se participa, cómo se participa y las consecuencias de la participación. Para cada uno de estos ámbitos describe un abanico de criterios y sus posibles métodos de evaluación.

Los criterios para la coordinación del proceso son: consenso social, político y técnico respecto a la necesidad de la instancia participativa, transversalidad, iniciativa y liderazgo, integración al sistema participativo municipal, claridad en los objetivos, planificación y recursos. Respecto a quién participa, la calidad está signada por la cantidad, diversidad y representatividad de participantes y por el grado de apertura del proceso. En relación al tercer ámbito de evaluación, sobre qué tema se participa, se identifica las siguientes dimensiones: capacidad de intervención que tiene la administración encargada del proceso y de dónde proviene la demanda que dio origen al problema. En referencia a cómo se participa, la OIDP observa principalmente el nivel de participación, la posibilidad de proponer que tienen los participantes, la calidad de la información y la deliberación; y si se previó una instancia evaluativa o no del proceso.

---

<sup>4</sup> En el cuestionario aplicado a los diversos Municipios de Andalucía los autores preguntaron por la utilización de siete metodologías deliberativas que podrían haber sido utilizadas durante los procesos participativos. Estas son: grupos de discusión, talleres participativos, plenos o asambleas, jurados ciudadanos, diagnosis participativa, tormenta de ideas y metodologías tipo investigación-acción-participación (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013: 75).

Por último, las consecuencias de la participación son evaluadas desde el grado de influencia y supervisión de la ciudadanía en los resultados, el aprendizaje de los agentes públicos y si hubo dinamización de las redes preexistentes entre la ciudadanía, organizaciones y la administración pública.

A partir de la revisión de los desarrollos de estos autores, e intentando sistematizar, ordenar y simplificar las diversas propuestas a la luz de nuestra pregunta de investigación -¿Cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana?- proponemos las siguientes dimensiones y criterios para evaluar las 3 instancias participativas que son objeto de nuestro estudio. En la evaluación del diseño tendremos en cuenta dónde se origina la demanda de la instancia participativa; cuáles han sido los mecanismos de convocatoria y las metodologías participativas seleccionadas. En la etapa de la implementación analizaremos: la capacidad estatal para el desarrollo del proceso -recursos destinados, equipos técnicos propios o externos); el acceso a la información -disponibilidad y calidad de la información-; el grado de inclusividad -cantidad, diversidad y representatividad-; la etapa de la política (toma de decisión, diseño, implementación, evaluación) y posibilidad y capacidad de proponer. Mientras en la etapa de evaluación veremos: la inclusión de las propuestas; existencia de instancias de devolución y grado de satisfacción de los participantes. En este último punto nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación gobierno / ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política o no.

Tabla 1: Dimensiones y criterios para el análisis y evaluación de políticas públicas participativas.

| Dimensión                | Criterios                                                          |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>A. Diseño</b>         | a.1) Origen de la demanda de la instancia participativa            |
|                          | a.2) Mecanismos de convocatoria seleccionados                      |
|                          | a.3) Metodologías participativas seleccionadas                     |
| <b>B. Implementación</b> | b.1) Capacidad estatal para el desarrollo del proceso              |
|                          | b.2) Acceso a la información                                       |
|                          | b.3) Grado de inclusividad                                         |
|                          | b.4) Etapa de la política en la que se implementa la participación |
|                          | b.5) Capacidad de proponer                                         |
| <b>C. Evaluación</b>     | c.1) Inclusión de las propuestas                                   |
|                          | c.2) Existencia de instancia de devolución                         |
|                          | c.3) Grado de satisfacción de los participantes                    |

Fuente: elaboración propia a partir de OIDD (2006), Galais, Navarro y Fontcuberta ( 2013)

Estas dimensiones y criterios nos permitirán analizar la legitimidad y calidad de los mecanismos participativos desarrollados en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza.

### 3.- Precisiones metodológicas del estudio

El abordaje metodológico del problema planteado se realizará a través de un estudio no experimental de corte transeccional o transversal. Este tipo de diseño tiene como



objetivo indagar la incidencia de las modalidades o niveles de una o más variables en una población, procedimiento que consiste en ubicar variables a un grupo de personas, situaciones, contextos, fenómenos, comunidades, etc. y describirlos.

Concretamente, la aplicación y puesta a prueba del instrumento evaluativo presentado en el apartado anterior (ver Tabla 1) se hará a través del método comparado de casos. “El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control -la comparación- en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos” (Bulcourn y Cardozo, 2018: 9). En consecuencia, este tipo de comparación nos permitirá conocer de cerca unos casos en profundidad -el de la provincia y de cinco municipios del área metropolitana de Mendoza-, en perspectiva histórica y a partir de una serie de variables en los que estos se desglosan, identificadas en la Tabla 1. Lo que nos ayudará a confirmar o falsear nuestros supuestos de investigación, ya sea teórica o de funcionamiento empírico de los casos (Gunturiz, Puello-Socarrás, Gómez Cárdenas y Lucca, 2016).

En cuanto al diseño metodológico acudiremos a una estrategia de tipo cualitativa. Entre los métodos y técnicas utilizados hemos recurrido al análisis documental que constituye la revisión de documentación, entre la que se encuentran leyes, planes, programas, proyectos, documentos diagnósticos, fuentes secundarias, artículos periodísticos, investigaciones académicas, entre otros. Así como también, hemos realizado observación participante y entrevistas en profundidad a actores claves participantes de los procesos objeto de nuestro estudio.

El período de análisis se sitúa desde la sanción del Plan Estratégico de Desarrollo -PEDMza 2030- a la actualidad. Dicho recorte temporal responde a la secuencia, instrumentos y procedimientos que la Ley 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo define en su artículo 7. De acuerdo a la cual primero deberá elaborarse el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, luego el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial (PPOT), y posteriormente, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (PMOT). Por lo que en este trabajo analizaremos, tal como adelantábamos en la introducción, las instancias participativas instrumentadas en el marco del PPOT y los PMOT: talleres participativos para la validación del diagnóstico; consulta pública y audiencia pública.

En cuanto al recorte espacial, el mismo corresponde a la provincia de Mendoza. Así mismo las unidades de análisis son las áreas gubernamentales vinculadas al ordenamiento territorial en el nivel provincial y municipal, desde donde se han coordinado los procesos participativos implementados. A tal fin, se han seleccionado los casos, a partir de un muestreo intencional priorizando gobiernos que han pasado por la instancia de presentación del Plan de Ordenamiento Territorial en Audiencia Pública al mes de agosto de 2019, el nivel provincial y los siguientes municipios: Luján de Cuyo; Godoy Cruz; Las Heras; Lavalle y Ciudad.

#### **4.- Análisis de las experiencias participativas en Mendoza**

A fin de dar respuesta a la pregunta de investigación y corroborar nuestros supuestos, hemos decidido presentar el análisis de los casos de forma comparada a partir de las dimensiones y criterios definidos en el apartado teórico (Tabla 1).

**a) Diseño de los mecanismos participativos:**

En relación con *dónde se origina la instancia participativa* (a.1), en todos los casos la misma proviene de la Autoridad de Aplicación<sup>5</sup>: en el nivel provincial la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) en la órbita de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (SAyOT). Mientras en los municipios encontramos algunas variaciones en los organigramas y arreglos institucionales encargados de la implementación de la política:

Tabla 2: Autoridad de aplicación y dependencias orgánico-funcional

| Municipio  | Autoridad de Aplicación                                   | Dependencia orgánico-funcional                                                                         |
|------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Las Heras  | Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial     | Secretaría de Obras y Servicios Públicos                                                               |
| Ciudad     | Dirección de Planificación Urbanística                    | Secretaría de Planificación, Infraestructura y Ambiente                                                |
| Godoy Cruz | Jefatura de Ordenamiento Territorial                      | Dirección de Planificación Urbana dependiente de la Secretaría de Ambiente, Obras y Servicios Públicos |
| Lavalle    | Jefatura de Ordenamiento Territorial                      | Secretaría de Ambiente, Obras y Servicios Públicos                                                     |
| Luján      | Subsecretaría de Ordenamiento y Planificación Territorial | Secretaría de Obras e Infraestructura                                                                  |

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 8051/09, PMOT's y entrevistas a informantes clave.

En cuanto a los *mecanismos de convocatoria* (a.2) utilizados, los mismos varían de acuerdo con la instancia participativa. En primer lugar, cronológicamente en el proceso de implementación de la política, nos encontramos los talleres de validación del diagnóstico. En este caso, la norma no regula el formato de la convocatoria, por lo que la misma dependió de las decisiones de las autoridades de aplicación de cada gobierno.

Para la realización de la convocatoria desde el gobierno provincial, se definió un listado de actores claves por subsistema (socioeconómico, político-institucional, físico-biológico<sup>6</sup>) para la validación del diagnóstico. En base a este listado de personas, organizaciones, instituciones y fundaciones se realizó la invitación vía correo electrónico. Además, se difundió a través de medios radiales, abriendo esta instancia al público en general. La convocatoria se realizó la semana previa al desarrollo de cada uno de los mismos, más allá de la solicitud del equipo asesor de la UNCuyo y del CONICET Mendoza sobre la necesidad de convocar con antelación a los actores claves del territorio y realizar los talleres fuera de los horarios de trabajo, a fin de facilitar y alentar la asistencia.

En el caso de los municipios, Ciudad de Mendoza no realizó talleres específicos para la validación diagnóstico. Godoy Cruz, por su parte, tuvo como principal medio de difusión su página web. También hubo convocatoria para los talleres participativos mediante panfletos repartidos en los barrios. Además, de acuerdo a lo que menciona el

<sup>5</sup> De acuerdo al artículo 39 de la Ley 8051/09, “la Autoridad de Aplicación será la Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que en el futuro la reemplace y los Municipios serán Autoridad de Aplicación de esta ley en sus respectivas jurisdicciones...”.

<sup>6</sup> La Ley 8051/09 establece un abordaje sistémico del territorio, pero no especifica su conceptualización. No obstante, la Universidad Nacional de Cuyo, el Centro Científico Tecnológico Mendoza del CONICET y la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia por medio del Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: “Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable” (proyecto financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT)) adoptaron un concepto para la elaboración de los diagnósticos territoriales, subdividiendo al sistema territorial en tres subsistemas.

PMOT del Municipio (2018) las uniones vecinales también colaboraron en la difusión entre los vecinos. Lavalle, realizó invitaciones a actores claves por correo electrónico. Asimismo, hizo difusión a través de las redes sociales y, como dato novedoso, mediante propaganda callejera. El municipio de Las Heras convocó mediante invitaciones a uniones vecinales y asociaciones ambientalistas, y al público en general mediante la página web, posters en lugares concurridos y radios locales y comunitarias. Luján de Cuyo llevó a cabo la convocatoria mediante difusión en uniones vecinales y la página web del municipio. En este caso, la selección de quienes participaron fue direccionada por la gestión de gobierno, siendo los delegados distritales los encargados de confeccionar las listas de participantes.

En segundo lugar, siguiendo la secuencia de la política, se encuentra la Consulta Pública. En este caso, la Ley 8051/09 en su artículo 46 establece cómo deberá realizarse la convocatoria: "...se formalizará mediante acto administrativo, que será publicado en la página web del Sistema de Información Territorial, sin perjuicio de otros medios como radio, televisión, diarios, etc.". Y continúa: "la convocatoria deberá especificar: a) el tema de la consulta; b) el lugar físico, la página web donde se podrá consultar la documentación; c) los plazos previstos para tomar vista de las actuaciones administrativas y para la presentación de observaciones" (Provincia de Mendoza 2009)

De acuerdo con lo dispuesto por la normativa, la Consulta Pública fue convocada por el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales de la provincia de Mendoza entre los días 8 de febrero y 30 de marzo de 2014. Mientras que, en el caso de los municipios estudiados, ninguno convocó a esta instancia participativa, a pesar de ser un requisito de la norma.

Finalmente, respecto a la Audiencia Pública, el artículo 48 de la Ley 8051/09, establece que la convocatoria deberá realizarse: con un plazo mínimo de diez (10) días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta Pública y en forma previa a resolver sobre temas que, por su significación y evaluación, tengan trascendencia permanente y general para la población de la Provincia o del lugar donde se vaya a desarrollar el proyecto. La Autoridad de Aplicación convocará a Audiencia Pública, con los siguientes requisitos: a) La convocatoria deberá ser publicitada en el Boletín Oficial dos (2) veces en un mes y en la página web de la Secretaría de Medio Ambiente a partir de la decisión de su realización; b) Se deberá publicar en los diarios de alcance provincial en dos (2) oportunidades: dentro de las 48 hs. posteriores a su publicación en el Boletín Oficial y el día anterior a la realización de la Audiencia; c) Además se podrá complementar la difusión mediante otros medios, que se considere apropiados conforme los canales de comunicación existentes en la zona de influencia de la iniciativa.

En el nivel provincial, la Audiencia Pública, fue convocada para el día 15 de abril de 2014<sup>7</sup>. Los municipios también realizaron sus respectivas convocatorias, de acuerdo con lo establecido por la ley: Godoy Cruz para el 21 de diciembre de 2018; Luján de Cuyo, 21 de febrero de 2019; Lavalle, 28 de febrero de 2019; Las Heras, 22 de marzo de 2019 y Capital, 2 de mayo de 2019.

Dentro del criterio *metodologías participativas seleccionadas* (a.3), y teniendo en cuenta que la norma no especifica métodos ni procedimientos para la realización de dichas instancias, encontramos una mayor heterogeneidad en el accionar de las áreas encargadas de la implementación de la política, principalmente para el desarrollo de los talleres.

---

<sup>7</sup> La Audiencia Pública fue convocada por resolución N°32 de fecha 13 de Marzo de 2014, emitida por el Ministerio de Tierras, Ambientes y Recursos Naturales. Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia con fecha 21 de Marzo de 2014, en los principales diarios de alcance provincial y en la página web del Ministerio.

Tabla 3: Metodologías participativas seleccionadas

| Unidad territorial   | Criterios de organización de talleres                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Técnicas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Instrumentos                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Provincia de Mendoza | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Por zonas: este, sur, metropolitana y Valle de Uco</li> <li>* Por subsistemas: socioeconómico y físico*biológico (no se realizaron talleres para el subsistema político-institucional)</li> </ul>                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Técnica Conversacional</li> <li>* Cartografía Participativa con Sistema de Información Geográfico</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Presentación de diagnóstico</li> <li>* Guía de pautas para coordinadores (incluyó capacitación previa)</li> <li>* Mapas por mesas de trabajo</li> </ul>                                   |
| Las Heras            | Talleres por Distrito (se realizaron 15 talleres)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Técnica Conversacional a partir de preguntas disparadoras, identificando problemas y fortalezas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Presentación de diagnóstico</li> <li>* Urna de sugerencias</li> <li>* Mapa digital con posibilidad de zoom</li> <li>-* Mapas por distrito</li> </ul>                                      |
| Ciudad de Mendoza    | No se convocaron talleres específicos para la validación del diagnóstico territorial y la construcción del modelo deseado <sup>8</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | * Plataforma participativa digital <sup>9</sup>                                                                                                                                                                                    |
| Godoy Cruz           | * Talleres participativos organizados según los distritos electorales del municipio (8). A su vez en cada taller se trabajaron los tres subsistemas                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Técnica Conversacional</li> <li>* Cartografía Participativa con Sistema de Información Geográfico</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Presentación de diagnóstico</li> <li>* Guía de pautas para coordinadores</li> <li>* Mapas por mesas de trabajo</li> </ul>                                                                 |
| Lavalle              | <p>Talleres externos:</p> <p>Talleres con la comunidad: “Foros Participativos”. Estos se organizaron en torno a 4 temas: Trabajo y Empleo; Agua y Medio Ambiente; Urbanismo y Vivienda; Lavalle a futuro.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Talleres en colegios secundarios</li> <li>2. Talleres con estudiantes de las tecnicaturas impartidas en el Departamento</li> </ol> <p>Talleres internos:</p> | <p>Talleres externos:</p> <p>Talleres con la comunidad: metodologías de árbol de problemas, debates, tormenta de ideas para validar diagnóstico (dependiendo del lugar)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Talleres en colegios secundarios: charlas informativas, talleres participativos, confección y presentación de proyectos por parte de las y los estudiantes.</li> <li>2.- Talleres con estudiantes de las tecnicaturas impartidas en</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Presentación de diagnóstico</li> <li>* Mapas por mesas de trabajo</li> <li>* Afiches para el desarrollo de árbol de problemas</li> <li>* Fichas para presentación de proyectos</li> </ul> |

<sup>8</sup> De acuerdo con lo expresado en el PMOT de Ciudad, “entre el 2017 y 2018 se organizaron más de 80 reuniones de encuentro con los vecinos, instancias que se profundizaron y enriquecieron con la apertura de la plataforma digital de participación desde el mes de agosto de 2018 hasta febrero de 2019. Las reuniones presenciales consistieron en instancias de menor escala convocadas para tratar temas específicos que difícilmente pueden abordarse con profundidad en los espacios digitales. Estas instancias fueron diversas jornadas, encuentros en el espacio público y otras modalidades presenciales para debatir propuestas relacionadas con temas, zonas o grupos específicos” (Municipalidad de Ciudad de Mendoza, PMOT, 2019: 314,351). De acuerdo con los dichos de uno de los entrevistados que formó parte del equipo que elaboró el Plan, estas reuniones no se convocaron desde el área a cargo del Ordenamiento Territorial y tampoco participaron de las mismas (Entrevista a miembro del equipo permanente del PMOT de Ciudad, 08/08/19).

<sup>9</sup> En el PMOT de Ciudad se enuncia que a través de la Plataforma Participativa se realizaron 4 encuestas, 22 debates y más de 40 de propuestas de los ciudadanos (Municipalidad de Ciudad de Mendoza, PMOT, 2019: 314,351). No se especifica el contenido de estas ni las temáticas.

|               |                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                    |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | 1. Con el Consejo Deliberante<br>2. Con el equipo de gestión municipal                     | el Departamento: trabajos de campo y validación de diagnóstico territorial<br>Talleres internos para validar diagnóstico:<br>3.- Con el Consejo Deliberante: 4 encuentros participativos de trabajo<br>4.- Con el equipo de gestión municipal: presentación de documento diagnóstico y posibilidad de presentar aportes por escrito. |                                                                                                                                                                                    |
| Luján de Cuyo | *Talleres por distritos (El municipio cuenta con 14 distritos y se realizaron 22 talleres) | *Encuesta presencial en talleres<br>*Espacio de debate<br>*Encuesta domiciliaria (sólo Distrito de Chacras de Coria)                                                                                                                                                                                                                 | * Presentación de diagnóstica de cada distrito<br>* Guía metodológica para talleres con la comunidad<br>* Cuestionario encuesta presencial<br>* Cuestionario encuesta domiciliaria |

Fuente: elaboración propia a partir de observación participante, entrevistas

#### **b) Implementación de los mecanismos participativos:**

En relación con la *capacidad estatal*<sup>10</sup> para el desarrollo del proceso (b.1) pondremos la atención sobre los recursos destinados a la implementación de la política y los equipos técnicos propios o externos.

Somos conscientes de que, respecto a los recursos financieros asignados a la política, lo ideal sería poder conocer las partidas totales, la comparación con otras áreas estatales y su variación en el tiempo, asimismo saber si son de origen endógeno (presupuesto ordinario) o exógeno (créditos o subsidios con origen total o parcial en instituciones públicas o privadas externas a las áreas o estructurales estatales consideradas). Sin embargo, en el caso de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, no es posible a la fecha, y a partir de la información disponible, reconstruir cabalmente todas estas dimensiones.

La Ley 8051/09 en su capítulo 9 establece el financiamiento y los instrumentos económicos para el Ordenamiento Territorial. De acuerdo con el artículo 51 “el Poder Ejecutivo deberá incorporar en el Proyecto de Presupuesto Provincial anual, a enviar a la Honorable Legislatura Provincial, las partidas necesarias para financiar el funcionamiento y aplicación de la presente norma, financiar programas, proyectos y asegurar los procedimientos de participación ciudadana”. Mientras el artículo 52 define recursos con afectación específica correspondientes al uno por ciento (1%) del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, destinado a, entre otros fines, los procedimientos de Audiencias Públicas. Dichos fondos deberán constituir un Fondo Especial administrado por la Autoridad de

<sup>10</sup> A fin de analizar la capacidad estatal de los distintos niveles de gobierno objeto de nuestro trabajo, nos guiaremos por las dimensiones de análisis propuestas por Fernández y Vigil: 1. Recursos financieros: cantidad holística, comparada y diacrónica; diferenciación por origen (endógeno, exógeno), determinación del destino; 2. Recursos humanos: reclutamiento meritocrático, calidad del personal, vinculación con los objetivos de la oficina, capacitaciones; 3. Recursos organizacionales: capacidad de organización del personal, vinculación personal político y burocrático (2012, 56-59).

Aplicación y distribuido en acuerdo con las municipalidades conforme a los porcentajes de coparticipación municipal (Artículo 53. Capítulo 9. Ley 8051/09).

En los hechos, el financiamiento de la política constituye uno de sus aspectos más cuestionables, debido a los altos niveles de discrecionalidad con los que se viene manejando, sea cual sea el color político del gobierno de turno. Desde la sanción de la ley en 2009, la APOT<sup>11</sup>, creada en el ámbito de dicha norma, no cuenta con patrimonio ni presupuesto propio por su carácter de organismo desconcentrado. En dicho sentido, depende de las partidas que la SAyOT determine para sus gastos corrientes. Lo mismo ocurre con los municipios, respecto a lo dispuesto por el artículo 51 de la ley 8051/09. El presupuesto provincial sólo discrimina la asignación a la SAyOT, y dentro de esta un Fondo de Ordenamiento Territorial-Ley 8051. La información respecto a cómo el mismo ha sido ejecutado es incompleta y de difícil acceso<sup>12</sup>.

De los datos disponibles surge que durante la gestión del gobernador Francisco Perez<sup>13</sup>, en el presupuesto del año 2012 se destinaron al mencionado Fondo 24.320.135 millones (Ley 8838/12. Presupuesto Público Provincial), mientras que en el ejercicio 2013 fueron 26.146.697 millones (Ley 8530/13. Presupuesto Público Provincial). De los cuales, 8 millones se utilizaron para gastos corrientes de la APOT y 18 a distribuirse entre los municipios (Modelo Territorial Actual. Subsistema Político-institucional, 2013: 31). Sin embargo, no figuran registros sobre la distribución municipal de dichos fondos. Lo que aparece en los archivos de prensa del Ejecutivo Provincial es la entrega de un subsidio de \$200.000 a cada municipio por única vez en 2013. Los mismos fueron destinados al fortalecimiento o creación de las áreas de planificación municipales mediante la compra de equipamiento informático, capacitación y la consolidación de los equipos que llevarán a cabo la implementación de la ley (Prensa Gobierno de Mendoza, 03/07/12).

Entre los años 2014 y 2017 no aparece discriminado en el presupuesto provincial el Fondo de afectación específica –Fondo de Ordenamiento Territorial-. Luego de la sanción del PPOT en 2017, para el ejercicio 2018, vuelve a aparecer, dentro de la jurisdicción SAyOT, el mencionado fondo por un monto de 30.000.000 millones (Ley 9032/17 Presupuesto Público Provincial). Del mismo, “entre 7 y 8 millones se destinaron a gastos corrientes de la APOT, en su mayoría pago de sueldos, más de 10 millones se coparticiparon a los municipios y el resto fue a la renta general de la SAyOT” (Entrevista a miembro del equipo permanente del PMOT de Ciudad, 08/08/19).

El Decreto N° 2669 de fines del 2017 y el 2390 del 2018 determinan la distribución del fondo de OT Como se muestra en la Tabla 4. Del análisis de la Tabla 4 surgen algunas cuestiones que son significativas a la hora de entender el proceso de la política. En primer lugar, más allá de que la inflación anual del 2018 fue de 47,6% (INDEC 2019), las partidas presupuestarias asignadas a los municipios en 2019 fueron menores respecto al año anterior.

---

<sup>11</sup> La Agencia es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. Entre sus principales funciones se encuentra la “elaboración, seguimiento y control de los proyectos de los planes de Ordenamiento Territorial -provincial y municipales- y los respectivos programas y proyectos” (art. 41. Ley 8051/09).

<sup>12</sup> Los datos presupuestarios a los que hacemos referencia surgen de notas de archivo de prensa del gobierno provincial; de los dichos de informantes claves y del análisis de los presupuestos provinciales.

<sup>13</sup> Período de Gobierno 2011-2015. Partido Justicialista.

Tabla 4. Distribución del subsidio de Ordenamiento Territorial por Departamento.

| <b>Departamento</b> | <b>2018</b>     | <b>2019</b>       |
|---------------------|-----------------|-------------------|
| Ciudad de Mendoza   | \$ 749.520,00   | \$ 624.600,00     |
| General Alvear      | \$ 454.080,00   | S/D <sup>14</sup> |
| Godoy Cruz          | \$ 1.280.280,00 | \$ 1.066.900,00   |
| Guaymallén          | \$ 1.533.720,00 | \$ 1.278.100,00   |
| Junin               | \$ 358.080,00   | S/D               |
| La Paz              | \$ 293.520,00   | S/D               |
| Las Heras           | \$1.301.640,00  | \$1.084.700,00    |
| Lavalle             | \$ 414.960,00   | S/D               |
| Luján de Cuyo       | \$ 760.080,00   | \$ 633.400,00     |
| Maipú               | \$ 1.057.200,00 | S/D               |
| Malargüe            | \$ 226.440,00   | S/D               |
| Rivadavia           | \$ 326.520,00   | \$ 272.100,00     |
| San Carlos          | \$ 283.920,00   | S/D               |
| San Martín          | \$ 752.280,00   | \$ 626.900,00     |
| San Rafael          | \$ 1.161.960,00 | \$ 968.300,00     |
| Santa Rosa          | \$ 305.160,00   | \$ 254.300,00     |
| Tunuyán             | \$ 473.160,00   | S/D               |
| Tupungato           | \$ 267.480,00   | \$ 222.900,00     |

Fuente: Decreto 2669/2017 y 2390/2018

Por otro lado, la lógica que define el federalismo fiscal propia de nuestro régimen político para coparticipar el subsidio, en este caso, podría restarles capacidad institucional a los municipios que menos habitantes tienen. Decimos esto porque, al tratarse de recursos destinados a la elaboración de los PMOTs (y no de ejecución de obras), la distribución del recurso económico debería ser más igualitaria, teniendo en cuenta que todos los municipios están obligados a seguir la misma metodología. Se trata de una etapa de la política, regulada por ley, que requiere del mismo trabajo técnico más allá de la extensión, población o recursos de cada departamento. En todo caso, lo que puede variar es el volumen de trabajo que requiere la elaboración de los diagnósticos territoriales, lo que, de todos modos, no justifica la gran disparidad de las partidas.

En cuanto a los recursos humanos, a nivel provincial, según la normativa, la APOT debe ser integrada por un Comité Ejecutivo, compuesto por un Presidente -con 5 años de duración en el cargo y no reelegible- y siete vocales. El único cargo concursable es el de Presidente. Se establece que surgirá de una terna de profesionales con antecedentes en la materia propuesta por el CPOT y finalmente seleccionado/a por el Poder Ejecutivo. El resto de los miembros, a saber, un vocal por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta de los sectores científicos, técnicos y de las universidades, uno por el Departamento General de Irrigación y dos por los Municipios, son designados por cada institución (Artículo 41. Ley 8051/09).

En principio, la presidencia la ejerció provisoriamente el Secretario de Ambiente desde su presentación oficial en febrero de 2013 hasta comienzos de 2014 cuando asume la candidata seleccionada por el Ejecutivo, quien se mantuvo en su cargo hasta mediados de 2016 a causa de su fallecimiento. Luego de esto, y hasta la actualidad, la APOT se encuentra acéfala a pesar de que el CPOT, en su sesión del 22 de septiembre

<sup>14</sup> A raíz de una entrevista con un informante clave se pudo conocer que todos los municipios de Mendoza recibieron el monto correspondiente al año 2009. Sin embargo, los que figuran sin datos (S/D) en la Tabla 4, lo hicieron con posterioridad, debido a la demora de los mismos en la rendición de cuentas del ejercicio anterior. El decreto que establece los montos de dicho subsidio no pudo ser hallado a fin poder brindar detalles de lo recibido por cada uno de ellos.

de 2017, decidió reabrir la convocatoria y aprobó un período de postulación entre el 10 de noviembre de 2017 y 30 de octubre de 2018.

La Agencia además cuenta, de acuerdo con lo que se enuncia en su página web<sup>15</sup>, con un equipo técnico interdisciplinario. Más allá de lo cual, la elaboración del plan provincial, etapa, hasta ahora, más significativa y controversial en el desarrollo de la política, se llevó a cabo a partir de la articulación entre la agencia estatal y sectores científico-tecnológicos. Lo que fue posible a través de un Proyecto de Investigación y Desarrollo que ejecutaron en conjunto la UNCuyo y el Centro Científico Tecnológico Mendoza (CCT-CONICET Mendoza), cuyo organismo adoptante fue el Gobierno de Mendoza a través de la Secretaría de Medio Ambiente<sup>16</sup>. Decimos que fue controversial por las discrepancias que surgieron entre ambos sectores y que quedaron evidenciadas especialmente en la Audiencia Pública de principios de 2014 (Diario Los Andes, 16/04/14 y Registro de Audiencia Pública PPOT, 2014) y en la posterior presentación a la Legislatura, por parte del equipo técnico a cargo del PID 08/2009, de otro proyecto de plan que, de acuerdo a estos actores, incorporaba cuestiones centrales que el del Ejecutivo omitía (Guardamagna 2016).

En la escala municipal, salvo el caso de Lavalle, el resto de los gobiernos recurrieron a la contratación de equipos técnicos provenientes de universidades de la provincia para el diseño y elaboración de sus planes.

Lo que se evidencia en el proceso de la política, tanto a nivel provincial como en los municipios, es un alto nivel de dependencia desde los ámbitos gubernamentales hacia los sectores científico-tecnológicos, principalmente en la etapa de elaboración de los planes. Por un lado, esto podría ser interpretado como un hecho positivo que permitiría avanzar, en el marco de los actuales modelos de gestión<sup>17</sup>, hacia esquemas más colaborativos de gobierno. Entendiendo que la colaboración implica aumentar la interacción entre agencias gubernamentales y sociedad civil (Lee y Kwak 2012). Sin embargo, esta idea también supone la interacción e implicación ciudadana de manera permanente en la coproducción de asuntos y políticas públicas en su etapa más avanzada, lo que, en los casos analizados, hasta ahora no se verificaría. Las vinculaciones entre ambos sectores han sido acotadas a períodos temporales de proyectos de investigación y/o contratos de locación de servicios. Lo que no garantiza, y hasta ahora no se traduce en la generación y el fortalecimiento de las capacidades estatales de las agencias gubernamentales responsables de la implementación participativa del ordenamiento territorial.

En lo referente al *Acceso a la información* (b.2) y comenzando nuevamente por la escala provincial, podemos encontrar que la ley en su artículo 16, sobre los procedimientos para la elaboración de los planes, establece como una de las etapas esenciales la de información pública junto a la participación. En torno a ese requisito plantea la creación de un Sistema de Información Ambiental y Territorial (SIAT). Será

---

<sup>15</sup> Disponible en: <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/agencia-provincial-de-ordenamiento-territorial/> [Setiembre, 2019]

<sup>16</sup> Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: “Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable”. Financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Institución beneficiaria: Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Empresa adoptante: Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza (actual Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial).

<sup>17</sup> Nos referimos especialmente al modelo de Gobierno Abierto, cuyas principales dimensiones son la transparencia, participación y colaboración. Entendemos al Gobierno Abierto (GA) como “un nuevo modelo de interacción sociopolítica que articula los valores y principios de transparencia, participación ciudadana, democracia, datos abiertos, rendición de cuentas y colaboración, basados en el uso potencial de las nuevas tecnologías, generando empoderamiento ciudadano e innovación pública dentro de la acción político-administrativa” (Ruvalcaba Gómez, 2019: 67).



desarrollado por la Dirección Provincial de Catastro y tener las siguientes características: “de acceso público y gratuito, destinado a recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica, para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial y para publicar la información referente a todas sus actuaciones” (Art. 31. Ley 8051/09). La normativa plantea este sistema como una red interinstitucional de información ambiental y territorial que debe incluir tanto al sector público, al sector científico y a organizaciones de la sociedad civil, definiendo criterios de transferencia de la información a la comunidad (Art. 32. Ley 8051/09).

En los hechos, el SIAT no está en la esfera de Catastro, sino en la órbita de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, donde se especifica que su creación responde a la ley 8051/09<sup>18</sup>. Aparece como un sitio web -[siat.mendoza.gov.ar](http://siat.mendoza.gov.ar)- donde actualmente se encuentra un compendio de capas de información espacializada sobre el territorio provincial, como por ejemplo el índice de aridez; crecimiento urbano; red de fibra óptica central; entre otras 90 capas de información geográfica. A pesar del esfuerzo de recopilación que esto significa el SIAT no logra convertirse en un sistema que, integralmente, sirva a la elaboración, ejecución, seguimiento y control de la política. Del análisis del sistema surge que no existen indicadores que permitan una sistematización de la información que aporta. En consecuencia, la información en general es poco clara y de difícil acceso, hay funcionalidades que no están disponibles en la web, otras ni siquiera existen y la calidad cartográfica es deficiente.

Las otras instancias claves respecto a este criterio, son la Consulta y la Audiencia Pública. Entre los meses de febrero y marzo de 2014, la APOT compartió el documento preliminar del PPOT, únicamente, en su sitio web<sup>19</sup> recibiendo consultas y comentarios. Muchos de estos hacían referencia a la complejidad técnica y extensión del proyecto que dificultaba la participación informada. Solicitaban también, una extensión del período de la consulta, más información y nuevas instancias participativas presenciales (Consulta Pública 2014<sup>20</sup>).

En los municipios el proceder fue bastante homogéneo, los planes municipales fueron subidos a las webs de cada uno aproximadamente un mes antes de la fecha de la Audiencia Pública. Al igual que en el nivel provincial, la mayor dificultad se relaciona a la extensión de los documentos, que van desde 320 páginas a más de mil en el caso de Luján. Este departamento fue el único, de los casos analizados, en publicar una síntesis ejecutiva, estrategia útil a la hora de facilitar el acceso y comprensión de ciudadanos no especializados en la temática.

Dentro de la dimensión de la implementación, otro de los aspectos a relevar, uno de los más controversiales, es el *grado de inclusividad* (b.3), referido a la cantidad, diversidad y representatividad de las y los participantes. La información en torno a este criterio es escasa y se encuentra débilmente sistematizada o al menos, evidenciada en los documentos de los planes, por lo que resulta muy difícil analizar su cumplimiento. Lo que si podemos afirmar, es el alto nivel de heterogeneidad en el nivel de inclusividad de las instancias participativas.

Una de las principales cuestiones a revisar tiene que ver con la rigurosidad metodológica a la hora de reconstruir quiénes son los actores que conforman el sistema.

---

<sup>18</sup> En la Dirección Provincial de Catastro se encuentra desarrollada la Infraestructura de Datos Espaciales Mendoza (IDEAM) [idem.mendoza.gov.ar](http://idem.mendoza.gov.ar), sin embargo la misma no hace referencia a lo dispuesto por la Ley 8051/09 y tampoco se articula con la información disponible en el SIAT.

<sup>19</sup> Sitio Web: [www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar](http://www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar)

<sup>20</sup> Estos registros no se encuentran disponibles para su consulta. Pudimos acceder a los mismos a partir de informantes claves.

En los talleres diagnósticos, más allá de la confección de listados con actores claves, en ninguno de los casos se demuestra la construcción de un mapa de actores (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015) que permita verificar efectivamente el nivel de inclusividad de las instancias participativas. Sólo en alguno de ellos -PPOT y PMOT Luján- figura la cantidad de asistentes e institución de pertenencia.

Otra cuestión relevante es la centralidad de la política, en detrimento de las zonas periféricas. En el caso de las audiencias públicas, la inscripción para participar se centralizó en las sedes gubernamentales a través de ventanillas únicas, dificultando el acceso de los territorios más distantes.

En definitiva, estos elementos no son más que señales que nos permiten vislumbrar algo aún más profundo y estructural en la discusión en torno a la participación: la verdadera disposición por parte de las autoridades a compartir el poder. En esto se juega la diferencia entre el cumplimiento formal de instancias participativas dispuestas por ley frente al impulso de procesos colectivos para la toma de decisiones.

Esto no quita el hecho de que se trate de una política con altos niveles de participación y diversidad de actores, principalmente en sus primeras etapas. Durante el proceso de elaboración del PPOT, “las instancias participativas y de consulta fueron muchas, entre las más significativas podemos mencionar: las sesiones del CPOT; los talleres para la construcción de los diagnósticos situacionales y el modelo territorial (Art. 16. Ley 8051/09); y la Consulta y Audiencia Pública para la validación del proyecto de PPOT” (Guardamagna y Reyes 2019: 1021).

Respecto a la *etapa de la política en la que se implementa la participación* (b.4), siguiendo el enfoque procesual clásico o heurístico los mecanismos analizados corresponderían a la etapa de diseño de la política. Tratándose de un tipo de participación de naturaleza consultiva (PNUD 2018).

Finalmente, el último criterio hace referencia a la *posibilidad y capacidad de proponer* (b.5) que los actores tienen. En este sentido, la provincia de Mendoza se caracteriza por una cultura ciudadana altamente informada y movilizadora a torno al cuidado del agua y en contra de la minería (Guardamagna 2016). Lo que se ha visto reflejado en las numerosas intervenciones a lo largo de todas las instancias participativas generadas en el proceso de implementación de la política. Ejemplo de ello son las más de 500 personas que realizaron el trámite de inscripción para participar como oradores en la Audiencia Pública provincial (Diario Los Andes 16/04/14).

En los casos analizados, los talleres diagnósticos aparecen como los espacios más permeables para el intercambio, la discusión y la generación de propuestas ciudadanas. Aunque esto también varía de acuerdo a las metodologías participativas seleccionadas (ver tabla 2).

### **c) Evaluación de los mecanismos participativos:**

La última de nuestras dimensiones de análisis contempla tres criterios: *inclusión de las propuestas* (c.1); *existencia de instancias de devolución* (c.2) y *grado de satisfacción* (c.3). Mencionábamos, que nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación gobierno / ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política.

Para responder a estos interrogantes seguramente será interesante analizar la implementación de los planes en un período futuro de tiempo<sup>21</sup>. Sin embargo, el estudio de los casos seleccionados nos da elementos para aproximar algunas respuestas.

---

<sup>21</sup> El reglamento del PPOT en su artículo 10 define como instrumentos de seguimiento y evaluación del plan la Auditoría Externa de Impacto Territorial (AEIT); la Evaluación de Impacto Territorial (EIT); la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y Auditorías Internas Permanentes (AIP) (Anexo Ley 8999/17).

En relación a los talleres, salvo puntuales excepciones (En el Municipio de Luján de Cuyo, donde los talleres se organizaron por distritos, en los casos de Chacras de Coria, Cacheuta y Potrerillos se realizaron tres y dos instancias de consulta respectivamente), los mismos se realizaron por única vez, sin devoluciones a los asistentes. Las instancias de Consulta y Audiencia Pública evidencian la disconformidad de los participantes.

De los registros oficiales de la Consulta Pública surge que de 84 correos que ingresaron a través de la web del Ministerio, sólo 14 fueron respondidos. En tanto, de las 500 personas que realizaron el trámite de inscripción a la Audiencia Pública, sólo 130 tomaron la palabra y por un lapso de dos minutos (Diario Los Andes 16/04/14).

La principal crítica de los participantes es que el proyecto del PPOT no contemplaba los aportes que la ciudadanía venía realizando en las diferentes instancias participativas desde la sanción de la ley en 2009.

Miembros de los Consejos Deliberantes también manifestaban su descontento:

*...vengo a manifestar mi bronca y mi descontento porque veo que en este documento no se consideran nuestros aportes, no consideran que nuestra opinión y nuestro trabajo sea valioso, para quienes hicieron el estudio y la redacción de este documento. Parece que solo les importa su propia idea y que en el centro de la provincia hay un agujero donde no hay gente que opine o donde hay gente que es necesario hacer callar* (Concejal Departamento San Carlos por la UCR. Registro oficial Audiencia Pública, abril 2014).

Incluso el sector técnico-científico mostraba su disconformidad por la forma en que su trabajo, en el marco del PID 08/09, había sido plasmado, por la Agencia, en el documento preliminar del PPOT. Entre las apreciaciones de los expertos se sostenía que el diagnóstico realizado no se veía reflejado en el Plan (Coordinadora del Instituto de Ciencias Ambientales UNCuyo. En Diario Los Andes, 16/04/16) y que “el documento presentaba fallas técnicas e incoherencias” (Directora del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable. UNCuyo. En Diario Los Andes, 16/04/16).

Las evidencias muestran, por un lado, la capacidad para proponer que los actores sociales y políticos tienen, aunque, por momentos, esta busque ser controlada y/o acotada desde el ámbito gubernamental. Por el otro, el alto grado de disconformidad, por parte de la ciudadanía, con los resultados de los procesos participativos: las instancias participativas no forman parte de un proceso continuo, por lo que no hay devoluciones ni forma de seguimiento de las mismas.

## **5.- Conclusiones: sobre la evaluación de las prácticas participativas**

Comenzamos este trabajo preguntándonos por la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza. Indagación que nos permitió avanzar, a partir de una exhaustiva revisión de la literatura y de nuestra propia experiencia en la implementación de estas, en la definición de un conjunto de dimensiones y criterios que nos permitieron corroborar nuestros supuestos de investigación. Los mismos indicaban que para lograr procesos participativos legítimos y de calidad, en el marco de las políticas de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía,

---

Ninguna de las cuales, hasta la fecha del presente artículo, se ha implementado; siendo que, el artículo 41 del reglamento establece que la AEIT deberá realizarse a los dos años de la aprobación del plan. Mientras que la EAE, instancia evaluativa participativa ex ante, debería haberse desarrollado previo a la aprobación de los planes.

principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las capacidades estatales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas, de acuerdo con las particulares de cada gestión gubernamental.

La evaluación de los procesos participativos seleccionados nos permite afirmar que se trata de un proceso en construcción, en el que somos conscientes de las limitaciones que suponen los estudios de caso, pero también, de la gran cantidad de información que nos aportan en la puesta a prueba de nuestro instrumento de este tipo. Por eso, este artículo, en el que sólo hemos podido incorporar algunos elementos de una investigación mayor, que, actualmente se encuentra en la etapa de incorporar otros casos de América Latina, para avanzar en el estudio comparado de las experiencias participativas, está abierto a las críticas y aportes.

La participación constituye un aspecto central de la política territorial y de los actuales modelos de gestión encargados de su diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Es por ello que la forma en la que instrumenta el involucramiento de la ciudadanía en la resolución de los asuntos públicos es uno de los grandes desafíos de las democracias actuales, donde los gobiernos locales asumen un rol protagónico, junto a los actores de la sociedad civil.

Todos los métodos participativos presentan tanto fortalezas como debilidades, ventajas como limitaciones. Es fundamental conocerlas a fin de lograr interpretar sus resultados correctamente, trabajar sobre ellos y poder implementar estrategias de complementación que nos permitan reconocer e incorporar las dinámicas propias de cada territorio en el cual se está interviniendo.

## Bibliografía

- AAVV, *Modelo Territorial Actual. Subsistema Político-institucional*, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. 2013.
- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. Fabián Repetto, Martínez Navarro, F. y Garza Cantú, V. (Coords.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. Mexico D.F.: Porrúa-EGAP-CERALE. 2009.
- Agger, A. and K. Löfgren. Democratic Assesment of Collaborative Planning Processes. *Planning Theory* 7(2). 2008. Pp. 145-164.
- Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 2007. 500 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las Políticas, Antología 1*. Mexico: MIGUEL ÁNGEL PORRÚA. 1992.
- Alburquerque, Francisco. *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. 2004.
- Bulcournf, Pablo y Cardozo, Nelson. “¿Por qué comparar políticas públicas?”. *Boletín Política pública comparada* N°3 - Octubre de 2008.
- Fernández, Victor y Vigil, Jose Ignacio. “Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina.” En: *Revista de Políticas Públicas*. Universidade Federal do Maranaho, vol. 16. 2012. pp. 51 – 65.
- Galais, Carolina, Navarro, Clemente y Paloma Fontcuberta. “La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales.” El caso de Andalucía. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 32, 2013, pp. 65-87.
- Guardamagna, María Melina y Reyes, Malena Lucía (2019) “El desafío de ordenar el territorio en democracia ¿retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía?”. *Economía, Sociedad Y Territorio*; Lugar: Zinacantepec; Año: 2018 Vol. 18. 2018. P. 1003 – 1033.

- Guardamagna, María Melina. “El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política.”. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*. GOT. n.º 10 (dezembro). 2016. pp. 159-187.
- Gunturiz, A., Puello-Socarrás, J. F., Gómez Cardenas, C., Lucca, J. “La comparación en ciencias sociales y el análisis de políticas públicas en América Latina y el Caribe”. *XII Congreso Nacional y V Internacional de Democracia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina, 2016.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste. *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Biblioteca Universitaria, Editorial Tecnos. 2da Impresión. 2015.
- INDEC, *Índice de precios al consumidor*. República Argentina, 2019.
- Lasswell, Harold. “La orientación hacia las políticas”. Luis Aguilar Villanueva (Coord.). *El estudio de la Políticas Públicas*. México: Miguel A. Porrúa. 1953.
- Laurian, Lucie y Mary Margaret Shaw. “Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners”. *Journal of Planning Education and Research*, 28 (3), Association of Collegiate Schools of Planning-SAGE Publications, Nueva Jersey, Estados Unidos de América. 2008. pp. 293–309
- OIDP. “Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos”. *V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa*. Barcelona. 2006.
- Oszlak, Oscar. “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Estudios CEDES*. Vol. 3 N° 2. Buenos Aires. 1981.
- Oszlak, Oscar. “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico.”. Belmonte Alejandro (Eds.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC. 2009. pp. 9-47
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación”. *Documentos CEDES/G. E. CLACSO* N° 4. 1976
- Pagani, María Laura. “El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales.”. *Cuestiones de Sociología*, (4). 2007. Pp.78-101.
- Parsons, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO. 2007.
- Pérez Sánchez, Margarita. *Análisis de políticas públicas*, España: Universidad de Granada. 2005.
- Rucalva Gómez, Edgar Alejandro. *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2019, 301 p.
- Sandoval, Carlos; Sanhueza, Andrea y Alicia Williner. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Manuales de la CEPAL, Naciones Unidas. 2015.
- Scharpf, Fritz. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. 1999
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegú. “Desarrollo Territorial Rural”. *Debates y temas rurales* núm. 1, RIMISP Centro latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago de Chile, Chile. 2004.
- Serra Vázquez, Luis. “La participación ciudadana: un marco conceptual”. *Encuentro*, (81), 7-29. 2008.
- Sili, Marcelo. *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: INTA Ediciones. 2005.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel. 2008.
- Subirats, Joan, Parés, Marc y Blanco, Ismael. “Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso”. Rofman, A. (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para*

*la construcción de una perspectiva integral*. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2016.

#### Otras Fuentes

Entrevista a miembro del equipo permanente del PMOT de Ciudad, 08/08/19.

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Godoy Cruz, 2018.

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Luján de Cuyo, 2019.

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Lavalle, 2019.

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Las Heras, 2019.

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Ciudad de Mendoza, 2019.

Provincia de Mendoza. Ley N° 8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y usos del suelo. Mendoza, 2009.

Provincia de Mendoza. Ley 8838/12. Presupuesto Público Provincial. Provincia de Mendoza. 2012.

Provincia de Mendoza Ley. 8530/13. Presupuesto Público Provincial. Provincia de Mendoza. 2013.

Provincia de Mendoza. Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014.

Provincia de Mendoza. Registro de la Audiencia Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014<sup>a</sup>.

Provincia de Mendoza (2014b), Registro de la Consulta Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014b.

Provincia de Mendoza. Ley 9032/17 Presupuesto Público Provincial. Provincia de Mendoza. 2017.

Provincia de Mendoza. Decreto N° 2669. Provincia de Mendoza. 2017.

Provincia de Mendoza. Ley N° 8999/17. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2017.

Provincia de Mendoza. Decreto N° 2390. Provincia de Mendoza. 2018.

# Mesa de trabajo entre gobernanza local, políticas públicas y comunicación estratégica de la Escuela de Rosario

Laura Fabiana Molina

## Introducción

Esta ponencia es parte constitutiva del marco teórico de la tesis de Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, con mención en comunicación, realizada en la UNQuilmes, titulado *Gobernanza local, políticas públicas de alcance sustentable y comunicación estratégica. El caso de Godoy Cruz, Mendoza (2016-2019)*.

En este trabajo final de Tesis se aborda y se explora un punto de confluencia disciplinar de tres campos de estudio en las ciencias sociales como es *la gobernanza local, las políticas públicas y la comunicación estratégica de la Escuela de Rosario*<sup>1</sup>.

Los gobiernos locales atraviesan, desde la última década de siglo XX, la absorción creciente de nuevas demandas a los problemas pervividos a nivel municipal, circunstancias que generaron un nuevo vínculo entre gobierno y sociedad civil, conocido como gobernanza, donde gobernar significa interactuar y coordinar la armonía entre diversos grupos y fuerzas sociales, utilizando para ello nuevos espacios, recursos tecnológicos e instrumentos de participación que convergen en la arquitectura de las políticas públicas.

En estos escenarios de prácticas participativas, “emergen las políticas públicas como fruto de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es el actor dominante en los procesos decisionales” (Zurbriggen, 2011, p. 41).

Dentro de ello, cada problema público forja su propia sinergia y red de actores, mezcla de recursos de poder de estos e interacciones comunicacionales en clave relacional, donde “el conocimiento se produce en relación, en comunicación, con los otros y con las otras, con la comunidad y en diálogo con el contexto entendido de manera integral como territorio” (Uranga, 2012a, p.2).

En ello se advierte que los procesos de construcción política del modelo de gobernanza local presuponen el tejido de ciertos espacios y variables que movilizan

---

<sup>1</sup> La *Escuela de Comunicación Estratégica* de Rosario es un núcleo de investigación y desarrollo enfocado en estudiar a los fenómenos comunicacionales desde una perspectiva específicamente comunicacional. La teoría nodal que inicia esta escuela es la tesis doctoral de Massoni presentada en la Universidad de Buenos Aires en el año 2003, la cual se propone como una nueva teoría de la comunicación estratégica que plantea abordar a la comunicación como fenómeno histórico, complejo, situacional y fluido. Alejándose de los enfoques sociológicos y semiológicos clásicos que estudian lo comunicativo en tanto significaciones transmitidas, este nuevo enfoque estudia lo comunicacional en tanto acciones y sentidos emergentes que no se desentienden de los acoplamientos dinámicos y evolutivos de la realidad y los sujetos” (Massoni, 2016, p.57).

experiencias de participación, comunicación y organización de actores sociales de un determinado territorio.

En este entramado, se rescata la capacidad de vinculación horizontal de distintos actores sociales, para dialogar y deliberar sobre problemáticas territorialmente situadas, en espacios conversacionales que pueden ser analizados desde la comunicación en clave relacional. En esta línea, la comunicación es abordada como un ámbito de encuentro relacionante de la diversidad sociocultural, como un cambio social en lo conversacional, donde los sujetos involucrados en una problemática pública en común, concurren con sus conocimientos, experiencias, cultura y valores, a espacios de intercambio de ideas y percepciones, donde los diálogos y debates se enriquecen, permitiendo una construcción colectiva de soluciones (Massoni, 2016, p.183).

La organización interna de esta ponencia se inicia con una contextualización de la problemática general que anticipa el título, para luego avanzar en el desarrollo de cada una de las invitadas a esta mesa de trabajo interdisciplinar: *la gobernanza local, las políticas públicas y la comunicación estratégica de la Escuela de Rosario*, en la búsqueda exploratoria del eslabón activo, desde lo teórico y práctico, que las vincula como campo de estudio en las Ciencias Sociales.

#### 1. Contextualización de la problemática

En las dos primeras décadas del siglo XXI se han visualizado la confluencia de tres macroprocesos: *globalización, informatización y rol de la ciudad*, escenario que refleja y representa un diálogo entre lo social, lo político, lo económico y lo administrativo que son atravesados y movilizadas por los avances de las TIC y los modelos de sostenibilidad urbana en la búsqueda de inclusión social, ordenamiento territorial y delineación inteligente de sus vinculaciones, procesos y servicios (Peña Penabad, 2012, p. 18-19).

En ello, se rescata la capacidad de asociación y vinculación horizontal de distintos actores, para dialogar y deliberar sobre problemáticas territorialmente situadas, en espacios conversacionales que pueden ser analizados desde la comunicación en clave relacional. Dentro de estos encuentros emergen oportunidades de diálogo y de acuerdos, producto de saberes, acciones y sentidos compartidos entre diferentes actores involucrados, que pueden abonar en la hechura de políticas públicas de trascendencia local.

En este contexto se genera un terreno fértil para indagar un punto de afinidad de tres campos de estudios en las ciencias sociales como son *la gobernanza local, las políticas públicas y la comunicación estratégica de la Escuela de Rosario* en una mesa de trabajo que invita a conocer de manera articulada cuál es el nodo de confluencia del trabajo reticulado, entre sujetos involucrados en una problemática territorialmente situada, en espacios de co-creación y de co-construcción, en una “oportunidad democratizante de diálogo de saberes, acciones y sentidos compartidos” (Massoni, 2016, p. 195).

#### 1.1. Gobernanza local

Las crisis, sin duda, generan una serie de escenarios que aceleran tendencias preexistentes, alterando o modificando lógicas de vinculación, de acuerdos, de organización y de decisión en distintos niveles y dimensiones de la sociedad.

Así, se observa que, los gobiernos locales atraviesan, desde la última década de siglo XX, la absorción creciente de nuevas demandas a los problemas pervividos a nivel municipal, circunstancias que generaron el espacio fecundo para un nuevo vínculo entre gobierno y sociedad civil, donde gobernar significa interactuar y coordinar la armonía entre los diversos grupos y fuerzas sociales, utilizando para ello nuevos recursos tecnológicos e instrumentos de participación que permita orientar la dinámica comunal (García Delgado, 1997, pp. 4-9).



Historizando lo expresado, se visualiza que, a partir de los años noventa, el proceso de achicamiento y retirada del Estado Nacional, a través de programas descentralización y desconcentración de funciones en ámbitos de educación, salud, vivienda y transporte, que estuvieron dentro de su órbita, a entes provinciales y municipales.

Este proceso de traspaso significó un sobreesfuerzo institucional y organizativo en dos sentidos, porque por un lado ese proceso de delegación de funciones llegó sin los recursos económicos y financieros para encaminarlos y, por el otro, hacia dentro de la realidad institucional y organizativa, estos sistemas evidenciaron no poseer con el andamiaje estructural y administrativo para responder de manera eficiente y eficaz a esas nuevas áreas de competencia.

El proceso de municipalización puso en jaque las gestiones locales al absorber funciones para lo que estructuralmente no estaban preparadas (Arroyo, 1997, p.2) y a las que paulatinamente se abrevaron problemáticas más amplias relacionadas con la promoción del empleo, el desarrollo sustentable, el cuidado del ambiente y el desarrollo económico a nivel local, entre las más relevantes (Grandinetti, 2003, p. 193).

En consecuencia, los municipios se vieron exigidos a redefinir su misión, sus objetivos, sus cursos de acción y a promover innovaciones en el modelo de gestión, para transformarse en organizaciones públicas que tendiesen a lograr una mejor eficiencia y eficacia a partir de la construcción de nuevos canales y vínculos con los y las vecinas.

Todo ello propició el desarrollo de nuevas formas de pensar y gestionar lo público a nivel local, que significó un proceso de cimentación de un armazón administrativo, tecnológico, en recursos humanos, financiero, legal, etc. diferente a lo que necesitó la gestión burocrática tradicional. Y más puntualmente, la incorporación de nueva tecnología en la dinámica de la gestión implicó un desafío y un cambio en las capacidades relacionales en el quehacer municipal para la articulación con *autoridad de la red de actores* involucrados en la implementación de políticas locales (Grandinetti, 2003, p.193).

Este mapa de situación representó un esfuerzo y un desafío a nivel de gobierno local que, por su cercanía con las y los vecinos y sus problemáticas sociales inmediatas, le permitió articular acciones con distintos espacios y sectores de la sociedad a través de diferentes modelos participativos, a fin de ampliar la gestión municipal más allá del equipo de gobierno de turno.

Dentro de este escenario, se advierte la formación de un nuevo modelo de gestión de lo público conocido como *gobernanza*. Al respecto, Natera (2004) explica que

“(..) el concepto de *gobernanza* alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, (...), caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (p.6).

Este estilo de hacer las cosas en lo público, labró el terreno fértil para la labor reticular entre distintos actores que convergen, parafraseando a Aguilar Villanueva (2007) en “la hechura de las políticas” a partir de la acción colaborativa, consensuada y participativas de diferentes actores sociales, abonando de esta forma la gobernabilidad del sistema político local (Zurbriggen, 2011, p.40).

Este nuevo modo relacional con la comunidad local nacido de la articulación entre distintos actores para propender al desarrollo local se alimenta de la *cooperación horizontal* y de la *negociación en redes*, donde el Estado cumple el rol de coordinador de la definición de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción de actores políticos, públicos y privados (Cravacoure, 2004, pág. 19).

En este marco de labor local, Daniel Cravacoure (2004) entiende que

“(…) la articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación)”(p.21)

En esta línea, los resultados y procesos de modernización en la gestión municipal desarrollados en diferentes localidades de la región y del continente, pusieron y ponen en evidencia que el desafío actual de los gobiernos locales está en los procesos de articulación con distintos actores y capital social, más que en la gestión de gobierno *per se* (González Díaz y Quintana Hidalgo, 2019, p. 171). Así, estos autores entienden que esos espacios colaborativos y de diálogo

“(…) favorecen la articulación, participación, colaboración, cogestión y coproducción y corresponsabilidad de dichos actores y desde una visión prospectiva le permite ganar al territorio en competitividad y cohesión social logrando un sano equilibrio en el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía constituyendo un salto cualitativo en la gestión pública” (p.179).

Esta labor, casi artesanal, en el marco de gobernanza, de ir y venir, de poner en diálogo la teoría y la práctica, los intereses y las demandas locales, permite deconstruir y construir interesantes innovaciones a nivel municipal a partir de los aprendizajes, los saberes y las tensiones que se genera en la participación activa de estos actores socioculturales.

En ese maridaje, se rescata y se pondera de la gobernanza la capacidad de vinculación horizontal y de conversación de distintos actores de la comunidad local, para dialogar y deliberar sobre problemáticas territorialmente situadas, favoreciendo el aprendizaje colectivo, al promover espacios de encuentro y de conversación para acordar puntos de equilibrios y de consenso que, pueden llegar a traducirse en interesantes y prometedoras políticas públicas locales para redundar en bienestar a la sociedad local.

## 2. Política pública local

Dentro de esta línea de razonamiento, la gobernanza emerge como un modelo de gestión horizontal que favorece momentos de diálogo, de conversación y de acuerdos entre diferentes actores sociales que se involucran en una problemática común en miras de buscar y construir alternativas de abordaje o solución en forma colectiva.

Por lo tanto, la política pública puede ser estudiada como un espacio de vinculación y coloquio entre distintos actores (públicos, privados y sociales) de cuyo encuentro emergen acciones a problemáticas consideradas prioritarias por la comunidad o la solución colectivamente construida acarrea un beneficio de interés general.

Ahora bien, la política pública como área de estudio, como bien señala Aguilar Villanueva (1995), si bien ha sido ampliamente abordada por indagaciones provenientes de la ciencia política y de la administración pública (pp. 54-71), ésta también puede ser abonada por otras miradas, como las originadas en el campo sociopolítico donde el foco sea “la expresión de interacciones entre instancias estatales y fuerzas sociales que movilizan a la sociedad en un momento determinado” (Rofman, 2016, p.14) o la provenientes de perspectivas comunicacionales en clave relacional, donde “el conocimiento se produce en relación, en comunicación, con los otros y con las otras, con la comunidad y en diálogo con el contexto entendido de manera integral como territorio” (Uranga, 2012b, p.2).

En esta línea de razonamiento, y dentro de esta investigación, se entiende por política pública a aquella “acción pública de carácter local que genera la capacidad de gobierno en el actor social mediante la incorporación de sistemas de decisión que

transforman territorial y socialmente una situación crítica en una alternativa de fortalecimiento de lo público” (Vélez Rivera, 2008, p.27).

De esta conceptualización de políticas públicas se rescatan ciertas aristas que nutren a nuestro objeto de estudio, que se detallan y describen a continuación:

Con respecto, el calificativo público, dentro de esta indagación, no representa la exclusividad del orden estatal, sino que anida las arenas y los acuerdos surgidos a partir del “encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde el contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección” (Cabrero Mendoza, 2000, p. 193).

En cuanto a la connotación de localidad en el concepto, está en línea a la dimensión territorial del tejido de la política pública que puede ser analizada y trabajada en cualquiera de sus fases constitutivas (diseño, implementación y evaluación), y que también es interesante estudiarla como producto de una construcción colectiva y social, espacial y temporalmente situada. Ésta última, permite indagar la naturaleza sociopolítica de lo cultural, social, política, educativa, simbólica, etc. de los formatos, ritmos y dinámicas de la red de interacciones que se dan entre sujetos, individual y grupalmente considerados, que moran en un determinado territorio (Rofman, 2016, pp. 14-18). En esta última orientación de abordaje, se alinearán las coordenadas de conversación de estos tres campos de estudios de las ciencias sociales en esta mesa de trabajo que pretende abreviar y condensar en esta ponencia.

Al respecto, Cabrero Mendoza (2000) propone cuatro dimensiones de análisis para indagar el proceso de gestación de la “denominación de origen” en la hechura de las políticas públicas (p.190). Al respecto, el investigador mexicano, lista en primer lugar, al *régimen político* desde donde fluye la legitimidad democrática, pudiéndose ser que ésta brote desde la sociedad o emane desde el Estado o también sea fruto de “una transición democrática”. Luego, puntea el *tipo de modelo de gestión*, emergente del anterior, donde el ritmo, la alineación ideológica y la lógica del agente decidor condicionan el proceso de redes y vinculaciones entre los actores. Además, señala a los *referentes institucionales* quiénes demarcan las arenas y consensos, a veces expresos, y otras tantos, implícitos o sobreentendidos. Por último, marca a las *tradiciones culturales y simbólicas* de cada entorno social que tejen algoritmos naturales, más allá de las racionalidades y regulaciones formales, entre actores socioculturalmente situados, cuyas lógicas se expresan en mitos, ritos, creencias de lo permitido y lo prohibido, en imágenes, en artefactos que representan códigos implícitos que se evidencian naturalizados en lenguajes, modos y tonos de relación y negociación en una comunidad (Idem, p. 191).

En consecuencia, se advierte que lo local conforma la materialización físico-espacial de la vinculación e interacción entre actores emergentes de una misma matriz social-cultural que se encuentran expresados en determinadas lógicas de expectativas, prioridades y elecciones para identificar y resolver problemáticas comunes.

Con respecto a la capacidad de gobierno en el actor social está relacionada con la actitud de trabajo reticulado que genera el tejido en red, nutrido en lógicas y racionalidades colectivas y territorialmente situadas, que posibilitan identificar y elegir distintas posibilidades a fin de potenciar congruencias y transformar amenazas en oportunidades en forma mancomunada.

Y justamente, en esa capacidad de elegir se anida el volumen y peso de la decisión, de optar entre la opción de mejor valor significativo, a partir de los recursos que se valoran necesarios para su materialización en la comunidad local. Y esa decisión que se logre será producto de la capacidad de articulación de la comunidad local para deliberar y acordar sobre problemáticas de interés general, que trascienda la burocratización gubernamental y

así “entender la acción pública de cada realidad y no (...) sólo para imaginar una mejor acción pública” (Cabrerero Mendoza, 2000, p. 222).

En ese proceso de sinergia de actores en la construcción de la hechura de la acción pública, es importante indagar la “denominación de origen” de la “la estructura socioeconómica del territorio, el grado de desarrollo de la institucionalidad política local y las características del mundo asociativo de la sociedad civil, (...), inciden en el despliegue de los instrumentos de políticas de diseño participativo en el ámbito local (Couto *et al.*, 2016, p.77).

Así, las políticas públicas son concebida como un espacio de encuentro e interacción entre actores estatales y no estatales, como producto de acciones decididas y gestionadas por una matriz de actores territorialmente situados, y que conduce a ubicar a *la participación* como la fuente de cohesión y de acción articuladora de ese tejido de actores involucrados.

En este punto de intersección, residen distintas lógicas autóctonas y racionalidades no teóricas, no siempre manifiestas, que expresan sentires, expectativas, intereses, frustraciones, de índoles sectoriales y/o locales que espejan una complejidad territorial de experiencias concretadas o truncadas de una comunidad de actores dentro de un lapso temporal. No obstante, el grado de institucionalidad estatal local podrá promover, neutralizar o gatillar el desarrollo de estas lógicas y racionalidades de una comunidad.

#### 2.1. La comunicación estratégica en clave relacional

Dentro de la trama de indagación que se viene desarrollando, el diseño de la “hechura de la política pública” dentro del modelo de gobernanza puede ser estudiado como un espacio de participación, vinculación, diálogo y acuerdo entre distintos actores sociales, territorialmente situados, del que emergen soluciones, colectivamente construidas, a problemáticas consideradas comunes por la comunidad.

Ahora bien, estos espacios de participación pueden ser analizados a partir de los saberes, significados y sentidos que se tejen en esos espacios de encuentro, momentos de interacción y de conversación entre distintos actores, en instancias de comunicación intersubjetiva, desde donde brotan proyectos y acciones con impacto en la transformación social de la comunidad donde moran.

En esta línea, Sandra Massoni (2016) propone un marco teórico y metodológico de la *Comunicación Estratégica* nacida en la Escuela de Rosario, donde la comunicación puede ser examinada en clave relacional, es decir, como un espacio de encuentro relacionante de la diversidad sociocultural, donde los sujetos involucrados en una problemática en común, concurren con sus valores, conocimientos, experiencias, cultura y expectativas, a espacios de intercambio de ideas y de opiniones sobre determinada problemática, donde los diálogos y debates se enriquecen, permitiendo una construcción colectiva de soluciones (p.183).

Desde esta mirada, la comunicación es un “espacio de encuentro en tanto espacio de crisis de las tensiones presentes en una situación dada” (Idem, p.52) que aborda a la comunicación como un fenómeno complejo y fluido. “Complejo, en tanto presenta múltiples dimensiones (por ejemplo informativa, ideológica, interaccional, sociocultural); fluido porque la dimensión comunicativa es una dimensión intermedia y como tal, convoca un cierto movimiento, se ubica siempre a medio camino entre el fondo y la forma” (Massoni, 2012, p. 29).

En esta línea, Uranga (2007) entiende que la comunicación es una interacción social porque a partir de ella

“se construye una trama de sentidos que involucra a todos los actores, sujetos individuales y colectivos, en un proceso de construcción también colectivo que va

generando claves de lectura comunes, sentidos que configuran modos de entender y de entenderse, modos interpretativos en el marco de una sociedad y de una cultura” (p.4).

Comprendida así la comunicación - superando la mirada reduccionista de ser una simple portadora informacional de mensajes a través de diferentes canales – es entenderla desde una dimensión más integral y compleja, de ubicarla en el espacio de las relaciones entre sujetos, como una instancia de encuentro conversacional, no necesariamente simétrico, entre actores enmarcados en contextos sociales y culturales que ponen en diálogo, en tensión, en debate y en acuerdo saberes, experiencias, sentires y lógicas, posibilitando una transformación cognitiva, a partir de una acción con el otro, de co-construcción que se materializa en un proyecto en común con impacto social.

Estos sujetos involucrados, que participan de estas instancias de conversación, pueden ser individuos, grupos de individuos u organizaciones que se les reconoce como actores sociales y protagonistas que trabajan desde una matriz sociocultural que imprimen a su acción una lógica de funcionamiento diferenciada y particular en torno a la problemática común que los convoca. Una *matriz sociocultural* es el esquema desde donde los actores establecen la comunicación, y su reconocimiento permite identificar rasgos básicos de una lógica de funcionamiento, en lo material y en lo simbólico, a fin de describir la modalidad del vínculo que cada sector-matriz desarrolla desde su involucramiento o compromiso actual con la problemática situada (Massoni, 2013, p.83).

Por lo tanto, la caracterización de las matrices socioculturales implica rescatar *los saberes, los intereses, las necesidades, las expectativas y las emociones* de los grupos y sectores implicados para diseñar acciones capaces de asumir las lógicas en juego en la estrategia comunicacional (Massoni, 2007, p.84).

Por eso, dentro de esta metaperspectiva, una estrategia de comunicación es eso: un proyecto de comprensión que nace en un espacio de encuentro y de conversación entre actores, socialmente involucrados, que facilitan y habilitan la interacción de ideas, pensamientos, valores, creencias, con una impronta de apertura, de atención, de respeto, de reconocimiento y valoración del otro, para dar lugar a una trama de nuevas ideas y de innovaciones que posibiliten proyectos que los incluya, desde la génesis del proceso, en una frecuencia de “completamiento” con el otro que estará condicionado por las huellas individuales, percepciones, experiencias, expectativas, estados emocionales, conocimientos, trayecto profesional de los participantes y el momento histórico en general en que se entreteje ese proyecto colectivo (Massoni, 2007, p.168).

En esta línea de interrelación horizontal, el aporte que realiza cada uno de los actores protagonistas es un “poner en común”, nutriendo y enriqueciendo la comprensión de la complejidad de esa figura poliédrica que es la problemática situada, a partir de las huellas y lógicas territoriales que ellos representan. Por eso, en estas arenas de debate y de diálogo, la posesión de la verdad individual o sectorial no tiene lugar, sino que se teje una polifonía de voces que pretende superar la mirada binaria de los unos y de los otros en un proceso complejo y plural de construcción de sentidos entre los sujetos participantes (Uranga, 2012a, p.4).

No obstante, de ello, sería ingenuo desestimar o subestimar la inexistencia de conflicto en estos espacios de encuentro porque el conflicto es parte natural de la dinámica de estas instancias de debate y de intercambio de ideas y de opiniones porque la tracción moviliza el diálogo y la tensión, la construcción y la deconstrucción, la creación y la recreación hacia algo diferente, superador a lo conocido (Ídem).

En consecuencia, se observa que la comunicación, desde el momento cero, es parte constitutiva de estos espacios de convergencia entre sujetos socialmente comprometidos, porque es la que promueve entre ellos la articulación, la tensión y el

diálogo de argumentos y de explicaciones que se tejen, desde valores de respeto y de tolerancia a la opinión del otro, a fin de cimentar un saber colectivo cristalizado en un proyecto común que permita transformar la realidad social.

Así, comunicar es “pensar al sujeto comunicador como un protagonista de la historia social que se construye y constituye atravesado simultáneamente por sus entornos más próximos (...) y por su inserción en el espacio de la cultura masiva” (Uranga, 2012b, pp.1-2).

Dentro de este paragua teórico, la comunicación supera la mirada instrumental de transmisión de mensajes, sublimándola en “una invitación a repensar las formas de pensamiento y de acción comunicacional” (...) una perspectiva abierta a la multidimensionalidad propia del fenómeno de la comunicación” rescatando y valorizando “la riqueza de su espesor como proceso cognitivo sociocultural” (Massoni, 2016, p.187).

Como se ha señalado, una estrategia de comunicación es un proyecto de comprensión donde se puede visualizar múltiples dimensiones centrado en el encuentro, “en un esfuerzo constante por instalar una conversación en un espacio determinado” (Massoni, 2007, p.45), una “oportunidad democratizante de diálogo de saberes, acciones y sentidos compartidos” (Massoni, 2016, p. 195).

A partir de este enfoque de comunicación estratégica -de la Escuela de Rosario- para el abordaje del modelo de gobernanza de gestión pública local para el diseño de políticas públicas, se pueden identificar cuatro dimensiones de indagación: la *dimensión ideológica*, es la faceta de sensibilización y discursiva, que aporta a la motivación, a “darse cuenta”; la *dimensión informativa*, es la que corresponde a los procesos fácticos y aporta a la transferencia de información y de mensajes; la *dimensión interaccional*, es la que aborda a la comunicación como la producción de sentido a partir del vínculo y la interacción con el otro y, la *dimensión sociocultural*, que refiere a la comunicación como acciones y sentidos compartidos con otros, que habilita transformaciones en torno a problemas situados, incluyendo a las otras dimensiones mencionadas (Massoni, 2013, p.85).

En síntesis, dentro de esta perspectiva, la comunicación estratégica es un fenómeno cognitivo, complejo, situado y fluido, que focaliza el análisis de la acción y de los sentidos emergentes de sus actores socioculturales, que son tejidos dentro de un proceso de participación dinámico y contingente en un contexto cambiante e incierto que circunscribe y condiciona el análisis de esos actores (Massoni, 2016, p.163) en espacios de co-creación y de co-construcción, en una “oportunidad democratizante de diálogo de saberes, acciones y sentidos compartidos” (Ídem, p. 195).

## 2.2. La participación y su capacidad de sinergia

A lo largo de esta mesa de trabajo entre *gobernanza local, políticas públicas y comunicación estratégica* se advierte que el alcance de interfaz de la participación entre la sociedad civil y el Estado, que se cimienta en arenas territorialmente situada, se encuentra abonada por las huellas y las marcas del entorno sociocultural en que se desarrolla, y que a su vez, se refleja en el grado, en la escala y en la calidad de interacción entre los actores involucrados, tanto los proveniente del sector estatal como de la sociedad civil (Couto *et al.*, 2016, p.76). En consecuencia, como bien sintetiza Couto *et al.*

“la interacción entre actores y espacio se construye mutuamente en un proceso complejo, lo que da cuenta de una relación de doble determinación: por un lado, los condicionamientos espaciales inciden en los procesos y relaciones sociales –perspectiva que pone de relevancia al territorio como lugar de construcción social y política y como instancia de articulación de múltiples decisiones–; y, por el otro, la intervención humana

ejerce influencia sobre el espacio, lo que remarca la dinámica del proceso de construcción territorial, sus luchas, conflictos y las estructuras de poder que se generan en este desarrollo” (p. 77).

Los ámbitos de convergencia participativa como los mecanismos contruidos para esa articulación entre la sociedad civil y el estado han generado un abanico de instrumentos participativos del más variado alcance de vinculación e interacción entre sus actores. Al respecto Couto *et al* (Ídem) propone una clasificación de políticas públicas de diseño participativo atendiendo a su objetivo que es constructiva a esta indagación. Así, están las que tienden a incrementar el horizonte democrático y que se materializan en un plan estratégico o presupuesto participativo; las que promueven la capacidad de trabajo de los sectores populares incentivando el desarrollo de emprendimientos económicos de baja escala y que se concretizan en mesas de cogestión; también están las que promueven el desarrollo económico de algún sector formalizado del sistema productivo articulando el sector público y privado materializado a través de consejos, agencias mixtas y consorcios; y mecanismos participativos más acotados de gestión de políticas públicas a través de foros y consejos que se organizan en un formato más verticalista o centralizados con el fin de convocar para realizar el seguimiento o el control de acciones del Estado (pp. 80-81).

Como se advierte de esta clasificación, tanto los espacios como los mecanismos de participación conforman valiosos aspectos a indagar a fin de conocer los procesos y los resultados de las deliberaciones y de las búsquedas de consenso entre los distintos actores socioculturales participantes en esas instancias de encuentro y de conversación de problemas locales comunes para entretejer un proyecto colectivo.

## Conclusión

Ciertamente *la participación* emerge como el nudo articulador, en esta mesa de trabajo, entre *políticas públicas, gobernanza local y comunicación estratégica* de la Escuela de Rosario.

En ese punto de confluencia, se rescata y se valora de la gobernanza la capacidad de vinculación horizontal y de conversación de distintos actores de la comunidad local, para dialogar y deliberar sobre problemáticas territorialmente situadas, favoreciendo el aprendizaje colectivo, al promover espacios participativos de encuentro y de conversación a fin de acordar puntos de equilibrios y de consenso que, pueden llegar a traducirse en la hechura de políticas públicas locales.

En el proceso de sinergia de actores en la construcción de la hechura de la política pública, es importante indagar la “denominación de origen” (Cabrero Mendoza, 2000, p. 190)) de la “la estructura socioeconómica del territorio, el grado de desarrollo de la institucionalidad política local y las características del mundo asociativo de la sociedad civil, (...), inciden en el despliegue de los instrumentos de políticas de diseño participativo en el ámbito local (Couto *et al.*, 2016, p.77).

En líneas generales, en esa simbiosis de trabajo, emerge un maridaje de distintas lógicas autóctonas y racionalidades no teóricas, no siempre manifiestas, que expresan sentires, expectativas, intereses, frustraciones, de índoles sectoriales y/o locales que espejan una complejidad territorial de experiencias concretadas o truncadas de una comunidad de actores dentro de un lapso temporal, donde se rescata y se ponen en valor “la riqueza de su espesor como proceso cognitivo sociocultural” (Massoni, 2016, p.187).

El alcance de interfaz de la participación entre la sociedad civil y el Estado, que se cimienta en arenas territorialmente situada, se encuentra abonada por las huellas y las

marcas del entorno sociocultural en que se desarrolla, y que a su vez se refleja en el grado, en la escala y en la calidad de interacción entre los actores sociales involucrados, tanto los proveniente del sector estatal como de la sociedad civil ((Couto *et al.*, 2016, p.76), que nutre en esos espacios de diálogo y de consenso, una polifonía de voces que pretende superar la mirada binaria de los unos y de los otros en un proceso complejo y plural de construcción de sentidos entre los sujetos participantes (Uranga, 2012a, p.4).

En definitiva, la participación, en esta mesa de trabajo, es la que tiene la propiedad de cohesión y la capacidad articuladora de movilizar y de “poner en común” los intereses y las expectativas de una comunidad de actores locales, eslabonado el espacio de diálogo, de debate y de consenso, en una frecuencia de horizontalidad de labor, para que se produzcan e impulsen las transformaciones sociales de la comunidad local.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1995). *Estudio introductorio*. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Arroyo, D. (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En D. García Delgado, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico de la Universidad de Buenos Aires. FLACSO. Universidad Católica de Córdoba.
- Cabrero Mendoza, E. (segundo semestre de 2000). *Usos y costumbres en la hechura de la políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contexto cultural y políticamente diferentes*. *Gestión Pública*, IX(2), 180-229.
- Cravacoure, D. I. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf>
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CSC. Universidad de Buenos Aires. FLACSO. Universidad Católica de Córdoba. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=43200>
- González Díaz, Y., & Quintana Hidalgo, E. (2019). *La gobernanza como herramienta innovadora para el desarrollo local*. Interconectando saberes. Recuperado de <http://is.uv.mx/index.php/IS/article/view/2599>
- Grandinetti, R. (Mayo-Noviembre de 2003). *La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?* *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, IX(2), 191-204. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/280/28009202.pdf>
- Massoni, S. (2007). *Estrategias. Los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Massoni, S. (2013). *Metodologías de la Comunicación estratégica: del inventario al encuentro sociocultural*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Massoni, S. (2016). *Avatares del comunicador complejo y fluido. Del perfil del comunicador social y otros devenires*. Quito, Ecuador: Ediciones Ciespal.
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. En *Política y Gestión. Política y gestión*.
- Peña Penabad, J. (2012). *La ciudad: un espacio de oportunidad en el contexto de la globalización*. En A. P. Figueiredo, *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI*. Xoán F. Vázquez Mao.
- Rofman, A. (2016). *Introducción*. En A. Rofman, & U. N. Sarmiento (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (1° ed.). Los Polvorines. Recuperado de [https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded\\_files/publicaciones/696\\_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio\\_Web.pdf](https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio_Web.pdf)
- Uranga, W. (2007). *Mirar a la comunicación. Una manera de mirar las prácticas sociales*. Recuperado de [http://www.washingtonuranga.com.ar/images/propios/14\\_mirar\\_desde.pdf](http://www.washingtonuranga.com.ar/images/propios/14_mirar_desde.pdf)
- Uranga, W. (Agosto de 2012.a). *Comunicación para la transformación social: un itinerario para la acción*. Recuperado de Washington Uranga. Comunicación: [http://www.wuranga.com.ar/images/propios/02\\_transformacion.pdf](http://www.wuranga.com.ar/images/propios/02_transformacion.pdf)



- Uranga, W. (2012b). *Gestión comunicacional del cambio: el desafío de lo público*. Terceras jornadas de comunicación institucional y primer encuentro nacional de cátedras de comunicación institucional y planificación de la comunicación(RedCom): Tucumán.
- Vélez Rivera, R. (2008). Políticas públicas y gobierno público en Medellín. Estrategia de consolidación del derecho público con perspectiva territorial, 2008-2009. (F. d. Latinoamericana, Ed.) *Ratio Juris*, 3(7).
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina Cristina*. Perfiles Latinoamericanos, núm. 38, julio-diciembre, pp. 39-64. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México.



# Modernización administrativa e innovación en la Administración Pública rionegrina: nuevas prácticas y dispositivos de gestión en las agencias gubernamentales

María Emilia Ocampo  
Silvio Castro  
Mónica Larrañaga

## 1. - Introducción

La constante evolución de los escenarios sociales enfrenta al Estado con la necesidad de transformarse para atender a las necesidades crecientes y también cambiantes de los ciudadanos.

En nuestra contemporaneidad, marcada por el advenimiento de la *sociedad de la información*, la demanda de apertura de la información, de transparencia, de agilidad y eficacia de la gestión pública, así como de creación de nuevos ámbitos de innovación y participación ciudadana, constituyen algunos de los imperativos impostergables de la agenda estatal.

En ese entendimiento, la Nación y las Provincias impulsaron un proceso de modernización, formalizado en la firma del Compromiso Federal de Modernización del Estado.

Los Procedimientos Administrativos regulan las relaciones entre los ciudadanos y la Gestión Pública, a través de sus actuaciones, garantiza el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la Administración. Por ello, con el propósito de garantizar los derechos de los ciudadanos y dar atención a sus demandas y con el fin de fortalecer a la Administración Pública en el desempeño de su responsabilidad de gobierno y promover un uso eficiente de sus recursos, la provincia de Río Negro suscribió el Compromiso Federal de Modernización y, articulando con su propia trayectoria en la materia, dio curso a un programa de modernización y mejora administrativa, aún en proceso de implementación.

El presente trabajo se propone describir los avances de esos procesos de modernización administrativa implementados en parte de las agencias gubernamentales del Estado rionegrino.

En principio, se esbozan las ideas orientadoras que, desde la perspectiva teórica, sustentan el presente estudio. Luego, se aborda la descripción analítica del escenario nacional en el que se inscribe el caso rionegrino para detallar más tarde los primeros pasos llevados a cabo desde el inicio del plan provincial, en torno de los procesos de modernización administrativa.

Por último, se presentan algunas conclusiones preliminares que servirán de base para el seguimiento del proceso de modernización en curso, así como para futuras investigaciones sobre el particular.

## **2.- Innovación pública y modernización administrativa: ideas orientadoras.**

Entender la modernización, o mejor la innovación en la gestión pública, desde una visión integral y estratégica, confronta con la lógica administrativa impuesta por el paradigma neoliberal de los '90 de administrar para gestionar, paradigma en el que el foco estaba puesto en la administración financiera y cuyos desarrollos han dado sus resultados, pero restringidos a efectos fiscales y administrativos, sin resultados palpables sobre la gestión de cara al ciudadano y sus demandas.

Entonces, una nueva visión de la administración pública parte de repensar aquellas ideas ya perimidas para centrarse en la *gestión pública* como principio rector, rompiendo con la orientación anclada únicamente en las dimensiones administrativa y financiera para enfocarse desde una visión estratégica en la que la planificación y la ejecución tienen su fundamento en la prestación de servicios al ciudadano.

Esta simple conceptualización que rige la idea actual de Modernización permite pensar en el Estado como una plataforma de servicios en la que los esfuerzos deben ser puestos en *gestionar para administrar*.

Este cambio lleva a la instauración de una nueva perspectiva que apunta a una modernización de la gestión desde la visión del ciudadano sujeto de derechos y cuyas demandas deben ser atendidas con servicios de calidad, en oposición abierta a la idea anterior del ciudadano objeto de la política pública propia del neoliberalismo.

Se parte entonces de la concepción de la gestión como un recurso para convertir el Estado en un prestador de servicios (públicos) de calidad, enfocados hacia el ciudadano, atendiendo sus demandas, en el marco de una visión integral y estratégica.

Cobra más preponderancia esta idea cuando entendemos el cambio social del que es fruto la coyuntura actual, cuando cerca del 40% de los ciudadanos integran las llamadas generaciones *millennials* y *centennials*. No es menos relevante sumar a estas nuevas generaciones el hecho de que un gran porcentaje de ellos son también nativos digitales y entienden la tecnología desde una visión más avanzada, y por tanto exigente, que otras generaciones.

En este contexto, el Estado debe construir relaciones de valor con estas generaciones que no sólo son uno de sus insumos principales sino también su futura dirigencia.

Como veremos más adelante, en el caso argentino hubo dos procesos que deben ser tenidos en cuenta para el análisis. Por un lado, el cambio de enfoque propuesto desde la Nación, reformulando los históricos espacios de debate sobre las políticas de reforma de la gestión pública, tal como era el COFEFUP.

Este cambio invitó a las provincias a repensar los espacios institucionales para el debate de los procesos de modernización, orientándolos desde una visión integral, de gestión, ligada a nuevos lineamientos, distintos a los instaurados en la década anterior.

Por otro lado, en consecuencia, el cambio de paradigma condujo también a repensar el vínculo entre el Estado y el ciudadano, centrando la reflexión en torno de los servicios al ciudadano y en los procesos de calidad, abandonando la visión neoliberal.

Pero esta concepción de la modernización no se agota, como suele pensarse, en la incorporación de tecnología, sostenida en una visión ingenua de las TIC's como solución a todos los problemas. Por el contrario, esa visión suele ser un atajo fácil para

no afrontar retos más profundos, aquellos que hoy reclama la ciudadanía, en el contexto de la sociedad del conocimiento.

La ciudadanía puede y debe ser uno de los motores de la innovación y su principal protagonista.

Por ello, a través de distintos dispositivos y estrategias, el Estado debe promover, en su propia estructura y en la sociedad toda, la instauración de una *cultura de la innovación* en su sistema de valores que incorpore la colaboración, la creatividad, la educación permanente, entendida como formación y capacitación permanente; la diversidad cultural; el establecimiento de redes, la creación y consolidación de una dimensión efectiva -aunque delimitada y formalmente definida- de la horizontalidad y la incorporación de la perspectiva de los ciudadanos, todo ello para crear servicios de calidad y alternativas de desarrollo social sostenible.

Lejos de las perimidas concepciones que restringen la cultura a su dimensión puramente artística y, por lo mismo, a la política cultural en tanto promoción de las artes y las artesanías, adherimos al planteo de Bauman, en el sentido de que “La cultura es la única faceta de la condición humana y de la vida en la cual el conocimiento de la realidad humana y el interés en el perfeccionamiento y la satisfacción propias se funden en una sola cosa” (Bauman 2010). Por lo mismo, la intervención en términos de innovación y modernización es eminentemente cultural.

En lo que respecta al Estado y su estructura, organización y funcionamiento, la perspectiva de la innovación pública tiene el propósito principal de mejorar la interacción con los ciudadanos y de proveer herramientas de transparencia en la gestión, todo ello puesto de manifiesto en el aliento a iniciativas de participación ciudadana con apertura de la información y rendición de cuentas.

En la 70° Asamblea General de las Naciones Unidas, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, consensuando 17 objetivos (ODS) para lograr un mundo más próspero, en paz, justo e incluyente durante los próximos 15 años.

Uno de los principales desafíos de esta Agenda, marcado en su objetivo 16, consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Para enfrentar dicho desafío es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa, que permita garantizar la construcción de sociedades más prósperas, equitativas y justas.

El concepto de *Gobernanza Pública* se acuñó en la década de los 90 para definir una nueva forma de gobernar, focalizada en la eficacia, la calidad y un sesgo en la intervención del Estado en busca de consolidar su legitimidad. Aunque contemporánea de la *Nueva Gestión Pública*, la *Gobernanza Pública* se diferencia de ella puesto que su se asienta en una perspectiva que incide en el papel creciente del entorno y en la necesidad de construir redes de colaboración con actores públicos-privados para solucionar problemas sociales y no tanto en aspectos economicistas. Lo cierto es que la gobernanza supone un cambio de paradigma en las relaciones administrativas, promoviendo la generación de políticas públicas que incluyan, tanto a los sectores privados como públicos, señalando el rol principal de las organizaciones del sector público en la construcción de coaliciones, así como en la superación de las ideas tradicionales de control y jerarquía en favor de las de la influencia y la red.

Desde la perspectiva de la *Gobernanza Pública* el papel de los directivos públicos consiste en consolidar esas redes en relación con políticas y servicios públicos

concretos, mediante la aplicación de una serie de conductas directivas que inciden en la colaboración entre organizaciones, tales como activar, enmarcar, movilizar o facilitar/sintetizar (Longo, 2012). Este paradigma para la gestión pública ha tenido un elevado impacto a la hora de estudiar y comprender las dinámicas de colaboración público-privadas y también para abrir una nueva era de los estudios sobre redes de actores, en la búsqueda de simplificar la complejidad de la gestión de determinadas áreas de política pública.

Así, las Administraciones Públicas tienen, entre otras, la responsabilidad de garantizar un marco normativo apropiado para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y las empresas, fortaleciendo la confianza en las instituciones y la calidad de los servicios y bienes que prestan.

Para alcanzar los objetivos previstos en la Agenda 2030, se necesita una mayor interacción entre el Estado y la sociedad, basada en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva y que colaboren, de manera regular y significativa, para avanzar hacia las metas de equidad, de superación de la desigualdad y para alcanzar la justicia social, con la promesa permanente de un Estado al servicio del bien común y de la ciudadanía.

En ese contexto, la perspectiva de *Gobierno* abierto se articula y desprende consecuentemente con los imperativos planteados. Recordemos que

*El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales (Hofmann, Ramírez Alújar, Bojórquez Pereznieto 2011).*

Es decir que el *Gobierno Abierto* supone transformaciones institucionales hacia la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, teniendo a la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo.

En este contexto, en los últimos años, es que surgieron los procesos de modernización de la gestión pública tanto en nuestro país como en Iberoamérica.

Las Cartas emanadas del CLAD marcan claramente cuáles son los desafíos que tienen los gobiernos en torno de la democratización de sus modalidades de gestión, de la profesionalización del servicio civil, del uso intensivo de nuevas tecnologías e instrumentos de gobierno electrónico, como así también de los dispositivos y herramientas de gestión para alcanzar una buena gobernanza pública.

### **3.- La modernización en el esquema nacional: cambios concepciones de cara a una gestión de calidad.**

La agenda de modernización, concepto anticuado pero que tuvo su revancha en la última década, parte los objetivos de gestión que, en Ciudad de Buenos Aires, se fijó el equipo de la Secretaría Legal y Técnica para despapelizar el Estado; propósito que más tarde convergió en la agenda de *Gobierno Abierto*, propuesta a partir de 2011 por la Alianza para el *Gobierno Abierto* (Open Government Partnership, OGP), como iniciativa internacional lanzada por ocho países (Brasil, México, Estados Unidos, Filipinas, Sudáfrica, Indonesia, Noruega, Reino Unido).

Aquella iniciativa dio lugar al desarrollo de una nueva agenda de transformaciones internas de los Estados que rompía con la lógica de reforma y

descentralización impuesta en los noventa, apartándose de la idea de administración para avanzar en una visión de gestión, centrada en la eficacia, la prestación de servicios de calidad de cara al ciudadano y la apertura del gobierno.

Centrándonos en Río Negro, el origen de este proceso de implementación de política pública comenzó en el año 2016, cuándo la provincia firmó el primer Acuerdo Marco de Cooperación con el Ministerio de Modernización para avanzar en planes de Modernización. Fue aquel Ministerio, creado en 2015, el que monopolizó y motorizó la implementación de la agenda de modernización del Estado en todo el país, con objetivos claros y bien definidos.

Como veremos en extenso más adelante, la firma del Acuerdo Marco entre Nación y Provincia dio origen a la Mesa Interministerial que promovió el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Electoral y de Innovación Tecnológica, para ahondar y consensuar un Plan de Modernización Provincial así como la delimitación de las acciones prioritarias para su cumplimiento y operacionalización.

En 2017, el Gobierno Nacional alentó a las provincias a un mayor grado de compromiso con la Modernización y promovió la firma del denominado “Compromiso Federal para la Modernización del Estado”, con el objeto de generar vínculos con los Estados subnacionales e implementar acciones para favorecer la modernización del Estado en todas las jurisdicciones provinciales. El documento comprende cinco compromisos básicos:

- Desburocratizar el Estado simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencillo y práctica la vida de los ciudadanos.
- Jerarquizar el empleo público para brindar más y mejores servicios a la ciudadanía y recuperar el orgullo de nuestros servidores públicos.
- Transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurará la participación ciudadana.
- Fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas.
- Incorporar infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital a todos los ciudadanos.

El Compromiso señala también que, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo y el Poder Judicial a nivel nacional, las administraciones públicas provinciales y municipales, los sindicatos, las representaciones de la sociedad civil, del mundo académico y del empresariado, son protagonistas fundamentales en este estratégico proceso.

En aquel documento se plantea finalmente que Nación y provincia “reconocen la importancia de implementar en sus respectivas jurisdicciones, políticas de reforma y modernización del Estado, con el objetivo de asegurar su rol como garantes y custodios del bien común”

El compromiso fue firmado por la mayoría de las provincias, incluida la provincia de Río Negro, en abril de 2017. El espíritu del Compromiso Federal era, justamente, lograr la construcción de un Estado que respondiera a las necesidades del siglo XXI y que contribuyera al crecimiento del país y de sus ciudadanos, al servicio de la gente, contando con una Administración Pública que funcione de manera integral, unida a los compromisos del sector público nacional y en cooperación de sus responsables, para trabajar en forma coordinada bajo este nuevo paradigma de gestión pública.

Para ello, el Compromiso estableció las orientaciones y directrices básicas con miras a promover las transformaciones necesarias en torno de la construcción de un Estado moderno, en estricta defensa de los derechos de la ciudadanía.

Es dable resaltar que la dimensión ciudadanía atravesaba el espíritu de ese documento y constituyó el eje que transversaliza su contenido.

Pero el desarrollo y elaboración del Compromiso Federal de Modernización no surgió sólo de las ideas del Gobierno Nacional, sino que también se desprendió de las consideraciones y avances desarrolladas en el ámbito del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD).

A partir del Plan de Modernización aprobado en 2016, el gobierno nacional promovió el cambio del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), por “Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública” (COFEMOD).

El cambio, realizado a fines de 2016, no fue solo de nombre sino también de objetivos, y facilitó la elaboración de acuerdos de gestión para avanzar en la firma de un documento entre la Nación y las provincias, como base para el armado de planes y programas de Modernización en los estados subnacionales.

Ese fue el punto de partida para el Compromiso Federal de Modernización. Los fundamentos de aquel documento establecen que “se han desarrollado avances conjuntos concretos en la implementación de acciones para favorecer el desarrollo de la Modernización” (Compromiso Federal de Modernización), pero que la consolidación de la modernización en un modo adecuado se requiere de un compromiso amplio y federal en el que se unan fundamentalmente el sector público nacional y las administraciones públicas provinciales, para que, con el liderazgo y cooperación de los sus máximos responsables, el país en su conjunto trabaje coordinadamente en la modernización continua del Estado (Compromiso Federal de Modernización).

El objetivo principal, tanto del cambio en el Consejo Federal, como de la iniciativa de avanzar en un documento conjunto, era el de conseguir un consenso básico entre la Nación y las provincias para asegurar la modernización del Estado, en base a la responsabilidad compartida en el proceso, como así también en asegurar la implementación de verdaderas políticas de estado.

Los grados de avance del Plan y las acciones puestas en marcha en las diferentes jurisdicciones provinciales son heterogéneos y, tanto el seguimiento como la evaluación y el control se realizaron y realizan hasta hoy en el marco del COFEMOD, a partir de indicadores de evaluación acordados en las diferentes asambleas.

El COFEMOD tiene como principal tarea la articulación de las políticas y el establecimiento de las prioridades de la agenda de modernización entre la Nación y las provincias. Sus objetivos son los de fortalecer las instituciones públicas, dignificar la figura de sus funcionarios, simplificar los procedimientos administrativos, renovar dispositivos de gestión y especialmente facilitar las relaciones con el ciudadano y las administraciones públicas.

Pero, comprender los procesos de Reforma del Estado desarrollados en las últimas tres décadas, tanto en Río Negro como en el orden nacional, obliga a repensar cómo se suscitaron y entender las situaciones de conflicto y tensiones ocurridas como resultado de profundas transformaciones socioeconómicas que derivaron en un quiebre de las formas de estatalidad existentes.

La aparición de nuevas reglas de juego referidas a los modos de gestionar lo público, en general, y las modalidades de producción del servicio público, en particular, asumieron formas y responsabilidades distintas.

La modernización del Estado no es un concepto ni novedoso ni innovador. La idea de modernización parte de los gobiernos de las décadas de los '60 y '70 con la incorporación de técnicos, sostenido en el interés por tecnificar la burocracia estatal para contribuir así con el tan ansiado desarrollo económico.



En este sentido, en la Argentina, desde los años sesenta hasta nuestros días, se han aplicado, con mayor o menor éxito, sucesivos programas de reforma administrativa o modernización del Estado, llegado el siglo XXI, el término “reforma” fue reemplazado en el lenguaje político por la palabra “modernización”. Con el surgimiento y la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la necesidad de modernizar el Estado y optimizar sus capacidades (Crusella, Materlli y Materllo: 2019).

No obstante el énfasis en cuestiones económicas y financieras, entender la incorporación de herramientas de innovación y modernización del Estado implica también plantear el diseño, la gestión e implementación de programas y planes orientados por resultados, centrados en las demandas ciudadanas; la incorporación de herramientas de Gobierno Abierto (más allá de los procesos de transparencia) que permitan promover la co-creación de políticas públicas; el desarrollo de instrumentos que aproximen la gestión al ciudadano así como la promoción de la participación ciudadana. En suma, pensar un nuevo esquema de gestión pública con herramientas digitales que la acerquen al ciudadano, transformar su forma de entenderla.

#### **4.- Experiencia rionegrina de innovación pública y modernización administrativa: primeros pasos hacia el Plan de modernización en el Estado rionegrino.**

Más arriba resaltamos un aspecto central de la coyuntura actual: el crecimiento de la fracción de ciudadanos conceptualizables como *millennials* o *centennials*, usuarios y destinatario de muchos servicios que presta el Estado. Reclamada, entre otras variables, por esta generación de ciudadanos, la *Gestión Pública* se encuentra frente al imperativo de evolucionar hacia una serie de procesos y transformaciones profundos, como respuesta a las crecientes demandas de una ciudadanía más informada y exigente que requiere la provisión de bienes públicos que respondan a criterios de calidad, eficiencia, agilidad y eficacia, en el marco de una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la función pública.

En este escenario, generar las posibilidades de innovar en diferentes aspectos en la Gestión Pública resulta crucial, de tal manera que se pueda superar un modelo de administración obsoleto, estructurado en procesos que vienen a consolidar prácticas de trabajo rutinarias y de poca calidad, centradas en la administración financiera.

En la actualidad, es necesario diseñar e implementar nuevas herramientas de gestión que permitan contar con una administración más flexible, proclive a generar, alentar y sostener espacios de innovación para los directivos públicos, los que deben venir acompañados de herramientas y dispositivos que apoyen la gestión en post de alcanzar los rendimientos esperados.

Estos nuevos modos de gestionar lo público promueven un marco para mejorar la capacidad de Gestión de la Administración Pública en el que la gestión por resultados se convierte en un enfoque que incentiva la innovación y permite crear valor público.

Para ello, las organizaciones deben ser capaces de adaptarse a los cambios y a las demandas ciudadanas, lo que implica introducir cambios también en la Gestión de las Instituciones Públicas para respondan con calidad y efectividad a los nuevos desafíos que plantea la sociedad en su conjunto.

En estas circunstancias, se necesita un papel activo de los gestores públicos para que puedan innovar en la toma de decisiones, lo que requiere a su vez de espacios efectivos de actuación y definición de mecanismos de gestión adecuados y oportunos de las necesidades manifestadas.

Observamos que, en el corto plazo, una nueva dinámica integradora deberá también traducirse en la consolidación de un nuevo eje Estado – Sociedad, nuevos modos de relacionamiento. Así, resulta imperioso articular ideas y principios rectores sobre los cuales las administraciones públicas puedan ir anticipándose y adaptándose mejor a los cambios globales, así como encarar nuevas formas de gestión pública sobre la base de consensos.

Entendemos que existen aspectos críticos a tener en cuenta a la hora de emprender este tipo de procesos tales como: el desarrollo de la planificación como herramienta para anticiparse racionalmente a los fenómenos futuros previsibles; el imperativo de la innovación, entendida como actitud proactiva en favor de una mayor eficiencia de la gestión; la calidad, bajo la concepción de que la ciudadanía en una democracia robusta es la que recibe, juzga y propone qué tipo de servicios necesita y pretende recibir de una Administración Pública a la que sostiene.

La Provincia de Río Negro generó en el año 2016 un modelo novedoso de planificación, de cara a la innovación en la Gestión Pública, a partir de la promoción un proceso participativo y abierto, nucleando a diferentes áreas y organismos del Estado, para la elaboración del Plan Estratégico de Modernización. Este espacio, conocido como la Mesa Interministerial, fue convocado por la Dirección Electoral y de Innovación Tecnológica y se convirtió en un ámbito de planificación unificado del Estado provincial que conjugaba proyectos en marcha, implementaciones de nuevas tecnologías y software como la mejora de procesos para la agilización de la administración. Bajo esta concepción, el Plan Estratégico no era solo una declaración de ideas si no un plan de acción con proyectos determinados, muchos de los cuales estaban en marcha y otros en procesos de planificación.

Luego de varios meses de trabajo en los que confluyeron tanto funcionarios como técnicos, el Plan fue presentado en noviembre de 2016, marcando una línea teórica y discursiva clara sobre la definición y alcances de la modernización administrativa en Río Negro. En febrero de 2017, el Ministerio de Gobierno creó la Secretaría de Modernización e Innovación Tecnológica como organismo rector del Plan Estratégico de Modernización Administrativa y como encargada de dar continuidad a las funciones de la Dirección de Innovación Tecnológica. La creación de la nueva Secretaría coincidió con la firma del Compromiso Federal de Modernización entre la Nación y la Provincia, lo que habilitó al trabajo conjunto entre las estructuras provinciales y nacionales.

El gobierno, cualquiera sea, funciona en base a la documentación que genera, como resguardo necesario para los actos administrativos y para la gestión diaria. Entender esto es comprender que el funcionamiento de un gobierno depende de la documentación que se genera, mayormente en formato físico. Sobre esta base, y en función de los lineamientos centrales del Plan, la Secretaría resolvió avanzar con diferentes proyectos. Dos de ellos, que serán objeto de este artículo, son la implementación de un Sistema Gestión Documental Electrónica y la digitalización del Registro Civil.

La primera acción fue retomar las ideas desarrolladas en el Plan de la Mesa Interministerial, centrándose en la gestión documental como eje. Este camino era el mismo que habían tomado la Capital Federal, el Gobierno Nacional, Mendoza, Entre Ríos, Neuquén en gran medida, Tierra del Fuego y Catamarca, entre otras jurisdicciones.

Río Negro resolvió avanzar en la implementación de un Sistema de Gestión Documental que permitiera digitalizar la gestión diaria del gobierno, centralizar la

guarda documental generada digitalmente y promover la despapelización gradual del Estado.

Para ello, firmó un Convenio Específico de Cooperación y Asistencia Técnica con el Ministerio de Modernización de la Nación cuyo propósito era la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica.

Este Convenio establecía en sus fundamentos que el Sistema de Gestión Documental Electrónica, cuya implementación en el Sector Público Nacional fue de carácter obligatoria, mediante el Decreto N° 561/16, serviría como:

*“plataforma para gestión integral del expediente electrónico [...] lo que permitiría eliminar totalmente los expedientes en papel, reemplazándolos por documentos electrónicos contenidos en una base de datos que contemple su generación, control, acceso posterior, archivo y conservación, distribución, notificaciones electrónicas, fecha cierta y firma digital, en un ambiente de seguridad y transparencia, garantizando su autoría e inalterabilidad.”*

Este Convenio fue aprobado por el Decreto Provincial N° 1595/17, dando origen al Decreto Provincial N°1732/17 que autorizaba la implementación del Sistema de Gestión de Electrónico en Río Negro. Esta norma que en sus fundamentos hace mención al recorrido desde el Plan de Modernización y la creación de la Mesa Interministerial, reconoce que:

*La Administración Pública Provincial no puede permanecer ajena a los avances tecnológicos y al empleo de las nuevas plataformas que permitan agilizar la gestión administrativa, especialmente cuando contribuye a aumentar la productividad de los organismos (horas/hombre), a optimizar el manejo de la información y reducir los costos de almacenamiento y de traslado de papel.*

Sobre esta base se remarcaba la necesidad de:

*disponer de una plataforma de gestión de expedientes y administración electrónica, que permita el reemplazo progresivo de los expedientes en papel por expedientes electrónicos integrados de forma completa por documentos digitales que permitan avanzar en la despapelización y desburocratización de la administración pública tal como lo prevé la Ley N° 25.506*

Y que para ello se requiere de un sistema electrónico de gestión documental que contenga y administre todas las herramientas necesarias para generar, caratular y almacenar digitalmente documentos oficiales electrónicos.

En esta línea, la Ley N° 2938 de Procedimiento Administrativo, incluye en el artículo N° 56 la utilización de “medios electrónicos” para la tramitación de procesos administrativos, lo cual facilitó la puesta en marcha del Sistema.

La implementación de este Sistema permitió contar con una herramienta para comenzar a digitalizar la gestión administrativa del Estado provincial. Los primeros organismos en utilizarlo fueron el Ministerio de Gobierno, la Dirección General de Personas Jurídicas, la Contaduría General de la Provincia y, por último, el Ministerio de Economía y la Agencia de Recaudación Tributaria. A estos se sumaron en el plazo de 18 meses el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, el Ministerio de Justicia; y dos organismos más que resultaron emblemáticos: la Lotería de Río Negro, que digitalizar el 100% de los trámites internos, logrando eliminar el papel para los expedientes que hacen al funcionamiento de las áreas de juegos y sorteos, y el Registro Civil que en 2019 pudo tener todos sus expedientes interno de trámites registrales, digitalizados al incluir la firma de resoluciones y actos administrativos, tramitando todo el expediente, de principio y fin, sin imprimir ni una sola foja.

En paralelo a este proceso, en el año 2018, el Ministerio de Economía elaboró el Decreto N° 19/18 que aprobaba el Compromiso Federal de Modernización del año anterior y formalizaba el Plan de Modernización de la Provincia. Cabe destacar que la normativa citada no incluye los lineamientos generales elaborados por la Mesa Interministerial y solo recopila algunos ejes de los plasmados en el Decreto 436/17 de la Presidencia de la Nación.

A partir del 2019, la Secretaría de Innovación elaboró un nuevo Plan, como resultado de lo actuado desde 2016 y con la experiencia acumulada en esos años, agregando los lineamientos base que conforman el Compromiso Federal de Modernización, firmado en 2017, para ser desarrollado en la nueva gestión.

Una vez implementado el Sistema GDE, la Dirección del Registro Civil decidió avanzar en la digitalización del área. Este proceso había comenzado con un primer sistema que utilizaba la provincia de Santa Fe.

A partir de la experiencia del GDE y con la posibilidad de implementar un sistema diseñado por la Nación que se montaba sobre la arquitectura tecnológica de la Gestión Documental Electrónica, en 2018, el Registro Civil y la Secretaría de Modernización avanzaron con la firma de los convenios necesarios para la implementación del Sistema de Registro Civil Electrónico (RCE).

Este nuevo Sistema, utilizado ya por Capital Federal, Buenos Aires, Tierra del Fuego y Catamarca con resultados satisfactorios, permitió la digitalización del Sistema Registral, la guarda documental y la eliminación del soporte papel en las actas registrales.

El Sistema RCE comenzó a operar en la provincia en febrero de 2019 y, para agosto de ese mismo año, el 80% de los trámites del Registro Civil se hacían por medios digitales, logrando llegar a la mayoría de las delegaciones de la provincia. Esta fue otra de las innovaciones que permitieron a Río Negro comenzar el camino hacia el Gobierno Electrónico y la digitalización de la gestión, camino que ha resultado refrendado en el cambio de gestión a la gobernación de la electa Arabela Carreras.

## **5.- En camino, de cara al futuro del Gobierno Electrónico.**

Las políticas de modernización del Estado e innovación en la gestión pública deben pensarse de forma general y no solo desde la visión centrada en la administración financiera, la incorporación de TIC's, o el rediseño institucional. Es imprescindible tener presente otros aspectos que hacen a la mejora de la gestión estatal para avanzar en políticas de Estado de largo plazo. Esta fue premisa la base que la Secretaría de Modernización utilizó para delinear su plan de acción y para avanzar en la digitalización de gestión.

Esta conceptualización aboga por la implementación transversal de políticas, herramientas y estándares uniformes que impacten sobre procesos generales y promuevan iniciativas horizontales.

Por esto, debe darse un cambio de paradigma que centre la acción de gobierno en los servicios al ciudadano y procesos de calidad, abandonando la visión administrativa, y planificando un Estado que se acerque al ciudadano y brinde servicios de calidad. Se requiere de mucho más que el desarrollo de software para promover un cambio en la Administración Pública. Pensar una política de modernización realmente innovadora es mucho más que introducir cambios tecnológicos.

Las políticas y proyectos de modernización de la provincia de Río Negro son el fruto del recorrido de estos años de gestión y de los resultados alcanzados en planes o proyectos anteriores. Todas las iniciativas, incluidas otras que no han sido desarrollada,

como el proyecto integral desarrollado por la Secretaría de la Función Pública en 2016 y 2017, tienen un objetivo común: propiciar un cambio cultural en la administración pública provincial que permita superar la lógica aún imperante de una gestión basada en normativas rígidas y supeditadas al proceso administrativo-financiero, con base en el cumplimiento de lineamientos presupuestarios, para avanzar hacia una gestión pública en base a procesos dinámicos, que promueva y consolide la eficacia y la eficiencia; cercana y accesible, conectada, integrada, transparente e innovadora.

Es por ello que, el gran desafío de la mayoría de los estados provinciales, fue el de avanzar hacia la modernización integrada y de cara al ciudadano, que permita promover una gestión pública dinámica y de calidad comprometida con garantizar los derechos de los ciudadanos. Río Negro no escapa a ese desafío.

Los programas de modernización e innovación de la gestión pública deben ser entendido como una herramienta que permita promover permanentemente la investigación y el desarrollo para mejorar sus procesos internos y relacionarse con los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías.

El futuro del Gobierno Electrónico se encuentra no sólo ligado al desarrollo y la innovación tecnológica, sino al aporte social, al cambio cultural y a la incorporación de nuevas prácticas y tecnologías de gestión, que acompañen la incorporación de las TIC's.

El desafío incluye la capacitación y la valorización y jerarquización del empleo público, como eje central y actor fundamental para el impulso de este proceso de modernización.

## **Bibliografía**

- Bauman, Zigmunt (2010) *La cultura como praxis*. Paidós.
- Clusellas, Pablo; Martelli, Eduardo y Martelo, María José Martelo (2014) "Documental Electrónica, Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009", Buenos Aires Ciudad, Buenos Aires.
- Clusellas, Pablo; Martelli, Eduardo y Martelo, María José Martelo (2019) "Un Gobierno Inteligente. El cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019", Boletín Oficial de Argentina, 2019. Buenos Aires. [https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno\\_inteligente.pdf](https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno_inteligente.pdf)
- Criado, J. I. (2016) "Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública." En *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>.
- Andrés Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (Coordinadores) (2011) *La promesa del Gobierno Abierto*. Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información.
- Longo, F. (2012). Innovación en gobernanza. Entornos colaborativos y liderazgos relacionales'. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 80, 46-69.
- López Egaña, Juan Felipe (2014) *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oszlak, Oscar (2013) *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC septiembre de 2013.

## **Fuentes de Información**

- Decreto Provincial N° 1732/17-Gobierno de Río Negro.
- Decreto Provincial N° 1595/17-Gobierno de Río Negro.
- Decreto Provincial N° 62/18-Gobierno de Río Negro.
- Convenio Asistencia Técnica N° entre el Ministerio de Modernización de la Nación y la provincia de Río Negro.
- Acuerdo Marco Cooperación entre el Ministerio de Modernización de la Nación y la provincia de Río Negro.

Compromiso Federal de Modernización del Estado:

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod\\_documentos\\_compromiso\\_federal\\_para\\_la\\_modernizacion\\_del\\_estado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado.pdf)

# Debates en torno a las buenas prácticas de la gobernanza: transparencia y participación ciudadana en municipios bonaerenses

Ricardo Sebastián Piana

Diego Furnari

Juan Amor

## 1. El gobierno abierto y las transformaciones de las prácticas políticas

Un tema relevante de estudio para la gestión estatal son las nuevas posibilidades que tienen los gobiernos y, fundamentalmente, sus administraciones para cumplir sus funciones frente a la ciudadanía. Particularmente, encontraron en los gobiernos locales un espacio propicio para su despliegue y consolidación a partir de una mayor y mejor vinculación entre esas instancias gubernamentales y los reclamos, demandas y necesidades de la sociedad civil. Si bien son muchas y variadas las propuestas de reforma de la Administración Pública, existe un consenso generalizado en que las estrategias de gobierno abierto (filosofía en los términos planteados por Oscar Oszlak, 2012) son aquellas que de mejor manera engloban, protegen y alientan las nuevas buenas prácticas gubernamentales.

En los últimos años, las políticas de gobierno abierto parecen haber ocupado una importante línea de acción en materia de reforma estatal y de nuevas prácticas gubernamentales. Y a pesar de lo sustancial de esta novedosa estrategia, lo cierto es que existen definiciones vagas y ambiguas sobre el tema, desde quienes lo consideran sinónimo de gobiernos participativos, colaborativos y transparentes, hasta quienes solo la ubican en el marco de una óptica tecnofílica, aunque parecen haberse corrido del lugar central que ocupaban con la idea de gobierno electrónico en otros tiempos.

Independientemente de la posición elegida, ambas posturas entienden que la idea de gobierno abierto se complementa con otros conceptos, algunos más técnicos como la rendición de cuentas, la transversalidad o la apertura de la información pública y otros más de corte políticos como el empoderamiento ciudadano.

Ahora bien, los avances desarrollados por distintos organismos internacionales y por muchos Estados en el mundo permiten sostener que el gobierno abierto no implica sólo un nuevo desarrollo tecnológico, es decir, la mera incorporación de tecnologías a la tarea rutinaria de la gestión, sino más bien un verdadero rediseño acerca de cómo gobernar y, fundamentalmente, de cuál es el rol del gobierno (por tanto del Estado) y los ciudadanos en todas las etapas de la gestión pública, particularmente en relación a su interacción en el ciclo de política pública, es decir, en el proceso de construcción de las decisiones públicas, en los términos propuestos por Aguilar Villanueva (2009).

Desde esa perspectiva, resulta posible distinguir tres elementos o supuestos fundacionales del gobierno abierto y que según el ya clásico inicial trabajo de Oszlak (2012, p.3) deberían estar presentes:

- 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía;
- 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos en el monitoreo, control y evaluación de su gestión;
- 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor).

Así expuesto y en el marco de las nuevas propuestas de reforma administrativas, entendemos que el eje participativo es una condición indispensable del gobierno abierto ya que sin una participación activa, consciente (informada) y comprometida de la ciudadanía, factores que hacen a su empoderamiento<sup>1</sup>, no hay transparencia ni rendición de cuentas eficientes porque las instancias de contralor quedarían reducidas a la presencia de los organismos estatales o de aquellos que caen en manos de la oposición política.

En definitiva, la política del gobierno abierto descansa, fundamentalmente, en el eje participativo y en la transparencia de las decisiones e información pública, entendiendo que ello representa un valor democrático en sí mismo: supone una expresión de autonomía, de libertad, y de lucha, condición necesaria para mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, a través de su propia intervención (empoderamiento). Por ello resulta tan relevante comprender las dimensiones del gobierno abierto como marco de referencia para analizar y comparar las estrategias de participación ciudadana y transparencia, así como su incidencia en las decisiones públicas de los gobiernos locales.

## **2. Transparencia: una discusión abierta**

Si bien es cierto que, en el marco de las estrategias de gobierno abierto, la transparencia es un pilar fundamental para lograr la transformación de las administraciones y los Estados, y que es posible reconocer prácticas gubernamentales y discursivas sobre el tema que datan de por lo menos veinte años a esta parte, no es menos cierto que en la actualidad se están desarrollando una serie de miradas críticas respecto de la manera tradicional de entender (y por tanto aplicar) dichas políticas. Esas discusiones buscan complejizar el análisis de las iniciativas que promueven prácticas transparentes en virtud de un aumento de la complejidad social y de sus demandas frente a un Estado que mantiene (en algunos casos) concepciones y políticas públicas que tienden a minimizar la incidencia y el rol ciudadano. Todos los actores que disputan algún espacio de poder en el escenario actual reclaman incansablemente más y mejores condiciones para transparentar las acciones estatales y que les abran nuevos canales de diálogo e incidencia. En definitiva, lo que a continuación se propone, es la exposición de las principales líneas argumentativas que cuestionan y discuten los modelos tradicionales de la transparencia frente a las nuevas corrientes que reclaman una transformación profunda de las estructuras y prácticas gubernamentales.

Uno de los referentes actuales en la materia es el filósofo y ensayista surcoreano Byung-Chul Han quien escribió en 2013 una obra titulada “La sociedad de la

---

<sup>1</sup> El empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar.



transparencia” en donde plantea su particular manera de entender las relaciones humanas en la actualidad a través de lo que considera la imposición de la sociedad positiva por sobre la negativa, cuyo resultado es una coacción de la transparencia. Como nunca antes, el discurso está anclado sobre la necesidad de acceder a la información pública hasta convertirse en un fetiche totalizante en todos los ámbitos de la vida. Desde su mirada crítica, se destaca cómo el concepto de transparencia se ha convertido en una herramienta de uso diario para la mayoría de las personas y las organizaciones (públicas y privadas), incorporándose a nuestro vocabulario diario (voluntaria o involuntariamente), consumiendo desde la masividad de los medios todo tipo de propuestas que aluden a ella.

En casi todas las manifestaciones públicas, protestas y reclamos masivos puede identificarse algún componente que reclama más transparencia o por la falta de moralidad e idoneidad de los funcionarios públicos, o más profundamente, contra el sistema político sin que de ellas se desprendan peticiones concretas o propuestas viables de reforma del sistema político y/o administrativo del Estado. El discurso de la antipolítica no carece de sustrato y legitimidad, pero este tipo de reclamo da cuenta de la superficialidad de las demandas y también de la ausencia de un debate concreto (en términos conceptuales, pero también reales) para promover prácticas, estrategias e instancias más transparentes, fundamentalmente considerando que la mirada tradicional que reduce la transparencia a la corrupción ha quedado obsoleta.

Lo señalado hasta el momento se encuentra íntimamente ligado a las propuestas que, en el marco de las reformas administrativas experimentadas por muchos de los sistemas políticos a nivel mundial, promueven las estrategias de gobierno abierto. Estas estrategias buscan, esencialmente, promover nuevas formas de vinculación entre el Estado y la ciudadanía (ya sea de forma individual o colectivamente organizada) con la intención de obtener mayores márgenes de legitimidad y capacidad para responder al aumento de la presión social y mediática respecto de la incorporación de nuevos instrumentos que plasmen una gestión más transparente, eficiente y al servicio del ciudadano. Ese panorama ha puesto a políticos, partidos (frentes electorales) y funcionarios en la obligación (desafío) de generar modelos de gestión estatal, pero también de campaña electoral que discurren en ese sentido. Por tanto, la transparencia se ha convertido en uno de los tópicos más recurrentes en las discusiones públicas tanto de los ciudadanos entre sí como en los medios de comunicación e incluso de las campañas electorales, propuestas políticas y gestiones de gobierno, en particular cuando éstas buscan aumentar su base de legitimidad para una mayor gobernabilidad en virtud de las dificultades que hoy se evidencian a la hora de mantener posiciones privilegiadas de poder.

Como se sostuvo, las prácticas orientadas a la transparencia de las decisiones y acciones públicas no son nuevas, pero han cobrado una relevancia y una diversidad de criterios para su análisis, que exige repensar las características de las mismas en pos de los desafíos que hoy enfrentan los Estados. Porque por un lado la sociedad reclama y exige nuevas prácticas, nuevos modos de relacionamiento entre funcionarios o candidatos y los ciudadanos (tanto desde lo discursivo como desde las buenas prácticas) a través de la incorporación de aquellos valores que hoy dominan la discusión pública en medio de sistemas políticos que experimentan crisis o períodos de alta desconfianza, descreimiento o desgaste respecto de la manera tradicional del ejercicio del poder (principalmente verticalista) y por otro lado, porque las debilidades mostradas por los gobiernos a la hora de retener o fortalecer su posición de poder, generan un marco perfecto para la construcción de políticas públicas que se orienten en ese sentido.

El principal factor que influyó en el posicionamiento de estos temas en la agenda pública y su posterior traspaso a la agenda política estuvo relacionado con los altos niveles de desconfianza hacia la clase política producto de las carencias que el Estado ha demostrado a la hora de resolver, con cierto grado de eficiencia, las demandas de la ciudadanía. La búsqueda de un Estado transparente promueve mayores incentivos para que la ciudadanía colabore con el mismo en la coproducción de políticas públicas, lo cual constituye uno de los estímulos más importantes de este tipo de decisiones. Tal como sostienen Martin Maldonado y Mario Riorda (en Riorda, M. y Valenti P. 2017, p. 53):

La administración pública debe promover medidas de gobierno eficaces y transparentes que generen una mayor conciencia e interés en participar en cuestiones importantes para el desarrollo de la sociedad civil (Haswani, 2007). El acceso a la información es una forma de responsabilización de los actos de gobierno (accountability), de control ex ante y ex post por parte de la ciudadanía.

En definitiva, se promueve desde este punto de vista abandonar las miradas que reducen la transparencia sólo a las estrategias de comunicación respecto de qué hace el gobierno para trabajar en una mayor y mejor articulación de esfuerzos que empoderen al ciudadano y le permitan acceder a la información, a espacios de control del poder, a nuevas formas de coproducción de lo público, en definitiva, a la posibilidad de un nuevo rol respecto de la toma de decisiones. Ello representa un gran desafío, pero también un salto cualitativo respecto de la manera de entender la transparencia frente a miradas tradicionales (reduccionistas) que son funcionales a estrategias cuya principal intención es la de evitar una ciudadanía verdaderamente empoderada, dueña de sus propias decisiones e influyente en las decisiones públicas. En palabras de Byung-Chul Han (2013, p. 4):

*Quien refiere la transparencia tan solo a la corrupción y a la libertad de información desconoce su envergadura. La transparencia es una coacción sistémica que se apodera de todos los sucesos sociales y los somete a un profundo cambio. El sistema social somete hoy todos sus procesos a una coacción de transparencia para hacerlos operacionales y acelerarlos.*

Es decir que estamos en presencia de una sociedad cada vez más transparente, no sólo porque exige a sus gobernantes más y mejor acceso a la información, sistemas de auditoría y consensos para la toma de decisiones, sino también porque las nuevas tecnologías de la comunicación reducen la opacidad y exponen constantemente a los gobernantes en un nuevo entorno mediatizado donde la urgencia de las respuestas y la emergencia de nuevas demandas son la nota saliente. Ello quiere decir que no solo debemos trabajar para mejorar la oferta administrativa y política de los Estados hacia el ciudadano, sino también pensar y desarrollar estrategias comunicacionales que complementen lo anterior. Por tanto, la transparencia se ha vuelto una exigencia para los gobiernos, pero también para todas las demás prácticas sociales en las que los ciudadanos se desenvuelven.

Las nuevas condiciones sociales y políticas de nuestras sociedades colocan a los gobiernos ante el desafío de promover más y mejores instancias de control interno y externo, mayor claridad en la comunicación de la rendición de cuentas (junto con un rol más activo de las oposiciones políticas), una política de acceso a la información pública en clave de Estado activo en su construcción y difusión (en formato abierto) y la existencia de canales de interacción entre ciudadanos y gobierno con el fin de agilizar y facilitar los pedidos y/o reclamos. Estos puntos aparecen como prerequisites para el empoderamiento ciudadano, condición necesaria para la conformación de un gobierno abierto.

En definitiva, es posible reconocer distintas concepciones o formas de entender a la transparencia en el marco de los desafíos que el Estado tiene por delante. Desde aquellas miradas más restrictiva que la limitan a un mayor y mejor acceso a la información pública para evitar o reducir los hechos de corrupción, hasta aquellas propuestas que además consideran indispensable un cambio de fondo, no sólo de los modos en los que la Administración Pública ejerce sus funciones, sino también, en el perfil de los funcionarios y candidatos políticos. La incorporación de valores no tradicionales como la transparencia, la confianza, la humildad y voluntad para co-crear políticas públicas se ha convertido en uno de los principales desafíos que tiene el sistema político en virtud de una sociedad cuyas demandas son cada vez más frecuentes, concretas y mediatizadas.

A su vez, estos desafíos implican una posibilidad de repensar las características y eficacia de nuestras democracias a partir de la reasignación del rol del ciudadano frente a quienes toman las decisiones públicas. Una función más activa (participativa) por parte de aquel en los diversos canales de control y co-producción de las decisiones públicas, no solo volvería más transparente una gestión y en consecuencia al Estado, sino que aumentaría la eficacia y eficiencia de las políticas públicas al obtener más y mejor información, contar con más instancias de supervisión y mayores instancias colaborativas en la detección de problemas y en la ejecución de políticas públicas. Son este tipo de propuestas las que consideramos deben prevalecer si se pretende dar un salto cualitativo hacia la calidad democrática y la mejora constante de las políticas públicas en contextos de alta volatilidad social (política y electoralmente hablando) y de un aumento sostenido de las demandas sociales, tanto en cantidad como en complejidad. Solo aquellas miradas receptivas de las actuales demandas sociales que incorpore nuevos valores (como la confianza, humildad y voluntad para co-crear nuevos caminos junto a la gente) puede transformar la democracia actual por una de mayor calidad institucional. Esta transformación resultaría, desde lo discursivo, como indispensable para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía a partir de un mejor servicio público, funcionarios más idóneos y, por tanto, mejores políticas públicas.

En síntesis, aún cuando en los círculos académicos y de la política esta discusión se encuentra presente, luego no necesariamente encuentra correlato real en la praxis política agudizando la distancia entre lo dicho y lo hecho. Es por ello que nos parece fundamental profundizar las discusiones conflictivas y el análisis de casos que pongan el foco sobre esta tensión.

### **3. Participación ciudadana: retomar la iniciativa ciudadana**

Así como no son nuevas las discusiones sobre transparencia en el ámbito público, tampoco lo son en lo que respecta a la inclusión ciudadana en ese espacio. La sociedad civil (con las diferentes denominaciones que ha tenido a lo largo de la historia) ha sido un factor clave a la hora de evaluar las realidades de los Estados y sus democracias. Desde el análisis propuesto por Alexis de Tocqueville en su obra “La democracia en América” de 1831 hasta la construcción de muchos de los actuales índices para medir la calidad democrática por parte de organizaciones internacionales, encontramos referencias comunes relacionadas con la necesidad de una mayor y mejor incorporación de la ciudadanía (organizada o individual) en las diferentes instancias de las decisiones y procesos públicos. Ahora bien, si esto es así, ¿cuál es la novedad en los postulados del gobierno abierto? Tal como lo sostuvimos en los párrafos anteriores, lo que hoy nos interpela es la necesidad de repensar las características y particularidades de los procesos participativos para encauzarlos juntamente con otras herramientas hoy

disponibles. Cambiar el criterio tradicional respecto del cual la ciudadanía participa casi exclusivamente como actor de presión (marchas, manifestaciones, reclamos) o en aspectos secundarios para los gobiernos y casi exclusivamente repitiendo las lógicas electoralistas para construir alternativas complejas que empoderen al ciudadano y le permitan influir efectivamente en las decisiones públicas (por lo menos en alguna de sus instancias).

En definitiva, lo que se propone (y se está discutiendo en la actualidad) es que los ciudadanos incorporen la capacidad de influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular y tomando la propuesta desarrollada por Oszlak (2009, p.11):

*...al analizar la dimensión temporal de la participación ciudadana, cualquier actividad humana puede orientarse hacia el futuro, el presente o el pasado. En los hechos, la participación ciudadana se manifiesta 1) en los procesos de formación de las políticas públicas, 2) en la ejecución de las respectivas decisiones y 3) en la evaluación o control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos -futuro, presente y pasado- en que se programa, desenvuelve y evalúa toda actividad institucional.*

Dicha colaboración debe tener una injerencia real y concreta en las decisiones públicas independientemente de la facultad que la administración pública tiene de resolver en última instancia. Es decir, que las opiniones, sugerencias, aportes, denuncias o cualquier otra forma de participación debe ser escuchada y tomada en cuenta por los decisores para la construcción de alternativas de política pública o para su corrección, perfeccionamiento o sustitución. Aquí es donde participación y transparencia se vuelven inseparables ya que para garantizar la influencia real de la ciudadanía cuando participa en alguna instancia decisoria, es necesario que la misma acceda a información pública de calidad y en condiciones que le permitan empoderarse frente al Estado. A su vez, para evaluar la influencia real, es indispensable que se publiquen los resultados y, sobre todo, los procesos decisorios sobre las políticas públicas.

Retomando lo señalado por Oszlak (2009, p. 6):

*Se trata de una concepción participativa, que trasciende el acto del sufragio electoral y propone el empoderamiento de la ciudadanía alentando su acción colectiva. Desde esta perspectiva ... la democracia incluiría -además de los derechos y las elecciones periódicas- los esfuerzos ciudadanos por influir en la política a través de variados mecanismos.*

Se trata de poner en escena y revitalizar aquellas propuestas (teóricas y prácticas) que superen las instancias meramente discursivas, declarativas o voluntaristas sobre la participación ciudadana e incorporen definitivamente lógicas y estrategias que empoderen al ciudadano para una mayor y mejor colaboración. Implica el reconocimiento de las carencias que nuestros Estados han demostrado en la resolución de los principales problemas sociales en los últimos treinta años (inseguridad, pobreza, corrupción, entre otros) e incorporar los actores que, no sólo están en contacto diario con los problemas, sino, que cuentan con un cúmulo de información, historicidad y experiencias acumuladas que pueden robustecer el trabajo técnico del Estado. Es romper con la clásica mirada estado-céntrica para adaptarse a un mundo mucho más flexible en donde las posiciones de poder (entendidas como capacidad de influir en las decisiones de los otros) están en constante disputa y movimiento entre los actores sociales, motivo por el cual la co-producción entre el gobierno (a través del aparato estatal y administrativo) y la sociedad (individual o colectivamente organizada) se vuelve indispensable, no sólo para lograr el éxito de las políticas públicas, sino también, para obtener márgenes de legitimidad que garanticen la gobernabilidad.

Por otra parte, es el mayor acceso a las nuevas tecnologías lo que puede construir un ciudadano más interesado, mejor informado (aunque no siempre gracias a la predisposición estatal) y con mejores posibilidades de intervenir en procesos decisorios, ya sea en su etapa de elaboración o en la evaluación de las mismas. Esa mayor exposición que hoy tienen funcionarios, gobernantes e incluso la propia burocracia, es parte importante del reclamo por espacios de participación reales, es decir, que tengan capacidad final de influir en las políticas públicas y que no implique una repetición de la lógica electoral en donde el vecino sólo se siente parte cuando elige entre opciones que el propio gobierno dispone o delimita. Por tanto, aquellas perspectivas, propuestas y prácticas que no le brinden al ciudadano un rol activo en la coproducción de las políticas públicas, difícilmente se constituyan en herramientas eficaces para mejorar la calidad democrática, la eficiencia de las políticas públicas y, por tanto, no aportarán a una mejor prestación de los servicios estatales. Es por ello que entendemos necesario, en el marco de los desafíos que actualmente enfrentan los Estados, orientar los esfuerzos y las transformaciones de las Administraciones Públicas hacia modelos que reproduzcan las lógicas ampliadas sobre el rol de la ciudadanía en su interacción con los gobiernos, abandonando paulatinamente las viejas prácticas que han demostrado ser obsoletas para resolver las dificultades de la ciudadanía.

Para transformarlas lógicas clásicas que expulsan al ciudadano de la participación, los debates actuales giran en torno a la promoción de tres aspectos que se orientan a su consecución: 1) la disponibilidad de información pública para empoderar al ciudadano; 2) la existencia de canales de interacción entre ellos y el gobierno en sus distintas instancias y espacios; y 3) la inclusión de la ciudadana en el ciclo de políticas públicas. Todo ello en virtud de establecer los criterios para la configuración de una participación ciudadana real que contraste con las experiencias de participación simbólicas que suelen primar en la mayoría de las iniciativas al respecto. La participación real tiene lugar cuando los miembros de una comunidad pueden incidir efectivamente en la naturaleza de las decisiones políticas (por lo menos en algún aspecto). Implica ejercer alguna influencia sobre la identificación de los problemas; la determinación de prioridades de acción; las estrategias a desarrollar; la implementación de los distintos cursos de acción y su evaluación, el acceso a la información, entre otros. Por el contrario, la participación simbólica es aquella en donde, a pesar de la existencia de instancias formales en donde se promociona la participación ciudadana, la misma se encuentra limitada al acto electoral, a escasos tópicos de debate o su resultado final no implica una verdadera transformación de la realidad política y por tanto social.

#### **4. El espacio de lo local**

El espacio de lo local parece inmejorable para estudiar estos cambios. En efecto, en el caso de los municipios, sus clásicas funciones estaban limitadas, tal como señala Cravacuore (2016, pp. 19-20) a la:

*...construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos... la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat... (y) la asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.*

Pero las funciones y responsabilidades históricas se han visto sobrepasadas, en especial en los municipios urbanos de grandes dimensiones. La defensa de los

consumidores, cuidado del medioambiente, el fomento del empleo, el acceso a la vivienda, políticas de acción social, mediación vecinal, actividades culturales; la educación, salud y de seguridad son también funciones de los municipios en concurrencia con las otras instancias políticas superiores, especialmente cuando éstas no logran satisfacer las necesidades ciudadanas. Pero el dato crítico es que en un contexto de crecientes demandas locales, los municipios deben afrontarlas con pocas potestades legislativas y escasos recursos (Piana, 2020).

Toda una estructura teórica y vasta literatura se ha desarrollado para explicar esta nueva realidad: gobernanza local; articulación municipal; coordinación interjurisdiccional de políticas públicas; federalismo concurrente, entre muchas otras conceptualizaciones que intentan dar cuenta de la creciente complejidad de la institucionalidad local. En este sentido, Carmona y Anzoategui (2010, pp. 218-219) sostienen que

*La importancia de nuevos roles político-institucionales y capacidades de gestión hace hincapié en la necesidad de pasar de un modelo municipal tradicional, más centrado en lo administrativo, concentrador de poder y poco activo en el plano social y económico, a un modelo más innovador caracterizado por la eficacia de las acciones, una mayor cultura de control y transparencia y un perfil estratégico y más abierto en términos de articulación y coordinación en redes. Se enfatiza así la relevancia de las interacciones desplegadas entre los múltiples actores –gubernamentales y sociales– involucrados en el territorio, como el fortalecimiento de los elementos de proximidad y canales de participación en el desarrollo de las políticas locales.*

En el contexto de las grandes directrices y buenas prácticas para gobiernos más legítimos, es en el eje local donde pueden vislumbrarse los verdaderos cambios de prácticas. La idea de la “democracia de cercanía” parece clave para pensar (y controlar) este tipo de políticas ya que son los intendentes los más cercanos a las demandas ciudadanos y son éstos quienes deben validar o no su gestión en cada elección.

Siendo necesario profundizar los debates que superen las miradas clásicas y pongan en discusión nuevas formas participativas de pensar, diseñar, implementar y controlar las políticas públicas, se ha decidido analizar casos concretos en donde se reconozcan disparidades entre las construcciones discursivas (que tienen objetivos legitimadores y de obtención de adhesiones) y las prácticas políticas. Estas posibles diferencias, entendemos, impactan en la calidad de las políticas públicas generales que los gobiernos proponen y, por tanto, en la calidad de vida de la ciudadanía.

En los próximos apartados se presentarán los casos de los municipios bonaerenses de La Plata, Berisso y Avellaneda en donde se analizará, tanto desde lo discursivo como desde la aplicación de políticas públicas, el uso de las estrategias de transparencia y participación ciudadana en el período 2015-2019, con el objeto de encontrar similitudes, diferencias y decisiones en torno de las discusiones planteadas.

La estrategia de análisis ha sido seleccionar alguna de las políticas de transparencia y participación ciudadana que cada uno de los gobiernos seleccionados ha destacado como parte de su agenda. Si bien la selección no es completa, pues requeriría un estudio más profundizado, los casos seleccionados son todos relevantes e identificados como políticas claves para estas líneas de acción.

Como hemos señalado varias veces, las prácticas vinculadas con las estrategias de transparencia y participación ciudadana vienen desarrollándose hace varios años en América Latina en general y en la Argentina en particular, pero no es menos cierto que los cambios políticos producidos en nuestro país como consecuencia de los resultados electorales del 2015 incrementaron su presencia tanto en las agenda política, mediática

como social, provocando un sinnúmero de decisiones y políticas públicas orientadas a consolidar nuevos modelos de vinculación entre el Estado y la ciudadanía. A su vez, la inclusión de esos temas como fundamento de los discursos y las plataformas electorales (luego de gobierno) fue, no solo un rasgo característico, particularmente de los candidatos de la oposición, sino también, uno de los ejes legitimadores frente a un reclamo generalizado de la ciudadanía respecto de más transparencia (como sinónimo de menor corrupción). En virtud de ello, se propone para el presente, abordar de forma analítica y comparada, el ejercicio (práctico y discursivo) de las estrategias antes mencionadas por parte de ciertos municipios de la provincia de Buenos Aires, seleccionados en virtud de la disponibilidad de información, la cercanía territorial y la existencia de ciertas particularidades en común.

La elección de los municipios de Berisso y La Plata responde a que los mismos comparten una serie de características comunes como su ubicación geográfica dentro de la provincia de Buenos Aires, el haber cambiado de “color” político en 2015 (obtuvo la victoria electoral la Alianza Cambiemos) y por último, que poseen una serie de políticas y decisiones (previas y desarrolladas durante su gestión) vinculadas a las estrategias de transparencia y participación ciudadana. La selección del municipio de Avellaneda actúa como unidad de control respecto de los casos anteriores ya que, si bien comparte proximidad geográfica y la presencia de políticas públicas similares, a diferencia de los otros casos, el color político (partido Justicialista/Frente para la Victoria) se mantiene en el poder desde el año 2003. Las decisiones metodológicas adoptadas tienen como objetivo poder analizar cómo se comportaron gobiernos locales con características similares frente a su primera experiencia de gestión (en el caso de La Plata y Berisso) frente a experiencias con una larga trayectoria en el territorio. Esto permitirá observar la influencia de los posicionamientos ideológicos y los objetivos de gestión de cada uno de los espacios políticos y, sobre todo, la relación entre los discursos y las decisiones adoptadas.

A continuación, se presentarán las principales características, tanto desde lo discursivo como de lo práctico, de las políticas públicas y decisiones vinculadas con las estrategias de transparencia y participación ciudadana en cada uno de los municipios seleccionados, para luego reflexionar sobre los resultados.

#### **4. 1. La Plata: Construcción discursiva y práctica política.**

Julio Garro es una de las figuras más representativas del PRO platense desde su creación y ha sabido resistir los malos resultados (fue candidato a Intendente en 2007 y 2011). Fue Diputado por la provincia de Buenos Aires y como otros candidatos locales, aprovechó la ola electoral de 2015 que le permitió, en el frente hoy denominado Juntos por el Cambio, llegar a la intendencia de la Ciudad. Garro obtuvo el 41,64% de los votos y el 10 de diciembre de 2015 asumió su primera gestión, re eligiendo en 2019 con el 48.61 %.

La gestión de Julio Garro, en sintonía con la decisión política del gobierno nacional y provincial de entonces, pretendió perfilar una administración más ágil, eficiente y transparente, aunque su principal preocupación (como la de toda la alianza) fue la de lograr legitimar y consolidar su posición de poder. Para ello, la alianza Cambiemos en general y Julio Garro en particular, priorizaron la idea (presentada como necesidad) de modernizar los procesos políticos, de transparentar las instancias de decisión (Piana y Furnari, 2018). La adopción de las políticas del Gobierno Abierto fue uno de los ejes de esta decisión que se plasmó desde la campaña electoral hasta sus discursos de gobierno.

Durante la campaña electoral, el entonces candidato a Intendente proponía el denominado “Proyecto La Plata Digital” en un encuentro partidario, con la presencia del entonces Ministro de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires, Andrés Ibarra, el cual fue elaborado en conjunto y consistía en brindar WiFi gratuito en espacios públicos; turnos digitales para los Centros de Atención Primaria de la Salud; reclamos y atención al vecino *online* y tramitación a distancia, para acercar el municipio a cada familia de la ciudad<sup>2</sup>. Incluso al momento de presentar la lista definitiva para competir en octubre el entonces candidato señaló que “Tenemos el sello de la transparencia”<sup>3</sup>, marcando una clara posición de su partido e intentando generar una diferenciación frente a su adversario político. En noviembre del 2015 y ya habiendo obtenido la victoria electoral sostuvo que “Vamos a generar una gestión abierta y transparente”<sup>4</sup>, haciendo referencia a la necesidad de incorporar a la ciudadanía y producir más y mejores controles internos.

En ese marco y en sintonía con las propuestas e incentivos propuestos por los gobiernos nacional y provincial, es posible destacar algunas iniciativas desarrolladas durante el período en análisis y que refieren a distintas modalidades de aplicación de las estrategias de transparencia y participación ciudadana, analizando brevemente en cada una de ellas el cruce entre las prácticas discursivas y políticas (operativas).

En primer lugar, se destaca el Presupuesto Participativo, una política que registra antecedentes ininterrumpidos en la ciudad desde el año 2008, y que durante los cuatro años de su primera gestión encontró continuidad desde lo formal a partir de las distintas asignaciones presupuestarias destinadas para su funcionamiento. Si bien no fue un tema central de la campaña, este tipo de iniciativas configuran uno de los ejemplos más relevantes en América Latina vinculados con la participación ciudadana (concepto que sí fue relevante para la campaña de Julio Garro), motivo por el cual resulta contradictorio que de los cuatro años iniciales, solo en uno de ellos la política pública fuese ejecutada.

Las causas de la interrupción de la política no fueron comunicadas oficialmente, dando una muestra de falta de transparencia en las decisiones y dejando a la ciudad sin un espacio clave y consolidado en el que muchos vecinos que venían participando. Consultado al entonces director del Presupuesto Participativo, Emiliano Calanna, explicó que «la no implementación del Presupuesto Participativo durante el 2016 respondió a la necesidad del Municipio de auditar los procedimientos que se venían implementando, así como las obras votadas en el 2015». (E. Calanna, comunicación personal, 14 de febrero de 2017).

---

<sup>2</sup> Detrás de las buenas intenciones deben reflejarse acciones concretas que brinden las condiciones necesarias para que el ciudadano pueda estar en condiciones de hacer un uso eficiente de las posibilidades que el gobierno pretende brindarle a los efectos de mejorar los procesos de política pública pero, fundamentalmente, la democracia en sí misma. Si ese empoderamiento no existe o simplemente la ciudadanía no se encuentra deseosa de aumentar sus márgenes de maniobra, nunca estaremos en presencia de un verdadero gobierno abierto. Es decir que, no es posible considerar seriamente una gestión, un mandato de gobierno o una plataforma político-electoral en términos de la filosofía del gobierno abierto si los responsables no prevén mecanismos que aseguren el empoderamiento de los depositarios de las políticas públicas que orientarán las estrategias en cuestión. Por ello resulta tan atrayente la concepción del gobierno abierto como una filosofía y no simplemente como una política pública ya que ello nos brinda una perspectiva más amplia e integradora de los elementos constitutivos de dichas acciones.

<sup>3</sup> [http://diariofull.com.ar/nota/10200/tenemos\\_el\\_sello\\_de\\_la\\_transparencia\\_dijo\\_garro\\_al\\_presentar\\_su\\_lista\\_con\\_fuertes\\_criticas\\_al\\_kirchnerismo/](http://diariofull.com.ar/nota/10200/tenemos_el_sello_de_la_transparencia_dijo_garro_al_presentar_su_lista_con_fuertes_criticas_al_kirchnerismo/)

<sup>4</sup> <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2015-11-13-garro-vamos-a-generar-una-gestion-abierta-y-transparente>



Por otro lado, en abril de 2017, el Intendente Julio Garro anunció el relanzamiento del Presupuesto Participativo y manifestó que: «Queremos que el vecino se involucre, participe y sea parte de un gobierno abierto» (Sidoti, 2017). Esta nueva mirada implicó un cambio de forma, pero, como veremos más adelante también de fondo en la manera de pensar y ejecutar el Presupuesto Participativo.

El nuevo gobierno consideraba que la modalidad mediante la cual se venía implementando el presupuesto participativo (asambleas barriales y votación presencial) excluía a muchos vecinos y perjudicaba la transparencia de la misma ya que el vecino votaba en cualquier delegación o barrio, independientemente de su domicilio legal, lo cual, en palabras de Calanna, «beneficiaba a los punteros políticos» que movilizaban a la gente de acuerdo a la obra que quisiesen promover.

Ello derivó, hacia fines del 2016, en la realización de algunos cambios tanto de forma como de fondo para el ejercicio 2017, entre las que destaca un portal web (<https://presupuestoparticipativo.laplata.gob.ar>) donde los vecinos pudiesen proponer y votar las propuestas (dejando de lado las asambleas deliberativas). El Intendente Julio Garro señaló en la localidad de Olmos, durante la presentación del Presupuesto Participativo 2017, que el programa es importante porque tiene mucha más transparencia que el anterior y agregó que el vecino del barrio podría votar por internet o celular por la obra que considere más importante ejecutar («Garro presentó el Presupuesto Participativo...», Diario Hoy, 18 de abril de 2017).

En palabras de Emiliano Calanna, «se decidió que los vecinos propongan y voten los proyectos directamente desde la plataforma digital (desde dispositivos móviles, tablets o pc) desde la comodidad de su hogar o espacio de trabajo, facilitando el acceso de todos». (E. Calanna, comunicación personal, 14 de febrero de 2017).

Un dato, por demás interesante en este cambio de prácticas, es que no se pudo detectar, desde la propia página del Digesto Municipal y de diversas consultas hechas a concejales de La Plata, norma alguna que haya reemplazado al Decreto sancionado durante el período de Bruera. Por otro lado, el Presupuesto pasó de ser una Secretaría (hasta 2016) a convertirse en un programa dependiente de la Secretaría de Gobierno, lo cual da cuenta de una desjerarquización de la política pública que, nuevamente, se contradice con los discursos de mayor empoderamiento ciudadano.

A pesar de este impulso, 2017 fue el único año en que la gestión local de Cambiemos realizó una experiencia de Presupuesto Participativo. Tanto en 2018 como en 2019, sin justificación alguna ni información al respecto, el Presupuesto Participativo no se ejecutó (incluso teniendo una partida presupuestaria asignada al efecto).

Otra política relevante en términos de apertura del gobierno y mayor transparencia (en su dimensión de acceso a la información pública) fue la puesta en marcha de un portal de datos abiertos (<http://datos.laplata.gov.ar/>) en donde se puede consultar diferentes tipos de información (datos demográficos, económicos, turísticos, etc.), y entre ellos, el Presupuesto Participativo. El portal es una iniciativa del Gobierno Provincial y contó con el apoyo del gobierno Nacional, ratificándose la sinergia entre los diferentes niveles de gobierno y al cual la ciudad de La Plata adhirió en el año 2017. En ocasión de su lanzamiento, el jefe comunal manifestó que “El portal sirve para seguir afianzando el ida y vuelta con los vecinos”<sup>5</sup>, dejando claro que, al menos desde lo discursivo, la participación ciudadana es clave para los objetivos de gobierno. Si bien constituyó un avance importante, es dable destacar que la información que allí se registró durante el período en análisis se caracterizó por la ausencia de datos y la dificultad para acceder o interpretar los mismos, lo cual contradice el espíritu de las

---

<sup>5</sup> [http://diariofull.com.ar/nota/6034/garro\\_presento\\_datos\\_abiertos\\_un\\_portal\\_de\\_internet\\_con\\_la\\_radiografia\\_de\\_la\\_ciudad](http://diariofull.com.ar/nota/6034/garro_presento_datos_abiertos_un_portal_de_internet_con_la_radiografia_de_la_ciudad)

herramientas de acceso a la información que empoderen al ciudadano para la toma de decisiones y el control del Estado.

En 2018 el gobierno local adhirió a la ley provincial N° 15.000 a los efectos de consolidar las estrategias de transparencia y apertura de datos a partir de la confección y presentación obligatoria de una declaración jurada por parte de los funcionarios municipales y miembros del poder legislativo local. Al respecto, Garro señaló que “Somos uno de los primeros municipios de la Provincia en implementar esta disposición que le cierra el paso a la corrupción e impone reglas claras para que ningún vecino tenga dudas sobre quiénes gestionan el estado municipal” y agregó “La transparencia es una prioridad de nuestro gobierno por eso todos los funcionarios municipales deberán presentar su declaración jurada patrimonial y hacerla pública para que cualquier ciudadano pueda tener acceso a ella”<sup>6</sup>. Esta política se viene cumpliendo con regularidad (aunque con algunas críticas respecto de su implementación) y se encuentra disponible en la web de la municipalidad (<https://declaracionesjuradas.laplata.gov.ar/>).

Por último, y sin agotar las decisiones y políticas que giraron en torno a las estrategias de transparencia y participación ciudadana, en el año 2018 el Intendente propuso que el nuevo anteproyecto de Código de Convivencia Ciudadana sea discutido y co-producido junto a los vecinos para pudiesen hacer sus aportes y luego el Concejo Deliberante lo tratase. En ese sentido, Garró señaló que “El nuevo Código va a ser el resultado del trabajo de toda la comunidad platense, la propuesta es hacerlo entre todos”<sup>7</sup>. De esta manera, la Comuna estableció que durante tres semanas se llevarían adelante un total de 36 charlas en cuatro zonas específicamente divididas de la ciudad, donde se desarrollarían nueve talleres en cada una. Aquellos interesados en participar podrán ingresar al sitio web [convivencia.laplata.gob.ar/](http://convivencia.laplata.gob.ar/), donde tendrán la posibilidad de inscribirse. Los ejes de discusión estuvieron puestos en “Convivencia en calles y espacios públicos”, “Convivencia con animales y Arbolado”, y “Convivencia sana”. Esta iniciativa muestra mucha y variada información vinculada a los aportes realizados por los vecinos en las diferentes áreas temáticas, pero no cuenta con datos estadísticos respecto de cantidad de vecinos ni distingue entre propuestas y quejas o reclamos, lo cual dificulta una lectura menos lineal de los datos. A su vez, tampoco se señala si los aportes realizados fueron incorporados al proyecto que, hasta el momento no fue tratado por el poder legislativo local, con lo cual constituye un ejemplo más de iniciativas que promueven la participación simbólica más que la real.

#### **4.2. Berisso: Del dicho al hecho.**

En este caso sucedió algo similar al caso analizado anteriormente ya que en 2015 se produce un cambio de color político en la conducción municipal con la asunción de Jorge Nedela (radical que formó parte de la alianza Cambiemos), luego de que el Partido Justicialista (y sus variantes) gobernase en la ciudad desde la vuelta de la democracia en 1983. Esto implicó un desafío muy grande para las nuevas autoridades, no sólo por lo inesperado de la victoria, sino por el escaso margen que consiguió (alrededor de 1000 votos) y la fortaleza del peronismo local, lo cual obligó al nuevo jefe municipal a buscar rápidamente consensos que le brindase mayor legitimidad.

---

<sup>6</sup> <http://www.redderadios.com/garro-quiere-que-sus-funcionarios-tengan-que-presentar-sus-declaraciones-juradas/>

<sup>7</sup> <https://clip-urbano.com/2018/10/09/julio-garro-abrio-el-debate-por-el-nuevo-codigo-de-convivencia-la-propuesta-es-hacerlo-entre-todos-los-platenses/>

Jorge Nedela, es abogado, aunque nunca ejerció la profesión ya que se dedicó a la docencia en escuelas locales. Es militante de la Unión Cívica Radical desde los años 90 y previo a su triunfo en los comicios de 2015 ya se había presentado a elecciones legislativas en el año 2009 encabezando la lista de concejales de la Unión Cívica Radical, accediendo a una banca en el poder legislativo local que supo renovar en el año 2013.

Al igual que Julio Garro, Nedela apostó a la simbiosis entre los discursos electorales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal y durante su campaña se manifestó en reiteradas veces en torno a conceptos claves como el de transparencia o participación ciudadana. En septiembre de 2015 el entonces candidato afirmaba que “Le vamos a ganar por goleada en la transparencia municipal”<sup>8</sup> al referirse a su opositor Juan Ignacio Mincarelli del Frente para la Victoria y señaló que “La clave va a ser dialogar con el vecino, mirarlo a la cara y contarle que se puede cambiar. Venimos haciendo un trabajo muy pormenorizado de las cuentas del distrito para ordenarlas y avanzar con obras. Se puede administrar con control y transparencia. Vamos a ser un Gobierno honesto y eficiente”<sup>9</sup>. Nedela también se encolumnó en la estrategia de confrontar con su adversario político desde la construcción discursiva de una alternativa transparente e inclusiva de la ciudadanía, posición que luego de asumir su mandato profundizó a través de diferentes declaraciones e iniciativas de adhesión a políticas públicas nacionales, como la firma de convenios con la Oficina Anticorrupción, y provinciales, como las declaraciones juradas de los funcionarios, e incluso con decisiones de índole local, como la intención de transparentar la gestión de las cooperativas locales.

Sin hacer un recorrido por la totalidad de las decisiones tomadas por el gobierno entre 2015 y 2019, se presentarán algunas que consideramos representativas para el municipio y otras que son compartidas con los otros gobiernos locales en análisis.

En Berisso, desde el año 2008 (Ordenanza N°3002) se ha diseñado el Presupuesto Participativo que, con algunas interrupciones, se desarrolló hasta el año 2016. Es curioso que una de las herramientas más tradicionales y consolidadas en el ámbito de la participación ciudadana, no haya tenido aplicación durante toda la gestión encabezada por Jorge Nedela y que tampoco haya sido sustituida por otra alternativa. A pesar de las declaraciones en favor de la transparencia, no se informó las razones de esta “suspensión” ni se ha detectado declaraciones de funcionarios que pudiesen dar algún tipo de explicación. A diferencia de lo descripto en La Plata, en ninguno de los cuatro ejercicios de la gestión Nedela se incluyó en el proyecto de presupuesto a esta política pública, no obstante, lo cual fue posible encontrar declaraciones de diferentes funcionarios que mencionaron al presupuesto participativo. Así, en diciembre de 2016 en ocasión de la aprobación del presupuesto para el ejercicio 2017, Ana Stolar, entonces presidente del bloque oficialista, señaló en declaraciones a un portal de noticias local que se preveía la incorporación de una partida presupuestaria para financiar el Presupuesto Participativo<sup>10</sup>, aunque luego la Ordenanza N° 3512 que aprobarla proyección presupuestaria, no existen referencias a ello. En el mismo sentido Alberto Amiel, entonces Secretario de Economía y Finanzas, manifestó en una entrevista que “...Obras Públicas ha sido favorecida y lo presupuestado para este año (2017) ronda los

---

<sup>8</sup> <http://www.berissociudad.com.ar/nota.asp?id=25152&t=Nedela-apunto-contra-Mincarelli-Le-vamos-a-ganar-por-goleada-en-la-transparencia-municipal>

<sup>9</sup> ibídem

<sup>10</sup> <https://elmundodeberisso.com.ar/2016/12/30/culmino-ano-legislativo-la-aprobacion-del-presupuesto/>

204 millones de pesos, aquí entra también la puesta en marcha del Presupuesto Participativo”<sup>11</sup>.

Falta de información, declaraciones confusas y una política pública que nunca se ejecutó y sobre la cual no existen datos oficiales, dista mucho de las pretensiones orientadas hacia un gobierno abierto y se alejan de las promesas y discursos de campaña.

A diferencia de lo sucedido con la ciudad de La Plata, Berisso no construyó un portal o base de datos que pudiese unificar la información oficial y ponerla a disposición de la ciudadanía. En ese sentido, la página web del período estudiado 2015-2019 contó con poca información de utilidad y casi ningún canal de interacción con la ciudadanía, lo cual dificultó alcanzar los objetivos declarados durante la campaña, que fueron ratificados en los primeros discursos de apertura de sesiones ordinarias. Como una muestra de esta contradicción, puede destacarse la participación del Intendente, en el año 2018, del segundo encuentro Nacional de intendentes donde se reafirmaron los principios del gobierno abierto propuestos por el entonces presidente de la nación, Mauricio Macri.

Por otro lado, en el año 2018 el municipio de Berisso adhirió a la Ley provincial N°15.000 a partir de lo cual los funcionarios locales estaban obligados a presentar su declaración jurada anual. En ese sentido el jefe comunal expresó que la citada Ley “Es una herramienta que busca transparentar la función pública y fortalecer el sistema democrático”<sup>12</sup>. Esta decisión ratifica el compromiso del Nedela con las grandes líneas directrices propuestas por los gobiernos nacional y provincial, aunque es dable destacar que sólo fueron publicadas las declaraciones juradas correspondientes al año 2017, quedando en deuda las correspondientes a los años 2018 y 2019 y que el único funcionario del poder ejecutivo que cumplió con dicho requisito en el 2017 fue el Intendente.

Por último, resulta destacable como intento de construir canales de interacción con los vecinos, la puesta en funcionamiento de los Foros Vecinales de Seguridad (luego rebautizados Foros Municipales de Seguridad) junto con el Concejo Municipal de Seguridad en el año 2016 y con continuidad durante toda la gestión de gobierno. El día del lanzamiento el Intendente manifestó que “Son dos medidas que tendrán un impacto positivo en la comunidad porque son espacios de participación ciudadana, abordando temas que nos involucran a todos y sobre los que hace falta comprometerse e involucrarse en general”<sup>13</sup>. La inclusión ciudadana en las políticas de seguridad suele ser un espacio recurrente en los últimos años entendiendo que resulta indisponible la colaboración (co-producción) de los diferentes actores para encontrarlas alternativas más adecuadas. Tal como lo señalara Nedela en su momento “El tema de la seguridad es tan complejo que no puede resolverse solo desde la política, hace falta la participación del Estado Nacional, del Provincial, el Municipal, la comunidad y las instituciones en su conjunto”<sup>14</sup>. Si bien es posible reconocer diferentes reuniones y gestiones entre los funcionarios municipales y los vecinos en el marco de los foros vecinales (fueron creados cuatro para toda la ciudad), cuesta reconocer la incidencia real y efectiva de dicha participación en políticas concretas. Un elemento fundamental que distingue la participación real de la simbólica es que la primera produce cambios concretos respecto

---

<sup>11</sup> <https://semanarioelmundo.com.ar/2017/01/13/objetivos-proyecciones-nuevo-presupuesto-municipal/>

<sup>12</sup> [http://polifoniabonaerense.com.ar/nota/1206/berisso\\_nedela\\_anuncio\\_que\\_el\\_municipio\\_adherira\\_a\\_la\\_ley\\_que\\_obliga\\_a\\_los\\_funcionarios\\_a\\_presentar\\_sus\\_declaraciones\\_juradas\\_patrimoniales](http://polifoniabonaerense.com.ar/nota/1206/berisso_nedela_anuncio_que_el_municipio_adherira_a_la_ley_que_obliga_a_los_funcionarios_a_presentar_sus_declaraciones_juradas_patrimoniales)

<sup>13</sup> <http://www.berisso.gov.ar/noticia/nedela-anuncio-la-puesta-en-marcha-de-los-foros-de-seguridad-local-y-del-consejo-municipal-de-seguridad>

<sup>14</sup> ibídem

de las decisiones de gobierno, es decir, permite que el ciudadano se empodere y disputa espacios de poder. Si bien es cierto que, según declaraciones del entonces Subsecretario de Seguridad Ciudadana, Hugo Dagorret "estos espacios de debate son para tener un panorama más palpable de lo que piensa el vecino y el foro es el transmisor de lo que opina el ciudadano en las instituciones y como Gobierno Municipal debemos dar respuesta"<sup>15</sup>, no es menos cierto que la falta de información y de canales alternativos para el intercambio entre autoridades y vecinos vuelve muy complejo encontrar la influencia real de las reuniones propuestas. Una vez más, las declaraciones sobrepasan por mucho a las decisiones y consecuencias de las políticas públicas aplicadas por el gobierno.

#### **4.3. Avellaneda: la continuidad como unidad de control**

Avellaneda, compartiendo muchas iniciativas y políticas con La Plata y Berisso, constituye una unidad de control ya que, a diferencia de los otros municipios, no experimentó un cambio en la conducción política tras las elecciones del 2015, cuando se ratificó al frente del ejecutivo local a Jorge Ferraresi. El actual intendente de Avellaneda ocupa el cargo desde agosto de 2009, cuando sucedió interinamente a Baldomero Álvarez de Olivera tras su asunción como titular del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. En 2011 fue elegido por primera vez jefe comunal con el 56,11% de los votos y fue reelecto en octubre de 2015 con más del 50% de los votos. Ferraresi es una pieza clave del armado político del peronismo y, particularmente, del Frente para la Victoria. Desde abril de 2016 es vicepresidente del Instituto Patria.

Durante la campaña electoral hay pocas referencias directas a temas vinculados con la transparencia y participación ciudadana. Aún cuando no fueran pilares discursivos alrededor de los cuales se hubiese organizado la contienda electoral, ello no implica que para la gestión no hubiese sido un tema relevante o que en el futuro no fuesen a desarrollarse acciones puntuales. Su estrategia electoral, como la de la mayoría de los intendentes de su partido, se basó en los éxitos propios y en el refuerzo de los ideales promovidos desde la conducción nacional.

Como se indicó, más allá de la ausencia de discursos que refieran a las buenas prácticas de gobierno, es justo reconocer que, una vez que asumió su tercer mandato, desarrolló distintas iniciativas que permiten ser analizadas desde la perspectiva de un gobierno abierto, aunque evitó hacerlo en coordinación con el gobierno provincial y nacional.

El Presupuesto Participativo en la localidad de Avellaneda recibe el nombre de Gobierno Participativo y contempla una variante denominada Gobierno Participativo Joven destinado a personas de entre 13 y 25 años para proyectos colectivos presentados por grupos de entre 3 y 5 integrantes. Esta política pública tuvo origen en el año 2010 y fue relanzado por Ferraresi en febrero de 2018 cuando señaló que “necesitamos su ayuda, a través de este programa, para que nos hagan ver las cosas que hace falta hacer en nuestra ciudad”<sup>16</sup>. Esta iniciativa fue aplicada ese año, aunque luego no fue replicada en 2019 sin demasiada información al respecto. A diferencia del caso de La Plata, la página web del municipio pone a disposición del ciudadano la información referida a los proyectos votados en ese año, agregando el detalle respecto de si las mismas se encuentran en ejecución o finalizadas. Lo contradictorio es que aún hay obras

---

<sup>15</sup> <http://berisso.gob.ar/noticia/nedela-y-dagorret-se-reunieron-con-los-presidentes-de-los-foros-de-seguridad>

<sup>16</sup> <http://www.portalsur.com.ar/2018/02/16/avellaneda-puso-marcha-gobierno-participativo-los-vecinos-deciden-obras-quieren-barrio/>

inconclusas (correspondientes a la votación 2018) y sobre ello no hay declaraciones ni información adicional.

En diciembre del 2016 el Intendente presentó el programa Avellaneda Transparente, una política que busca una mayor participación ciudadana y una mayor transparencia de los procesos de gestión. En palabras del propio Ferraresi: “Esto significa poner en valor todo lo que realizamos desde la gestión. Estos procesos tienen que ver con más transparencia y para que los recursos de todos nuestros vecinos sean mejor administrativos”<sup>17</sup>. El programa apunta al acceso directo a la información pública y a la participación ciudadana, poniendo a disposición de la gente una serie de herramientas para que todos conozcan las posibilidades que tienen de lograr sus objetivos y generar instancias de control. Como ejes principales toma el acceso a la información pública municipal, publicidad de las audiencias que realicen los funcionarios del ejecutivo y de procesos licitatorios de obra pública, regulación de la pauta oficial y la creación de un nuevo digesto municipal en formato digital accesible en forma remota por cualquier ciudadano.

Por otro lado, el municipio no adhirió a la Ley provincial N° 15.000, motivo por el cual no generó la obligatoriedad de presentar la declaración jurada para los funcionarios municipales, lo cual le valió duras críticas por parte de la oposición local y del oficialismo a nivel provincial. Si bien desde el municipio se argumentó que existía normativa local y una Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional creada mediante Decreto N° 460/17, las declaraciones juradas nunca fueron de acceso público. En el momento del lanzamiento la directora del área, Dra. Geraldine García, sostenía que “Vamos a publicar la información referida a la administración municipal en diferentes canales para que esté al alcance de todos los vecinos, y estamos coordinando agenda con el Juez de la Corte Interamericana Raúl Zaffaroni para que encabece la primera jornada de capacitación de todos los funcionarios municipales. El objetivo es que cada área, según su dinámica y especificidad, desarrolle las herramientas que permitan al ciudadano acceder a la información cotidiana de la administración pública”<sup>18</sup>. En la actualidad dicho organismo carece de información y consultada la página web, no surge ninguna información referida al patrimonio de los funcionarios.

## Conclusiones

Con el cambio de actores políticos, las gestiones encabezadas por Julio Garro (La Plata) y Jorge Nedela (Berisso) se basaron (desde la campaña) en una propuesta orientada a modificar las lógicas estatales de los gobiernos municipales hacia la consolidación de un Gobierno Abierto. Transparencia, apertura de datos y participación ciudadana aparecieron tanto en los discursos de campaña como en la apertura de sesiones ordinarias del poder legislativo local y en muchas y variadas declaraciones en los medios de comunicaciones locales. Pero lejos de profundizar o mejorar las políticas públicas ya existentes, las pusieron en duda, al no ejecutarlas sin explicación alguna o debate. En el caso de La Plata, se produjeron modificaciones de fondo y de forma en las prácticas del presupuesto participativo, pero sin generar modificaciones normativas que respaldaran la decisión. A su vez, la eliminación de las asambleas, principal instrumento de vinculación e interacción real entre vecinos y organizaciones no deja de asombrar en el marco de una propuesta cuyo objetivo principal era la de aumentar los márgenes de

---

<sup>17</sup> [https://www.perspectivasur.com/3/nota\\_impression.php?nota\\_id=58948](https://www.perspectivasur.com/3/nota_impression.php?nota_id=58948)

<sup>18</sup> <https://laciudadavellaneda.com.ar/ferraresi-puso-en-funciones-a-la-directora-de-etica-publica-y-transparencia-institucional/>

interacción entre el gobierno y el ciudadano, de dotar de más y mejores instrumentos al vecino para mejorar la calidad democrática y de gestión.

Por otro lado, si bien se reconocen iniciativas que promovían mayor acceso a la información y cierta simetría/colaboración con los niveles de gobierno superiores con el fin de transparentar las gestiones locales, no es menos cierto que, en general, esas iniciativas se truncan al momento de profundizarlas y analizar la calidad de la información puesta a disposición y al reconocer la inexistencia de canales eficientes de comunicación e interacción entre la ciudadanía y los gobiernos. Las gestiones desarrollaron ciertas mejoras en las herramientas digitales (en especial el municipio de La Plata) pero con falencias en relación con la cantidad, calidad y asiduidad de la información que allí se vuelca. Por ejemplo, no todos los presupuestos aprobados se encuentran a disposición en la web (en el caso de La Plata solo están los 2017 y 2018 y en el caso de Berisso no está disponible de manera explícita, sino que hay que buscarlo dentro de los boletines oficiales). Pareciera que las nuevas gestiones de gobierno priorizaron una mirada tecnológica de la transparencia y la participación ciudadana que se vacía de contenido real y no hace más que alejar a la ciudadanía de la política y a las administraciones locales de verdaderos modelos de Gobierno Abierto. Ejemplo de lo anterior fue la puesta a consideración ciudadana, por parte del gobierno municipal de La Plata, del proyecto de nuevo Código de Convivencia Ciudadana y la ausencia de consecuencias reales de dicha decisión ya que, hasta el momento, la iniciativa no ha sido tratada por el poder legislativo local y tampoco se sabe (por falta de información) qué aspectos tomó el gobierno de la participación ciudadana para modificar el proyecto original.

Avellaneda constituye un caso que nos permite reflexionar sobre un gobierno que no tuvo en su agenda electoral los temas vinculados a transparencia y participación ciudadana en un contexto de pérdida de poder relativo en relación con el posicionamiento político de la provincia y la nación. A pesar de ello en el período 2015-2019 se encuentran algunas iniciativas y decisiones que, sin constituir una adhesión a las políticas provincial y nacional, buscan transparentar el acceso a la información pública y generar canales de diálogo ciudadano. También detectamos similitudes con los otros municipios en tanto el Presupuesto Participativo no tuvo ejecución alguna durante los primeros dos años del período (sin explicaciones ni información) aunque el mismo fue relanzado en 2018 junto a una nueva iniciativa como es el Presupuesto Participativo Joven. Aquí también se destacan algunas mejoras en las herramientas digitales que ponen a disposición información vinculada a dicho proceso, aunque la falta de actualización de la misma sigue siendo un problema constante en las gestiones locales. Por otro lado, el programa Avellaneda Transparente, se convirtió en un eje importante de la gestión Ferraresi siendo independiente de las iniciativas provinciales y nacionales, lo cual se refleja en la no adhesión a la Ley N° 15.000 con la consecuente falta de presentación de las declaraciones juradas de los funcionarios locales. Al igual que los casos analizados hasta el momento, el municipio creó áreas u organismos que fueron (o intentaron ir) en ese sentido como la Dirección de Ética Pública y Transparencia Institucional, pero no generó canales o vías de interacción con el ciudadano más allá de ciertas plataformas en la web (como la del Centro de Atención al Vecino) que en realidad es un formulario de recamo más que una instancia de diálogo o aporte para el ciudadano.

En definitiva, ante la inmensa e inmanejable agenda de problemas sociales y la mayor capacidad de la ciudadanía y los medios de comunicación masiva de presionar y exponer a los funcionarios, resulta clave la inclusión real de la sociedad en las diferentes instancias del ciclo de política pública, lo cual no implica en lo absoluto, reducir o

relativizar el rol del Estado, sino más bien, potenciarlo. Ahora bien, como se viene sosteniendo, para lograrlo, es necesario no solo tomar la decisión política de hacerlo, sino también dotar de herramientas y capacidades a la ciudadanía para empoderarla frente al actor principal de la toma de decisiones, dejando de lado los discursos electoralistas que buscan legitimidad a corto plazo. Por otro lado, la ciudadanía debe manifestar voluntad de hacer uso de dichas capacidades y posibilidades de manera tal de entablar un diálogo constructivo (aunque muchas veces conflictivo) con el Estado en pos de intercambiar información y co-producir la política pública.

Políticas como el presupuesto participativo, que venían desarrollándose de gestiones municipales anteriores, fueron abruptamente interrumpidas, sin mucha rendición de cuentas. Esto, sin lugar a duda, chocó con el discurso de los entonces candidatos a intendentes de La Plata y Berisso que propugnaban políticas más transparentes y participativas que las llevadas adelante por los gobiernos locales que pretendieron (y lograron) desbancar. ¿Cambiaron objetivamente los reclamos ciudadanos para suspender, modificar o reformar las políticas de presupuesto participativo? No parece haber sido un tema relevante para la agenda local, pues tampoco existieron fuertes reclamos para su retorno, pero tampoco ello justifica el desmantelamiento de una política que ya estaba consolidándose en las tradiciones locales. Además, fueron los propios candidatos quienes prometieron mejorar las prácticas políticas en el marco de estas buenas prácticas en la gestión.

Por otro lado, la ausencia discursiva tampoco excluye a los funcionarios de la necesidad de mejorar los procesos administrativos para una mayor y mejor transparencia y participación de los actores sociales; no obstante, los gobiernos locales siguen presentando serias dificultades para superar las iniciativas simbólicas, y por otro lado, abrir real y eficientemente los datos del Estado a los ciudadanos de manera periódica, actualizada y completa. Si los gobiernos no superan estas barreras (a veces políticas, otras tecnológicas y a veces vinculadas a los escasos recursos humanos), será imposible producir el empoderamiento ciudadano necesario para construir gobiernos abiertos y, por tanto, mejores gestiones públicas.

## Bibliografía

- Abal Medina, J. (h) (2008). *La muerte y la resurrección de la representación política*. 2da edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich.
- Byung-Chul H. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Carmona, R. y Anzoategui M. (2010). “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense” en *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. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravacuore, D. (2016). “Gobiernos locales en Argentina” en Ruano de la Fuente, José Manuel y Vial Cossani, M. Camilo (eds). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile.
- De Tocqueville, A. (1961). *La Democracia en América*. Editorial Alianza. Madrid (1831).
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico en Belmonte Alejandro (et. al.) (2009): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2, 1-27.
- Oszlak O. (2012, abril). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa. San Juan de Puerto Rico.



- Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 6 N° 12, 245-274 <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1509>
- Piana, R. S. (2020). Los fondos con asignación específica. Incidencia en los municipios de la provincia de Buenos Aires, Argentina. *RIEM*, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91.
- Piana R. S. y Furnari, D. (2015). La participación como eje central del gobierno abierto. Las oportunidades para el municipio de La Plata. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico* Vol. 2, N° 13, 39-54. Recuperado de <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/246>
- Piana, R. S. y Furnari, D. (2018). Presupuesto participativo en la ciudad de La Plata. Un estudio comparado a partir de los cambios políticos 2014-2018. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Vol. 13, N°3, 1245-1267 (Doi) 10.5902/1981369434691.
- Riorda, M. y Valenti P. (Coord) (2017). *Gobernautas y Ciudadanos. Los gobernantes latinoamericanos y la gestión de las redes sociales*. BID



## **SECCIÓN VIII.**

### **Gestión Pública y Políticas Públicas**



# La gestión por proyectos y por procesos como forma de implementación de políticas prioritarias

Adriana Angélica Abello

## 1.- Introducción

La globalización, los avances tecnológicos, los nuevos requerimientos, las exigencias de la sociedad y el contexto ejercen una “presión sobre los organismos públicos para mejorar sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar accesibilidad cada vez mayor” (CEPAL, 2011).

En este escenario *“la administración pública latinoamericana del nuevo siglo se encuentra frente a una gran paradoja, por un lado las nuevas tendencias presionan hacia la racionalización, adelgazamiento y privatización de sus estructuras y forma de proceder; y por el otro se les exige ampliar la cobertura, eficacia, equidad y responsabilidad en la satisfacción de las demandas, necesidades y expectativas de los ciudadanos, generando así una amplia gama de retos”* (Guevara Baltazar, Espejel Mena, y Flores Vega, 2008). Para afrontarlos el Estado debe ser *“capaz de formular e implementar estrategias de desarrollo que le permitan alcanzar metas económicas, sociales y ambientales. Ello debe ir de la mano con un modelo de gestión pública de calidad”*. (CEPAL, s.f.)

Las instituciones públicas se encuentran aquí ante dos desafíos (entre otros):

1. Realizar una gestión eficiente de los recursos, para lo que debe ser capaz de desarrollar estrategias que le permitan identificar políticas públicas prioritarias, desagregarlas en planes, programas y proyectos que persigan objetivos orientando su acción a la consecución de estos,
2. Fortalecer el enfoque en el ciudadano, sus necesidades, expectativas y la satisfacción de estas.

Para su funcionamiento todos los organismos deben necesariamente adoptar un modelo de gestión es decir *“un esquema de relación entre recursos y resultados”* (Hintze y Miranda, 2020).

Un modelo de Gestión por Proyectos resulta útil para atender el primer desafío. Cada vez son más “las instituciones y empresas públicas y privadas de todo el mundo que involucran el “proyecto” como unidad básica de análisis de la rutina de gestión y herramienta insustituible en la planeación estratégica” (Miranda, 2020). Permiten ver las políticas y programas desagregados con asignación de recursos, actividades y metas a corto plazo, lo cual resulta importante en la rendición de cuentas.

Dadas las características particulares de los entes públicos, los proyectos tienen como objetivo ofrecer un servicio a los ciudadanos y no un beneficio económico por lo que la forma de observar el éxito de estos proyectos públicos pasa por medir necesariamente el grado de satisfacción de los ciudadanos.

La Gestión por Procesos es una forma de organización, diferente de la clásica organización funcional, en la que prima la visión del cliente o usuario (ISO TOOLS, 2020).

La gestión por Procesos se ve plasmada generalmente en un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) y busca por medio de la mejora continua la satisfacción de los usuarios.

Se puede observar que el modelo de Gestión por proyectos al que se adhieren cada vez más instituciones puede ser complementado con un modelo de Gestión por Procesos como una forma de lograr la eficiencia en el uso de los recursos del Estado y la satisfacción de los usuarios.

Partiendo de esta premisa, se propone un Modelo de Gestión Mixto que combine la Gestión por Proyectos y por Procesos. De esta forma se crearía una Matriz de doble entrada:

1º Entrada: Políticas/Programas/Proyectos.

2º Entrada Procesos.

Esta matriz a la que se denominará Matriz **Políticas/Programas/Proyectos**. – **Procesos (4P)**, permitirá el seguimiento, control y mejora continua durante la implementación de las políticas prioritarias por proyectos y procesos.

A modo de ejemplo se realizará el análisis de la Política Perspectiva de Género de la Oficina de Gestión Judicial del Poder Judicial de Tucumán para la elaboración de la Matriz 4P y a partir de la misma se elaborarán las conclusiones pertinentes.

## **2.- Gestión Pública**

Se puede decir que la Gestión Pública *“se especializa en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado, con el objetivo de satisfacer las necesidades de los ciudadanos e impulsar el desarrollo de la nación”* (FUDE, 2020). El modelo de gestión pública tradicional no fue suficiente en el escenario de cambios y retos en el que la Administración Pública debe cumplir su misión, razón por la que a finales de los años ochenta e inicios de los noventa surge la Nueva Gestión Pública (NGP). El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha surgido *“como respuesta a la necesidad de transformar la “desgastada” administración pública de carácter burocrático o weberiano en un modelo organizativo más flexible y eficiente”* (Buchelli y Gil).

Las principales características de la NGP (GESTIÓN JUDICIAL, 2020), son entre otras:

- Servicio al cliente, mejorando la capacidad de respuesta.
- Autonomía operativa de los gerentes, para el logro de las metas (presupuestos y recursos humanos).
- Énfasis en los resultados; otorgar importancia a la medición del desempeño, el monitoreo y la evaluación.
- Orientación hacia el cliente (usuario).
- Enfatizar el ‘empoderamiento’ de los usuarios, de los grupos de interés (“stakeholders”) y de la gerencia participativa.

## **3.- Políticas Públicas, Programas y Proyectos**

Existen diversas definiciones para el término política pública; se adoptará en este documento la de Tamayo Sáez (1997) quien define a las políticas públicas como el *“conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como*

*el propio gobierno consideran prioritarios*”. Las políticas públicas *“se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica”* (CIIPEC, 2012).

En este sentido, la administración pública *“tiene a su cargo las acciones necesarias y además posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales”* (Zeller, 2007).

Los Programas corresponden a un *“conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos”* (Cohen y Franco, 2005).

Un Proyecto puede definirse como una *“unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos”*. Los proyectos deben tener una población objetivo-definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial, actividades, responsables y tiempos de inicio y finalización predefinidos. La población objetivo dependerá del alcance que se defina como ser una unidad judicial o una comisión de trabajo (Cohen y Franco, 2005).

#### 4.- Gestión por Proyectos y Gestión por Procesos

La gestión por proyectos es la disciplina que estudia el planeamiento, la organización, la motivación y el control de los recursos con el propósito de alcanzar uno o varios objetivos. Un proyecto es un emprendimiento temporal diseñado a producir un único producto, servicio o resultado (PMI, 2020).

La Gestión por Procesos es una forma de organización, diferente de la clásica organización funcional, en la que prima la visión del cliente o usuario sobre las actividades de la organización (ISO TOOLS, 2020).

#### 5.- Matriz Políticas/Programas/Proyectos – Procesos: Matriz 4P

La Matriz Políticas/Programas/Proyectos – Procesos (4P) propone una forma de organización de las Políticas, Programas y Proyectos relacionándolos con los Procesos que la organización debe ejecutar para la implementación efectiva de los proyectos como unidades básicas de trabajo.

Los pasos para confeccionar la Matriz 4P son los siguientes:

##### 1.- Elaborar la Matriz Política/Programa/Proyecto <sup>1</sup>

- En la columna Políticas: identifique y registre las Políticas Públicas que aborda la institución.
- En la columna Programas: identifique los programas en los que trabaja su institución, asociándolos a las Políticas antes definidas.
- En la columna Proyectos: identifique los Proyectos en los que trabaja su institución asociándolos a los Programas antes definidos.

| Matriz Políticas/Programas/Proyectos |            |            |
|--------------------------------------|------------|------------|
| Políticas                            | Programas  | Proyectos  |
| Política 1                           | Programa 1 | Proyecto 1 |
|                                      |            | ...        |
|                                      |            | Proyecto N |

<sup>1</sup> En caso de instituciones que no trabajan con Políticas, Programas y Proyectos se puede aplicar el método en forma inversa: determinando que Actividades pueden conformar un proyecto; luego que proyectos se pueden agrupar en un programa y finalmente que programas pueden conformar una política.

|              |             |            |
|--------------|-------------|------------|
|              | Programa .. | Proyecto 1 |
|              |             | ...        |
|              |             | Proyecto N |
|              | Programa N  | Proyecto 1 |
|              |             | ...        |
|              |             | Proyecto N |
| Política ... | Programa 1  | Proyecto 1 |
|              |             | ...        |
|              |             | Proyecto N |
|              | Programa .. | Proyecto 1 |
|              |             | ...        |
|              |             | Proyecto N |
|              | Programa N  | Proyecto 1 |
|              |             | ...        |
|              |             | Proyecto N |
| Política N   | Programa 1  | Proyecto 1 |
|              |             | ...        |
|              |             | Proyecto N |
|              | Programa .. | Proyecto 1 |
|              |             | ...        |
|              |             | Proyecto N |
|              | Programa N  | Proyecto 1 |
|              |             | ...        |
|              |             | Proyecto N |

Fuente: Elaboración propia

## 2.- Elaborar la Matriz Procesos

- En la columna Código: Registre el código del proceso.
- En la columna Proceso: registre la identificación del proceso.
- En la columna Tipo: registre si el proceso es Estratégico, Clave o de Soporte.
- En la columna Descripción: agregue una descripción de los procesos

| Matriz Procesos |         |      |             |
|-----------------|---------|------|-------------|
| Código          | Proceso | Tipo | Descripción |
|                 |         |      |             |
|                 |         |      |             |
|                 |         |      |             |
|                 |         |      |             |
|                 |         |      |             |

Fuente: Elaboración propia

## 3.- Elaborar la Matriz 4 P

- En la columna Políticas: registre las Políticas identificadas.
- En la columna Programas: registre los Programas identificados.
- En la columna Proyectos: registre los Proyectos identificados.
- En la columna Procesos<sup>2</sup>: registre los Procesos que debe ejecutar para lograr la implementación del Proyecto.

<sup>2</sup> En caso de instituciones que no trabajan con Políticas, Programas y Proyectos se puede aplicar el método en forma inversa: Determinando que Actividades pueden conformar un proyecto; luego que proyectos se pueden agrupar en un programa y finalmente que programas pueden conformar una política.



| <b>Matriz Políticas/Programas/Proyectos-Procesos</b> |                  |                  |                 |
|------------------------------------------------------|------------------|------------------|-----------------|
| <b>Políticas</b>                                     | <b>Programas</b> | <b>Proyectos</b> | <b>Procesos</b> |
| Política 1                                           | Programa 1       | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |
|                                                      | Programa ..      | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |
|                                                      | Programa N       | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |
| Política ...                                         | Programa 1       | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |
|                                                      | Programa ..      | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |
|                                                      | Programa N       | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |
| Política N                                           | Programa 1       | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |
|                                                      | Programa ..      | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |
|                                                      | Programa N       | Proyecto 1       |                 |
|                                                      |                  | ...              |                 |
|                                                      |                  | Proyecto N       |                 |

Fuente: Elaboración propia

Aplicando esta metodología, se puede monitorear la evolución en la implementación de las Políticas y Programas conociendo el estado de los Proyectos y al mismo tiempo se puede medir la calidad de los productos generados con la ejecución de los procesos (que ya tienen definidos sus estándares de calidad para la producción) y la satisfacción de los usuarios.

## 6.- Caso de Aplicación

Oficina de Gestión Judicial del Poder Judicial de Tucumán (Oficina de Gestión Judicial, 2019):

La Oficina de Gestión Judicial (OGJ) fue creada en el año 2010 mediante Acordada N° 1116/10. Su objetivo es mejorar la gestión de los diversos órganos del Poder Judicial de la Provincia de Tucumán implementando políticas judiciales

establecidas por la Corte Suprema de Justicia y coordinando acciones relacionadas a la ejecución de programas de gestión judicial.

**Misión:** Mejorar la gestión de los diversos órganos del Poder Judicial de la Provincia de Tucumán mediante la implementación de políticas judiciales establecidas por la Excma. Corte.

**Visión:** Ser en 2030 un organismo líder en implementación de políticas judiciales a nivel nacional y de referencia internacional, reconocido por su compromiso con la innovación y la generación de herramientas que aporten al logro de un servicio de justicia oportuno, eficaz y transparente.

**Políticas:** Los proyectos que trabaja la oficina, se encuentran enmarcados en las siguientes Políticas (públicas) o Ejes estratégicos.

- Reformas procesales
- Digitalización
- Gestión de calidad
- Gestión del medioambiente
- Acceso a justicia
- Gestión del equipo
- Salud ocupacional y seguridad
- Innovación
- Perspectiva de género
- Gobierno abierto

A continuación, se construye la Matriz Políticas/Programas/Proyectos – Procesos (4P) de la Política Perspectiva de Género a modo de ejemplo.

Construcción de la Matriz Políticas/Programas/Proyectos – Procesos (4P)

Organismo: Oficina de Gestión Judicial – Poder Judicial de Tucumán

Política: Perspectiva de Género.

| Matriz Políticas/Programas/Proyectos-Procesos |                                          |                                                                       |                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Políticas                                     | Programas                                | Proyectos                                                             | Procesos                                                                                                                       |
| Perspectiva de Género                         | Difusión sobre Perspectiva de Género     | Elaboración y Publicación de Folletos y Carteles digitales.           | P 05: Implementación de Políticas Judiciales<br>P 02: Comunicación<br>P 06_01: Capacitación de la OGJ<br>P 04: Mejora Continua |
|                                               |                                          | Elaboración y Publicación de Cápsulas Informativas Digitales.         | P 05: Implementación de Políticas Judiciales<br>P 02: Comunicación<br>P 06_01: Capacitación de la OGJ<br>P 04: Mejora Continua |
|                                               | Capacitación sobre Perspectiva de Género | Implementación de Capacitaciones Internas sobre Perspectiva de Género | P 05: Implementación de Políticas Judiciales<br>P 02: Comunicación<br>P 06_01: Capacitación de la OGJ<br>P 04: Mejora Continua |
|                                               |                                          | Implementación de Capacitaciones Externas sobre Perspectiva de Género | P 05: Implementación de Políticas Judiciales<br>P 02: Comunicación<br>P 06_01: Capacitación de la OGJ<br>P 04: Mejora Continua |

## 7.- Conclusiones:

La globalización, los avances tecnológicos, los nuevos requerimientos, las exigencias de la sociedad y el contexto generan en las instituciones públicas la necesidad de ser competitivas para brindar respuestas efectivas y oportunas.

En este contexto son cada vez más las instituciones que trabajan por proyectos, dado que, desde una mirada simplista, permite definir en unidades básicas el desarrollo de políticas y programas. Ésta es una forma práctica de mostrar resultados de gestión<sup>1</sup> y asignar recursos<sup>2</sup> dos cuestiones que merecen especial atención ante la creciente presión por la rendición de cuentas, transparencia y publicidad de los datos.

Surge en este escenario la gestión por proyectos como una forma acertada de transformar los requerimientos en productos y/o servicios que satisfagan las necesidades de las partes interesadas.

La gestión por proyectos para ser efectiva dentro de una institución debería incluir fases que contengan la identificación de las partes interesadas, la definición de los productos/servicios, el análisis del contexto interno y externo, el estudio de mercado y el impacto del mismo y por supuesto contar con un plan de implementación, seguimiento y control efectivo; entonces emerge la Gestión por Procesos como un complemento ideal (cumplidas las fases mencionadas, dirigirá el trabajo bajo estándares de calidad predefinidos para la elaboración de los productos y la satisfacción de los usuarios).

En la presente ponencia se desarrolló una matriz de doble entrada que permita el seguimiento, control de la implementación de políticas prioritarias por programas, proyectos y procesos.

Se tomó como ejemplo la implementación de la Política Perspectiva de Género de la Oficina de Gestión Judicial del Poder Judicial de Tucumán para el desarrollo de la denominada Matriz Políticas/Programas/Proyectos – Procesos (4P) en la que se puede ver en forma centralizada cada Proyecto con los Procesos que debe ejecutar para cumplir con su implementación.

Aplicando esta metodología, se puede monitorear la evolución en la implementación de la Política y sus Programas conociendo el estado de cada Proyectos y al mismo tiempo se puede medir la calidad de los productos generados con la ejecución de los procesos (que ya tienen definidos sus estándares de calidad para la producción) junto a la satisfacción de los usuarios.

Considero que el modelo de gestión mixto que se propone puede resultar útil para aquellas instituciones que persiguen la implementación efectiva de políticas públicas; el uso eficiente de los recursos y la excelencia en términos de calidad.

Es mi intención que este modelo pueda ser puesto en práctica en otras instituciones además de la mencionada en el caso de estudio para poder medir su real impacto y utilidad.

---

<sup>1</sup> En la práctica, en un tablero de comando es importante mostrar cuantos proyectos se implementaron, el estado de avance de cada uno. Si se plantea por programas por ejemplo resulta más lento la finalización de la implementación.

<sup>2</sup> En la práctica, resulta más fácil que se aprueben partidas presupuestarias escalonadas y graduales por proyecto que por programa y por política.

## Bibliografía

- Buchelli, G., & Gil, A. (s.f.). Gestión Judicial. Recuperado el 25 de 09 de 2020, de <http://www.gestionjudicial.com.ar/index.php/home-page/lista-completa/item/6-administracion/12-la-nueva-gestion-publica#.X3YteWhKjIU>
- CEPAL. (2011). [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El\\_Gobierno\\_electronico\\_en\\_la\\_gestion\\_Publica.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_Gobierno_electronico_en_la_gestion_Publica.pdf)
- CEPAL. (s.f.). <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>.
- CIIPPEC. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Recuperado el 04 de 09 de 2020, de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1419.pdf>
- Cohen, & Franco. (2005). Recuperado el 09 de 09 de 2020, de [https://issuu.com/cippec/docs/m\\_salud\\_monitoreo\\_y\\_evaluacion\\_de\\_politicas\\_prog/16](https://issuu.com/cippec/docs/m_salud_monitoreo_y_evaluacion_de_politicas_prog/16)
- FUDE. (2020). <https://www.educativo.net>. Recuperado el 2 de 09 de 2020, de FUDE: <https://www.educativo.net/articulos/que-es-la-gestion-publica-754.html>
- GESTIÓN JUDICIAL. (2020). La Nueva Gestión Pública. Recuperado el 15 de 09 de 2020, de GESTIÓN JUDICIAL: <http://www.gestionjudicial.com.ar/index.php/home-page/lista-completa/item/6-administracion/12-la-nueva-gestion-publica#.X3iKBWhKjIV>
- Guevara Baltazar, A., Espejel Mena, J., & Flores Vega, M. (2008). Los retos de la nueva gestión pública en América Latina. Espacios Públicos, 13 (27).
- Hintze, J., & Miranda, J. (2020). Curso virtual de posgrado - Clase 1. Bogotá ), (Colombia.
- ISO TOOLS. (2020). Gestión por procesos. Recuperado el 01 de 10 de 2020, de Plataforma Tecnológica para la Gestión de Excelencia: <https://www.isotools.org/soluciones/procesos/gestion-por-procesos/>
- Miranda, J. J. (2020). LOS PROYECTOS EN EL SIGLO XXI. Bogotá, Colombia.
- Oficina de Gestión Judicial. (2019). OGJ. Recuperado el 18 de 09 de 2020, de Sobre Nosotros: <https://oficinadegestionjudicial.webnode.com/sobre-nosotros/>
- PMI. (2020). PMI. Recuperado el 12 de 09 de 2020, de What is Project Management?: <https://www.pmi.org/about/learn-about-pmi/what-is-project-management>
- Toscano, S. S. (s.f.). Impacto de las Nuevas Tecnologías y de la globalización en el Estado Moderno.
- Zeller, N. (2007). Políticas públicas : marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas. INAP. Buenos Aires: INAP.

# **Valoración de la prospectiva en una estrategia regional de desarrollo, desde la perspectiva de los técnicos e implementadores**

Paola Aceituno

## **1. Antecedentes**

El aumento del interés por los estudios de futuro o prospectivos, así como las constantes sugerencias de utilizarlos en la elaboración de políticas públicas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2013; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2016; 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2017; World Economic Forum (WEF), 2018), ha estimulado que gobiernos, a nivel local, regional y nacional, integren esta herramienta como insumo para planificar estratégicamente políticas públicas de largo plazo.

La Prospectiva, es una disciplina que nos ayuda a sistematizar conocimiento para la creación de imágenes y escenarios de futuro, sean estos de carácter anticipatorio, proyectivo o de expectativas de largo plazo, con el fin de apoyar el proceso de toma de decisiones. Y se entiende como un intento deliberado de “ampliar los límites de la percepción, ampliando la conciencia de los problemas y situaciones emergentes” (Habegger, 2010, p. 50). El conocimiento obtenido a partir de métodos y técnicas prospectivas, son claramente diferentes a otros tipos de generación de conocimiento, ya que, en estos procesos, se estudia la construcción cognitiva del futuro en el presente (Voros, 2007 en Petit y Brunet 2017), obteniendo jerarquías y reflexiones en relación con la evolución de un sistema, sus posibles o probables disrupciones, tendencias y expectativas.

En los años noventa la Prospectiva estratégica fue posicionada por el francés Michel Godet y ha sido ampliamente difundida en Latinoamérica (Medina y Ortegón, 2006). Así las cosas, no son pocos los estudios prospectivos realizados en Latinoamérica (Aceituno, 2015), sin embargo, Latinoamérica muestra, una escasa presencia en la discusión teórica y empírica sobre los estudios de futuro o prospectivos en relación con sus efectos.

En este contexto, los ejercicios prospectivos chilenos, han estado ligados principalmente al gobierno central, y fueron introducidos a consecuencia de la teoría de la planificación y los nuevos paradigmas en gestión pública. Por ello, no es extraño encontrar que el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) creado a partir de ODEPLAN, haya tenido un rol preponderante en la elaboración de estudios prospectivos y en la formación de funcionarios y académicos a través de la importación de conocimiento en la década del 2000. Otras iniciativas existentes fueron FUNTURO, (1987–1990); el “Departamento de Investigación y Prospectiva del Comité Asesor

Presidencial” (1980-1986), el Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía, “Prospectiva Chile 2010” (2001-2006), y en el sector Agrícola y Alimentario, las contribuciones en estudios prospectivos provienen de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) dependiente del Ministerio de Agricultura (2010-2018). Y los estudios en materia de desarrollo territorial, las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) que han utilizado prospectiva son: La Región de la Araucanía (2010-2022); La región de Los Ríos (2009-2019); La Región de Coquimbo (2008-2020) y La Región de Los Lagos (2009-2020). (Aceituno, 2015).

Con todo, la investigación en relación con la prospectiva y su efecto en las políticas públicas siguen siendo escasas y varios autores señalan que aún permanecen abiertas muchas interrogantes relacionadas con el aporte percibido por quienes deben diseñar estrategias e implementar políticas públicas, así cómo se vinculan los estudios de futuro con las políticas. (Johnston, R., 2012; Van Der STEen, M.A.y Van Twist, M.J.W., 2013; Rijkens-Klomp, y Van Der Duin, 2014; Shuff, P. V. y González L., 2018). Lo anterior, evidencia la necesidad de investigar en esta dirección.

En este contexto, y dada la importancia que revisten las políticas públicas y la búsqueda de su calidad, el objetivo de este trabajo es conocer desde una perspectiva cualitativa, la valoración de la Prospectiva, sus aportes y problemáticas en el análisis de políticas públicas por parte de técnicos, profesionales y directivos del área de planificación de dos Gobiernos Regionales chilenos, quienes participaron tanto en la fase técnica de elaboración de los escenarios prospectivos, como en el diseño de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD).

Para el análisis de las entrevistas, se utilizaron las categorías propuestas por Da Costa, Warnke, Cagnin y Scapolo (2008) quienes argumentan, que este tipo de análisis colabora en la política pública en las siguientes dimensiones: a) La generación de nuevas ideas. b) Facilitar la implementación. c) Integrar la participación. d) Apoyar la definición de políticas como resultado de un proceso colectivo. e) Reconfigurar el sistema de políticas para que sea capaz de abordar a largo plazo. f) Tener una función simbólica, basada en un enfoque racional.

## **2. Metodología**

La presente investigación es de carácter cualitativo. Las ideas y reflexiones presentadas en este estudio de caso fueron obtenidas a partir del análisis de documentos y entrevistas a funcionarios públicos y consultores de dos Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional de Gobiernos Regionales chilenos (GORE) quienes, por su rol, están o estuvieron involucrados en el proceso de elaboración de escenarios y en la planificación estratégica de una ERD. La muestra se compuso de 6 informantes expertos, seleccionados en base a la lógica de criterio e intención del investigador en función de los objetivos del estudio.

- 2 profesionales del Gore
- 2 ex Jefe de Planificación
- 2 técnicos/consultores

Los datos se levantaron a través de entrevistas semiestructuradas. Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y analizadas mediante la lógica de codificación y saturación de las dimensiones estudiadas, en relación con la utilización e incidencia de la Prospectiva en el diseño e implementación de la ERD.

### 3. Resultados

3.1. Dimensiones saturadas de acuerdo con la propuesta de Da Costa et al. (2008):

a) Informar a la política. Generar nuevas ideas

Da Costa et al. (2008) señalan que una de las funciones centrales del análisis prospectivo es la contribución con información al diseño de políticas, a través de la generación de nuevas ideas y conocimiento anticipado, que puede mostrar riesgos y oportunidades, así como posibles opciones. “El objetivo es mejorar la base de conocimiento para pensar y diseñar políticas” (p. 5).

La tercerización de la ERD se complementa con un ejercicio participativo a todo nivel y es concebido como una instancia fundamental del instrumento.

En esta línea, los entrevistados perciben a la prospectiva como una herramienta provocadora de nuevas ideas, a pesar de que algunas puedan presentar obviedades. La discusión altamente participativa, facilita según los entrevistados, el desarrollo de escenarios futuros alternativos, con los cuales se elaboraron hojas de ruta hacia futuros deseables. Por otro lado, también permitieron la anticipación de problemáticas ligadas al territorio y la fundamentación de posibles amenazas como un factor novedoso para considerar.

*(La Metodología Prospectiva) “...Yo creo que aporta de todas maneras porque en el fondo le da un respaldo literalmente académico al sentido común (...) eso te permite tener un dato que si bien no es medible o matizable, te da unas orientaciones súper clara para dónde va el cuento, donde están las debilidades, los puntos flacos y cuáles son las potencialidades que hay”*

Sin embargo, también se hace presente, que se invisibilizaron cuestiones que, a lo largo del paso del tiempo, emergieron como tendencias o cambios importantes e ineludibles, relacionados con transformaciones globales tecnológicas, que impactaron en lo local y que no fueron ponderadas debidamente.

b) La implementación

Da Costa et al (2008) señalan que uno de los atributos que genera la prospectiva nace desde su función “como un instrumento de política sistémica a través del proceso del ejercicio en sí” (p. 6), creando vínculos anteriormente inexistentes o contrapuestos entre diferentes actores y organizaciones, lo que mejora la autoorganización de ese sistema y, por lo tanto, facilita la implementación.

Los siguientes son los principales aspectos mencionados por los entrevistados respecto del proceso de implementación.

Las ERD no consideran del todo bien las tendencias macro, en las cuales la región y, por ende, la ERD, se enmarca. Esto es relevante, pues los actores evidencian la fuerte persistencia de tendencias centralistas del país, las que, en última instancia, restringen las posibilidades reales de implementación de las ERD. Los actores señalan que decisiones de los grandes ministerios, por ejemplo, priman sobre decisiones que surgen de una ERD, por mucho que esta sea coherente con un análisis prospectivo realizado a nivel local. En este sentido, existiría una discontinuidad entre el gobierno central y el quiebre territorial que el GORE, a través de la ERD, debe efectuar.

*“Sin duda, el marco institucional es un déficit que poseen todas las ERD, en mi opinión dado que el análisis está centrado en temáticas regionales y no hay análisis de la evolución probable del país, más que estimaciones tendenciales (...) Luego, gran parte de los énfasis en acción pública vienen dado por directrices del nivel central, dejando muy poco margen de acción para las decisiones regionales”*

Muy en línea con el punto precedente, el hecho de que la estrategia sea genérica y orientada hacia el futuro, mientras que la acción cotidiana del GORE está orientada principalmente a la coyuntura de períodos de gobiernos breves, así como el deber de responder al presente en el corto plazo, genera una tensión importante. A ello se suma el hecho de que la ERD es un instrumento de planificación que tiene un contexto de nivel orgánico superior, pues establece las orientaciones del gobierno central y también un nivel inferior con los planes de desarrollo comunal (Pladecos), frente a cada uno de los cuales tiene un carácter solamente indicativo y no normativo. Por ello, no cuenta con preeminencia o continuidad, ya que no es vinculante, lo que, en el fondo, dificulta el cumplimiento de la estrategia.

*“...eso mismo también ayuda a que instrumentos como estos que nacen en una época y que tienen una larga duración hay que también constantemente remirarlos ya, ir incorporando planes de acción porque las ERD no son planes en sí mismo, las ERD lo único que hacen orientan, entonces como son orientadores solamente de eso se tienen que descolgar varios planes de desarrollo, etc., o programas específicos entonces ahí hace falta también que los profesionales podamos tener una mirada de remirar constantemente estos planes e ir corrigiendo lo que se proyectaba ir corrigiendo permanentemente cada dos años etc.”*

La prospectiva que sustenta la ERD es percibida como académica e intelectual, elaborada en lenguaje de expertos en una lógica abstracta y no presenta, explícitamente, una mecánica que dé cuenta de la institucionalidad y la dinámica política regional, con sus propios tiempos y orientaciones. En este sentido, los principales problemas de implementación tienen que ver con el hecho de que las autoridades políticas usualmente pretenden llevar su propia gestión y agenda, y no cuentan con incentivos para ejecutar la estrategia existente, sino más bien todo lo contrario. En efecto, tienen fuertes incentivos para ejecutar su propia agenda, que no es otra que dar impronta a su gestión, lo que puede coincidir o no con la estrategia.

*“...lamentablemente las estrategias de desarrollo regional hasta el día de hoy siguen siendo instrumentos no vinculantes para las autoridades políticas, no y lo más para mí, en mi caso, lo más frustrante es que apenas se cambia el gobierno, llega un nuevo intendente y este nuevo intendente quiere el, él llega declarando que todo lo que había hasta antes no tiene valor y se va a construir a contar de una nueva estrategia, trato de quitarle el piso y importancia a esta estrategia (...)este egoísmo y la echatura política que tenemos en nuestros dirigentes desvirtúan esto que está más allá de la contingencia política”*

Un aspecto en el que existe bastante consenso entre los entrevistados es que visualizan la dificultad para generar y consensuar indicadores que tengan la profundidad estratégica para efectivamente monitorear y medir la eficacia de la ERD. Más allá de la estadística estatal disponible, se requiere no solo información sistematizada para realizar una evaluación cuantitativa o de tipo *on-of*, sino también disponer de antecedentes empíricos para dimensionar la puesta en práctica de la estrategia. En otras palabras, especificar sus resultados e impactos efectivos; muchos de los cuales pueden ser más bien de naturaleza cualitativa; por ende, de más difícil construcción.

*“no hubo indicadores solo se están analizando ahora los montos invertidos en todas esas dimensiones, no indicadores no los hay. Sin embargo, como tu bien sabes los mejores indicadores que hay para la inversión pública son los estudios de la casen y el censo, así que nosotros seguimos estando un poco al debe en algunas cosas...”*



Así como el hecho que la prospectiva es tratada como un elemento externo a los equipos técnicos de los GORE, existe consenso en la necesidad de disponer de un capital humano, con alta especialización, direccionamiento y liderazgo para articular y ejecutar efectivamente la estrategia. Los entrevistados sostienen que los GORE no siempre disponen de estos recursos o, al menos, no en los volúmenes que la puesta en práctica de las ERD demanda.

*“transferirles nueva facultades a los gobiernos regionales y esos son los dos pasos más sustantivos que yo visualizo, esencialmente en la transferencia de nuevas atribuciones, facultades de recursos para los gobiernos regionales requiere empoderar a los gobiernos regionales con la calificación que se requiere, es decir, debiera venir acompañado con un fuerte impulso de capacitación para calificación humana del recurso humano, ya sea del funcionario que hoy día existimos en los gobiernos regionales o de las nuevas generaciones que se vienen incorporando porque no hay calificación humana, entonces se echa a andar una cuestión y con el tipo refrán humano bueno en el camino arreglamos la marcha ...”*

#### c) Carácter participativo

Para este punto, Da Costa et al. (2008) manifiestan que la manera tradicional de formular políticas públicas ha sido cuestionada fuertemente, y que, para mejorar la legitimidad y la transparencia, se debe involucrar a la sociedad civil, con ello, se potencia la gobernanza y la aceptación de la política.

La ERD es reconocida como una instancia en que confluyen, por un lado, una intencionalidad del gobierno central (por ejemplo: Subdere o el Ministerio de Desarrollo Social y Familia) y, por otro, las comunidades y el GORE.

El gobierno central en épocas pasadas apoyó el trabajo con consultores en la disciplina prospectiva, quienes suelen tener una impronta académica e intelectual. Estos consultores procesan simbólicamente la data obtenida de los procesos participativos, para posteriormente entregar estos insumos como componentes para la discusión y en especial la validación comunitaria de los escenarios y elementos de delimitación de futuros probables, posibles, así como el escenario deseado o apuesta.

Así las cosas, un rol de intermediación en esta instancia, lo cumplen los técnicos y consultores ante los actores de la comunidad, donde algunos de los trabajadores del Gobierno Regional también son actores que se deben movilizar en el proceso participativo, especialmente en los servicios y secretarías ministeriales regionales. Lo anterior, según los profesionales de las divisiones, demanda una gran cantidad de tiempo y recursos para su puesta en práctica.

Aunque con variaciones en cuanto al alcance y el carácter más o menos profundo de la convocatoria, el elemento participativo es revelado como muy importante para los entrevistados, ya que es percibido como un factor que posibilita la existencia de una legitimidad procesal de la experiencia y del producto de la ERD en general, pero reconociendo que siempre es parcial y no necesariamente vinculante; por lo tanto, la gobernanza no es vista como una consecuencia directa, aunque la legitimidad, permite un grado de estabilidad en el tiempo, algunos actores por ejemplo, empresarios, ven a la estrategia como una dificultad para el desarrollo de negocios.

*“(…) se entendía que la estrategia regional es un instrumento orientador, indicativo, cachay, que no tenía ningún poder normativo que obligara su uso, por lo tanto, dentro de la apuesta fue de que mientras más participativo fuera, iba a permitir la validez y que así fue, digamos de reconocerse como un instrumento de planificación,*

*si bien no vinculante, pero que para todas las tomas de decisiones ha sido y sigue siendo un instrumento vinculante en la toma de decisiones”*

d) Apoyo a la definición de políticas

En ocasiones el resultado del proceso colectivo es difícil que se traduzca en definiciones de políticas, debido, entre otras cosas a las agendas de los políticos, sus intereses ocultos y la subestimación del conocimiento de los participantes en relación con la generación de políticas. En este caso, la función prospectiva debiera comportarse como un gestor o facilitador de opciones para la definición de políticas, las que deben llevarse a cabo juntamente con los responsables políticos. “Por lo tanto, la definición de políticas de apoyo o el asesoramiento estratégico deben considerarse explícitamente como una función adicional” (Da Costa et al., 2008, p. 7).

Las visiones de largo plazo de las ERD, generadas a partir de la cohesión del trabajo prospectivo, y de las cuales nacieron diferentes políticas y líneas de acción, consideran un conjunto típico de sectores, de acuerdo con la lógica de las políticas y de la inversión pública, como infraestructura, obras públicas, medio ambiente, educación, entre otras.

En este contexto, se reconoce que la ERD y los escenarios sientan las bases de una visión potente para convocar energías, propósitos y voluntades políticas orientativas para el accionar del gobierno regional, instituciones, privadas y, en general, del quehacer del desarrollo en el territorio, independientemente de las debilidades de la misma y de la pérdida de potencia en particulares momentos políticos y de definición de agenda. En cualquier caso, se entiende que la adopción de la Prospectiva es una buena práctica para la definición de políticas.

*“Se realizan programas de inversión pública y la mayoría de esas tiene que ir asociado a lo que es la estrategia de desarrollo regional y a planes específicos naturalmente pero ahí hay una conexión fuerte, por ejemplo en el ámbito privado todos aquellos proyectos de inversión que tengan algún impacto ambiental o se les requiera hacer una declaración de impacto ambiental, ellos están obligados a consultar nuestros instrumentos dentro de los instrumentos que están obligados consultar en la estrategia de desarrollo regional, entonces el privado que quiera instalar alguna inversión en la región, tiene que analizar estos instrumentos y decir que él no va a afectar al instrumento propiamente tal sino que va a contribuir a su desarrollo, entonces de alguna manera hay varias fuentes que obligan a que las instituciones, las autoridades políticas locales, la ciudadanía en sí misma, los actores de desarrollo clave en distintas dimensiones tengan que de algún modo consultar más de alguna vez esta estrategia de desarrollo regional y vincularse porque la gran mayoría como te explico de los presupuestos tiene cuando tú lo vas a solicitar al Ministerio de Hacienda tiene que tener una justificación por qué lo estás pidiendo y para qué, y la justificación generalmente arranca de instrumentos como estos”.*

En relación con la generación de políticas, ello fue ampliamente reconocido, sin embargo, en una de las ERD se observó una dificultad posterior, debido a la dispersión de los objetivos, ya que se fueron generando nuevas políticas (casi 20 políticas nuevas sectoriales) las que surgieron a raíz de querer retomar y profundizar cada uno de los sectores previstos, lo anterior se percibió como un proceso y redefinición de políticas permanente. Un aspecto que llama la atención es que no parece que se trabaje con una lógica de prioridades operativas para la estrategia, sino que se termina generando conjuntos de líneas de acción.

*“Yo te estoy hablando ahora de las políticas, cuando te digo de la implementación de las políticas que se derivaron de la estrategia a eso me estoy refiriendo, que todo eso ha llevado mucho tiempo y ha sido muy complejo, excesivamente complejo, por lo tanto, el tiempo se les va de las manos y entremedio aparecen políticas nacionales y otras prioridades. Llámalo, terremotos, temporales, lo que sea y todos tienen que estar alineados para eso. Entonces que pasa que las 19 políticas eran para los 10 años y de esa no avanzo tanto”*

e) Reconfigurar el sistema de políticas

Reconfigurar el sistema de políticas para hacerlo más apto para abordar desafíos a largo plazo, apoyando la flexibilidad y el aprendizaje adaptativo al contexto y los nuevos desafíos, significa mirar nuevamente a la prospectiva como un mediador en las políticas y no en sí como finalidad. Porque pone de manifiesto varias tensiones, ya sean de orden político, administrativo o departamental (Da Costa et al., 2008).

La ERD, si bien sienta una visión, cabe reconocer –en opinión de los entrevistados– que las acciones que establece y recomienda, pierden fuerza a lo largo del camino, en vez de transformarse en impulsos estratégicos definidos, situación que los gobiernos terminan recubriendo con la gestión de la coyuntura y el accionar en el corto plazo. Cabe señalar, que se identifica claramente que hay un apremio de la resolución de la contingencia y que no hay un alineamiento adecuado entre los componentes estratégicos, la acción táctica y operativa del gobierno regional y los programas y servicios estatales en el territorio, cada uno de los cuales a su vez tienen sus propias lógicas y recursos.

*“Yo creo que lo que te señalaba recién, porque en el fondo, a ver si vemos en escala. Estaba la estrategia regional que es el gran paragua y después venían las políticas enfocadas en el proyecto, yo creo que nos entorpecimos en el proceso de implementación de las políticas, ese fue el cuello de botella, donde creo que no logramos hacer lo bien que hubiésemos querido porque precisamente fuimos dándonos cuenta de que era muy difícil tratar de darle el gusto a todo el mundo. Mira te voy a dar un ejemplo súper simple en la política de turismo que fue la primera se definieron los territorios con mayor potencial de desarrollo turístico y que eran 3 ya, sector de XXXX, el sector XXXXX, el sector de XXX y el sector costero de XXXX, que paso cuando llegamos con esa propuesta al consejo nos dicen todas las comunas tienen que tener algo, comunas que no tienen ni futuro turístico pero todos se consideran turísticos, había que darles algo y ahí todo el esfuerzo se pierde y cuando se pierde y se difumina, no lograi ningún impacto porque la gracia de las políticas teóricamente hablando es resolver un problema puntual y aquí el problema puntual se amplió a toda la región, cachay, por lo tanto, era imposible ir manejando y por lo tanto ahí creo que hay un error que esperamos corregir ahora”*

Existe la seguridad de que la contradicción inherente entre el largo plazo establecido por la ERD se tensiona con el horizonte temporal político y los objetivos personales de mediano y corto plazo de quienes deben liderar el GORE y que la configuración centralista a su vez presiona el interés local, así como la disponibilidad de recursos, que es otro elemento mencionado constantemente.

f) Función simbólica. Señal de racionalidad

“Desde ciertas condiciones políticas, la previsión también cumple una función simbólica. Al lanzar un ejercicio de Prospectiva, los formuladores de políticas pueden indicarle al público que su toma de decisiones se basa en información racional” (Da Costa et al., 2008, p. 8). Si bien tal afirmación no está exenta de críticas, debido a la

posibilidad de que existan intereses ocultos por parte de quienes quieran imponer y justificar una política en particular, la prospectiva contribuye a la política pública, entregándole una función simbólica al estar basada en información fundada.

Un aspecto que se valora fuertemente es que la ERD que utiliza prospectiva, permite que se genere una consolidación formal de la visión sobre el territorio, y promueve la discusión participativa de un conjunto de actores de la comunidad. Aunque se reconoce el aspecto parcial o incluso insuficiente de esta participación, siempre se valora como un aspecto formal fuerte, a pesar de recibir críticas de algunos sectores de la sociedad civil y de privados. Sin embargo, la legitimidad alcanzada a través del consenso, tanto a nivel social como político, es una cualidad que sostiene y entrega un marco para justificar decisiones.

*"claro, la ERD representa un instrumento de alta validación y que se valida técnicamente porque el documento que entrego la Universidad XXX es un estudio, un tremendo libracó, donde el estudio prospectivo realizado por la universidad XXX es mucho más que la estrategia, en términos de información y documento, entonces a nosotros nos servía mucho digamos, cuando fuimos al consejo consultivo y estaba toda esta gama de personajes le dijimos, miren aquí está el estudio realizado por un organismo serio, por la universidad XXX, aquí están los antecedentes, le dimos una copia, en esto nos basamos para llegar a sugerir. Estos gallos todos muy satisfechos y muy impresionados porque además mi impresión era que muchos desconocían la existencia de la prospectiva no, por cierto, entonces por lo tanto siempre, yo me atrevo a decir siempre".*

#### **4. Conclusiones**

Se reconoce a la disciplina de la prospectiva una importancia en el contexto de la generación de la ERD, porque permite hacer el análisis, entregando una base y una impronta académica rigurosa al proceso. Especialmente se valora la sinergia que se produce cuando se dispone de información formal y fundamentada de escenarios y ella se lleva al territorio para ser entregada, discutida y validada con la comunidad y los actores sociales. Pero se constata la insuficiencia de esta instancia en tanto este proceso no culmina con documentos de planificación que efectivamente sean vinculantes en la acción de los actores gubernamentales en el territorio.

Adicionalmente adquirir competencias en el ámbito de la prospectiva al interior de los GORE, se observa como una medida deseada y permanente, a fin de acercar este elemento académico y relacionarlo más con la lógica de trabajo cotidiano propio de los GORE. Especialmente, en este sentido se puede lograr un mayor acercamiento entre la prospectiva, los actores sociales, los tomadores de decisiones y los indicadores que se demandaría para el monitoreo de la ERD.

Por lo tanto, lo planteado por Costa, et al (2008) queda parcialmente validado según las distintas percepciones de los entrevistados y que ha permitido remitirnos a las categorías utilizadas pudiendo concretar una primera aproximación en el ámbito empírico.

En este sentido, las debilidades más llamativas surgen en el proceso de implementación, lo que debería ser investigado más profundamente debido a la importancia que reviste en las políticas públicas, la sociedad y la gobernanza.

## Bibliografía

- Aceituno, P. (2015). Reconstruyendo la huella de la prospectiva en Chile, en P. Aceituno (Coordinadora), *Prospectiva Estratégica, Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur*. Los casos de: Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia. pp. 16-36. Santiago de Chile: Editorial Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Aceituno, P. (2017). *Prospectiva: Bases y Práctica fundamental para la toma de decisiones*, Santiago de Chile: Editorial Universidad Tecnológica Metropolitana.
- CEPAL (2013). *Prospectiva y Desarrollo, el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile. Recuperado en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/51409/ProspectivaydesarrolloElclimadelaigualdad.pdf>
- Da Costa, O, Warnke, P, Cagnin, C. y Scapolo, F. (2008). The impact of foresight on policy-making: insights from the FORLEARN mutual learning process, *Technology Analysis y Strategic Management*, 20, (3), pp. 369–387.
- Habegger, B. (2010). “Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands”. *Futures*, 42 (1), p. 49-58.
- Johnston, R. (2012). Developing the capacity to assess the impact of foresight. *Foresight*, 14 (1), pp. 56-68.
- Mattar J. y Cuervo, M. (2016). *Planificación y Prospectiva para la construcción de futuro de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Ediciones CEPAL.
- PNUD (2017). Manual de Análisis Prospectivo para el Desarrollo Sostenible, Graphic Solutions, S.A., Panamá. file:///F:/Downloads/Manual-Analisis-Prospectivo-para-el-DS.pdf
- Rijkens-Klomp, N. y Van Der Duin, P. (2014). Evaluating local and national public foresight studies from a user perspective, *Futures*, 59, pp.18-26.
- Soms, E. (S/a). Estrategia Regional y Plan Regional de gobierno, Guía Metodológica. División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación, Santiago Chile. <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf>
- Soms, E. (2010). *Odeplan/Midelpa, Una escuela para el cambio social*. Ministerio de Planificación, Santiago Chile. <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/odeplanmideplan.pdf>
- Shuff, P. V. y González, L. (2018). La vinculación entre los estudios prospectivos y el proceso de elaboración de políticas públicas. Aprendizajes del ejercicio CNIA-INTA, *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6 (1), pp. 32-47.
- Van Dorsser, Poonam, Taneja y Marchau (2018). Improving the link between the futures field and policymaking. *Futures*, 104, pp. 75-84.
- Van Der Steen, M.A. y Van Twist, M.J.W. (2013). Foresight and long-term policy making: An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands. En *Futures*, 54, pp. 33-42.
- Petit Jean, M. y Brunet, S. (2017). Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy; Bradford 19 (3), pp. 280-290.
- ILPES (2016). Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe, Textos seleccionados 2013-2016. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- ILPES. (2018). *Prospectiva en América Latina: aprendizajes a partir de la práctica*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43722/1/S1701160\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43722/1/S1701160_es.pdf)
- World Economic Forum (2018). The Global Future Councils. Vision for the World in 2030. From exploring global transformations to shaping a sustainable and inclusive future. Geneva, Switzerland. [https://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/AMGFC18\\_Vision](https://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/AMGFC18_Vision)



# Ingreso Básico Universal: Una solución liberal

Yari Albano Farías

## Introducción

El déficit fiscal, la rigidez del mercado laboral, la ineficiencia y dificultad de coordinación de la burocracia estatal, son algunos de los problemas que enfrentan los países latinoamericanos, señalados por los sectores liberales como: obstaculizadores del incremento del bienestar. Para resolverlos, estos sectores usualmente presentan propuestas que desestimadas por los *policymakers*, debido a los costos políticos que deberían pagar para implementarlas y la conflictividad social que podrían generar en el corto y mediano plazo. Pero el IBU es una solución liberal que puede contribuir a solucionar en gran magnitud muchos de los problemas mencionados, con la ventaja de poder ser bien recibido por sectores de otra orientación político - ideológica y, en lugar de sentar bases para la conflictividad, contribuiría a la estabilidad del entramado social.

## Los orígenes de la propuesta y su forma financiación

Contrariamente a lo que muchos creen en Argentina, la idea de un ingreso incondicional mensual o anual garantizado para todos los ciudadanos de una jurisdicción, es una idea que apareció dentro de los círculos del liberalismo Laissez - Faire. Podríamos comenzar con Henry George, quien sostenía que la tierra es propiedad de la humanidad, ya que es un bien creado por nadie. Por ende, bajo la mirada georgista, para que el estado y la sociedad tome por legítima la propiedad privada de una o varias parcelas de tierra, los propietarios deberán hacer pago de un derecho, cuyo monto se calcularía en base al valor de mercado de su porción de suelo. Con lo recaudado por este derecho o impuesto, (en países anglosajones denominado “land tax”) se cubrirán los gastos de los servicios gubernamentales y una vez financiados estos gastos, el resto será dividido por el total de la población y el cociente de esta división será otorgado de manera incondicional a cada habitante, garantizando un ingreso para todas las personas. Otro liberal, Thomas Paine propuso en “Agrarian Justice” (1796), basándose en el presupuesto británico de ese periodo (unas 1.300.000.000 Libras), que todos los habitantes mayores de 21 años recibieran 21 libras al mes, plan que solo costaba 5.666.666 de Libras. Podríamos mencionar también a John Stuart Mill quien podría respaldar medidas de este tipo al sostener que todo debe ser hecho en materia de instrucción y legislación con tal de disminuir la desigualdad de oportunidades, no así la desigualdad de resultados. Efecto que genera la asignación de un Ingreso Básico Universal, se garantiza que nadie esté por debajo de un “piso” de posibilidades.

Acercándonos a nuestros días, fue el economista ortodoxo: Milton Friedman, quien propuso en “Capitalism and Freedom” (1962) el “Impuesto Negativo a la Renta”

el cual consiste en garantizar un ingreso básico universal, financiado con un sistema de impuesto al ingreso personal de tasa plana, el cual funciona de la siguiente manera:

Un contribuyente que carezca de ingresos generados por su cuenta no pagaría impuestos y recibiría 12.000 ARS de ingreso básico universal (IBU). Un contribuyente cuyos ingresos fueran 16.000 ARS, con una tasa impositiva plana de 13%, pagaría 2.080 en términos de impuesto, pero recibiría 12.000 de IBU, por ende el neto de su subsidio sería 9.920. Otro contribuyente que gane 92.308 ARS, pagaría 12.000 ARS en impuestos pero recibiría 12.000 ARS de IBU, esta persona no pagaría impuestos ni estaría recibiendo subsidio. Un último contribuyente que gane 180.000 ARS, pagaría 23.400 ARS en impuestos y recibiría 12.000 de IBU. Esta persona pagaría 11.400.

Nótese que los contribuyentes con rentas más bajas serían los más beneficiados, por el contrario, para aquellos con rentas más altas, el IBU influye cada vez menos en lo que pagan. De este modo la escala fiscal se hace progresiva de forma automática.

El IBU puede tener efectos positivos en varias dimensiones que hacen a la actividad estatal y la vida social. Se exponen a continuación los principales efectos positivos que tendría en las dimensiones: de la administración pública, económica, socioeconómica, sociocultural sociopolítica, y político-ideológica.

### **Efectos positivos del IBU en las distintas dimensiones**

Comenzando por la dimensión de la administración pública, los efectos positivos consisten en que implica mayor eficacia y eficiencia que otros programas de ayuda y desarrollo social es más transparente y permite una mejor evaluación. Los programas de ayuda social suelen encontrarse gestionados con un modelo jerárquico, esto los hace centralizados, y alejados los beneficiarios (inexistencia de correspondencia fiscal). *“Esto ofrece muy pocos incentivos para la eficiencia, lo que facilita que las decisiones estén gobernadas, en muchos casos, por criterios ajenos a la minimización de los costos”* (Leonardi, 2003, p.251). Con el IBU *“...uno puede reemplazar con un programa a gran parte de la multiplicidad de programas sociales que implican transferencias en dinero, simplificando la política, permitiendo evaluar mejor sus efectos, evitando arbitrariedades, y disminuyendo costos de implementación.* (Sapelli, 2016, p.156).

No debemos desatender la cuestión de los costos de implementación debido a que estos no solo se incrementan por la lógica de la gestión centralizada, sino también por el esquema de incentivos en el cual están inmersos los burócratas estatales. Como bien lo explico la escuela de la *public choice*, las personas en el sector público tienen el mismo comportamiento que las personas en el sector privado, la maximización de su utilidad, pero se diferencian en que las primeras no pagan el costo de sus malas decisiones, por ende, son proclives a ser menos precavidos en sus decisiones generando ineficiencia y a tomar decisiones que generan malos resultados para el público, pero buenos para ellos como particulares.

Sobre esto vale citar el caso presupuestario mejicano de 2003: *“Si el gobierno le quisiera dar un salario mínimo por familia a la mitad de la población esto costaría solo el 10% del presupuesto federal, en lugar de eso el gobierno gasta cinco veces esa cantidad en “gasto social”, y los pobres siguen ahí. ¿Sabe por qué? Porque el gasto queda atrapado en el aparato federal...Hacer transferencias monetarias directas “para que les alcance” ...ayuda efectivamente a la población, reduce el crimen, y mejora la percepción de la justicia de la sociedad.”*( Javier Bonilla, *“Pa’ que te alcance,” El Economista*, Mayo 9, 2003, p. 31).



Desde la dimensión económica, su efecto positivo se encuentra en que fomenta la creación de empleo. Esto sucedería si el IBU es puesto como reemplazo del seguro de desempleo, la indemnización por despido y el salario mínimo. Existe un amplio consenso teórico y abundante evidencia empírica, sobre que estas cargas desincentivan la contratación de personal. Brevemente, abordaremos cada una:

**Salario Mínimo:** Fijar un salario mínimo por norma jurídica parte de una mala comprensión de cómo se determina el salario. El monto de salario a pagar más que del empresario depende de los factores externos a él. Un empleador sino paga más, en relación con las otras oportunidades que tienen los trabajadores, no los consigue o no los conserva. Y si paga por encima del nivel de salarios del mercado, no podrá competir con quienes pagan menos, ya que el precio del producto a producir se encuentra fijado en el mercado. La empresa solo triunfará si logra que sus costos de producción sean menores al precio de mercado del producto ofrecido. Por ende, la remuneración salarial será el resultado de restarle al precio de mercado, el precio de los insumos para fabricarlo y la amortización de los bienes de capital utilizados. De modo que si un salario determinado no aumenta es porque el precio de venta, del producto fabricado por el trabajador, no lo permite. Explicado esto, vemos que no puede remunerarse a la fuerza de trabajo o a cualquiera de los factores de producción por encima de lo que se le puede recobrar al cliente, es decir por encima del precio de venta. Es por ello que la Ley de Salario Mínimo, *“solo prohíbe dar empleo por menos de una suma determinada pero no puede obligar a nadie a crear puestos de trabajo. Obviamente, no afecta a quienes ya ganan más del mínimo. Pero si eliminan las plazas que valen menos del mínimo, causan desempleo. Y aumentar el desempleo -es decir aumentar la oferta de trabajo- disminuye todos los salarios del país.”* (Ayau, 2011, p.150). Es por ello que se propone derogar la Ley de Salario Mínimo en caso de implementarse el IBU. El IBU de manera alternativa, cumple el objetivo de la Ley de Salario Mínimo (garantizar un ingreso mínimo a toda la población) solo que lo logra a través de la política fiscal y no la laboral, y *“no tiene el efecto perverso de afectar la demanda por trabajadores. Aunque puede afectar la oferta, al menos deja en las manos de los trabajadores la decisión de trabajar o no trabajar. El salario mínimo, por oposición impide que las personas con menor capital humano trabajen, aun cuando quieran trabajar.”* (Sapelli, 2016, p.156).

**Indemnización por despido sin justa causa:** Sin justa causa significa cualquier causa que no sea imputable al trabajador. Esto hace que despedir a alguien porque el producto que fabricaba quedó obsoleto o porque baja su precio de mercado, y se necesita consecuentemente bajar los costos de su producción, sea considerado sin justa causa y se deba pagar indemnización al despedido. Con este esquema, la adquisición de un trabajador asalariado no implica solo un pasivo laboral mensual del valor del sueldo, sino que se le suma el pasivo laboral a pagarle, en caso de una posible necesidad de despedirlo, esto eleva el costo de oportunidad de contratar personal, disminuyendo la demanda de trabajadores. Además, la nombrada medida le quitó a los trabajadores la posibilidad de negociar *“ya no pueden decir a su empleador “si no aumenta me voy”* (Ayau, 2011, p. 130). Esto sucede ya que, si un trabajador amenaza con renunciar, el incentivo del empleador es a aceptar esa renuncia, ya que se quita el posible pasivo laboral de su indemnización por despido, y contrataría un reemplazo al cual, en caso de tener que despedirlo se le pagaría una indemnización más baja, por poseer una menor estadía en el puesto. También desincentiva los aumentos salariales, ya que estos también incrementan el valor de la posible indemnización.

Seguro de desempleo: Esto deja de ser necesario en un contexto en donde todas las personas poseen un ingreso garantizado básico por mes o año. Por ende, los aportes patronales que lo financian, los cuales solo incrementan el costo salarial, generando los problemas mencionados anteriormente, también deben ser eliminados.

Respecto a la evidencia empírica podemos enunciar un ejemplo de Cavalle en “La Gestión de Empresas Hoy”(Edit. Printer Industria Gráfica, Barcelona, 1996), donde compara la evolución de la creación de empleo y la evolución del desempleo en la Unión Europea y en Estados Unidos. Se observa que: *“desde 1973 a 1994, la tasa de desempleo en Europa pasó del 3,5% al 11,6%, mientras en Estados Unidos pasó del 4,5% al 5,5%.”*, a su vez compara la duración del desempleo: *“En Europa un 44% de los parados permanece en desempleo durante un año o más, mientras que en Estados Unidos solo es un 12%. Casi todos los demás parados (un 79%) logran encontrar trabajo en menos de 6 meses.”* ¿Cuál es el motivo de esto? Teniendo en cuenta que el crecimiento de ambas economías en el periodo señalado fue prácticamente igual. Se descarta que la población activa de Europa haya crecido más rápidamente que en EE. UU, ya que la población activa europea aumentó en unos 12 millones, mientras que en EE. UU aumentó en casi 20 millones, durante el mismo periodo. La única explicación plausible es que la creación de empleos neto de Europa fue inferior a la de EE. UU, *“Europa solo fue capaz de crear 6 millones de empleos netos, mientras que se crearon 22 millones en EE.UU.”* La razón es que el capital invertido por mano de obra se ha multiplicado por 2 en Europa y solo por 1,4 en EE.UU. Europa aumentó la competitividad y la productividad de sus empresas destruyendo puestos de trabajo mediante su sustitución por capital. El porqué de este comportamiento se puede encontrar en el funcionamiento de los mercados laborales de ambos bloques económicos. Según datos del Economic Outlook de 1994 de la OCDE, los salarios nominales de EE.UU. crecieron al mismo ritmo que la inflación, mientras que en Europa crecieron, en media, a un ritmo superior a un punto y medio anual al ritmo de la inflación. De esta forma los salarios crecieron un 3,9% en EE.UU., frente a un 24,6% en Europa. *“Partiendo de este dato, se puede argumentar y verificar que los salarios altos e inflexibles inducen a la destrucción de puestos de trabajo, a su sustitución por capital y al despido, podríamos seguir la comparación entre los dos bloques en aspectos como el salario mínimo, la rigidez y coste de despido, las cargas sociales, la movilidad funcional, y nos encontraríamos con datos que de manera coherente apuntarán en la misma dirección.”* Las regulaciones europeas aumentaron el coste de oportunidad de contratar personal, y cuando esté coste equivale o se acerca demasiado al coste de adquirir equipo capital, al empresario le conviene esta última opción.

En conclusión, actualmente las cargas sobre el salario y el salario son inflexibles pero la rentabilidad de las empresas y los precios de mercado no. Si una empresa contrata trabajadores en un periodo de alta rentabilidad, pero luego las condiciones de mercado cambian, y perciben una baja en su rentabilidad, encontrándose en un entorno de normativa laboral rígida, ven recortado su margen de maniobra para reducir su estructura de costos y seguir siendo competitivas y productivas. Esta imposibilidad de maniobrar para mantener los márgenes de rentabilidad, no solo las vuelve menos competitivas, sino que puede comprometer su solvencia y con ello la existencia de las propias empresas. El IBU nos permitirá tener los beneficios de un mercado laboral flexible, que le permita a las empresas adecuarse a los cimbronazos de oferta y demanda; y a su vez no descuidar el bienestar de la población.

Otro efecto positivo dentro de la dimensión económica lo conforma el hecho de que el IBU, no distorsiona los precios de mercado, lo que sí hacen otros programas como salario mínimo, precios máximos para ciertos productos, productos subsidiados, etc. La importancia de esto radica en que *“la ley puede establecer precios tope, pero no puede obligar a nadie a producir cosa alguna. Y si el precio tope no permite una ganancia comparable a la que se tendría utilizando esos recursos en otras cosas, la abundancia de lo que tiene precio tope disminuirá, al tiempo que aumentará la de otras cosas que no tienen precio tope, porque no se las considera “importantes”. Así se genera la escasez de aquello a lo que, precisamente por considerarse más deseable, se le puso precio tope.”*(Ayau, 2011, p.58)

En lo que atañe a la dimensión socioeconómica su ventaja está en que mejora la situación sociolaboral de las mujeres: el IBU promueve la inserción laboral de las mujeres “ya que complementa el salario y contribuye a pagar los costos fijos de salir a trabajar, haciendo más atractivo el mercado laboral para ellas”.(Sapelli,2016, p.161). Por otro lado, también les permitiría pasar más tiempo con sus hijos si así lo desean. Evelyn Forget estudió los efectos de un experimento de campo realizado en el pueblo de Dauphin, Canadá. Se realizó desde 1974 a 1979, y consistía en brindarle a cada habitante del pueblo, un ingreso anual garantizado. Su trabajo de análisis de las, fuentes secundarias del experimento, titulado “The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment”, demostró que las mujeres de Dauphin utilizaron el ingreso para incrementar su tiempo con los recién nacidos.

El otro factor consiste en que el IBU ayuda a los pobres y los vulnerables. Cuando para ser beneficiario de los programas de ayuda social se debe ser estrictamente pobre, si se gana un peso más arriba de la línea de pobreza, automáticamente dejas de ser beneficiario del programa. Esto hace que los vulnerables (aquellos que están por encima de la línea de pobreza, pero muy cerca de ella), queden absolutamente desprotegidos. También genera que los pobres rechacen ofertas laborales de baja remuneración. lo que ocurre es que, al aceptar la oferta laboral, pierden la ayuda social, manteniendo un ingreso sin variar demasiado y perdiendo su ocio. De complementarse la ayuda del programa social con la oferta laboral, la última sería aceptada ya que incrementa su ingreso.

En la dimensión sociocultural encontramos como un efecto positivo el hecho de que no se estigmatiza a las personas en situación de pobreza. Al realizar programas sociales *para pobres*, se suele categorizar a la persona y no a su situación, muchas veces siendo esta categoría adoptada como identidad por las personas en cuestión. El IBU *“tiene la particularidad que no estigmatiza a las personas: las personas tienen años malos en los que pasan pobreza, pero no son pobres.”* (Sapelli, 2016, p.159). Todos serán usuarios del programa IBU, solo que aquellos que pasen por un mal momento verán incrementada la utilidad marginal del IBU, que los que ya se encuentren en buenas condiciones, pero nadie lo recibe por *ser pobre*, sino por ser ciudadano.

En la dimensión sociopolítica, consideramos que su beneficio sería fomentar un contexto socio - político pacífico. Sostenemos que la introducción del IBU disminuiría los niveles de *privación relativa* en la sociedad argentina, desalentando la aparición de conflictos políticos violentos. Por conflictos políticos violentos entendemos todo ataque colectivo que usa o amenaza con usar la fuerza para conseguir un objetivo por fuera del orden político existente, los cuales son generados dentro de una comunidad política, contra un régimen político, o bien contra los actores y/o las *policies* de este.

La *privación relativa* es “la discrepancia existente entre las expectativas de valores a obtener y la capacidad para obtenerlos”. Es un concepto del politólogo conductista Ted Gurr, expresado en su libro “Why Men Rebel” (1970). Existen tres tipos de *privación relativa*: 1) *privación decremental*, es aquella en la que los valores que se pretenden alcanzar por la sociedad o un determinado grupo social se mantienen constantes, pero las capacidades del grupo para adquirirlos decrecen; 2) *privación aspiracional*, ocurre cuando las expectativas de valor aumentan, pero las capacidades para adquirirlos se mantienen constantes; 3) *privación progresiva*, se le llama a la situación en la que las expectativas de valor aumentan y las capacidades para adquirirlos decrecen. Gurr sostiene que la *privación relativa* genera frustración y la frustración puede generar cuatro respuestas comportamentales: regresión, fijación, resignación o agresión. Esta última también puede ser inducida por el sentimiento de amenaza. Gurr explica que si un segmento o movimiento social se encuentra en un alto nivel de *privación relativa*, durante un periodo prolongado, pueden desarrollar comportamientos políticos violentos, dado que la *privación relativa* genera o frustración o el sentimiento de estar amenazado.

El IBU incrementa las capacidades de obtención de valor de tipo económico y socioeconómico, (los valores, pueden ser de tipo económico, cultural, político, social, etc). Al ser un monto de ingreso fijo, no tendría ningún efecto, a priori, sobre la variación de las expectativas de valor de especie económica, por ende, no contribuiría demasiado a la paz sociopolítica si el escenario argentino es de *privación aspiracional*. No obstante si lo haría en caso de escenarios de *privación decremental* y *privación progresiva* (de valores económicos), ya que incrementaría las capacidades de obtención de valores económicos y socio - económicos de los segmentos pobres y vulnerables, dejaría estática la capacidad de la clase media de adquirir estos valores, y solo la clase alta vería una disminución en su capacidad de adquirir estos valores, pero esta sería poco significativa, ya que el sistema de financiamiento del IBU es progresivo pero la alícuota del tributo es más baja. Vale aclarar que este efecto sobre la clase alta solo sucedería si se financia el IBU mediante una tasa tributaria proporcional a cobrarse sobre la renta personal (propuesta de Friedman), pero si se financia con recursos patrimoniales o con un impuesto al valor de la tierra, esta disminución de capacidad de obtención de valor de la clase alta no sucedería.

Otro efecto positivo en la dimensión sociopolítica es que termina con el clientelismo político. El clientelismo es un método que consiste en “*otorgar a los punteros políticos la facultad de repartir dinero público fuera de todo control.*” (Margariti, 2011, p. 235). Su fin es comprar la adhesión de los ciudadanos humildes. La mayoría de los programas sociales actuales al ser centralizados, dificultan la individualización de las responsabilidades, “*aumentan el grado de discrecionalidad de las autoridades en lo atinente a alterar objetivos y/o la operatoria del programa y hace que los mismos se conviertan muchas veces en fuentes de clientelismo político.*” (Leonardi, 2003). Los efectos del IBU son diferentes. Es una medida que aumenta la independencia política de los ciudadanos humildes, al recibir estos un ingreso garantizado por la Ley, la cual trasciende los gobiernos. El IBU “*Permite sustituir todas las medidas existentes de reparto clientelar y las deleznable prácticas de los punteros políticos*” (Margariti, 2012, p. 245).

Su aspecto positivo en la dimensión político-ideológica es que es una propuesta liberal que puede ser bien recibida por los sectores distribucionistas, partidarios de la intervención gubernamental con tal de generar una distribución del ingreso, desde su

marco teórico, más “justa”. El IBU apunta a la reducción de la pobreza; por *pobreza* entendemos a la situación de las personas que poseen “*un ingreso por debajo del cual no pueden pagar una canasta básica de bienes y servicios.*” (Keeley, 2018, p.31). En el plano socioeconómico los sectores distribucionistas se caracterizan por hacer énfasis en la necesidad de reducir la desigualdad de ingresos; por *desigualdad* nos referimos a “*la diferencia en cómo se distribuyen los activos o los ingresos entre la población.*” (OCDE, 2015).

La idea principal de los distribucionistas es que los impuestos pueden cumplir una función distribuidora, para cubrir los “déficits” del sistema capitalista. Para clarificar la cuestión tengamos presente que “*toda política de combate a la pobreza es una política de combate a la desigualdad. ¿Pero es lo inverso cierto?*” (Sapelli, 2016, p.153). Nuestra postura es que no, ya que cada peso gastado en alguien que no es pobre, para mejorar la distribución del ingreso, es un peso menos gastado en los pobres.

Siendo que el IBU reduce la desigualdad, puede simpatizar a los sectores distribucionistas, pero estos deben entender que esa reducción, es un efecto inintencionado producto del cumplimiento de su objetivo principal, garantizar el acceso universal a la canasta básica de bienes. Si se intentara utilizar el IBU como un mecanismo que apunta a igualar los ingresos societarios a toda costa, y no a tener como objetivo y límite reducir la pobreza, el resultado será similar al de las experiencias distributivas de la historia. Por poner un ejemplo:

El primer ministro inglés David Lloyd-George, consiguió imponer un elevado impuesto sobre las herencias para expropiar la fortuna de los terratenientes ingleses. Su medida tuvo el siguiente efecto: “*Los patrimonios expropiados a los ricos terratenientes ingleses en 1908 fueron a parar inmediatamente a las manos de un nuevo grupo de potentados: los financistas, banqueros y hombres de negocios británicos. Al final la renta cambió de manos, pero la curva de distribución de los ingresos británicos quedó intacta...*” (Margariti, 2004, p. 101).

La respuesta a porqué sucedió esto, la encontramos en: “El Principio de Pareto”, el cual está compuesto por 2 teoremas:

Teorema 1: “*El aumento de los ingresos mínimos y la disminución de la desigualdad en la distribución de la renta no pueden producirse, separada ni conjuntamente, si el ingreso global de la sociedad no aumenta más rápidamente que el incremento de la población.*” (Manual de Economía Política, Edit. Atalaya, Buenos Aires 1945)

Teorema 2 : “*Siempre que la productividad global de la economía de un país aumente más velozmente que la población, se podrá comprobar un aumento en los ingresos medios de quienes perciben rentas mínimas y una mejor distribución en la desigual proporción de las rentas individuales.*”(Manual de Economía Política, Edit. Atalaya, Buenos Aires 1945)

Al principio de Pareto le podemos sumar el principio de Brennan: “*Cuanto mayor sea el tamaño del Sector Público, como porcentaje del producto interno bruto, tanto menos posible será el grado de progresividad del sistema impositivo si se pretende un mismo nivel de eficiencia y productividad del sistema económico en su conjunto.*”

Expuesto esto, vemos que “*con impuestos puede modificarse temporalmente la distribución de la renta y de la riqueza, pero el efecto dura muy poco como sucedió con el elevado impuesto a la herencia creado por Lloyd-George.*”(Margariti, 2004, p. 101). A su vez los esfuerzos distribucionistas, cuando no se ponen como objetivo y límite la reducción de la pobreza, sino la igualación máxima de los ingresos, deben implementar

sistemas impositivos progresivos. Estos siempre generan un aumento del gasto público, y *“a mayor gasto público menor efecto de la progresividad y peor distribución de la renta”* (Margariti, 2004, p.105).

La lucha contra la desigualdad por vía fiscal más allá de la reducción de la pobreza es contraproducente con el crecimiento económico, que es el mecanismo genuinamente igualador. Pero si se fija como meta del IBU la reducción de la pobreza, los sectores distribucionistas encontrarán, aun así, una reducción de la desigualdad que resulta no contraproducente con el crecimiento económico.

Reflexiones a tener en cuenta para su implementación en contextos políticos adversos:

Siendo que este programa, auspiciado desde el paradigma liberal puede ser bien recibido en términos ideológicos por sectores distribucionistas, y en términos prácticos por empresarios, trabajadores informales, cuentapropistas, desempleados, amas de casa, estudiantes y menores de edad; encontrara un serio rival en los empleados estatales y en los empleados formales del sector privado con larga trayectoria en el puesto y los tesoros provinciales. Si quien intenta implementar la política es el presidente, estos rivales pueden ser fáciles de vencer con mayoría absoluta en el congreso. Pero en caso de no contar con ella, proponemos reflexionamos sobre las estrategias de implementación a seguir por un poder ejecutivo, en un contexto político no favorable.

Se dijo que para introducir el IBU a nivel nacional, no es necesario aumentar el gasto, pero si reestructurarlo. El reemplazo de los programas de ayuda social, y la eliminación de las transferencias discrecionales a provincias puede hacerse con un simple decreto presidencial o hasta incluso resolución ministerial. Pero el dinero obtenido por la eliminación de esas transferencias no alcanzaría para distribuir una cifra que le garantice a toda la población acceso a la canasta básica. Se puede proponer recortar o eliminar los gastos superfluos del Estado como el gasto en pauta publicitaria y en entretenimiento público. Pero aun así no será suficiente. Se puede intentar ir por los recursos coparticipables y el gasto en los salarios de planta permanente pero la Ley de Coparticipación es una Ley Convenio, por ende requiere de unanimidad para modificarse, escenario poco probable si tenemos en cuenta que la modificación consistiría en reducir los fondos a asignar a las provincias; y el empleo público goza de estabilidad, para recortar el gasto que genera será necesario u ofrecer retiros voluntarios o reducir las horas trabajadas, y en base a eso reducir el sueldo nominal final. Pero para lo primero se deberá realizar un gasto aun mayor y para lo segundo se requerirá un acuerdo sindical.

Vemos entonces que la implementación inmediata de un ingreso básico garantizado para toda la población pagado desde el fisco, no es políticamente viable, porque se requiere el visto bueno de actores que ven dañada su situación en caso de realizarse la propuesta. Por ello consideramos más viable la implementación incremental del IBU. La reestructuración del gasto, posible de realizar solo con la intención del poder ejecutivo, no alcanza para brindar un IBU equivalente a la canasta básica a toda la población, pero sí a una parte de ella. Antes de implementar un ingreso básico garantizado universalmente, deberemos implementar un ingreso básico garantizado para quienes no tienen ingreso o lo tienen, pero no es fijo. Los empleados públicos y los jubilados tienen un ingreso fijo garantizado, los empleados privados formales en caso de ser despedidos tienen derecho al seguro de desempleo y a una indemnización, lo que garantiza su estabilidad de ingreso por un periodo luego de ser despedidos; y a su vez esta última desincentiva el despido, aquellos que gozan de renta

urbana o rural, también gozan de un ingreso de poca volatilidad y bastante seguridad. Es por ello por lo que hasta que se consigan los acuerdos políticos para la reestructuración completa del gasto, la propuesta de un ingreso garantizado pagado por el fisco debería excluir a los grupos que mencione.

Respecto al monto a pagar, hemos hablado del equivalente a la canasta básica, nos referíamos a la canasta básica total, la cual establece el monto que se debe tener de ingreso para no ser pobre. Pero por motivos de financiamiento quizá sea mejor iniciar por la canasta básica alimentaria (CBA), está contempla el monto de ingreso que se debe poseer para no ser indigente. Se asignará un ingreso equivalente a la CBA a todas las personas que no se encuentren en los grupos mencionados anteriormente. Esto terminaría con la indigencia y elevaría la calidad de vida de los que no lo son, por ende, también reducirá el nivel de pobreza.

Una segunda reflexión se refiere a la reforma laboral necesaria de realizar a la par de la introducción del IBU. Pero si el ingreso garantizado no será universal desde un principio, sino que será parcial, la reforma laboral no puede incluir a los empleados formales del sector privado que ya se encuentren contratados, debido a que, de ser así, se quedarían sin salario mínimo, seguro de desempleo e indemnización, lo que les haría perder la sustentabilidad de su ingreso y por ende entrarían dentro del segmento que cobraría el ingreso básico, generando un problema de financiación. Ahora también es cierto que, si conservamos el régimen laboral actual, aquellas personas a las que se les asigne el ingreso básico, mejorarán su ingreso pero seguirán con las mismas dificultades para conseguir empleo. Eduardo Helguera en “Soluciones de Políticas Públicas para un País en Crisis” (Edit. INTERpress, Buenos Aires, 2003) Nos propone instaurar dos regímenes laborales en paralelo. Los empleados formales permanecerán bajo el régimen actual, y los desempleados y trabajadores informales tendrán la opción legal de inscribirse en el Régimen de Trabajo Libre (RTL). El R.T.L. se registrá exclusivamente por el Código Civil, quedando sin participación en los contratos las instituciones del Código Laboral. Su instauración puede hacerse por Ley, pero en caso de no poseer la mayoría necesaria, puede instaurarse mediante Decreto de Necesidad y Urgencia. Al instaurarse estos dos regímenes, al desempleado y al empleado informal se le plantea la alternativa de seguir buscando trabajo o trabajando informalmente, preservando la posibilidad de ingresar formalmente en el régimen laboral presente y siendo beneficiario de las ayudas sociales (en caso de recibir alguna), o bien renunciar al régimen laboral actual y a las ayudas sociales preexistentes, a cambio de un ingreso garantizado del valor de la CBA y en caso de ser contratado lo será bajo el R.T.L..

Una última reflexión refiere al hecho de que todos los menores de edad cobrarían el ingreso básico garantizado equivalente a la CBA. Una vez cumplida la mayoría de edad, se les retirará el beneficio, pudiendo acceder nuevamente a él, si se incorporan en el R.T.L.

## **Conclusión**

Un ingreso básico universal, es claramente una propuesta innovadora, que reduce la pobreza de una manera más eficiente y que tiene consecuencias colaterales beneficiosas. Su plena e inmediata introducción puede afectar los intereses de actores importantes del entramado social, los cuales pueden responder paralizando completamente la política; es por ello que su introducción debe ser incremental, pero no dejando de lado las condiciones previas necesarias para que aquellas personas que reciben un ingreso

garantizado por el fisco obtengan los resultados esperados y así también la sociedad en la que se encuentran.

## **Bibliografía**

- Ayau, M. F. (2011). SENTIDO COMÚN: 50 AÑOS DE CONGRUENCIA LIBERAL. Guatemala, Guatemala. Universidad Francisco Marroquín.
- Buchanan, J.M. y Wagner, R.E. (1977). Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes. Indianapolis, Estados Unidos. Liberty Fund, INC.
- Cavalle, C. (1996). La gestión de empresas hoy: los nuevos retos de la dirección de empresas, ¿enfocarse o diversificar?, la empresa entre el auge y la recesión. Barcelona, España. Estudios y Ediciones IESE, S.L.
- Forget, E. (2011). The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. Recuperado el 9/10/2020. <https://utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/cpp.37.3.283>
- Friedman, M. (1996). Capitalismo y Libertad. Madrid, España. The University of Chicago.
- Gurr, T.R. (1970). Why Men Rebel. Nueva York, Estados Unidos. Abingdon, Oxon.
- Helguera E. (2003). Soluciones de Políticas Públicas para un País en Crisis. En Régimen de Trabajo Libre: objetivos e implementación (pp. 277-302). Buenos Aires, Argentina. Fundación ATLAS para una Sociedad Libre.
- Keeley, B. (2018). Desigualdad de Ingresos: la brecha entre ricos y pobres. OCDE. [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/desigualdad-de-ingresos\\_9789264300521-es](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/desigualdad-de-ingresos_9789264300521-es)
- Leonardi, A. (2003). Soluciones de Políticas Públicas para un País en Crisis. En Ayuda Social en una economía de mercado (pp. 247-258).
- Margariti, A. (2004). IMPUESTOS Y POBREZA. Rosario, Argentina. Fundación Libertad.
- Margariti, A. (2012). Los límites del Estado Populista. Rosario, Argentina. Editorial Bolsa de Comercio de Rosario.
- OCDE. (1994). Economic Outlook. [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook\\_16097408](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook_16097408)
- OCDE. (2015) Economic Outlook. [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook\\_16097408](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook_16097408)
- Salinas Leon, R. (2005). POLÍTICAS LIBERALES EXITOSAS: SOLUCIONES PENSANDO EN LA GENTE. En “El mito del gasto social en México: Transformación presupuestal sin adjetivos (pp. 25-42). Buenos Aires, Argentina. Fundación Atlas, Relial, Fundación Friedrich Nauman.
- Sapelli, C. (2016). CHILE: ¿MÁS EQUITATIVO? Santiago, Chile. Ediciones Universidad Católica de Chile.



# Desafíos en la construcción de un sistema de información sobre la Educación Técnico Profesional en la Provincia de Buenos Aires

María de la Paz Aquino  
Brenda Frydman  
Magdalena Gil García  
Juliana Minghetti  
Anaclara Raffaele

## Introducción

Los sistemas de información son herramientas que deben resultar un aporte significativo para los actores, es decir, deben ser un insumo útil para la toma de decisiones técnicas y políticas, el diseño de propuestas y de acciones concretas. Para el desarrollo de estos sistemas, los observatorios constituyen un elemento clave ya que entre sus funciones generales se encuentra la de producir, organizar y analizar información que puede ser utilizada para la caracterización de una situación particular, brindando evidencia para la planificación de propuestas y la formulación de escenarios futuros. Cabe destacar, que dentro de una organización específica los observatorios deben producir información de acuerdo con sus objetivos, a través de diversas herramientas de diagnóstico y monitoreo (Angulo Marcial, 2009). Así, como señala Phélan (2007), suelen funcionar como una bisagra que vincula la información y el conocimiento con la acción, al traducirlos en líneas concretas para políticas, como resultado del análisis.

El Observatorio de la Educación Técnico Profesional de la Provincia de Buenos Aires, es un área del COPRET, que tiene como objetivo producir y fortalecer un sistema de información permanente y actualizada sobre la modalidad en la jurisdicción, que permita dar cuenta de sus transformaciones, déficits y potencialidades en sus distintos niveles, modalidades y tipos de gestión. En este sentido, aunque el conocimiento producido por el Observatorio resulte de utilidad para el campo científico-académico y la comunidad en general; su función principal es que este sistema funcione como un insumo para la planificación y toma de decisiones de las distintas instancias de gobierno y gestión de la ETP. De modo que, el Observatorio está enfocado en la producción de "*un conocimiento en*" el proceso de decisión de las políticas públicas (Lasswell, 1971). Siguiendo a este autor, es posible diferenciar el "*conocimiento en*" y "*del proceso*" de toma de decisiones, marcos de referencia que son distinguibles, pero conectados y complementarios. "*El conocimiento en*" remite a los estudios que se orientan a proponer líneas de acción sobre una problemática dada, centrándose en cuestiones y políticas específicas, y materializándose en informes, reportes de análisis y evaluación de cursos de acción. Asimismo, se caracteriza porque, dado el mayor involucramiento de los

actores con el proceso de elaboración de políticas públicas, la vinculación entre producción de información y toma de decisiones se da en tiempo real. A diferencia, el *"conocimientos de"* los procesos de decisión, está constituido por estudios sobre causas, desarrollos y consecuencias de la implementación de políticas públicas, vinculadas con problemáticas sociohistóricas e institucionales más amplias. Estos estudios circulan en canales principalmente académicos y su producción es independiente del tiempo real de la acción, dado que no existe un vínculo necesario entre elaboración de la información y el proceso de toma de decisiones.

La ponencia tiene el objetivo de analizar la conformación del Observatorio de ETP, presentando sus objetivos y dando cuenta de su alineamiento con los marcos de referencia nacionales y provinciales. Asimismo, a partir de esta experiencia se reflexionará acerca de las particularidades que le imprime a su acción su inscripción en el ámbito estatal, y los principales desafíos y logros que presenta la construcción de un sistema de información sobre la ETP provincial.

Como punto de partida en la ponencia, en una primera sección se presentan referencias al marco federal que regula y ordena la modalidad. Posteriormente, se exponen los ejes y líneas estratégicas definidos en el ámbito nacional y provincial para la ETP. En un tercer momento, se describen las estrategias y principales líneas de acción del COPRET, para dar cuenta de la conformación del Observatorio en dicho ámbito. Así, luego de este recorrido por los marcos de referencia nacionales y jurisdiccionales que delinean prioridades, se presentan los objetivos del Observatorio y los principales núcleos temáticos definidos para la producción de la información. Igualmente, caracterizaremos y delimitaremos su universo de investigación, dando cuenta de la complejidad y magnitud del sistema. Finalmente, reflexionaremos acerca de los desafíos y avances que presentaron las primeras acciones orientadas a la construcción del sistema de información sobre la ETP provincial.

## **1. El ordenamiento nacional de la ETP**

La Educación Técnico Profesional (ETP) es una de las modalidades del sistema educativo argentino que abarca e integra diversos tipos de trayectos formativos profesionalizantes. La Ley Nacional ETP (LETP) señala que el objetivo de la modalidad es "el aprendizaje de capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes relacionadas con desempeños profesionales y criterios de profesionalidad propios del contexto socio-productivo" (Art. 4 Ley N°26.058/05). Así, la ETP coincide con lo que suele denominarse genéricamente como "formación para el trabajo", que tiene el objetivo de proveer a las personas de los saberes, conocimientos y aptitudes requeridos para el mundo laboral.

En nuestro país el ordenamiento y la organización institucional de la ETP es un fenómeno reciente, que tiene como hito la sanción de la LETP en el año 2005. Luego de que la modalidad haya atravesado períodos de fuerte declive y desinversión en la década de los noventa<sup>1</sup>, la aprobación de la Ley puso de relieve el interés estatal en recuperar su rol estratégico, al dotarla por primera vez de un marco regulatorio específico.

---

<sup>1</sup> La Ley Federal de Educación en 1993 no contempló la modalidad técnica de nivel medio, lo cual produjo el desmantelamiento de sus escuelas. Como señala Brachetti (2010) el proceso de reforma educativa producido en los noventa desmontó la estructura de la enseñanza media y fijó como prioridad la formación generalista por encima de la especialización, lo cual resultaba consistente con un modelo económico que no preveía un desarrollo industrial.

Asimismo, el cambio de la importancia política de la ETP se manifestó en diversos aspectos como los recursos asignados<sup>2</sup> y las políticas orientadas al mejoramiento, reordenamiento y unificación de las ofertas, certificaciones y titulaciones.

De esta manera, el ordenamiento de la modalidad y el sistema de titulaciones y certificaciones se encuentra estructurado desde las políticas nacionales y federales. Así, la LETP organizó la modalidad en tres ámbitos diferenciados: la escuela secundaria, el nivel técnico superior y la formación profesional. Cada uno de ellos se distinguen en relación a sus objetivos específicos, propuestas formativas, requisitos de acceso y niveles de titulación y certificación. La ETP de nivel medio y superior tienen como propósito formar “técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera la disposición de competencias profesionales que se desarrollan a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación para generar en las personas capacidades profesionales que son la base de esas competencias” (Art. 7 Ley N°26.058/05 inciso a). Mientras que, la formación profesional tiene como propósitos específicos preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, a través de procesos que aseguren la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos y el dominio de las competencias básicas, profesionales y sociales requerido por una o varias ocupaciones (Art. 8 Ley N°26.058/05). Estos objetivos diferenciados se corresponden con las diversas las titulaciones y certificaciones que ofrecen. De modo que, la Educación Secundaria y la Educación Técnica Superior ofertan titulaciones técnicas de Nivel medio y superior respectivamente; y el ámbito de la Formación Profesional (FP) brinda Formación Profesional Inicial (FPI) -con distintos niveles de certificación-, Formación Profesional Continua (FPC) y Capacitación Laboral (CL).

## **2. Ejes y líneas estratégicas para la ETP**

A los efectos de contextualizar la conformación del Observatorio de ETP en la Provincia de Buenos Aires y comprender la priorización de sus ejes temáticos, se vuelve necesario realizar un recorrido por los ejes y líneas estratégicas para la modalidad, definidas tanto a nivel nacional como provincial.

Como hemos señalado en el apartado previo, la modalidad se encuentra inmersa en un marco nacional que la regula y ordena. Asimismo, desde la política nacional se establecieron lineamientos que identifican prioridades y oportunidades para la mejora sobre un universo sumamente heterogéneo en términos geográficos, de desarrollo productivo y de realidad social.

El documento más reciente y destacable al respecto, se encuentra en la Resolución N°283/16 del Consejo Federal de Educación (CFE), que presenta el Plan para la Mejora Integral de la Calidad de la Educación Técnico Profesional. Con el objetivo de fortalecer con carácter federal y sistémico la calidad de la ETP y en reconocimiento de su rol estratégico, el Plan propone la priorización de acciones en torno a una serie de ejes estratégicos. Estos ejes no sólo guardan necesaria relación entre sí, también

---

<sup>2</sup> Una de las innovaciones más destacadas operadas por la Ley fue la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional (FONETP) financiado con un monto anual no inferior al 0,2% del Presupuesto Anual Consolidado para el sector público nacional (Art. 52 Ley N° 26.058/05) y el cual se destina a la implementación de políticas de mejora y desarrollo de la modalidad.

funcionan como un marco de referencia para las jurisdicciones al momento de desarrollar sus propias líneas de acción y planes de mejora.

Los ejes estratégicos del Plan Nacional de Mejora de la ETP se centran cuatro puntos: el fortalecimiento de la trayectoria de estudiantes; La Vinculación de la ETP con los sectores científico, tecnológico y socio productivo; El desarrollo de la práctica profesional docente y la mejora de los entornos formativos.

El primer eje se centra en favorecer el acceso, permanencia, completamiento, egreso y titulación de todos los estudiantes de los trayectos formativos de la ETP y de los estudiantes que asisten a otras modalidades, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades. Sus líneas de acción se enfocan en brindar más apoyo y acompañamiento a los estudiantes en los procesos de aprendizaje, promover acciones para favorecer la terminalidad, la inclusión y la promoción de la igualdad de género.

El segundo eje se enfoca en acercar, favorecer y facilitar la inserción de los estudiantes en el ámbito científico, productivo y laboral, propiciando el espíritu innovador y la adquisición de capacidades profesionales actualizadas a los requerimientos del mundo del trabajo. Una de las acciones en torno a este eje es continuar fortaleciendo los programas de Prácticas Profesionalizantes, pasantías, y proyectos científicos, entre otros.

Otro de los ejes centrales a nivel nacional propone fomentar una formación docente (inicial y continua) con mayor capacidad crítica y creadora a través de estrategias y acciones específicas en base a las condiciones y clima institucional (por ejemplo, a partir de acciones de autoevaluación institucional).

El último eje se enfoca en la necesidad de adquirir mayor equipamiento e insumos, infraestructura física educativa y tecnología de la información y la comunicación (TICs).

Al acercarse al contexto específico de la Provincia de Buenos Aires, es necesario referenciar, en primer lugar, a la Dirección Provincial de Educación Técnico Profesional (DPETP) que, bajo la órbita de la Subsecretaría de Educación, tiene entre sus principales funciones conducir y supervisar las unidades educativas de la ETP en los aspectos vinculados a la gestión institucional y curricular.

Al analizar la presentación de sus lineamientos estratégicos para los años 2020-2024 se puede observar una evidente relación con los ejes nacionales mencionados anteriormente, sobre todo entre sus tres primeras líneas estratégicas.

La primera línea provincial propone la “promoción del enfoque territorial y sectorial en la planificación de la ETP” a través de la provisión de ofertas educativas, estrategias y recursos, respetando la diversidad de públicos y sus biografías socioeducativas y ocupacionales. En este sentido, se plantea la necesidad de alcanzar mayor vinculación de una oferta que potencie las actividades formativas y facilite la relación de los estudiantes y egresados con las economías locales y/o regionales.

La segunda línea propone alcanzar una “Integralidad Curricular de la ETP” a través de una serie de acciones estratégicas: a) La elaboración de propuestas con un mayor grado de flexibilidad e innovación que garanticen el acceso; b) El fortalecimiento de los dispositivos curriculares para que ofrezcan más alternativas para el acceso y el desarrollo de trayectorias de aprendizaje profesional y c) La modelización de propuestas formativas innovadoras y experiencias de vinculación con los sectores socioproductivos y el científico tecnológico para el diseño e implementación de proyectos tecnológicos significativos para el desarrollo territorial.

Estos primeros ejemplos evidencian una compatibilidad en el interés, tanto nacional y provincial, por enfocar los esfuerzos en dos objetivos centrales: la mejora de la oferta educativa para el fortalecimiento de las trayectorias de los estudiantes y necesidad de alcanzar una mayor vinculación entre la ETP con el sector socio productivo y el tecnológico.

La tercera línea prioritaria de la DPETP propone la “Incorporación de tecnología, innovación, investigación y transferencia tecnológica” a través de actividades de investigación y asesoría (con foco en las PyMES) y proyectos institucionales de investigación y extensión para el desarrollo de tecnologías para los sectores productivos y para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la comunidad. A su vez, otra línea estratégica propone la generación de emprendimientos productivos con inserción local basado en la empleabilidad de los egresados de la ETP.

Las últimas líneas estratégicas, si bien guardan alguna relación con los lineamientos nacionales, puede decirse que responden, en mayor medida, a un interés más específico del ámbito de la Provincia. Estos ejes son: a) Los jóvenes y su lugar estratégico en la ETP: que propone la generación de nueva información en torno a la organización institucional y los espacios de participación de los jóvenes, reconociendo la necesidad de poner mayor foco sobre este actor estratégico en la Provincia; b) La Nueva Institucionalidad de la ETP: propone la creación de unidades integrales de ETP que conjuguen el desarrollo de dispositivos de enseñanza y de aprendizaje profesional en los distintos niveles de la ETP de un mismo sector profesional y que resulten estratégicos. c) La Ley provincial de ETP: avanzar en la creación de una ley integral de educación técnico profesional a nivel provincial que institucionalice la planificación estratégica, el ordenamiento y la regulación de la ETP.

En conclusión, al poner en relación los ejes estratégicos del CFE con las líneas 2020-2024 de la DPETP se observan dos cuestiones centrales: en primer lugar, una correspondencia entre las prioridades generales establecidas en los dos niveles. En segundo lugar, se reconoce un conjunto de líneas prioritarias que se proponen para dar respuesta a demandas del contexto específico de la Provincia.

Un elemento clave y transversal para el desarrollo de las líneas estratégicas de la ETP en la Provincia, supone la coordinación y la planificación de los trayectos formativos de cada ámbito educativo atendiendo a su vinculación y pertinencia con las necesidades del contexto productivo-sectorial y con los desarrollos producidos en el campo científico y tecnológico, que se definen según el desarrollo estratégico a nivel nacional, provincial, regional y especialmente local, es decir, prestando especial atención al perfil productivo de cada territorio de la Provincia. En este marco, es central el rol del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET) cuyos principales lineamientos se presentarán en el siguiente apartado.

### **3. El COPRET: estrategias y acciones**

EL COPRET es el órgano de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) que tiene el objetivo de articular y desarrollar estrategias, programas y acuerdos entre el sistema educativo provincial, en sus distintos niveles y modalidades, y los sectores vinculados al desarrollo de la producción y el trabajo (Art. 122 Ley N° 13.688/07). De manera, es concebido como un espacio de concertación entre actores público y privados para la construcción de entornos en el ámbito territorial capaces de encarar los desafíos del cambio económico y productivo mediante la acreditación de saberes, el desarrollo

de prácticas formativas en ambiente de trabajo y la generación de insumos y mecanismos de actualización permanente de las familias profesionales y marcos de referencia de la Educación Técnico Profesional<sup>3</sup>.

El COPRET define su estructura institucional y sus principales líneas de acción a partir de un enfoque territorial y sectorial de la planificación.

En primer lugar, la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales, creada en el 2003 mediante el Decreto 1525/03, es responsable de coordinar el proceso de certificación y acreditación de los saberes adquiridos de los trabajadores en sus trayectorias laborales y educativas tanto en circuitos formales como no formales. Para su cumplimiento, uno de sus objetivos es la recolección de información que permita evaluar a la población a acreditar en función de las referenciales acordadas con el sistema productivo y laboral, y con los distintos niveles y modalidades del sistema educativo e identificar la necesidad de planes de terminalidad educativa específicos para la población objetivo.

Por otra parte, mediante la Resolución. DGCyE N° 33/20 se creó recientemente la Dirección de Promoción de Educación y Trabajo, cuyas líneas programáticas tienen como finalidad fortalecer en el territorio la relación entre la educación, el trabajo y la producción. En línea con la estrategia territorial y sectorial, la Dirección coordina por un lado, la Red de Mesas Distritales encargada de planificar la oferta de la ETP en relación con las orientaciones de política educativa, económica y laboral y por otro los Foros Sectoriales en tanto se conforman como espacios de diálogo entre actores públicos y privados que, en base al relevamiento e identificación de las demandas de formación de la ETP, diseñan, formulan y planifican las políticas sectoriales de empleo y certificación de saberes.

Asimismo, la Dirección nuclea cuatro áreas, dos de las cuales ya formaban parte de la conformación institucional del COPRET. El Programa de Prácticas Formativas en Ambiente de Trabajo, responsable de coordinar el Sistema Integral de Prácticas, cuya función es articular e implementar prácticas sociales vinculadas a las dinámicas laborales que mejoren la formación ciudadana del conjunto de estudiantes. La otra, es el Área de financiamiento que a través de sus diferentes fuentes promueve la capacitación y la mejora de los entornos formativos de las instituciones educativas de la ETP, a través del programa de Crédito Fiscal, Trabajo para Terceros y la Responsabilidad Social Empresaria.

Una de las áreas nuevas es la de Vinculación Institucional y Cooperación Internacional, desde la que se propician y fortalecen espacios a nivel nacional e internacional para la vinculación y cooperación con distintas instituciones académicas y del campo laboral, tanto del ámbito público como del privado. Por otro lado, ante la necesidad de relevar y sistematizar información que posibilite fortalecer las vinculaciones entre la ETP, el sector laboral, el productivo y el campo científico tecnológico, se crea el área de Investigación y Gestión de datos.

De este modo, se constituye como un área cuyo objetivo general es producir información relevante que permita identificar evidencia para la planificación y la toma de decisiones de la política de ETP en la Provincia. Para su abordaje, se propone dos estrategias: por una parte, la vinculación con las instituciones del sistema universitario y científico tecnológico que posibilite un intercambio dinámico de información entre estas y las instituciones de la ETP y por otra, el fortalecimiento de un sistema de relevamiento

---

<sup>3</sup> Fuente: Documento del COPRET. Líneas de acción 2020, Informe Ejecutivo.

de información para la toma de decisiones en la gestión. Producto de dicha estrategia, y retomando las bases generales del proyecto de su creación (Art.121 inciso g Ley N°13.688/07<sup>4</sup>), se conforma el Observatorio de la ETP cuyos objetivos y ejes temáticos de abordaje se exponen en la siguiente sección.

#### **4. El Observatorio de Educación Técnico Profesional Provincial**

El Observatorio de Educación Técnico Profesional (ETP) de la Provincia de Buenos Aires, es un área del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET) que surge con el propósito de producir y fortalecer un sistema de información permanente y actualizado para la toma de decisiones de las distintas instancias de gobierno y gestión de la ETP, pero que a su vez resulte de utilidad para el sistema educativo, el sistema académico-científico y la comunidad en general. De modo que, a partir de la disponibilidad y utilización de esos datos se propone contribuir al análisis del contexto actual de la ETP provincial y sus tendencias futuras, proporcionando evidencia para la planificación de procesos de mejora de la modalidad.

Para llevar a cabo las distintas estrategias de relevamiento, procesamiento y análisis de información desde el Observatorio se establecieron ciertos ejes temáticos de abordaje de la ETP. En este sentido, las diferentes líneas estratégicas de acción definidas tanto en el ámbito nacional por el CFE, como a nivel provincial por la DPETP y el COPRET, desarrollados anteriormente, constituyen un sustento y un marco de referencia clave sobre cual el Observatorio define sus principales núcleos temáticos para la producción de información. Así, para la organización de los contenidos de dicho sistema de información se han definido los siguientes ejes:

- la actualización de la información disponible sobre las instituciones de ETP, su oferta educativa y sus condiciones de acceso;
- las trayectorias educativas y laborales de los estudiantes;
- la vinculación con el entorno socio productivo y el sistema de Ciencia y Técnica;
- género;
- el financiamiento del sistema.

El primer eje refiere a la actualización de la información disponible sobre las instituciones de ETP y su oferta educativa tendiente a identificar aquellas oportunidades educativas entre los jóvenes y las tendencias que se desarrollan en sus trayectorias laborales. Entre algunos de sus puntos se destacan: la evolución de matrícula por nivel educativo, la caracterización de las instituciones de la ETP, su ubicación geográfica y la calidad y pertinencia de la oferta formativa para la identificación de vacancias y de sobreoferta.

A su vez, el segundo eje hace foco sobre el acceso, las trayectorias educativas y laborales de los estudiantes. Al respecto, se propone la caracterización tanto de las nuevas dinámicas de la relación de la educación y el trabajo que permita un análisis crítico de la oferta formativa, de capacitación, y las exigencias de perfiles laborales en el

---

<sup>4</sup> La Ley Provincial de Educación sancionada en el año 2007, reglamentó las finalidades del COPRET y de la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales, señalando que tienen a su cargo: *"Desarrollar un Observatorio de Educación, Trabajo y Producción, en coordinación con el Centro de Investigación y Prospectiva Educativa, que contribuya a la construcción, sistematización y difusión de información relevante respecto de las condiciones económicas, socio-productivas y laborales de la Provincia, a fin de orientar la planificación y la toma de decisiones en el ámbito educativo aportando a los procesos de inclusión educativa y para el trabajo y a la promoción en un sentido prospectivo del desarrollo socio-económico local, regional y provincial"* (Art.121 inciso g Ley N°13.688/07).

mercado de trabajo, como de la continuidad en los estudios en los ámbitos de investigación, producción científica y la docencia. Entre sus aspectos más importantes se pueden mencionar: el perfil socioeconómico de los alumnos, las condiciones de acceso a la formación, la inserción en el mercado de trabajo y la continuidad en los estudios, que de cuenta de la articulación con el Nivel Superior. De esta manera, se trata de aspectos relevantes para caracterizar a los sujetos que transitan por ETP en calidad de alumnos, y observar cómo incide este tránsito en sus recorridos educativos y en su inserción laboral posterior.

Por su parte, el tercer eje se encuentra relacionado a la vinculación con el entorno socio productivo y el sistema de Ciencia y Técnica. En este eje, resulta relevante identificar las dinámicas de la estructura productiva y las demandas sectoriales junto a la capacidad de respuesta frente a demandas sociales, la competitividad y adaptabilidad al cambio tecnológico. La producción de dicha información resulta de especial relevancia para la implementación del Sistema Integral de Prácticas Formativas en Ambiente de Trabajo, el reconocimiento y la acreditación de los saberes de la experiencia sociolaboral definidas por la Agencia de acreditación y los objetivos definidos por el área de vinculación institucional e internacional para la implementación de proyectos y acuerdos de cooperación.

Como eje transversal a la mayoría de las líneas de acción, se propone la producción de información desde un enfoque de género que permita identificar la equidad de género en las trayectorias laborales y educativas. La inclusión de esta temática resulta de fundamental importancia, puesto que dentro del sistema educativo es en la ETP donde se mantienen mayores desigualdades (Merino, 2020). Dado, que las marcas de género atraviesan los diferentes tipos de trayectos formativos, las políticas públicas de la ETP enfrentan el desafío de promover el acceso igualitario a la educación y también de garantizar que las mujeres puedan alcanzar aprendizajes que mejoren su inserción laboral en puestos de mayor jerarquía y remuneración. Así, los elementos más importantes de este eje temático tienen como propósito identificar la brecha de género en el acceso a la formación técnica y la feminización de la matrícula asociada a determinadas ofertas formativas.

Cabe destacar que la producción de información definida por estos ejes, constituyen insumos valiosos que acompañan y nutren las instancias de diálogo social entre actores públicos y privados que se llevan a cabo en las Mesas Distritales y Foros Sectoriales.

Por último, el quinto eje contempla el financiamiento del sistema, considerando sus diferentes fuentes, distribución, ejecución y eficiencia que permita realizar un seguimiento del crédito fiscal para la actualización y mejora de los entornos formativos.

Finalmente, tras realizar un recorrido por los aspectos centrales que llevaron a la priorización de los ejes temáticos del Observatorio, cabe retomar el objetivo último de la construcción de este sistema, que es la identificación de evidencia que dé cuenta de las transformaciones, los déficits y las potencialidades de la ETP en la Provincia a través de la recopilación, el procesamiento, la sistematización y el análisis de los datos. De esa manera, la generación de un sistema de indicadores que brindarán un diagnóstico de la situación actual de la ETP en la provincia para luego hacer un seguimiento y un monitoreo de esas transformaciones.



## 5. El universo del Observatorio: la ETP en la Provincia de Buenos Aires

El Observatorio tiene la tarea compilar, procesar, sistematizar y analizar datos vinculados al sistema de ETP en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. El sistema de ETP de la jurisdicción se caracteriza por su magnitud y complejidad, debido a la cantidad de instituciones, titulaciones, certificaciones y matrículas que allí convergen. En este sentido, la primera fase de indagación implicó llevar a cabo un mapeo del universo de investigación del Observatorio, describiendo aspectos centrales de este sistema. Así, a través del análisis de las diferentes fuentes de datos secundarios<sup>5</sup>, fue posible caracterizar y contabilizar el volumen de establecimientos, ofertas formativas y alumnos.

En relación con los establecimientos, el sistema de ETP se encuentra conformado por 1121 instituciones del ámbito estatal y privado que comprenden la formación de técnicos de Nivel Secundario, Superior y la Formación Profesional (FP) de trabajadores. Estas cifras la convierten en la jurisdicción que concentra cerca de un tercio de todas las instituciones de ETP del país (De Gisi, 2020).

El nivel secundario se encuentra comprendido por las Escuelas de Educación Secundaria Técnica (EEST), las Escuelas de Educación Secundaria Agraria (EESA) y los Centros Educativos para la Producción Total (CEPT), y representa el 41% del total de instituciones de la modalidad.

El nivel superior está constituido por una red de Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) e Institutos de Superiores de Formación Técnica (ISFT)<sup>6</sup>. Estas instituciones, de gestión privada o estatal, proporcionan formación técnica de nivel superior, inicial y continua a través de la oferta de carreras, postítulos y certificaciones. Este ámbito de la ETP es el que concentra menos instituciones, representando un 21% de la totalidad de la modalidad y se caracteriza por una marcada presencia de la gestión privada.

Finalmente, el ámbito de la FP representa el 38% de las instituciones de la modalidad y comprende diferentes tipos de establecimientos con características particulares. Así, los Centros de Formación Profesional (CFP) ofrecen trayectos formativos para la formación inicial y continua destinada a jóvenes y adultos, y tienen distintos tipos de organización institucional según las responsabilidades de gestión y financiamiento. Dentro de estos se distinguen los CFP de gestión estatal, confesionales, privados y de cogestión estatal-privado. Los CFP de gestión estatal son aquellos cuya gestión y financiamiento está completamente a cargo de la DGCyE; mientras que los CFP de gestión privada brindan cursos gestionados y financiados por el sector privado. Por último, los CFP de cogestión son aquellos gestionados de manera conjunta con instituciones no estatales (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, sociedades de fomento, cámaras industriales, etc.)<sup>7</sup>. Estos últimos incluyen a los Centros de Formación

---

<sup>5</sup> Los datos fueron provistos por las diferentes direcciones de la DGCyE encargadas de la supervisión de las unidades educativas de la ETP en aspectos vinculados a su gestión institucional y curricular.

<sup>6</sup> En un sentido estricto, la modalidad de ETP está compuesta por los ISFT. Sin embargo, es necesario incluir y considerar a los ISFD que brindan una oferta “mixta”; es decir, que ofrecen tanto carreras de formación docente como carreras de formación técnica. En este sentido, resulta pertinente señalar que la nómina de instituciones sobre la cual se han construido los datos no permiten distinguir ambos tipos de instituciones.

<sup>7</sup> De esta manera, las actividades formativas se implementan a partir de convenios en donde las partes distribuyen responsabilidades de financiamiento. Así, mientras los pagos salariales de los docentes e

Laboral (CFL), coordinados por el Ministerio de Trabajo, que brindan una oferta de cursos y trayectos formativos gratuitos sobre diversas temáticas. Finalmente, dentro de la modalidad agraria, los Centros de Educación Agraria (CEA)<sup>8</sup> están estructurados como instituciones abiertas a la comunidad, destinadas a brindar formación profesional inicial y capacitación laboral, que aporten a la educación permanente con temáticas afines al sector<sup>9</sup>.

La oferta formativa que se brinda en el territorio bonaerense es amplia y variada, y está integrada por 614 titulaciones y certificaciones vinculadas a 27 sectores socioproductivos<sup>10</sup>. El análisis de la oferta formativa de la provincia requiere un análisis de mayor exhaustividad que el expuesto en estas líneas. Sin embargo, es posible señalar que, aunque esta oferta se encuentra diversificada, aproximadamente el 20% se concentra en el sector agropecuario, lo cual es coherente con su perfil socioproductivo.

Del total de esta oferta 31 se corresponden con titulaciones técnicas del nivel secundario, las cuales están organizadas en planes de con una duración de siete años que contemplan una formación común y un ciclo orientado que responde a diferentes áreas de conocimiento, del mundo social y del trabajo. En lo que respecta al nivel superior, se ofertan 136 títulos técnicos, que acreditan, además de la formación general y científico tecnológica establecida para el nivel superior, el dominio de conocimientos y saberes diversificados o especializados, propios de un sector profesional específico<sup>11</sup>. El ámbito de la FP es el que concentra la mayor parte de la oferta, brindando 436 certificaciones en 26 familias profesionales. Cabe señalar que, estos trayectos formativos están dirigidos a jóvenes (de más de 16 años de edad)<sup>12</sup> y adultos, cualquiera sea su situación educativa inicial, puesto que admiten formas de ingreso diferenciadas respecto de los requisitos académicos propios de los niveles y ciclos de la educación formal. En consonancia con el ordenamiento nacional, esta oferta se encuentra organizada en: Formación Profesional Inicial -Nivel de Certificación I, II y III-, Formación Profesional Continua y Capacitación Laboral.

Es pertinente aclarar que las cifras expuestas refieren a las titulaciones y certificaciones incorporadas en el año 2020 a los catálogos provinciales, instrumentos activos que registran la oferta formativa priorizada y autorizada para el dictado por la jurisdicción. En este sentido, la Educación Técnica Secundaria se caracteriza por poseer una oferta más estable, respecto de la Formación Profesional, ámbito con mayor dinamismo y variabilidad.

Finalmente, el sistema de ETP provincial comprende 444.924 alumnos en los establecimientos de gestión estatal. Asimismo, cabe señalar que la distribución de la

---

instructores quedan a cargo del Estado provincial; los insumos, materiales pedagógicos y el mantenimiento edilicio se encuentra bajo la responsabilidad de las entidades conveniantes.

<sup>8</sup> En la provincia hay 31 CEA cuya gestión es en su totalidad estatal.

<sup>9</sup> Pese a esto, es necesario señalar que existen 3 CEAs en el territorio provincial que como parte de su oferta incluyen la tecnicatura en Producción Agropecuaria de nivel secundario.

<sup>10</sup> El criterio de clasificación de la oferta en 27 sectores socioproductivos ha sido retomado del INET. Fuente: <http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/ETP-Cifras-2017.pdf>

<sup>11</sup> Res. CFE N°13/07.

<sup>12</sup> Los destinatarios que posean al momento de inscripción entre 16 y 18 años deberán contar con la autorización de sus padres, y deben acreditar la regularidad en el nivel secundario (Res. Ministerio de Trabajo N° 306/18 y Res. DGCyE N°1984/18).

matrícula resulta equilibrada entre el Nivel Secundario (40%) y el ámbito de la Formación Profesional<sup>13</sup> (54%)<sup>1415</sup>.

## **6 . Avances, alcances y desafíos en la construcción de un sistema de información sobre la ETP**

Junto a la información recién presentada que brinda una primera aproximación al universo, y con el fin de elaborar un diagnóstico del estado actual de la ETP provincial, el Observatorio comenzó un trabajo de análisis detallado de todas las fuentes de información que históricamente relevan o que actualmente cuentan con datos sobre la ETP, como también aquellas que brinden información sobre el contexto social, económico y laboral en el que se insertan los diferentes establecimientos educativos y centros de formación y capacitación. A partir de esta tarea, se espera poder construir una línea de base que funcione como punto de partida para el desarrollo de un sistema de indicadores<sup>16</sup> que de cuenta de las tendencias y transformaciones de la ETP en la Provincia.

Sobre este punto, cabe señalar que, si bien el sistema educativo nacional y el provincial cuentan con variadas fuentes de datos sobre la ETP, no existen antecedentes de un sistema de indicadores específico capaz de orientar la generación de información a los fines de monitorear en forma permanente las políticas educativas de la modalidad (Goldberg, 2017).

El análisis de las diversas fuentes de información permitió identificar los principales vacíos en términos de la información disponible y presentó una serie de desafíos sobre los cuales se vuelve necesario reflexionar.

Un primer grupo, emerge en torno a la construcción de esta herramienta y los distintos aspectos a evaluar para la selección y priorización de la información. En primer lugar, la evaluación de la fiabilidad de cada fuente según sus características y su vinculación con los objetivos (agregación de los datos, frecuencia de los relevamientos, consistencia de las bases de datos, entre otros). En segundo lugar, la evaluación de la compatibilidad y comparabilidad entre las fuentes (un ejemplo claro de esto es el análisis en torno a la homologación de la información proveniente de fuentes nacionales

---

<sup>13</sup> Con un total de 113.239 alumnos en los CFP, 114.134 alumnos en los CFL y 12540 alumnos en los CEA (Fuente: Dirección de Formación Profesional PBA).

<sup>14</sup> Profundizando en los establecimientos que forman parte de este nivel, las Escuelas Técnicas reportaron un total de 164.366 alumnos, mientras que las Escuelas Agrarias y los Centros de Educación para la Producción Total cuentan con una matrícula considerablemente más baja ya que son 15.606 alumnos los que se registraron.

<sup>15</sup> El nivel superior representa la matrícula más baja con un 6% en relación al total, 25.039 alumnos cursaron sus estudios en Institutos Superior de Formación Técnica en el ámbito estatal. No obstante, es pertinente recordar que estos datos no incluyen la gestión privada que resulta mayoritaria dentro de este ámbito de ETP.

<sup>16</sup> Es pertinente señalar que si bien, hay una reciprocidad operativa entre un sistema de información y de indicadores, estos poseen ciertas diferencias. Siguiendo a Morduchowicz (2006), un sistema de información incluye todos los datos relativos a la modalidad educativa dentro de una base única y extensiva. Mientras que, un sistema de indicadores tiene por objetivo considerar determinadas tendencias y revelar problemas, permitiendo explicar e interpretar los distintos hechos en base a un marco o teoría.

y provinciales) y a partir de las cuales se debe establecer cuál es la mejor fuente para utilizar.

El segundo grupo de desafíos se relaciona con el ámbito institucional en el que se encuentra inserto el Observatorio, ya que, en tanto área de investigación y producción de información, se desempeña al interior de un ámbito de gestión. En este sentido, si bien esto resulta un escenario propicio para acceder a dimensiones macro y micro del análisis y de la información, hay que tener presente que las dinámicas institucionales y los contextos políticos particulares en los que se inserta son cambiantes y pueden incidir en el alcance de algunos objetivos. Al respecto, siguiendo a Almandoz (2009) al interior de las diferentes instancias de gobierno, en algunas situaciones no resulta simple alcanzar adecuados niveles de vinculación e intercambio institucional y de sostenimiento en el tiempo de procesos de diálogo social que resulten efectivos y que se orienten a fortalecer la Educación Técnico Profesional. Asimismo, es importante considerar que la volatilidad institucional del Estado argentino, dada la baja duración inalterada del esquema de organigramas, funcionarios y programas (Cingolani, 2010), constituye un obstáculo para la continuidad que este tipo de políticas requieren.

Un último (y tal vez el mayor) desafío de este sistema de información que es su carácter prospectivo o de “alerta temprana”, es decir, que sea una herramienta que logre anticipar los procesos a partir del análisis de las tendencias y las transformaciones, tanto en el ámbito educativo (cambios en la formación y capacitación laboral) como en contexto económico-laboral, y que afectan directamente a la conformación de la demanda de perfiles profesionales. Este desafío, a su vez, se ha complejizado aún más en los últimos meses debido a las consecuencias provocadas por la pandemia, que afectaron y continúan afectando al sistema educativo (en cuanto a la imposibilidad de los estudiantes de acercarse a espacios presenciales para la formación y capacitación) a distintas ramas y sectores del mercado laboral y a las condiciones económicas de la población. Si bien, actualmente no hay suficiente información que permita anticipar cuál será la magnitud de sus efectos, en qué medida profundizará las desigualdades ya existentes y si posibilitará nuevas demandas de capacitación que no habían sido contempladas hasta el momento.

Pese a estos desafíos y contingencias que se presentan, también es posible dar cuenta de algunos logros iniciales en la constitución de este sistema de información sobre la ETP en el ámbito de la gestión estatal.

En primer lugar, en la búsqueda de un máximo aprovechamiento de las fuentes de información disponible, una oportunidad que surge dentro de estos ámbitos estatales es que frente al aumento notable en el desarrollo de procedimientos administrativos y de gestión a través de medios informáticos, estos dispositivos dejan a disposición datos e información que puede ser utilizada para la construcción de información con objetivos distintos a los que fueron diseñados, como por ejemplo el seguimiento y el monitoreo de los procesos y las trayectorias. Esto sin duda abre una nueva dimensión a las posibilidades para la producción de información, que además suele estar nominalizada (Rojo Bizuela, 2018).

Asimismo, el diálogo permanente con las distintas áreas de gestión, fuentes primarias de la producción de la información, ha posibilitado que estos ámbitos mejoren los procedimientos de elaboración de sus bases de datos y revaloricen ciertas rutinas administrativas en cuanto a su utilidad. En un sentido similar, en estos intercambios institucionales el Observatorio ha comenzado a referenciarse como un espacio de consulta para el acceso a información valiosa que les permita a las diferentes áreas

mejorar sus futuras intervenciones. De manera que, el vínculo redundará en un aprendizaje organizacional y en una mejora de las prácticas institucionales.

Finalmente, es importante destacar que los integrantes del Observatorio son actores que participan en la gestión estatal de la ETP, llevando a cabo además tareas de difusión y capacitación a los integrantes de las Mesas Distritales. Tales acciones tienen el propósito de fortalecer a los participantes de las Mesas como cuadros técnicos-políticos capaces de producir una serie de insumos tales como: la construcción de un mapeo de instituciones de ETP, la sistematización y actualización de la oferta formativa, un Informe Diagnóstico sobre el estado del empleo, la producción y la formación en el distrito. Así, se espera que dicha información permita orientar los procesos de toma de decisiones en el nivel local, constituyéndose en una herramienta para una planificación estratégica de la oferta formativa que articule niveles y ámbitos de la ETP y se vincule con el sistema socioproductivo actual y prospectivo.

## 7. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos realizado un breve recorrido por los ejes y líneas estratégicas para la ETP, definidas tanto a nivel nacional como provincial, con el objetivo de ilustrar el contexto institucional en el que se enmarca la creación del Observatorio de ETP de la Provincia de Buenos Aires. Su constitución tiene el objetivo de incrementar la disponibilidad de datos e identificar la evidencia existente acerca de la situación del vasto y complejo sistema en el territorio bonaerense para la planificación de políticas. Así también, se propone formular mecanismos de conocimiento prospectivo que posibiliten a los diferentes actores anticiparse a los escenarios de innovación y transformación productiva. De esta manera, el Observatorio tiene la finalidad de construir un "*conocimiento en*" el proceso de decisión de las políticas públicas, a partir de la constitución de un sistema de información permanente y actualizado que permita analizar el contexto actual y las tendencias futuras de la modalidad.

En este sentido, se espera que la construcción de este sistema sobre la ETP provincial sea una herramienta que contribuya a evaluar la eficiencia, equidad y calidad de una modalidad educativa que posee una relevancia estratégica, dada su vinculación con el mundo del trabajo, el sector productivo y el sistema científico-tecnológico. En el contexto actual esta tarea adquiere una importancia fundamental, dado que la ETP debe desempeñar un rol primordial en la formación de jóvenes y adultos frente a los cambios en la matriz socioproductiva y el mercado de trabajo en el escenario de la post pandemia.

Asimismo, en las páginas precedentes hemos reflexionado acerca de las contingencias que se han presentado en la realización de las principales acciones desarrolladas hasta el momento. De igual manera, si bien este sistema de información se encuentra en proceso de construcción, como hemos puesto de relieve, las actividades realizadas han permitido construir una red de intercambio entre distintos actores del ámbito estatal provincial y local, impulsando la producción y utilización de los datos en tales instancias.

Por último, se retoma el desafío central que tracciona todas las acciones mencionadas anteriormente, que es la necesidad de contar con datos claros, fiables y útiles para la toma de decisiones. Tal como se estableció a lo largo del documento, resulta de especial valor la existencia de espacios al interior de la gestión estatal que

produzcan datos y den uso permanente de la información, no solo con fines administrativos sino también estadísticos en base al análisis y la reflexión, especialmente en el ámbito de la educación y la ETP en particular. El uso efectivo de datos, en ámbitos institucionalizados y que logre tener permanencia en el tiempo, es posibilitador para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia y la toma de decisiones estratégicas centradas en la información.

## Bibliografía

- Almandoz, M. R. (2009). El papel de los interlocutores sociales en la educación técnico-profesional y en los sistemas de cualificaciones. *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, pp. 63-71
- Marcial, N. A. (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? *Innovación educativa*, 9(47), pp. 5-17. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1794/179414895002.pdf>
- Brachetti, O. (2010). Educación técnico profesional y trabajo: esferas difíciles de compatibilizar. *Entrelíneas de la Política Económica*, 4.
- Cingolani, L. (2010). El estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995-2006). *América Latina Hoy*, 54, pp. 43-68.
- De Gisi, Ricardo (2020) Radiografía de la Educación Técnico Profesional en Argentina. Disponible en: [https://uiaorgar-cmsdev.s3.amazonaws.com/pdf/Radiografia de la Educacion Tecnico Profesional en Argentina.pdf?X-Amz-Credential=AKIAJXL23AJMKLGIZFNA%2F20201003%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20201003T021830Z&X-Amz-Signature=99930890e7773edbea1e2ad59bbe6aff9be7245cd98c0ec0b762938e498aed1a](https://uiaorgar-cmsdev.s3.amazonaws.com/pdf/Radiografia%20de%20la%20Educacion%20Tecnico%20Profesional%20en%20Argentina.pdf?X-Amz-Credential=AKIAJXL23AJMKLGIZFNA%2F20201003%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20201003T021830Z&X-Amz-Signature=99930890e7773edbea1e2ad59bbe6aff9be7245cd98c0ec0b762938e498aed1a)
- Goldberg, M. (2017). Propuesta de un Sistema Integral de Indicadores de Educación Técnica Profesional en Argentina (SIETP). (197-234). En *La ETP investiga: resultados de las investigaciones INET 2017*. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL / IPEE-UNESCO).
- Lasswell, H. D. (1971). La concepción emergente de las ciencias de las políticas colectivas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-117). México: Miguel Ángel Porrúa
- Morduchowicz, A. (2006). Los indicadores educativos y las dimensiones que la integran, Buenos Aires, IPEE-UNESCO. Disponible en: <http://www.iipebuenosaires.org.ar>
- Phélan, M. (2007). La red observatorios locales de Barcelona, España. Un estudio de casos para diseñar una propuesta nacional. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 17(48), pp. 96-122.
- Rojo Brizuela, A. (2018). Del dato administrativo de firmas al dato estadístico: desafíos a vencer en América Latina. Caracas: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1342>.

## Fuentes legales e institucionales consultadas para este apartado

- Ley de Educación Provincial N°13.688/07
- Resolución CFE N° 283/16. Aprueba el documento de “Mejora Integral de la Calidad de la Educación Técnico Profesional”.
- Res. DGCyE N°33/20. Determina la estructura orgánico-funcional de la DGCyE.
- Decreto 1525/03. Crea la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales.
- Líneas estratégicas 2020-2024. Dirección Provincial de Educación Técnica Profesional. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Líneas de acción 2020. Informe ejecutivo. Consejo Provincial de Educación y Trabajo. Dirección Provincial de Educación Técnica Profesional. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Observatorio de la Educación Técnica Profesional de la Provincia de Buenos Aires. Documento borrador

# Normalidad (Los nuevos, viejos desafíos de la gestión pública)

Eduardo David Araujo Duffy

## Introducción

Simplificar trámites, procesos administrativos, desburocratizar, son términos armoniosos al oído, si se habla de modernizar y de brindar una gestión de calidad en el Estado.

El acceso del ciudadano a obtener una mejor prestación pública a través de servicios públicos es una prioridad de todo Gobierno que se encuentra vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Unidas, 2015), particularmente el N°16, que promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo, facilitando acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

La realidad que vive el sistema burocrático público hace que las acciones de prestación de servicios por parte del Estado estén en permanente observación y juzgamiento por parte de los usuarios.

La presente ponencia se organiza en cuatro secciones en las que se explica el impacto de utilizar una Unidad transversal de gestión de calidad como oportunidad de generar procedimientos sostenibles para las personas y la organización, que facilita la acción, a partir del momento en que un Gobierno toma la determinación de implementar una política pública.

La primera sección, introduce un breve abordaje de la nueva normalidad que vive la sociedad y el sistema democrático.

Una segunda, en donde se identifica el funcionamiento del orden burocrático público y el nexo que potencia la operatividad en la implementación de acciones y servicios públicos.

En la tercera parte, se enunciará los pilares que dan respaldo a esta nueva forma de gestionar en territorio.

Y por último, se expondrán datos a modo de conclusión.

## I.

Nadie, ni los analistas más versados, pudieron predecir a principios de año el colapso por venir. El 11 de marzo el mundo enfrentó oficialmente la pandemia de Covid-19.

En Argentina, luego del Decreto N° 297/2020, y con el fin de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación inalienable del Estado nacional, se dispuso el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, en principio del 20 al 31 marzo del corriente año, situación que se ha mantenido por más de doscientos (200) días.

Es oportuno mencionar que, treinta y cinco años antes, Norberto Bobbio postulaba que, el proyecto democrático había sido pensado para una sociedad mucho menos compleja con obstáculos que no fueron previstos o sobrevinieron posteriormente (Bobbio, 1986).

Y sostenía que el Estado democrático había contribuido a emancipar la sociedad civil del sistema político, provocando cada vez más una fuente inagotable de demandas al gobierno. Asimismo, aclaraba que, la cantidad y la rapidez eran tales que ningún sistema político, por muy eficiente que fuera, era capaz de adecuarse a ellas.

Hoy, estas demandas se ven potenciadas con la alineación de la gestión de calidad con las capacidades emergentes de la Industria 4.0 y de las nuevas tecnologías, que predicen un futuro cada vez más incierto, cambiante y desafiante.

Si bien actualmente, la digitalización y las gestiones online adquieren cada vez mayor cantidad de adhesiones y toman mayor protagonismo en las acciones públicas del Estado, existen ciudadanos que necesitan contención y asistencia personal. Asimismo, también hay políticas públicas, como el resguardo de los derechos reales de las personas que es necesario que continúen siendo aplicadas personalmente en el lugar, sin intermediación electrónica o como complementación de ella.

Esto así, enfocados en la función del Poder Ejecutivo Nacional, la verdadera gran pregunta es ¿El gobierno burocrático, en estos casos y en situación de pandemia, tendrá la capacidad institucional de dar respuesta?

*“Tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución”* (Ozslak, 2014).

## II.

La respuesta de la gestión pública abarca muchos aspectos organizativos, políticos y coyunturales, ahora bien, disponer de una conjunción de habilidades, conocimientos y recursos, en el momento oportuno, o sea, cuando se necesitan, da un diferencial importante.

Tanto las fuentes y modalidades de obtención de esos recursos como las formas de asignación y distribución de estos tendrán implicancias en materia de eficiencia, equidad, calidad y congruencia en la implementación de políticas públicas.

La Gestión Pública en toda sociedad democrática contiene aspectos técnicos y políticos, y su efectividad e impacto representará la legitimidad pública que le asignará la ciudadanía.

El Poder Ejecutivo, al decidir desencadena en la aplicación de una política pública, programas o planes, donde, antes de obtener los resultados de la acción emprendida, se genera una articulación imperfecta en su ejecución.

En los últimos años la atención se ha dirigido al *“examen sobre la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos”*, es decir, hacia temas de gobernanza entendida, como *“la acción y el efecto de gobernar y gobernarse* (Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, 2007).

Ahora, en este contexto disruptivo, el funcionamiento de la administración pública debió desafiar graves restricciones, y se observó un mayor distanciamiento en la



Gobernanza de las actividades sustantivas y las de apoyo en términos de cómo lo enuncia Oscar Ozslak (2014).

Pero, en la función burocrática del gobierno, la conectividad entre las actividades ya era asincrónica previamente. La relación entre ambas se daba por intermedio de la autoridad, que está ubicada en el área de toma de decisiones, para luego, en un juego de idas y vueltas, desembarque nuevamente en la actividad sustantiva.

¿De que estamos hablando?, hablamos de las áreas mediante las cuales se rige el funcionamiento de los procedimientos de las acciones dentro de la función pública.

En ellas, más allá de su estructura y las relaciones de poder, encontramos tres (3) sectores bien diferenciados. En primer lugar, un sitio de Toma de Decisiones, otro donde se desarrolla las Actividades de Apoyo, y un tercero, donde se ejecuta las Actividades Sustantivas.

El sector de Toma de Decisión será aquel que define el camino a seguir mediante la implementación de políticas públicas, programas o planes de gobierno. Es el personal jerárquico (generalmente, cargos políticos) de la función pública.

Su acción es lograr una combinación satisfactoria de los factores de la producción.

Por su parte las Actividades Sustantivas, son aquellas que se relacionan con la efectiva implementación de las políticas públicas, programas y planes. Sean de forma personal o mediante entornos digitales.

Si bien los medios electrónicos incluyen cada vez mayor cantidad de servicios, existen tareas y personas que deben ser atendidas/contenidas en forma personal, como, por ejemplo, ventanilla directa de atención al público, educación, asistencia a víctimas en general, tramitación de certificados y toda actividad que requiera dar respuesta a ciudadanos que no pueden utilizar canales digitales.

En este punto, es importante resaltar que, según el último informe difundido por el Instituto de Estadísticas y Censo (INDEC) sobre la Evolución de la Distribución del Ingreso en Argentina, en el segundo trimestre del año 2020<sup>1</sup>, luego de meses de pandemia, se visualiza un impacto de la desigualdad, que es transversal a todas las áreas e intensifica la vulnerabilidad social.

Los datos del organismo muestran que los ingresos del segmento más rico de la población fueron 25 veces mayores a los del segmento más pobre.

Esta desigualdad requiere mayor asistencia del estado, y para ello se necesitan recursos, que, traducidos a la dinámica burocrática, implica tiempos.

En cuanto a las Actividades de Apoyo, son aquellas que son necesarias para asegurar que la actividad sustantiva pueda desarrollarse. Estas acciones incluyen el manejo general de cuestiones administrativas, logísticas, de mantenimiento, de adquisición de recursos, de promoción, de seguridad y otros que se consumen en el proceso productivo y no integran como insumos el bien o servicio que se pretende obtener.

En nuestro país, la obtención de los recursos necesario está fijado en la Constitución Nacional en su artículo 4º donde versa que: “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional..., de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General...”

---

<sup>1</sup> [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos\\_2trim203E26BE94AC.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_2trim203E26BE94AC.pdf)

En la República Argentina la obtención de los recursos públicos y la forma en que van a ser aplicados, con el fin de alcanzar los objetivos prefijados, comprende un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos establecidos y regulado por la Ley N° 24.156 de Administración financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Por lo tanto, en la Administración Pública Nacional de nuestro país, los niveles máximos de gastos que el Poder Ejecutivo puede realizar, el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que éste puede incurrir, en un determinado período anual, estarán fijados por Ley de presupuesto de cada año y los lineamientos fijados en la mencionada Ley. Esto se limita a partir de una definición conjunta entre los recursos estimados a obtener y los gastos/inversiones a realizar, a partir de consideraciones de un contexto social, económico, y financiero que se pronostica se dará el próximo ejercicio económico.

Esto así, plantea la dilación eficiente de la aplicación de políticas públicas, y genera una desconexión y retraso mayor en la aplicación de aquellos programas, planes o políticas que deben ser implementadas territorialmente.

En este punto es donde se observa un hueco, un quiebre en la relación de las actividades de apoyo y actividades sustantivas. Cada una de ellas se subordina al sector que toma decisiones, que está por encima de sus competencias asignadas, y donde cualquier trámite necesita la correspondiente autorización para proceder.

En el Gráfico 1, se puede observar la homogenización y dinamismo que aporta, una Coordinación de unidades Organizativas, en la implementación de Políticas Públicas territoriales. Brinda apoyo en la ejecución de las tareas sustantivas, evitando la duplicación de esfuerzos y acelerando las acciones. Asimismo, permite unificación de registros, de criterios en la difusión y en la atención del ciudadano.

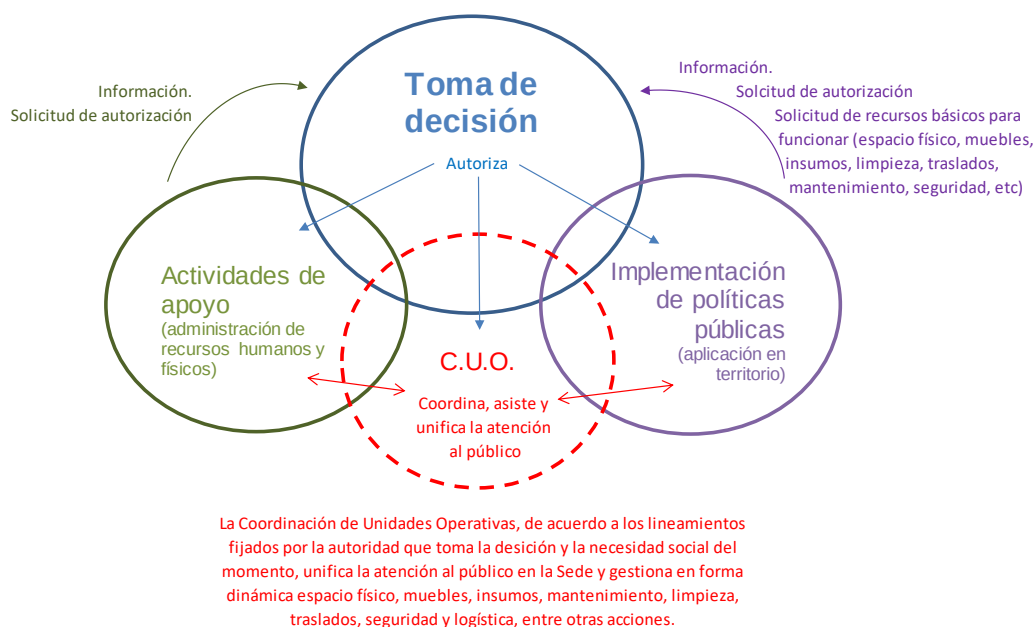


Gráfico 1. Coordinación de Unidades Organizativas.

Como se mencionaba anteriormente, no es lo mismo aplicar una política pública en territorio, figurativamente “embarrándose en la cancha”, que realizar una liquidación

mensual de haberes. Las dos actividades tienen el máximo de reconocimiento, pero los parámetros de eficiencia buscados en uno u otro son diferentes.

En el segundo de los casos, la inteligencia artificial tiene una adaptación más veloz, y, sobretodo es el personal que tiene mayor formación burocrática, y el que la accountability horizontal puede supervisar con mayor facilidad.

Por su parte, el contacto con el ciudadano requiere otras competencias, habilidades, formación y, sobre todo, otros tiempos.

Estas dos subdivisiones en la función pública es evaluada de la misma forma, pero cumplen funciones muy disimiles, la actividad administrativa contable, generalmente, no está en contacto con el ciudadano, y su tarea se centra en el cumplimiento de procedimientos burocráticos definidos y regulados por sistemas.

Los funcionarios públicos que intervienen en la ejecución de las políticas públicas tienen también procedimientos, pero no estructurados de la misma forma.

Por tal motivo, en este cambio disruptivo es el momento de ordenar el funcionamiento de la gestión pública, clasificando los sectores y fijando estándares propios a cada actividad. Por un lado, la relacionada con la administración de recursos y por otro el de la implementación de las políticas públicas.

### III.

La implementación de una Coordinación de Unidades Organizativas (en adelante CUO) permite propender al mejor funcionamiento de la Administración Pública, mediante la acción innovadora y eficaz, puede representar una forma de reinención de la gestión, que está en sintonía con lo expresado por Osborne que sostiene que ante nuevas realidades si se quiere incrementar la eficiencia del gobierno la tarea urgente es reinventarlo, esto sería, “pasar de un tipo de tipo burocrático a otro empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz” (Osborne, 1994).

Una CUO es una unidad de gestión de calidad que fue concebida como un centro de atención al ciudadano, orientado a desarrollar un programa de mejora continua en la prestación de un servicio público. Donde, además, se generen nuevas formas de acceso rápido a través de medios electrónicos, con mecanismos que mejoren la transparencia en los trámites, a fin de brindar mayor seguridad jurídica a todos los usuarios.

En este sentido, fue necesario comprender a la organización como un conjunto de subsistemas interactuantes e interdependientes que se relacionan formando un todo unitario y complejo (Von Bertalanffy, 1976).

Para ello, se determinó cuáles serían los servicios o productos del proceso, y se identificó dos tipos de usuarios: Internos, que son cada una de las oficinas delegadas presentes en la sede y Externos representado por toda persona (ciudadano) u organismos (público/privado) que se comuniquen con la CUO, sea en forma presencial, telefónica o vía web.

Este proceso integral, que cuenta con mecanismos de medición de la satisfacción en la prestación del servicio, posee procedimientos particulares que interactúan y se nutren unos de otros. La división de tareas dentro de la CUO se clasificó en perfiles con determinadas competencias. Así, cuando hablamos de “Perfiles” nos referimos a la tarea que se realiza y las competencias con que debe contar el agente que cumplirá la misma.

Es dable destacar que una persona puede cumplir más de un perfil, eso sí, no puede hacer dos en forma simultánea. (Por ejemplo, cumple el perfil de atención al

público presencial, y hasta que no finaliza la atención del usuario, no podría cumplir el perfil de atención telefónica).

La CUO respalda su planificación en la utilización de las normas ISO 9001 (IRAM, 2019), instrumento internacionalmente consensuado de responsabilidad social, herramienta estratégica que le permitió desarrollar, implementar e incrementar la eficacia a través de la aplicación de un sistema de gestión de la calidad sostenible, en sinergia con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (Unidas, 2015).

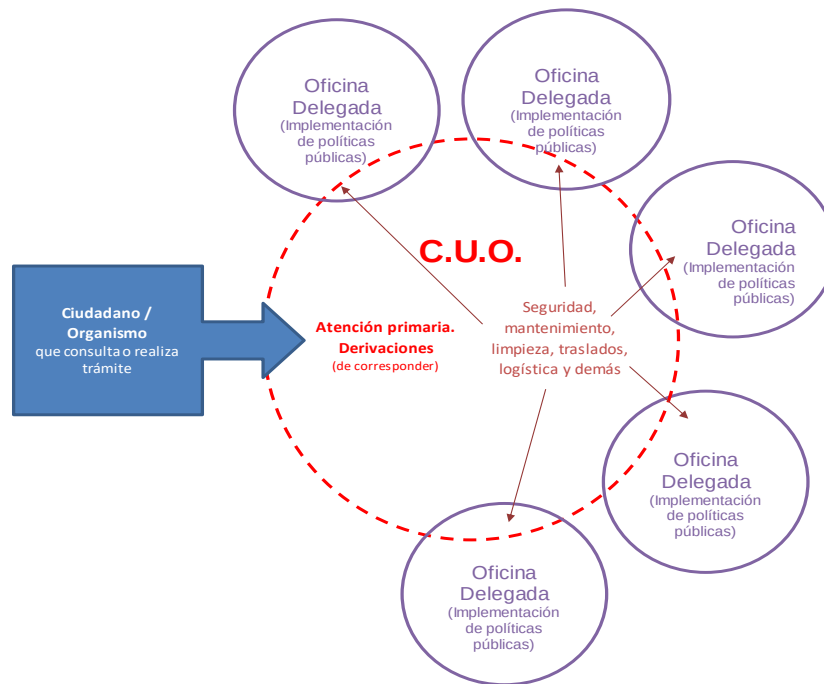


Gráfico 2. Esquema del funcionamiento de la Coordinación de Unidades Organizativas.

El Gráfico 2 sintetiza la funcionalidad de la CUO. Este esquema de trabajo permite que la tarea de los implementadores de políticas públicas, sean técnicos especializados, ejecutando la actividad sustantiva, dejando las actividades de apoyo, bajo el comando de la CUO.

Un dato importante para resaltar en estos tiempos de pandemia es que este diseño, permitió, que un solo perfil por jornada laboral dé respuesta a las más de cien (100) consultas diarias recibidas, de cualquiera de las once (11) oficinas presentes en la Sede.

#### IV.

*“La antipatía hacia el Estado como institución tiene muchas raíces, como lo sabe bien cualquiera que alguna vez haya tenido que esperar interminablemente el otorgamiento de una licencia de un organismo burocrático”* (Peter Evans y Leandro Wolfson, 1996).

Este párrafo ilustra la realidad que vive el sistema burocrático público, que hace que las acciones de prestación de servicios por parte del Estado estén en permanente observación y juzgamiento por parte de los usuarios

Esta forma de gestionar lo público, probada, es una herramienta factible de utilizar en este momento de carencias sociales, donde la asistencia del estado es primordial, la

CUO, hoy presente en la ciudad de La Plata por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en 2015, es una propuesta que brinda, como una Unidad Integral de Gestión Pública de Calidad, un modelo sistematizado útil que puede ser replicado en otras capitales provinciales.

El procedimiento de atención al usuario (interno y externo) se encuentra con certificación de calidad bajo las normas ISO 9001 desde el año 2018, momento en que la CUO atendió 170.000<sup>2</sup> consultas en el año, con más del 95% de satisfacción del usuario externo y un 100% de derivaciones internas realizadas en forma correcta.

Conocer la opinión de los usuarios (Internos y Externos) es de una importancia fundamental. Primero para conocer como estamos brindando el servicio público y luego para determinar progresivamente, de acuerdo con el grado de satisfacción del usuario con el servicio que recibe, los ajustes o mejoras que podremos incluirle al proceso.

Otro diferencial que presenta es, la sinergia que se produce en las oficinas delegadas presentes, que lleva, por un lado, al ciudadano a conocer acciones o servicios disponibles, y por otro, a los propios agentes a trabajar en forma interdisciplinaria.

Por último, la Norma ISO 9001 supone una clara evolución del concepto de calidad y es un instrumento estratégico de las estructuras, que permiten desarrollar, implementar e incrementar la eficacia a través de la aplicación de un sistema de gestión de la calidad, sinónimo de una de las mejores motivaciones laborales: sentirse parte del proyecto.

## Bibliografía

- Bobbio, N. (1986). *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de cultura económica, S. A. de C. V.
- Bonifacio, J. A. (2009). *Función Pública y capacidades estatales*. Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo, 86.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la GObernabilidad*. Estudio preliminar y compilación. México, México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Fernando Mayorga y Eduardo Córdova. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Working Paper. Ginebra.
- IRAM. (2019). Obtenido de <http://www.iram.org.ar>
- Krieger, M. (2013). *Estado y Administración Pública*. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión. Buenos Aires: Errepar.
- Mintzberg, H. (2013). *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Editorial Ariel.
- Nación, M. d. (2018). *Mejores prácticas judiciales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.
- O'Donnell, G. (2004,). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Revista Española de Ciencia Política., 11-31.
- Osborne, D. y. (1994). *La Reinención del Gobierno*. Barcelona España: Paidós.
- Ozslak, O. (2014). *Políticas Públicas y capacidades estatales*. Revista del Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- Peter Evans y Leandro Wolfson. (1996). *El Estado como problema y como solución*. Desarrollo Económico, 529-562.
- Unidas, N. (25 de septiembre de 2015). *Objetivos globales de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Von Bertalanffy, L. (1976). *Teoría General de Sistemas*. Petrópolis, Vozes. 1976. Petrópolis: Vozes.

---

<sup>2</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/delegacion-la-plata-tramites-mas-agiles-y-eficientes>



# ¿Qué información produce el Estado y para qué? Reflexiones sobre sus condiciones de preservación y acceso

Natalia Baez Becker  
Nadia Caratti  
Mariana Nazar

## Introducción

La institución estatal es, entre otras cosas, productora de información y administradora principal de lo que generan otras fuentes informativas en tanto recibe, ordena y difunde informaciones (Nazar, 2014). Desde esta perspectiva, la importancia de reconocer cómo se produjo esa información, dónde quedó plasmada, de qué manera puede accederse a aquella y cómo se asegura su preservación en el mediano y largo plazo nos lleva necesariamente a adentrarnos en conceptos y propuestas tanto de las denominadas *ciencias de la información* como de la administración. Así, pueden diferenciarse las formas en que se produce dicha información y los lineamientos que el Estado genera para ello. Describir las modalidades en las que esta se conserva implica definir cada uno de los conceptos involucrados en la actividad.

Por ello, en esta ponencia, abordaremos especialmente las formas en que se produce, se gestiona y se preserva la información generada por el Estado —al igual que la manera en que se accede a aquella— tanto en su accionar cotidiano como sedimento de sus acciones —documentación de archivo— como en su voluntad de difundir esas acciones, saberes y recomendaciones, por ejemplo, a través de cualquier tipo de publicación. A partir de este abordaje, se espera poder presentar las potencialidades y limitaciones identificadas para asegurar no solo la preservación de la memoria institucional como elemento central de eficiencia en la gestión, sino el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, y el efectivo cumplimiento del ejercicio del derecho a la información pública.

## Información y documento: algunos conceptos

El concepto de *información* ha sido descripto desde diferentes disciplinas y perspectivas; incluso el diccionario arroja múltiples acepciones. Sin embargo, a los fines de esta ponencia, tomaremos la propuesta de Cobarsí Morales y López-Borrull (2010), para quienes la información es un dato o una compilación de datos cuyos significados son la base de la creación de conocimiento. Constituida por un conjunto de símbolos,

para cumplir su función, la información requiere que estos se interpreten de acuerdo con su contexto.

Pero esa información puede circular sin ser registrada, por ejemplo, en una clase, reunión o conferencia. Y es aquí donde aparece el concepto de *documento* como todo registro de la actividad humana fijada en un soporte durable. Es decir, toda información plasmada, registrada en un soporte y susceptible de ser recuperada. Al grabar una clase o dejar asentada una reunión en un acta, la información transmitida se convierte en documento, sin importar el tipo de soporte, sea este analógico o digital.

Las ciencias sociales han brindado variadas definiciones para la palabra *documento* dependiendo del contexto en que se las usa. En este caso, nos interesa hacer hincapié en la diferencia entre información y documento, tal como lo plantea Nazar (2014). Para la UNESCO (2002), un *documento* consigna algo con un propósito intelectual deliberado y consta de dos componentes: contenido informativo y soporte. Ambos pueden presentarse en una gran variedad de formas y ser igual de importantes como parte de la memoria. En esta línea, según Bazán y Monsalvo (2011), un *documento* es aquello que la humanidad ideó para atesorar y legar conocimiento a las generaciones posteriores, así como para ser fuente de prueba de hechos.

Entonces, si la información no se registra, no podrá recuperarse. Y, si no puede recuperarse, en el caso de la información generada en el Estado, hay ciertas capacidades estatales que se pierden, como, por ejemplo, la posibilidad de llevar adelante procesos de gestión del conocimiento organizacional (INAP, 2020)<sup>1</sup>. A partir de esta base, puede afirmarse que tanto la información como el Estado son fenómenos históricos contemporáneos mutuamente relacionados. La institución estatal genera información y administra también lo que producen otras fuentes informativas al recibir, ordenar y difundir esas informaciones.

Sancionada en 2016, la Ley 27.275, Derecho de Acceso a la Información Pública, define *información pública* como «todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7 de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien». En cuanto a *documento*, entiende que este concepto abarca «todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7 de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial» (artículo 3, incisos a y b).

De este modo, *información pública* es cualquier tipo de dato que se encuentre en custodia o control de una autoridad pública o en manos de terceros, pero cuya elaboración se financia con fondos públicos. Suele suceder que existe información que circula, que las administraciones utilizan en la toma de decisiones, pero, que, sin embargo, no queda registrada en ningún soporte. Por ello, diferenciar estos conceptos resulta clave para pensar de qué manera puede accederse a la información, y para diseñar y ejecutar políticas públicas en la materia.

### **Acervos documentales: Biblioteca, Centro de Documentación, Museo y Archivo**

Como hemos mencionado, cuando la información se plasma en un soporte durable, conforma un documento. Existen diferentes tipos de documentos, y las clasificaciones

---

<sup>1</sup> *Gestión del conocimiento* se refiere al proceso a través del cual las informaciones y las habilidades de los empleados se socializan de tal forma de ser transmisibles y generar un conocimiento acumulativo susceptible de ser aprendido. Así surgen las llamadas *capacidades de aprendizaje organizacionales*.



pueden realizarse desde distintas ópticas. Generalmente, responden a los elementos que pueden diferenciarse en ellos, como soporte, código, contenido o posibilidades de difusión; o a su utilización. En este caso, presentaremos las distintas instituciones o áreas, que pueden denominarse *unidades de información*, a partir del origen funcional de los documentos que preservan. De hecho, dada la variedad de documentos, existen diferentes disciplinas que estudian su tratamiento y accesibilidad. Esta distinción es necesaria para poder distinguir cada uno de estos documentos y evitar la generalización en tu tratamiento.

Dentro de las unidades de información, podemos encontrar a la *Biblioteca*, cuya función es ser un centro de recursos organizados para el aprendizaje, la investigación, la docencia o fines recreativos. Si bien existen muchos tipos de bibliotecas, cada una de ellas presentará un fondo bibliográfico y hemerográfico, generado mediante compra, donación o intercambio de documentos. Los documentos que preserva son obras, generalmente libros y revistas, surgidas como resultado de una voluntad humana individual o de difusión, que suelen ordenarse temáticamente.

Muy presente dentro de la administración pública, el *Centro de Documentación* ofrece servicios adicionales a la Biblioteca. Su colección se basa principalmente en documentos e información sobre un tema en particular. Su función principal es facilitar el acceso a la información sobre esa temática, esto supone no solo dar acceso al fondo propio, sino también a los fondos de otros organismos mediante convenios de acceso. Forman parte de la colección documentos bibliográficos, hemerográficos, audiovisuales, sonoros; documentos inéditos, de producción institucional, entre otros, que reflejan la actividad humana registrada en documentos sobre esa temática en particular.

El *Museo* también cumple la función social de brindar un servicio a la sociedad y exponer al público los testimonios materiales de los individuos y su medioambiente — ejemplares únicos de objetos bi y tridimensionales — con fines de estudio, educación y recreación. Se ocupa de adquirir, conservar, investigar y transmitir información por medio del acceso a documentos reunidos para un fin específico.

Por último, otra institución de acervo documental es el *Archivo*<sup>2</sup>. Los Archivos poseen una triple función social, ya que preservan documentos que pueden ser fuente para la historia, la memoria institucional o el ejercicio de derechos. Los documentos de archivo se acumulan como sedimento del accionar continuado de una institución o persona, por eso brindan testimonio de una actividad. Tienen la característica de ser orgánicos, exclusivos, seriados, interrelacionados, auténticos, fiables, íntegros y recuperables<sup>3</sup>, y sus plazos de conservación o eliminación deberían establecerse en el

---

<sup>2</sup> Como menciona Cruz Mundet (2011), el Consejo Internacional de Archivos (ICA) contempla tres acepciones para la definición del vocablo *archivo*: 1) conjunto de documentos, sea cual sea su fecha, forma y soporte material, producidos o recibidos por cualquier persona física o moral, y por cualquier servicio u organismo público o privado en el ejercicio de su actividad, conservados por su productor o sus sucesores para sus propias necesidades, o bien transferidos a la institución de archivos competente según el valor archivístico; 2) institución responsable de la reunión, el tratamiento, el inventario, la conservación y la comunicación de los archivos, también denominada *servicio de archivos* o *archivo*; 3) Edificio o parte de un edificio donde se conservan y se comunican los archivos, denominado también *depósito de archivos*. En esta ponencia, cada vez que hablemos de *Archivo*, nos referimos a las *instituciones* o *áreas de servicio de archivo*, siguiendo a Heredia Herrera (2008).

<sup>3</sup> Un documento de archivo es, entonces, el testimonio de la actividad desarrollada por una persona física o jurídica, pública o privada, cuyas características particulares consiste en ser *orgánicos*, en tanto fueron producidos por una institución o persona en el desarrollo de determinada actividad; *exclusivos*, la información que contienen probablemente no se encuentre en otro documento con idéntica extensión e intensidad; *seriados*, si bien son únicos en tanto la información que contienen al ser el reflejo de una

marco del trabajo de una comisión de evaluación documental interdisciplinaria a partir del análisis de los valores primarios y secundarios de las series documentales.

Cuadro 1. Tipos de acervos documentales, características y función social

|                                   | ARCHIVOS                                                                                                                                                                                                      | BIBLIOTECAS                                                                                                                            | CENTROS DE DOCUMENTACIÓN                                                                                                                                                       | MUSEOS                                                                                                 |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Características de los documentos | <p>Surgen del sedimento del accionar de la institución</p> <p>Son orgánicos, exclusivos, originales, seriados, interrelacionados, auténticos, fiables, íntegros, accesibles</p> <p>Contexto de producción</p> | <p>Documentos creados voluntariamente</p> <p>Producción en serie</p> <p>Con fines de distribución</p> <p>Organizados temáticamente</p> | <p>«Conocimientos registrados, información y hallazgos» (UNESCO)</p> <p>Ejemplares únicos o múltiples: colección reunida para un fin (científicos, técnicos y artísticos).</p> | <p>Ejemplares únicos de objetos bi y tridimensionales</p> <p>Colecciones según contenido y función</p> |
| Función social                    | <p>Triple función social: posible fuente para la historia, la memoria institucional, el ejercicio de derechos</p>                                                                                             | <p>Centro de recursos organizados para el aprendizaje, la docencia o la investigación</p>                                              | <p>Facilita el acceso y la difusión de los documentos</p> <p>Interviene en los procesos de creación de nuevos conocimientos</p>                                                | <p>Fines de estudio, educación y recreación</p>                                                        |

Fuente: Elaboración propia a partir de Baez Becker y Nazar (2020)

La importancia de estas diferentes instituciones o unidades de información radica, por un lado, en que funcionan como repositorios elementales de los documentos, soportes diversos de la información —se trate de documentos textuales, audiovisuales, sonoros, etc.—. Por el otro, ocupan un lugar institucionalmente relevante dado que son responsables de su funcionamiento y cohesión (Nazar, 2014).

**La documentación en entornos digitales: garantías de preservación y acceso a largo plazo**

La preservación de los documentos digitales es primordial para el desarrollo de una cultura porque, como dijimos anteriormente, el documento cumple la función de ser posible fuente historiográfica, insumo para la investigación, como también base para generar políticas públicas y toma de decisiones, y, en el caso de los documentos de archivo, es garantía en el ejercicio de derechos. No obstante, conservar información generada en soportes digitales representa un desafío nada sencillo que debe atenderse desde diferentes disciplinas.

Primeramente, debemos distinguir documentos digitales de digitalizados. Sobre el origen del documento electrónico, puede rescatarse la referencia de Moyano Grimaldo (2004), quien plantea dos categorías:

- *Documentos de nacimiento digital*: representados por aquellos documentos que han sido creados directamente en este formato, por ejemplo, un documento generado en un procesador de palabras o una página de Internet.

actividad normada se forman serie de documentos; *interrelacionados* ya que por principio general las piezas aisladas (documentos sueltos) no tienen sentido o tienen muy poco, su razón de ser viene dada por su pertenencia a un conjunto y a las relaciones establecidas entre sí; *auténticos*, el documento puede probar que es lo que pretende ser, que ha sido creado o enviado por la persona que se presume en el tiempo presumido; *fiables*, sus contenidos son fidedignos, pueden ser creídos como una representación exacta y completa de las transacciones, actividades o hechos de los cuales dan fe seguridad, así durante su desarrollo, como en transacciones o acciones futuras; *íntegros*, está completo e inalterado, mantiene sus caracteres externos e internos; *recuperables*, es accesible, puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado.

- *Documentos digitalizados*: documentos que se convierten en digitales luego de un proceso de digitalización.

Entendiendo que el documento digital reúne ciertas características muy diferentes a los documentos de soporte analógico, la preservación digital apunta a mantener la capacidad de utilizar los documentos de manera indefinida en el tiempo conservando su integridad, proporcionando copias de resguardo y evitando la obsolescencia y el deterioro del soporte. Este compromiso con el patrimonio documental requiere necesariamente de dos elementos primordiales: asignación presupuestaria permanente, ya que no basta una inversión única, dada la complejidad de la obsolescencia en el plano digital, y designación de responsables que lleven a cabo estas tareas de manera eficiente, es decir, respetando un plan de preservación riguroso.

Mientras más nos adentramos en los contextos en los que se produce la información, más evidencia encontramos respecto a la generada por máquinas o dispositivos. Es aquí donde cobra relevancia entender las características de los documentos electrónicos. Para ello, tomaremos algunos conceptos desarrollados por el Comité de Documentos Electrónicos del Consejo Internacional de Archivos (Cruz Mundet, 2003), que diferencia *documento electrónico* de *analógico*. Vistas desde la perspectiva archivística, estas características bien pueden adaptarse a cualquier tipo de documento en soporte digital. Estas son las siguientes:

- *Registro y uso de símbolos*: en el soporte analógico, nos encontramos con documentos cuyo contenido y soporte se unen en un objeto; son inseparables. Pero cuando un documento se genera en un entorno digital, las máquinas codifican el contenido —en el caso de las computadoras, utilizan en código binario—, usan programas específicos para decodificar esta información, y el sistema lo reproduce decodificando esos símbolos, de manera tal de que pueda ser interpretado por un ser humano. Existe un medio o soporte donde se imprime el documento (*hardware*) y los símbolos, que son el contenido del documento (codificado y decodificado por *software*).
- *Conexión entre contenido y medio*: el documento electrónico puede ser separado del medio original y ser transferido a otro u otros soportes. Esto presenta sus ventajas y desventajas. Como positivo, podemos señalar la posibilidad de resguardar la información en diferentes soportes o dispositivos de almacenamiento, realizar infinitas copias, buscar información dentro del documento y recuperarla de manera más eficiente. Como desventaja, debemos mencionar que su manipulación aumenta las posibilidades de corrupción, lo que es un factor crítico en términos de autenticidad y fiabilidad.
- *Características de la estructura física y lógica*: en los documentos electrónicos, la estructura visible debe corresponderse con su estructura lógica. Para ello, se utilizan ciertas estructuras, en donde hay que determinar las partes y elementos del documento utilizando estructuras de metadatos. La estructura lógica identifica y representa los elementos de su estructura interna, la que le ha dado su creador. Para ser completo y auténtico, el documento debe conservar esta estructura originaria.
- *Metadatos*: son datos sobre los datos asociados a objetos o sistemas de información para diferentes fines. Existen varios tipos de metadatos: descriptivos —identifican y localizan—, administrativos —crean derechos, controlan acceso— y estructurales —relacionan objetos—.

- *Identificación*: para acceder a un documento, se requieren metadatos que van a cumplir el rol de identificadores. Estos metadatos les proporcionan a los documentos puntos de acceso.
- *Conservación*: aquí el desafío es mayor; no depende solo de las condiciones medioambientales donde se almacena la información, sino de la rápida obsolescencia de los sistemas, soportes y dispositivos de almacenamiento. Es un error pensar que los documentos digitales no ocupan espacio, ya que estos deben ser contemplados según su espacio en bits y en volumen por los dispositivos de almacenamiento —disquetes, CD, DVD, *pendrive*, servidores, entre otros—. Otro de los puntos que afecta la conservación es la ciberseguridad, los archivos se exponen a virus y ataques informáticos.

Desde la perspectiva de la función archivística, es necesario incorporar una característica propia que poseen los documentos de archivo: el *vínculo archivístico* (*archival bond*), definido como «la red de relaciones que vincula a cada documento de archivo de forma incremental con los previos y a los subsecuentes que intervienen en la misma actividad o agregación» (Voutssas y Barnard Amozorrutia, 2014). Sus características son 1) que tiene origen, esto es, existe cuando un documento de archivo es elaborado o recibido y separado; 2) es necesario, en tanto existe para cada documento de archivo; y 3) es determinado, en otras palabras, se define por el propósito del documento de archivo. Para considerarlo completo y auténtico, el documento debe conservar su estructura originaria y el vínculo archivístico con el creador. Por ello, se torna necesario respetar la cadena de custodia digital y asegurar modelos de preservación digital, como el modelo OAIS.

## **Del documento al patrimonio documental**

Ahora bien, más allá de la clasificación de tipos de acervos documentales y de la distinción entre documentos digitales y de soporte analógico, todos estos forman parte del patrimonio documental, que, a su vez, pertenece a un universo mayor, el del patrimonio cultural. Pero ¿cómo definimos *documental*?

Con vistas a ese fin, partiremos de la definición del programa Memoria del Mundo<sup>4</sup> de la UNESCO, creado en 1992 con el objetivo de rescatar, salvaguardar y difundir el patrimonio documental mundial de museos, archivos y bibliotecas. De acuerdo con este programa, el *patrimonio documental* comprende piezas que pueden desplazarse, preservarse y trasladarse, y que se han conservado gracias a un proceso de documentación intencional. Puede tratarse de un solo documento de cualquier tipo; un grupo de documentos, como una colección; un fondo o unos archivos. En otras palabras y más detalladamente, este concepto contempla todo documento que sea movable; consistente en signos/códigos, sonidos o imágenes; conservable; reproducible y

---

<sup>4</sup> En la Argentina, varios fondos documentales y documentos han sido reconocidos por el programa Memoria del Mundo de la UNESCO como Patrimonio Histórico de la Humanidad. En 1997, fue reconocida la documentación producida en el Virreinato de Río de la Plata que se preserva en el Archivo General de la Nación; en 2007, documentación vinculada a graves violaciones a los derechos humanos del período 1976-1983, Archivos por la Verdad, la Justicia y la Memoria en la Lucha contra el Terrorismo de Estado; en 2017, el Centro de Documentación de Villa Ocampo; y, en 2019, una de las piezas patrimoniales del Museo Casa Rosada, el documento «Instrucciones que deberá observar el representante a la Junta de Buenos Aires en la Corte de Londres, Dr. Mariano Moreno (1810)» (UNESCO, 2019).

trasladable; y fruto de un proceso de documentación deliberado. Por lo tanto, excluye todos los elementos que formen parte de una estructura fija —como un edificio o un sitio natural—, objetos cuyos signos o códigos son secundarios, o piezas concebidas como originales no reproducibles, por ejemplo, cuadros, artefactos tridimensionales u obras de arte (UNESCO, 2002). No obstante, existen otros programas de la UNESCO encargados exclusivamente del patrimonio inmaterial y oral o también llamado *viviente*.

En tanto «símbolo de la memoria colectiva de un pueblo, nación, región o sociedad» (UNESCO, 2015), entendemos que el *patrimonio documental* debe ser preservado y difundido. En relación con esto, García Aguilar (1999) afirma que, primeramente, es necesario definir los objetos que tutelar y conocer los valores que los distinguen para que la política de protección sea eficaz. La premisa básica del pensamiento conservacionista debe ser que no puede protegerse aquello que no se conoce.

En el caso del programa Memoria del Mundo, su propósito no solo supone concientizar sobre la importancia de preservar el patrimonio documental, sino también lograr que este sea accesible de manera universal y permanente. Sin embargo, se advierte que, para definir si un objeto o pieza se considera patrimonio documental, debe tenerse en cuenta la finalidad, percepción o intención primera de aquel. Por ejemplo, si se trata de un cuadro, debe indagarse si su finalidad es documentar algo o simplemente, expresar la subjetividad del artista (UNESCO, 2002, p. 8).

### **Información, documentos de archivo y garantía de ejercicio de derechos**

Considerado un derecho humano fundamental en tanto toda persona tiene derecho a pensar y expresarse libremente, el acceso a la información constituye, en el marco del sistema democrático, un instrumento básico para la participación ciudadana en la medida en que fortalece los mecanismos de participación, la rendición de cuentas o fiscalización de los poderes públicos y la confianza en las instituciones. Al comprender la posibilidad de recibir información oportuna y transparente, este derecho es también un medio para el ejercicio de otros derechos —entre los que pueden mencionarse los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, de cuyo ejercicio dependen otras políticas públicas—; de allí su carácter instrumental (Abramovich y Courtis, 2000; Nazar, 2014). Suele decirse que el derecho de acceso a la información es un derecho tripartito, porque incluye la protección de las acciones de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones.

De acuerdo con el principio de publicidad que rige formalmente el funcionamiento de las instituciones públicas, toda la información en manos del Estado es pública. La Ley de Acceso a la Información asegura dicha publicidad brindando reglas claras para su solicitud y para que los funcionarios sepan cómo y cuándo proveerla; así como determinar sus excepciones o clasificaciones de seguridad, cuyo alcance limitado debe fundamentarse en excepciones taxativamente previstas en ella. Es en ese sentido que se presume que toda la información en manos del Estado tiene carácter público.

Avanzando en esta reflexión sobre el acceso a la información, es importante tener presentes los principios que rigen a dicho derecho. En tanto conjunto de valores que deben guiar la interpretación normativa, estos son la base de referencia que nos permite medir prácticas existentes y orientar acciones destinadas a cumplimentarlo. Los

principios proclamados por la Ley Modelo Interamericana y adoptados en el artículo 1 de la ley argentina son los siguientes:

- *Presunción de publicidad*: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley.
- *Transparencia y máxima divulgación*: toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública solo puede limitarse cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican.
- *Informalismo*: las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello. Los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o de reglas de procedimiento.
- *Máximo acceso*: la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles.
- *Apertura*: la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros.
- *Disociación*: en aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones taxativamente establecidas por esta ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción.
- *No discriminación*: debe entregarse información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.
- *Máxima premura*: la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor.
- *Gratuidad*: el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley.
- *Control*: el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente. Las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, como el silencio del sujeto obligado requerido, la ambigüedad o la inexactitud de su respuesta, podrán ser recurridas ante el órgano competente.
- *Responsabilidad*: el incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone originará responsabilidades y dará lugar a las sanciones que correspondan.
- *Alcance limitado de las excepciones*: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información.
- *In dubio pro petitor*: la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

- *Facilitación*: ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra, o no, en su poder o negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.
- *Buena fe*: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

Todos estos principios deben ser tenidos en cuenta en forma interrelacionada e interpretados en forma integral.

### **Aspectos del acceso a la información: transparencia proactiva y reactiva**

Como hemos dicho, la Ley de Acceso a la Información Pública establece que la información en poder del Estado debe ser accesible para todas las personas. A su vez, debe estar disponible en formatos electrónicos abiertos, de manera de facilitar su circulación y redistribución.

En este sentido, y en tanto base de un gobierno abierto y transparente, el derecho de acceso a la información contempla dos aspectos: la transparencia proactiva y la reactiva o pasiva (Nazar, 2018). La primera de ellas se refiere a la obligación de todo organismo público a difundir, siguiendo a Oszlak (2014), de manera actualizada, regular y gratuita —y, agregamos, comprensible—, información acerca de las actividades que realiza, sus presupuestos, políticas y resultados, es decir, transparentar el uso que hace de los recursos públicos sin que medie un pedido de información. En cambio, la segunda, la transparencia reactiva, es el derecho de los ciudadanos a solicitarles a las instituciones públicas cualquier tipo de información y a recibir, como contrapartida, una respuesta documentada y satisfactoria.

La transparencia reactiva o pasiva se encuentra delimitada en el artículo 7 del Título I, Capítulo I, de la Ley de Acceso a la Información Pública. Allí se establecen las dependencias estatales definidas como sujetos obligados a darles curso y respuesta a los pedidos de información, ya que «tienen en su poder la documentación buscada... [y es hacia ellas] que pueden dirigirse los interesados para presentar pedidos de información» (Lavalle Cobo, 2009, p. 191). Esto incluye tanto a la Administración Pública Nacional, como a los poderes Legislativo y Judicial, los organismos privados que reciben fondos públicos y las empresas del Estado.

La transparencia proactiva suele materializarse en portales de transparencia, datos abiertos, repositorios institucionales, entre otros. En el caso de la Argentina, puede mencionarse el Portal Nacional Datos Argentina (PDP) (<https://datos.gob.ar/>), creado en el marco de una iniciativa global de política de Gobierno Abierto, como resultado de uno de los compromisos asumidos por la República Argentina en el Plan de Acción para el período 2013-2014 presentado ante el Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). En consonancia, años más tarde, en 2016, el Gobierno nacional promovió el Plan de Apertura de Datos (Decreto 117/2016), que reglamenta los plazos en que deben publicarse no solo los primeros conjuntos de datos del portal, sino también los detalles

de los activos de datos de los distintos organismos nacionales y su cronograma de publicación.

Ahora bien, los datos y los documentos que el Estado decide publicar abiertamente en páginas oficiales, ya sean sitios *webs*, redes sociales o pestañas de transparencia, ¿se preservan a largo plazo? ¿Qué políticas públicas de preservación y recuperación se implementan actualmente? Si, en el Estado, no se conoce la información que el mismo produce ni cómo se registra, ¿de qué manera responde las solicitudes de acceso? Es por esta razón que, para que la transparencia reactiva sea efectiva, es fundamental gestionar los archivos (Nazar, 2014 y 2018), se trate de documentos de archivo en papel o en entorno digital. En ambos universos, el problema es el mismo: cómo identificar, clasificar, describir y preservar los documentos, al igual que darles acceso; cómo garantizar la recuperación de ese documento a largo plazo.

### **Desafíos en materia de acceso a la información. Una mirada desde las perspectivas archivística y bibliotecológica**

Desde la perspectiva archivística, es decir, desde las necesidades propias de tratamiento de los documentos de archivo, podemos plantear una serie de desafíos por superar no solo en cuanto a preservación de la información a largo plazo, sino también al acceso.

En primer lugar, deben mencionarse los inconvenientes registrados en el cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información. Esto una vez más nos dice que, sancionada la ley, el siguiente paso consiste en implementarla. Para ello, es necesario lograr una articulación del precepto normativo con la práctica concreta y, de esta manera, cumplir con lo que la ley demanda. Muchas veces, el problema reside en la falta de diálogo, comunicación y trabajo en conjunto entre los sectores implicados. Las áreas de acceso, las de transparencia y gobierno abierto, las de gestión documental y los archivos no pueden sino trabajar interrelacionadamente.

En segundo lugar, en lo que atañe a la gestión documental, se detectan falencias de desarrollo que responden a la falta de áreas de archivo en los organigramas. Por ello, es necesario garantizar recursos para que esta función pueda cumplirse y asegurar, al mismo tiempo, buenas prácticas en materia de identificación, clasificación y preservación a largo plazo de los documentos, y regular y establecer plazos para las excepciones al acceso y la evaluación documental. Esta última es el proceso archivístico que analiza los valores de las series documentales para fijar los plazos de guarda de la documentación: vigencia administrativa, guarda precaucional; y establecer si la serie debe conservarse de forma permanente o si debe eliminarse vencido el plazo precaucional. Dado que, en la Argentina, la mayor parte de las instituciones de la Administración Pública Nacional carece de tratamiento archivístico, estas cuestiones de extrema importancia no son ni previstas ni tratadas.

En el entorno electrónico, esto se hace más acuciante aún: implementado desde 2016, el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) no supuso una reingeniería de procesos previa, sino la informatización de los existentes. Desprovisto el sistema de una perspectiva archivística, esas carencias ahora se informatizan (Pak Linares, 2019). Y, si bien los tiempos de tramitación disminuyeron, lejos de haber vuelto más eficiente la gestión, esto se debe casi exclusivamente a la posibilidad de consulta simultánea de documentos y expedientes, y al ahorro de la *hora cadete*. El sistema no prevé la posibilidad de recuperar la información en el largo plazo —identificación, clasificación y preservación para asegurar la autenticidad, fiabilidad y recuperabilidad— ni de regular



ni establecer plazos para las excepciones —clasificación de seguridad y datos sensibles—, así como tampoco plazos de guarda y de comunicabilidad.

En tercer lugar y vinculado a esto último, se torna necesario generar una política y metodología de preservación digital del patrimonio documental, de la documentación de conservación permanente en entorno informático, que se supone prevista en el módulo ARCH.

En cuarto lugar, debiera poder incorporarse una perspectiva datacéntrica sobre la documentación que generamos cada día. Incorporar el diseño de gestión documental y datos estructurados permitiría implementar mecanismos de publicación y análisis de información clave.

En quinto y último lugar, se hace necesario integrar la gestión de documentos analógicos, aquellos generados en papel u otros soportes no informáticos que todavía hoy están vigentes en lo que suele denominarse *sistemas mixtos*. No obstante, debe entenderse que, aun siendo la digitalización una gran aliada, esta tiene limitaciones que pueden volverla poco eficiente o poco efectiva para toda la documentación.

Por todas estas razones que acabamos de enumerar es que consideramos necesario abordar la gestión documental y la administración de archivos interdisciplinariamente, es decir, incorporando la perspectiva archivística a otras. Esto supone reconocer que tanto la profesión como sus profesionales e instituciones rectoras son parte ineludible de la mesa de trabajo propuesta para implementar la administración electrónica en la Argentina. En cuanto a la información que se halla en soportes analógicos, se hace necesario mejorar la política estatal en materia de gestión documental.

Desde la *perspectiva bibliotecológica*, podemos decir que, históricamente, las bibliotecas han sido instituciones que contribuyeron a la democratización de los saberes y a la generación de conocimiento para desarrollar la cultura. Las currículas educativas en el campo de esta disciplina también se han adaptado a la nueva era de la cultura digital proponiendo servicios acordes con los requerimientos de información y documentación de los usuarios actuales.

Siendo que, en la actualidad, la mayoría de las necesidades de información se resuelven en búsquedas en internet, resulta inocente pensar que los profesionales de la información no intervienen en el proceso de hacer disponibles estos documentos. La utilización de grandes buscadores, como Google, Bing, Yahoo, entre otros, o de metabuscadores —buscadores de metadatos— solo reafirman su función: buscar en el universo de internet lo que necesita una persona y encontrar documentación e información si y solo si es pública y visible. En tanto empresas privadas, estos grandes buscadores persiguen sus propios intereses, lo cual incide en los resultados que arroja la búsqueda que el usuario realice.

En este marco, y entendiendo que el Estado debe abrir la producción científica y académica financiada con fondos públicos y darle acceso público, es necesario fortalecer las bibliotecas y centros de documentación que cumplen esta función democratizadora. Si bien la Ley 26.899, Creación de Repositorios Digitales Institucionales, impone el carácter obligatorio de instrumentar herramientas que den acceso abierto a la producción bibliográfica y hemerográfica del Estado e insta a desarrollar políticas institucionales para su gestión y preservación a largo plazo, nos encontramos con bibliotecas debilitadas y desfinanciadas que no logran implementar estas acciones para brindar un mejor servicio de información y documentación a los ciudadanos y dar cumplimiento a la ley.

Es fundamental entender que el manejo de los datos y metadatos por profesionales y regulados por instituciones estatales contribuye a que los ciudadanos salden sus consultas bibliográficas de manera efectiva y en páginas donde se privilegie el acceso al patrimonio documental. El Estado tiene la obligación de democratizar la información y también de garantizar la preservación a largo plazo sin importar los intereses políticos de cada gobierno.

La accesibilidad supone dos pilares: tecnología apropiada y capacitación de los profesionales que se desempeñan en bibliotecas o centros de documentación. En cuanto a tecnología, actualmente, se utilizan *softwares* basados en *Open Initiative Access-Protocol for Metadata Harvesting* (OIA-PMH), y, en *hardware*, servidores de propiedad estatal, tanto para implementar repositorios como para bases de datos o gestión de publicaciones, que no solo dan acceso abierto a la información, sino que también permiten cosechar metadatos por medio de protocolos internacionales de recolección que replican la producción nacional a todo el país y al mundo. Respecto a la capacitación en este sector estatal, resulta primordial que quienes trabajan en bibliotecas o centros de información se capaciten continuamente para poder utilizar estas tecnologías, aumentar la calidad de los metadatos y mejorar la recuperación de la información para dar acceso a largo plazo a lo que se produce.

Tecnología y capacitación, pilares de la accesibilidad, deben materializarse en una política pública sólida y sostenida a través del tiempo, porque la cultura de una nación se construye todos los días, y el accionar del Estado es fundamental a la hora de fomentar el conocimiento, la investigación, la docencia y el aprendizaje continuo.

## **Reflexiones finales**

Como hemos ido señalando a lo largo de esta ponencia, gran parte de la información que el Estado produce no siempre se plasma en documentos. Y, aun cuando es fijada en un soporte durable, muchas veces estos documentos no son accesibles, ni se asegura su preservación en el largo plazo. Cada vez que esto ocurre, el derecho a acceso a la información, un derecho humano fundamental e instrumental, se ve socavado. ¿Cómo responder a una solicitud de información por parte de la ciudadanía si las administraciones públicas no conocen ni resguardan aquello que ellas mismas producen o gestionan? Indudablemente, resulta imperioso fijar toda información pública en un soporte durable para luego avanzar en los mecanismos que posibilitan preservar el patrimonio documental, y darle acceso universal y permanente a dicha información.

Pero garantizar su acceso también presenta algunas limitaciones recurrentes. Desde la perspectiva archivística, hemos señalado, en lo fundamental, la falta de tratamiento adecuado de los documentos de archivo que produce la mayor parte de las instituciones de la Administración Pública Nacional. Desde la bibliotecología, hemos acentuado lo que consideramos dos pilares de la accesibilidad: tecnología apropiada y capacitación de los profesionales que se desempeñan en bibliotecas o centros de documentación. Ambos puntos contrastan con el estado en que se encuentran muchas de estas instituciones. Por tanto, las políticas públicas en materia de acceso a la información necesariamente debieran incluir los saberes de quienes vienen desarrollando tareas en Archivos y Bibliotecas, así como incorporar a las disciplinas especializadas para poder recuperar, utilizar y potenciar esa información.

Asegurar la preservación y el acceso a la información que produce el Estado es una tarea crítica en la medida en que asegura no solo la memoria institucional, elemento

central de eficiencia en la gestión, sino también el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. El efectivo cumplimiento del ejercicio del derecho a la información pública, la mejora de la gestión de la información y los conocimientos que producimos garantiza el ejercicio de derechos para todos y fortalece el Estado democrático.

## Bibliografía

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). El acceso a la información como derecho. *Anuario de Derecho a la Comunicación*, 1(1). Siglo XXI.
- Baez Becker, N. y Nazar, M. (2020, 29 de septiembre). *Información y Documentación de la Gestión Pública*. Webinar del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). [https://www.youtube.com/watch?v=NYUfcAHlXdA&t=3098s&ab\\_channel=INAP](https://www.youtube.com/watch?v=NYUfcAHlXdA&t=3098s&ab_channel=INAP)
- Bazán, C. B. y Monsalvo, P. E. (2011). Legislación sobre preservación del patrimonio documental y bibliográfico argentino. *Mundo archivístico*. <http://www.mundoarchivistico.com/?menu=articulos&accion=ver&id=325>
- Cobarsí Morales, J.; López-Borrull, A. (2009). *Crónica informacional de la humanidad*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Cruz Mundet, J. R. (2003). La gestión de los documentos electrónicos como función archivística. [https://aabadom.files.wordpress.com/2009/10/75\\_0.pdf](https://aabadom.files.wordpress.com/2009/10/75_0.pdf)
- (2011). Principios, términos y conceptos fundamentales. En J. R. Cruz Mundet (dir.). *Administración de documentos y archivos. Textos fundamentales*. Coordinadora de Asociaciones de Archiveros. [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19730/archivos\\_cruz\\_2011.pdf](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19730/archivos_cruz_2011.pdf)
- García Aguilar, M. I. (1999). Los bienes bibliográficos y documentales: un acercamiento a su problemática. *Investigación Bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información*, 13(26), enero-junio. <http://rev-ib.unam.mx/ib/index.php/ib/article/view/3904/3456>
- Heredia Herrera, A. (2008). Gestión de documentos y administración de archivos. *Revista Códice*, 4(2), julio-diciembre 43-50. <http://eprints.rclis.org/20256/1/Gesti%C3%B3n%20de%20documentos%20y%20administraci%C3%B3n%20de%20archivos.pdf>
- INAP (2020). Programa del curso virtual tutoriado Gestión del Conocimiento (a cargo de R. Mussi).
- Lavalle Cobo, D. (2009). *Derecho de acceso a la información pública*. Astrea.
- Moyano Grimaldo, W. (2004). Sociedad de la Información: metadatos y futuro de la Internet en la recuperación de información de calidad. *Bibliotecas & Tecnologías de la Información*, 1(1). <http://eprints.rclis.org/7010/>
- Nazar, M. (2014). Información, archivos y acceso: Sistemas de gestión de la información implementados en América Latina. En N. Torres (comp.). *Hacia una política integral de gestión de la información pública. Todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos (y nunca nos animamos a preguntarle al acceso a la información)*. Universidad de Palermo. [https://www.palermo.edu/cele/pdf/Hacia\\_una\\_politica\\_integral-kk.pdf](https://www.palermo.edu/cele/pdf/Hacia_una_politica_integral-kk.pdf)
- (2018). Archivos, archivistas y acceso a la información: entre la normativa, los principios y la responsabilidad. En M. Contreras y M. F. Moyano (comps.). *Conferencias magistrales: XII Congreso de Archivología del Mercosur*. Redes, Editorial de la Red de Archiveros Graduados de Córdoba. <http://redarchiveroscordoba.com/wp-content/uploads/2018/11/Conferencias-XII-CAM.pdf>
- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En O. Oszlak, y E. Kaufman (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Red GEALC - OEA. <http://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Pak Linares, A. (2019). Administración electrónica en Argentina. El rol del Archivo General de la Nación. Ponencia presentada en el XIII Congreso de Archivología del Mercosur, Montevideo, en prensa.
- UNESCO (2002). *Memoria del Mundo: Directrices para salvaguardia del patrimonio del documental* (preparado por R. Edmondson). <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001256/125637s.pdf>
- (2019, 11 de abril). Acervo documental del museo Casa Rosada de Argentina inscripto en el Registro regional del Comité para América Latina y el Caribe del Programa Memoria del Mundo de la UNESCO. [http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/documentary\\_heritage\\_of\\_the\\_casa\\_rosada\\_museum\\_in\\_arge/](http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/documentary_heritage_of_the_casa_rosada_museum_in_arge/)

Voutssas, J. y Barnard Amozorrutia, A. (2014). *Glosario de Preservación Archivística Digital 4.0*. Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, UNAM.  
<http://www.culturaydeporte.gob.es/planes-nacionales/dam/jcr:f20a4ba1-0ed2-445d-9be9-b8b0382562ea/mex-glosario-interpares-total0112.pdf>

# La covid-19 en Argentina un análisis de la toma de decisión gubernamental

Daniel E. D'Eramo

## Introducción

El presente trabajo tiene por objeto una aproximación al análisis del proceso de toma de decisiones seguido por el Gobierno argentino para gestionar la pandemia ocasionada por COVID-19. El trabajo presta atención a la asignación de valores (la salud pública y defensa de la vida); la lógica decisional que en contexto de incertidumbre orientó las primeras decisiones; la conformación de un centro de gobierno bajo un esquema de decisión centralizada con un esquema de consulta federal y con apertura descentralizadora en función de la evolución de la situación y el rol de un comité de asesores presidenciales como parte de un enfoque decisional basado en evidencia. Por tratarse de un análisis del proceso decisorio y no de una evaluación de la política pública de manejo de la pandemia, la información estadística que se incluye es solo aquella que sirve de apoyo al análisis.

## Otra vez la incertidumbre

Hacia finales de los ochenta y ante el advenimiento de una nueva normalidad de un capitalismo global, había una sensación generalizada acerca de la velocidad de los acontecimientos y de sus efectos sobre la vida social; de que aumentaba el riesgo global; de que los avances científicos y tecnológicos desbordarían la capacidad de control humana; de que en un mundo con mayor capacidad para producir conocimiento, vivíamos en plena incertidumbre (Ramentol, 2004) por lo que como decía Edgar Morín, teníamos que prepararnos para lo inesperado.

En ese mundo, nace la prédica organizacional que bregaba por el abandono de la máquina burocrática, y por su reemplazo por un modelo de gerenciamiento más eficiente y adaptativo y por tanto con mayor capacidad para gestionar el cambio y la incertidumbre, representado en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Este paradigma fue muy influyente en Argentina y en general en América Latina, durante los años noventa en el contexto de la segunda generación de reformas, cuyo objetivo pasaba a ser, después del ajuste y del achicamiento de las estructuras estatales, mejorar el desempeño organizacional de los gobiernos dotando de mayor eficiencia el gasto social.

En esos años, Bernardo Kliksberg, afirmaba precisamente que la “gerencia pública” también deberá operar en medio de la turbulencia propia de un mundo signado por los cambios incesantes y acelerados que muestra la década pasada. *“El contexto en el que operará la gerencia en los 90 será absolutamente distinto del de décadas*

anteriores. Los retos serán cada vez más el de la complejidad y la incertidumbre” (Kliksberg, 1995: 43-46). Más adelante concluirá que “*el modelo burocrático se encontraba en pleno proceso de repliegue y destrucción*” (Kliksberg, 1997:103-104) por lo que resulta imprescindible avanzar hacia la consolidación de una Gerencia social eficiente” para gestionar políticas sociales que permitan combatir y acabar con la pobreza. Eso solo sería posible en la medida en que áreas como salud y educación se abrieran a modelos de gestión más flexibles y adaptativos (Kliksberg, 1997:103-107) <sup>1</sup>

La Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó la COVID-19 como una crisis “inédita” y como un abierto desafío a la “capacidad de respuesta y de aprendizaje de los Estados. De alguna manera así también lo entendió el Gobierno argentino cuando públicamente el propio Presidente Fernández, afirmó con relación a ella, que “estamos siendo muy novedosos, y un modelo único en el mundo”. <sup>2</sup>

Digamos entonces que la COVID-19 reactualiza el discurso de la incertidumbre, aunque en algún punto podemos dejar abierta la cuestión respecto de si en verdad estaríamos frente a un acontecimiento absolutamente inédito. Quizás la incertidumbre tuvo más que ver con el conocimiento de la naturaleza específica del virus, su comportamiento y mutabilidad, (aspecto que fue reiteradamente planteado por el gobierno y su comité de expertos) que con las medidas que debían tomarse desde el momento de su manifestación endémica, sobre todo considerando lo acontecido en 1918 cuando la “gripe española” llega a Argentina.

Podemos entonces puntualizar algunos aspectos del proceso de toma de decisiones gubernamental frente a la pandemia que en términos generales y desde el principio se alejó claramente del modelo “*following the rules*” es decir de decisiones programadas o burocráticas que suelen caracterizar al “gobierno máquina” (Mintzberg,1997) y que a pesar de su eficacia relativa, prontamente se constituyó en un eje de cuestionamiento de la oposición en alianza con los medios hegemónicos.

En general el buen desempeño del gobierno argentino (menor cantidad relativa de contagios, menos tasa de letalidad y rápida inversión en infraestructura y equipamiento de atención sanitaria) se basa en una reacción rápida y temprana que se anticipa y lee bien la situación de los países de epidemia temprana. <sup>3</sup>

### **Una aproximación al proceso de toma de decisiones.**

Sabemos que la toma de decisiones es un proceso es interdisciplinario, multifacético, multinivel y transversal al ciclo de políticas públicas, y que no hay marco teórico que pueda explicarlo de manera autosuficiente y en toda su complejidad. (Parsons, 2007).

---

<sup>1</sup> La referencia a Bernardo Kliksberg, nos parece válida y potente y más adecuada que la de cualquier otro teórico de la NGP, ya que se trata de un destacado conocedor de las burocracias latinoamericanas y con responsabilidades importantes en organismos multilaterales como el INDES-BID. Más allá de las críticas que puedan hacerse está claro que su concepto de “Gerencia social” influido por los teóricos más importantes de la NGP es un intento de compatibilización de dos lógicas frente a la demanda de cambios en las administraciones públicas de la región.

<sup>2</sup><https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46803-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-acerca-de-la-pandemia-del-coronavirus-covid-19-desde-olivos>

<sup>3</sup> Los aumentos de contagios diarios y de muertes que se irán y están dando en estos momentos no cambian en general el buen desempeño relativo del gobierno para combatir la pandemia ya que están incidiendo otros factores externos al dispositivo decisional de la organización estatal. Esta cuestión amerita por cierto un análisis que profundice la dimensión sociopolítica en lo que hace a otros actores y la trama de intereses que los constituye.

Sin perjuicio de ello y en rigor, es la decisión “gubernamental” la que en definitiva selecciona una alternativa de política pública, a través de la cual como dijera (Easton, 1982:138) se produce la “asignación autoritativa de valores”<sup>1</sup>

Empecemos diciendo, más allá de la discusión equívocamente planteada en términos de dilema, que la decisión del gobierno argentino de priorizar la salud de la población por sobre la economía fue claramente una afirmación del componente institucional sobre el que descansa un modelo de gestión pública (Prats, 1998) (Olsen, 2005). No se trata solo de un aspecto instrumental enfocado a la resolución de problemas y al cumplimiento de objetivos. Hay una dimensión institucional esencial de las organizaciones estatales, que representa las reglas de juego y los valores que sustentan las decisiones del Estado en procura de preservar y garantizar los bienes públicos. Las concepciones weberiana y neoweberiana reconocen en la organización estatal, una misión institucional esencial desde la cual, el servicio al ciudadano debe darse en un marco de cumplimiento y resguardo “*de principios constitucionales, de la ley y de determinados estándares profesionales*” (Olsen 2005:2)

Como dijimos antes, la OMS reconoció estar ante una pandemia inédita. Desde el primer momento el gobierno argentino reconoció explícitamente esa condición diciendo que se trataba de una situación que obligaba a la toma de decisiones “día a día” es decir de tipo no programadas, que por oposición a las programadas o rutinarias, suelen atribuirse de manera típica a aquellas organizaciones caracterizadas como burocráticas, cuestión que como planteamos al principio, fue parte de los argumentos del discurso reformador que dio inicio a una historia de debates que continúa en las discusiones entre postburocráticos y neoweberianos (Barzelay, 1992) (Olsen, 2005).

Claramente el objetivo aquí no es contribuir si es que finalmente se pudiera, al armado del “rompecabezas” del modelo argentino (Blutman, 2016); quizás tenga razón (Mintzberg, [1996] 1997:208) al afirmar que “*en la actualidad funcionamos con todos*” por lo que podemos plantear como un problema a retomar y a profundizar, que luego de cuarenta años de reformas ese tipo ideal burocrático quizás sea hoy muchísimo más “impuro” que el tipo construido por Weber y que la capacidad de tomar decisiones menos rutinizadas habla en todo caso de un mayor o menor aprendizaje organizacional a lo largo de dichas décadas y no de las virtudes prácticas de un tipo “ideal”, y que como en el caso que nos ocupa se ve confrontado en la realidad concreta en situaciones en las que la interrupción de cambio incremental exige decisiones que se apartan del pasado.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La incorrecta expresión castellana “autoritaria” para traducir de manera imprecisa el vocablo inglés “*authoritative*” que utiliza David Easton se presta a la confusión y al rechazo. Puede verse que en las versiones originales en inglés, la expresión remite a los “outputs” de los sistemas políticos, en tanto decisiones y valores que se asignan sobre la base del ejercicio de la autoridad clásico componente central de la relación social de dominación (Weber). Aun admitiendo cierto espacio para la discrecionalidad de las decisiones gubernamentales, siguen siendo términos que no pueden usarse indistintamente.

<sup>2</sup> Las discusiones en torno a las ventajas comparativas de los modelos organizacionales suelen plantearse como evaluaciones normativas que parecen olvidar que estamos ante tipos ideales. Recordemos que Weber advierte precisamente que no se trata de modelos ejemplares a imitar; que no deben confundirse con la realidad; que las formas reales pueden combinar elementos que hacen a distintos tipos ideales, y que pueden requerir nuevas tipificaciones a partir de los cambios históricos. Cfr. Sánchez de Puerta Trujillo H. (2006) Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones y aplicaciones en *Empiria Revista de Metodología de Ciencias Sociales* N° 11 enero-junio pp.11-32

Las decisiones de intervención frente la pandemia del COVID-19 debían apartarse necesariamente de la estabilidad incremental que suelen tener las políticas de salud y que claramente interrumpe una pandemia virósica luego de más de un siglo.

Puntualicemos los aspectos centrales que muestra el proceso decisional del gobierno argentino ante la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19:

a) *Lectura de anticipación y capitalización de la realidad del epicentro asiático y europeo. La asignación de valor: “La Salud Pública”*

Una suerte de efecto demostración permitió al gobierno argentino ganar un tiempo invaluable para poner a salvo del colapso, al sistema de salud, cosa que ocurrió en algunos países poco prevenidos. Desde el principio se vio con claridad que el gobierno argentino hizo una lectura inteligente y anticipatoria de lo que ocurría en Asia y Europa. La decisión de priorizar la salud es claramente una decisión política institucional, que subordina la decisión técnica orientada a reducir el daño a su mínima expresión.

Por cierto, y como los partes informativos lo irían confirmando a diario, esta elección, no fue igual en muchas administraciones estatales lo cual se tradujo en decisiones de no hacer que resultaron en abandono y pérdida de cuantiosas vidas. En tal sentido la adopción de la estrategia del rebaño o lisa y llanamente la decisión de no hacer (Dye,1987) se corresponde con un cambio en la escala de prioridades (economía por sobre la salud) que se constituyó en un eje de discusión que acompañó la fase más restrictiva del aislamiento social y obligatorio, fogoneada por una alianza entre medios de comunicación hegemónicos y una oposición no cooperativa.

De cualquier manera y más allá de toda falacia empíricamente demostrada, la mayor cantidad de contagios y muertes no se tradujo en salvataje productivo como lo demuestran los casos dramáticos más evidentes (principalmente Brasil y EE. UU) que se negaron a una estrategia declarada de aislamiento obligatorio. Las estadísticas de los organismos internacionales reflejan caídas en todas las economías del mundo y las proyecciones van en el mismo sentido. Las verdaderas diferencias están en la pérdida de vidas.

b) *Incertidumbre ¿(representativeness) vs. Tecnocracia.?*

Anteriormente asentamos alguna reserva con relación a la naturaleza “inédita de la pandemia” a partir de algunas cuestiones que surgen de un primer acercamiento a lo acontecido en el país durante la llamada “gripe española de 1918”.

Basándonos (Carbonetti, 2010) y en (Luthy et.al, 2018) podemos señalar lo siguiente:

- La pandemia se inicia en una Europa arrasada por la PGM vehiculizada por el ejército norteamericano y se calcula que contagió a 1/3 de la población mundial con una letalidad del 2,5% de esa cifra que se estima en una cifra absoluta de 50 millones de vidas perdidas (Luthy et.al, 2018:113)
- A la Argentina, el virus ingresa por el Puerto de Buenos Aires a través de contingentes inmigratorios. La mayor letalidad en términos absolutos se produce en 1919 (casi 14.000 de un total país de aproximadamente 15.000).
- Las provincias del norte argentino que estaban en condiciones socio económicas mucho más críticas que la Ciudad de Buenos Aires fueron las más castigadas. El tren con destino a dichas provincias hizo que a diferencia de la pandemia actual la Capital federal no fuera epicentro de irradiación del contagio sino zona de transición.
- Solo el 20% de las muertes fue ocasionada por la gripe mientras que el 60% se debió a enfermedades preexistentes (cardíacas, broncopulmonares y



tuberculosis) (Carbonetti, 2010: 162); recordemos de paso que la última enfermedad no tenía tratamiento con vacuna para esa época)

Pero un dato interesante a nuestros fines es que más allá de las capacidades relativas de atención que por cierto no abundaban en las Provincias en aquellos años y con sistemas de salud muy lejos de la universalidad que en gran medida alcanzaría a mediados del siglo XX, las medidas que se tomaron en el país, fueron “similares” a las de la gripe aviar 2009 (Luthy et.al, 2018:115), lo que permite con más razón pensar que seguramente orientaron muchas de las medidas aplicadas ni bien declarada la COVID-19.

En línea con ese dato de Luthy (Lutthy et.al, 2018) y retomando la cuestión de la incertidumbre planteada al comienzo, (Tversky y Kahneman, 1974) desarrollaron una tipología sobre heurísticas para la toma de decisiones en situación de incertidumbre. Una de esas heurísticas las denomina “*representativeness*” consistente en establecer la probabilidad de un resultado sobre la base del grado en que un hecho es representativo de o se parece a otro (Tversky y Kahneman, 1974:1124).

No resulta desacertado afirmar que la semejanza de las medidas adoptadas frente a la COVID-19 estuvieron determinadas por un pre-diagnóstico que sugirió a los expertos que se trataba de una enfermedad representativa de esa familia de enfermedades virósicas y que en su manifestación pandémica, podía producir resultados probablemente similares a los de la gripe de 1918. La analogía fue un recurso muy utilizado por ejemplo en las didácticas charlas ofrecidas por Pedro Cahn.<sup>1</sup>

*c) Esquema de decisión centralizada, con coordinación federa.*

La construcción de cierta gobernanza federal respecto de la pandemia aceleró la puesta en práctica de un esquema decisional que el presidente Fernández había adelantado desde su asunción. Entendemos que se trata de una cuestión que seguramente atraerá la atención de investigadores en los próximos años sobre todo sabiendo que la toma de decisión en contextos de fragmentación político-institucional bajo regímenes presidencialistas fue un eje de análisis de gran interés para la ciencia política desde la recuperación de la democracia (Barros, Castellani, Gantus, 2016). Todo ello, además, involucrando principalmente a los actores de un sistema de salud como el argentino que se asume como complejo y fragmentado, desde el punto de vista de la necesidad de encontrar mecanismos específicamente adecuados para la regulación, el financiamiento y el aseguramiento prestacional (Cetrángolo y Goldschmit, 2019). Se trata de una cuestión que está lejos de poder abordarse aquí y de resolverse mágicamente por la emergencia pandémica.

Un dato significativo es que ante de siquiera imaginar la inminencia de una pandemia sanitaria, es que a poco de asumir y junto con el anuncio de federalizar cierto esquema decisional, el presidente electo dio a conocer un gabinete que mostró una conformación con composición mayoritaria de científicos y académicos; “*somos un gobierno de científicos y no de CEO’s*” dijo el presidente en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa.

Se trató de una frase cuya sintaxis quizás no haya sido la mejor para marcar las diferencias con la lógica gerencial de la gestión saliente ya que remite así formulada resulta ambivalente por que remite también a otra lógica no menos cuestionable como la tecnocrática. Esta idea no casualmente será capitalizada y resignificada en plena

---

<sup>1</sup> Ver “El Mundo pos-pandemia: abordajes y desafíos.  
<https://www.youtube.com/watch?v=LYgOxUUpMIs> UNTDF.

pandemia por la oposición y los medios hegemónicos bajo la categoría deslegitimadora, de estar gobernados por una “infectadura”<sup>1</sup>

En *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020* OCDE-BID, se publican anualmente resultados sobre distintos aspectos del desempeño gubernamental de los países de la región y en los últimos años se registra el crecimiento del protagonismo de los llamados Centros de Gobiernos (CdG) como sucede también en mayor medida en los países más desarrollados aunque con diferencias propias de cada organización.

En esto está siendo gravitante el peso que están tomando cuestiones transversales y complejas de política pública como la desigualdad, la sostenibilidad ambiental, la competitividad dentro de las cuales podemos agregar obviamente diversas crisis y catástrofes ambientales y sanitarias, como lo es una pandemia como la del COVID-19.

Los CdG están localizados en aquellas unidades concebidas para asistir a las decisiones del Presidente o Primer Ministro y al Gabinete de Ministros como Oficina del Presidente, Oficina o Jefatura de Gabinete, Secretaría General del Gobierno. En el caso de nuestro país las decisiones de aprobación de protocolos de actividad para garantizar el cumplimiento de las medidas de distanciamiento, quedó expresamente reservada al Jefe de Gabinete con posteriores esquemas de descentralización hacia los gobiernos provinciales y municipales a partir del retroceso de los contagios en los territorios.

#### *d) Decisión basada en evidencia.*

Íntimamente ligado con el punto anterior, la cuestión de la evidencia científica para la toma de decisiones a lo largo de la pandemia ha sido visible y determinante. En informes OCDE-BID anteriores al 2020, las modalidades de funcionamiento de los CdG de los países de la región y su relevamiento, incluían modalidades basadas en grupos o comités de asesores y expertos en cuestiones puntuales.

Argentina no formaba parte de ese grupo de países en los informes que relevaron esta práctica y en el informe 2020, no se incluyó en el relevamiento, sin que mediaran apartados metodológicos dando cuenta de las razones de dicha exclusión. No obstante, es innegable que se trató de una modalidad que adquirió centralidad en el esquema decisional del Gobierno argentino, a partir del público protagonismo que tuvieron los asesores presidenciales (infectólogos y epidemiólogos) mostrándose siempre junto con el presidente en las conferencias de prensa organizadas para la comunicación oficial de la situación.

Hicimos alusión anteriormente, a la lectura deformada que la oposición política menos dialoguista y junto con los medios de comunicación hegemónicos hicieron de esta modalidad decisional; las críticas técnicamente absurdas e inadmisibles de los “economistas” reclamando ser consultados, quizás fueron un indicativo de lo infrecuente de esta práctica en la gestión de políticas públicas en respuesta a una crisis sanitaria que demandaba por la naturaleza del virus una opinión especializada.

La institucionalización de prácticas y procesos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas basadas en evidencia (PBE) también llamados de “revisiones sistemáticas de políticas Públicas” (Flores Crespo, 2013:271-278) es una

---

<sup>1</sup> Es inevitable no ver en esa re-significación una suerte de versión reaccionaria y anti-democrática del dispositivo decisional denunciado por Ivan Illich en su libro *Los Límites de la Medicina* de 1977 en el que se alerta, en un contexto histórico menos amigable y abiertamente autoritario de la realidad política de América Latina, sobre una suerte de burocracia médica generadora de cierta “iatrogénesis social y política”.

práctica poco consolidada en nuestras administraciones públicas, y necesaria para construir capacidades estatales que mejoren el desempeño de la gestión pública, razón por la cual resulta altamente recomendable su integración “*a otras actividades sustantivas de la gestión pública y asignar competencias generales o específicas a determinadas unidades de gobierno*” (Bertranou, 2019:184)

La primera medida de Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) o cuarentena, en su primera fase de mayor restricción impuesta por Decreto del Poder Ejecutivo a todo el territorio nacional tuvo un alto acatamiento. Dicho proceso de revisión sistemática se basó en una serie de indicadores de actualización diaria desde un observatorio situacional del Ministerio de Salud.

En cada presentación a los medios apoyada permanentemente en gráficos estadísticos que mostraban la evolución sostenida de buenos resultados, el Presidente y sus asesores, no dejaron de alertar sobre el grado de preparación que tenía el sistema de salud (público-privado) para afrontar una fase inminente de recrudescimiento que se anunciaba para el invierno, mientras mejoraba la situación en Europa.

Por otra parte en función de dicha evolución y de un mapeo del contagio, el gobierno nacional fue descentralizando decisiones hacia provincias y municipios en un proceso de flexibilización gradual de la cuarentena, dando paso a instancias de distanciamiento social protocolizadas.

La anticipación permitía ir poco a poco prestando atención a un indicador que luego resultará crítico como resultado de un relajamiento de las medidas de ASPO y distanciamiento social, que se reflejaba en una tendencia al aumento del porcentaje de ocupación de camas de terapia intensiva (públicas y privadas) como un indicador de alerta sobre el riesgo de colapso del sistema sanitario que otros países comenzaron a sufrir de manera temprana como por ejemplo Ecuador, Perú, Chile, Bolivia e incluso Brasil.

Trabajos como (Jaime y Vaca Ávila, 2018) analizan críticamente en enfoque de política basado en evidencia desde una perspectiva centrada en el manejo de datos y análisis de la información problema por cierto no menor, que no ha sido un tema crítico o conflictivo en el caso de Argentina. En cambio, nos interesa mucho más, tomar algunas cuestiones que desarrolla (Flores Crespo, 2013) y que sí se pusieron de manifiesto Argentina y en muchos otros países.

Citando algunos nombres de autores que han enriquecido el análisis crítico de este enfoque, (Flores Crespo, 2013:283-285) advierte respecto de que la calidad de la evidencia resultante de un proceso científico validado y con pretensión de verdad, en el que se apoya la decisión de política, está tensionado por factores de resistencia y negación socio cultural de la evidencia más allá de su calidad y de su demostrada eficacia para con el cumplimiento de los objetivos de la política; y aún más: es en las políticas de salud donde el reforzamiento y la justificación de decisiones basadas en evidencia resultan más expuestas a este tipo de tensiones y de fracaso.

La evolución que muestra el ASPO y el paso a las fases menos estrictas de aislamiento social, muestra claramente que con el correr de los días, la mayor consistencia de la evidencia, con relación a al comportamiento del virus, (forma de circulación, tiempo de reproducción y de manifestación sintomática), era directamente proporcional a la desatención por parte de algunos sectores de la población, alimentada por una fuerte influencia mediática anti-cuarentena, que presionaba con la liberación de las restricciones, desde discursos libertarios y de apertura económica, de fuerte rechazo

a lo que era interpretado como el decisionismo profesional o tecnocrático de una “infectadura”.

En el discurso de los medios, la cuarentena y su duración era un tema de agenda mediática más importante que la pandemia, sin atender a la contención que mostraban sus principales variables.

Lo dicho se apoya en las estadísticas de monitoreo y seguimiento de la pandemia en el país, que pueden leerse en <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/sala-de-situacion> (informe más actualizado al 3/08, al momento de cerrar este artículo).

Las conclusiones de los datos que componen la evidencia pueden resumirse en estos puntos:

- La cuarentena (ASPO) anticipada muestra una considerable contención de los casos de contagio en Argentina.
- El crecimiento de casos de contagio acumulado y diarios, que se observa en los inicios de mayo, coincide con un principio de relajamiento del ASPO que se verá acompañado por fases de flexibilización (del ASPO al distanciamiento social).
- A partir de allí, el rechazo anti-cuarentena se va transformando en protesta activa (movilizaciones) en CABA y algunos lugares del conurbano (runners + concentraciones de manifestantes anti-cuarentena).
- Como consecuencia altamente probable de lo anterior, los casos de contagio diarios alcanzan picos importantes que parecen seguir la frecuencia de duplicación (entre 10 y 14 días, que llegaron a ubicarse en 25 a los primeros meses) y se muestra que el foco de irradiación del contagio pasa a concentrarse en el AMBA.
- Una rápida comparación entre Situación 1/07 y Situación 3/08 permite ver que julio ha sido un mes de claro retroceso: duplicación de casos (de 2667 a más de 6000 con un promedio diario de 5618 en los últimos siete días; crecimiento del porcentaje de ocupación de unidades de Terapia Intensiva (UTI) del 50,6 al 56,8 a nivel nacional siendo del 66,7% en AMBA.<sup>1</sup>
- Recuérdese que, durante todo el mes de marzo, los casos de contagio endógeno fueron por contactos estrechos pero con un desbalance marcado con relación a los contagios importados. Durante el mes de abril la proporción irán creciendo en favor de la circulación comunitaria situación que lógicamente aconsejaba extender la vigencia del ASPO como de hecho fue anunciando el gobierno cada quince días desde el inicio de su imposición.<sup>2</sup>

La hipótesis preliminar y altamente probable que sugiere esta lectura es que la evidencia de probada eficacia del ASPO, no fue lo suficientemente contundente e incuestionable en sí misma. Más allá de la revisión y del monitoreo sistemático que desplegó el gobierno para retroceder y avanzar en respuesta a la diseminación de la pandemia en el país, jugaron fuertes factores de índole cultural, económica, social y política que en alguna medida fueron haciendo inaplicable e insostenible del ASPO.

En momentos en que la pandemia recrudecía, la “evidencia” dejó lugar a una lectura política poco hobbesiana, por parte del gobierno que con mayor o menor contrariedad, apeló a la idea de una sociedad civil auto-gobernable y por tanto responsable y solidaria individual y colectivamente.

---

<sup>1</sup> Ver. file:///C:/Users/electro/Downloads/10-08-20-reporte-matutino-covid-19.pdf

<sup>2</sup> Ibídem según reportes diarios durante el mes de abril.

## Bibliografía

- Barzelay, M. (1992) “Atravesando la burocracia” Shafritz J. M y Hyde A. Clásicos de la Administración Pública Colegio Nacional De Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche FCE México
- Blutman Gustavo (2016) Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: Argentina en el Siglo XXI Revista Estado y Políticas Públicas N° 7. Año 2016. ISSN 2310-550X pp. 69-81
- Cetrángolo O. y Goldschmit A. (2019) Necesidades de regulación del sector privado en Salud en América Latina (apuntes para el debate) Serie Documentos de Trabajo del IIEP CONICET-UBA FCE N° 40 – Marzo <http://iiep-baires.econ.uba.ar/>
- Echebarría Koldo (2006) Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 34. Febrero Caracas.
- Dye, T. R. (1987) Understanding Public Policy Prentice Hall. Englewood Cliffs New Jersey.
- Easton David (1982) Esquema para el análisis político. Amorrortu editores Buenos Aires
- Flores-Crespo, Pedro El Enfoque de la Política Basado en la Evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 18, núm. 56, enero-marzo, 2013, pp. 265-290 Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México
- Kliksberg, B. (1995) Pobreza. Un drama cotidiano. Claves para una gerencia social eficiente. CLAD-Tesis Grupo Editorial Norma-PNUD pp.43-68
- Kliksberg, B. (1997) Pobreza. ¿Cómo enfrentar los déficits en América Latina? Acerca del mito, ideas renovadoras y el papel de la cultura. Kliksberg Bernardo (Comp.) Un tema impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial. FCE. Naciones Unidas para el Desarrollo. Tomo I 4ta. Edición ampliada y actualizada. pp. XXVII-XLVII.
- Lau S. (1999) Una Nueva Gestión Pública para América Latina Economía y Sociedad, No 9 Enero – Abril de. pp. 5-20 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
- López, Andrea y Corrado, Aníbal (Comp.) (2007). Desarrollo institucional y reforma del Estado: indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público INAP Buenos Aires [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117034605/pdf\\_395.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117034605/pdf_395.pdf)
- Lüthy, I. A.; Ritacco V. R. Kanto I. N. (2018) A Cien Años De La Gripe “Española” Medicina (Buenos Aires) 78: 113-118
- Ministerio de Salud de la Nación. Portal <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/sala-de-situacion>.
- Mintzberg, Henry [1996] (1997) Gerencia del gobierno y gobierno de la gerencia en ¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado Carlos Losada i Marrodán Editor publicación del Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C Capítulo 7 pp.197-211. Publicado originalmente en la Revista Harvard Business School mayo-junio 1996.
- Olsen Johan P. (2005) Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. Febrero Caracas.
- Parsons, W. (2007) Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y al análisis de políticas públicas. FLACSO México
- Prats I Català, Joan. (1998) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo-institucionalista”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11 Junio Caracas
- Ramentol, S (2004) Teorías del desconcierto. Viaje al fondo de la incertidumbre. Los pensadores que diseñan un futuro global. Ed. Urano Tendencias Barcelona.
- Sánchez de Puerta Trujillo H. (2006) Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones y aplicaciones en Empiria Revista de Metodología de Ciencias Sociales N° 11 enero-junio pp.11-32 <http://revistas.uned.es/index.php/empiria/article/viewFile/1107/1019>
- OCDE-BID Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe Informe 2020



# “Hecha la ley, hecha la trampa” Desplazamiento y difusión

Jorge A. Depetris

## El Problema

“Hecha la ley, hecha la trampa” es un antiguo dicho del saber popular, que reflejaría un hecho dramático y frustrante para las agencias públicas, dado que lleva implícito que por más que exista una acción pública correctamente diseñada e implementada, el fraude no haría más que desplazarse de un lado al otro.

Especialmente frustrante sería esta versión para aquellos organismos y escuelas que proponen “solucionar problemas”, o enfocarse en la prevención, en lugar de mejorar las rutinas de las agencias regulatorias. Si los problemas sólo se desplazan frente a la acción estatal, sería en vano tratar de solucionarlos.

Sin embargo, la literatura académica y la evidencia empírica demuestran provisoriamente lo contrario, si la política está bien diseñada, el *desplazamiento* es mínimo y, por el contrario, se observa el efecto inverso, la *difusión* que implica la reducción de otros delitos que no fueron objeto directo de la política.

Entonces si en la mayoría de los casos no se desplaza, la clave sería detectar que significa una “política bien diseñada”, que se contrapondría a las políticas mal diseñadas que no logran contener el desplazamiento. A las primeras las denominamos “intervenciones quirúrgicas”.

Las preguntas de investigación serían las tradicionales ¿qué?, ¿cómo? y ¿por qué?

Entonces el objetivo de este trabajo consiste en dilucidar ¿qué son las intervenciones quirúrgicas?, ¿cómo están conformadas? ¿cómo se diseñan?; y finalmente, ¿por qué son eficaces?

## Hipótesis

La hipótesis provisoria de este trabajo es que lo que reduce o minimiza el desplazamiento y mejora las oportunidades de difusión son las intervenciones quirúrgicas, *esto implica acciones del Estado que conocen el punto débil del encadenamiento del fraude, y a la vez construyen una respuesta capaz de impactarla*, en esto consiste una política bien diseñada.

Para poder construir intervenciones quirúrgicas es necesario que exista una estrategia en las organizaciones públicas de “solucionar problemas” contrapuesta a la idea de repetir siempre el mismo proceso, lo que luego describiremos como el “paradigma ciego de agencias regulatorias” o modelo mecánico.

Una definición más académica de las *intervenciones quirúrgicas* considera que es una acción consciente, estratégica y táctica del Estado cuyo objetivo es solucionar un problema, en forma, eficaz, eficiente y sostenible

## Diseño del Trabajo

Para responder las preguntas qué, cómo y porqué el presente trabajo abordará lo siguiente:

En el marco teórico constará de tres partes, la primera presentará sintéticamente que considera la literatura teórica que son los dos fenómenos (desplazamiento y difusión).

La segunda se presentará un supuesto central con relación a los ilícitos, y es que independiente de la motivación de fondo que guía al autor (ánimo de lucro, revancha, pasiones, etc.) en la gran mayoría de los casos el accionar posee una fuerte racionalidad instrumental, o sea de racionalidad de medios, no de fines.

La tercera presentará las ideas principales del Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias y el enfoque del POP (Policía Orientada a Problemas) que son los esquemas teóricos que nos permiten comprender por un lado como fracasa el modelo tradicional o el “paradigma ciego” de agencias regulatorias, y segundo como se construyen las “intervenciones quirúrgicas” lo que entendemos que es la base de una “política bien diseñada”.

Luego se presentarán dos tipos de evidencia empírica, primero pasaremos revista a una serie de trabajos que realizaron análisis macro o un conjunto importante de casos, en diferentes lugares y circunstancias, así como las conclusiones a las que arribaron. Luego se efectuará un análisis micro de mini casos que permitirán analizar más en profundidad y comprender la naturaleza del fenómeno<sup>1</sup>.

## MARCO TEÓRICO

### Primera Parte: Desplazamiento y Difusión

**Desplazamiento**, según (Guerette R. T., 2009) “... es la reubicación del delito de un lugar, tiempo, objetivo, tipo de delito o táctica a otro como resultado de alguna iniciativa de prevención del delito”.

La bibliografía refiere a que puede asumir distintas modalidades:

- **Temporal** - los delincuentes cambian el momento en que se comprometen delitos (por ejemplo, de día a las noches).
- **Espacial**: implica que los cambian de lugar o ubicación (ej. Cambio de barrio o lugares adyacentes).
- **Objetivo**: de asaltar camiones blindados que transportan caudales, a camiones comunes con mercadería valiosa.
- **Método**: de hurtos a robos a mano armada, de caños que eliminan efluentes tóxicos a enterrarlos en sitios lejanos.
- **Tipo de delito**: de ilícitos impositivos a lavado de dinero. De robos violentos a secuestros extorsivos.
- **Tipo de autores**: de mulas para traficar drogas con personas indigentes, a sujetos de mayor nivel socioeconómico que se comportan más naturalmente en un aeropuerto internacional.
- **Tipo de víctimas**: de robo a bancos a comercios al público; de robos a mujeres a ancianos en fecha de cobro de su jubilación.

---

<sup>11</sup> Existen numerosos trabajos teóricos que avalan la metodología de estudios de casos para este tipo de fenómenos. (Liebersohn, 2009), (Ragin, 2009).



Sobre esta temática confluyen múltiples estudios de las distintas corrientes criminológicas que de distinta manera pretenden “solucionar los problemas” aunque con distinta metodología (ej. criminología ambiental, puntos calientes, POP, policía comunitaria, *rational choice*, etc.), dado que de producirse desplazamiento todas ellas estarían fracasando

**Difusión** es el efecto reducción en el mismo delito, u otros que se produce pese a no ser el objeto específico de la política. Según diversos autores (Clarke & Weisburd, 1994) es una “reversión completa del desplazamiento” que con diferente terminología autores (efecto multiplicador, halo, derrame, etc.) vienen tratando cuando observan que se produce una reducción de delitos que es difícil atribuir a una política específica, cuando se observa en personas, lugares u objetivos que no fueron protegidos directamente.

## Segunda Parte: Racionalidad Instrumental

Existe un importante supuesto clave para comprender el éxito de las intervenciones quirúrgicas, el mismo consiste en que en la gran mayoría de los ilícitos, quien los comete obra con una racionalidad instrumental

Max Weber fue quién estudió y desarrolló una herramienta conceptual que permite iluminar este accionar la que denomina como “acción con arreglo a fines”. El autor describe cuatro tipos de acción y postula que la racionalidad con arreglo a fines: “es aquella en la que el sujeto actúa condicionado por expectativas de comportamiento, tanto de los otros hombres como los objetos, y las analiza como condiciones para el logro de fines propios, racionalmente sopesados y perseguidos...” (Weber, 1984:21).

Hay una lógica que une los medios con los fines y un cálculo de cómo se van a comportar el mundo exterior. No requiere que el cálculo sea correcto, sino racional.

Es la que mejor describe el pensamiento de las empresas que buscan el lucro<sup>2</sup>, sin embargo, pese a que la obtención de beneficios económicos está atrás de la gran mayoría de los casos, no es la única motivación. Casos que tienen una finalidad aberrante como la pedofilia (que analizaremos luego), femicidio o crímenes de odio claramente dista de ser racional el fin, pero en la gran mayoría de los casos existe una clara racionalidad en los medios para su comisión.

Gary Becker, un polémico y brillante economista de la Universidad de Chicago escribió un trabajo en el cual analiza desde las ciencias económicas la relación entre el crimen y el castigo (Becker, 1974). Allí expone la realidad del accionar racional de los delincuentes –principalmente económico- y aporta un elemento clave que es el rol de la acción estatal.

Dice respecto de la **rentabilidad**: “una persona comete un delito si la utilidad esperada para él excede la utilidad que podría obtener usando su tiempo y otros recursos en otras actividades” (Becker, 1974:9).

Y en cuanto al **riesgo**, señala: “Este enfoque implica que existe una función que relaciona el número de delitos cometidos por cualquier persona con su probabilidad de condena, con su castigo si es declarado culpable y con otras variables, como la renta

---

<sup>2</sup> Bourdieu, al analizar a Weber, explica claramente que el fin de lucro está en todas las culturas y los modos de organización de la sociedad, es la racionalidad entre fines y medio lo que distingue al capitalismo de otras formaciones sociales (Bourdieu, Chamberdon y Passeron, 1994).

disponible en actividades legales y otras actividades ilegales, la frecuencia de los arrestos molestos y su disposición a cometer un acto ilegal” (Becker, 1974:9).

Simplificando el pensamiento de Becker, hay un determinante en el accionar de los que cometen delito y es que hacen un cálculo racional de su riesgo, tanto con relación a ser detectados como a ser condenados y al *quantum* de la condena.

Además, desarrolla el concepto de **actividad estatal**, que se traduce en el porcentaje de ilícitos condenados, *quantum* de la condena, porcentaje de detecciones.<sup>3</sup> Esta “**actividad estatal**” es clave para determinar el “**riesgo**”, a mayor cantidad o calidad de actividad estatal (porcentaje de condenas o detecciones), mayor riesgo para las organizaciones.<sup>4</sup>

Clarke y Felson (2003) en su clásico trabajo denominado “la oportunidad hace al ladrón” sostienen que por un lado pese a innumerables estudios el origen del ofensor no permite determinar la comisión del hecho ilícito, por otro que la literatura académica si ha demostrado que el nivel de ofensa tiene una alta correlación con el riesgo, o la posibilidad de ser descubierto. Por ello se le ha dado en llamar la teoría de la “oportunidad”.

Para esta escuela es clave para reducir el delito tres elementos: a) Incrementar el riesgo de ser detectado, b) Reducir los premios o la recompensa del accionar delictivo, y c) Aumentar los esfuerzos o los costos de quién quiere delinquir.

### **Tercera parte: Los paradigmas alternativos.**

#### **Goldstein y la Problem Oriented Police (POP)**

Herman Goldstein fue un pionero que a fines de los años setenta cuestionó profundamente el esquema tradicional del accionar policial. Comienza postulando que “mejorar lo que existe, no soluciona los problemas”, más patrulleros, más policías, más presupuesto no modifica los problemas de raíz que tiene la policía.<sup>5</sup>

Sostiene que la policía adolece de un “desplazamiento de objetivos”, como en los años 50 los planteo Merton (Merton, 1964) que la burocracia suele concentrarse en los medios (las normas, los procedimientos habituales) sobre los fines. En la policía esto se traduce en incrementar los esfuerzos en presupuesto, policías, patrulleros, en lugar de enfocarse en los problemas sustantivos de generar sociedades más seguras.

Para modificar esta visión es necesario cambiar el foco de los “casos” a los problemas. Concentrándonos en los problemas podremos encontrar soluciones.

Define a los casos como un conjunto persistente de incidentes problemáticos que involucran el mismo comportamiento o lugar o individuos; generalmente laxamente descripto y que incluyen actores específicos, lugares, grupos o actos delictivos.<sup>6</sup>

Propone un cambio radical, dejar el caso a caso y enfocarse en “solucionar problemas”, y para ello propone una metodología denominada el SARA *model*

---

<sup>3</sup> El autor se refiere a “arrestos” que, analizado en un contexto más amplio, se asimila a la idea de ser detectados.

<sup>4</sup> Es posible vincular este concepto con la “capacidad estatal”; si el Estado es más capaz, genera más riesgo y, a su vez, esto produce menos delito.

<sup>5</sup> Es importante recordar que a fines de los 70 cuando él publica sus trabajos, los niveles de criminalidad urbana en Estados Unidos eran extremadamente altos.

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, múltiples denuncias de hurtos o robos a menores, pueden ser agrupados como los lleva a su domicilio; o el conjunto de incidentes delictivo (hurtos, robos, tráfico de drogas ilícitas) en las inmediaciones de una estación de trenes, también puede ser agrupados como un problema.

(*Scanning, Analylisis, Response, Assesment*) que tiene cuatro etapas bien definidas: a) escaneo, b) análisis, c) respuesta y d) evaluación.

La escuela fundada por Goldstein se ha dado en llamar la *Problem Oriented Police* (P.O.P) , (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), (Soctt & Kirby, 2012). Y ha sido empleada no solo a lo largo y ancho de Estados Unidos, sino que además entre otras la utilizan la policía de Londres, Holanda, los países Escandinavos, Nueva Zelanda y Australia, entre otros.

### **Sparrow y el Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias (PEAR)**

El otro gran autor que se enrola en esta línea es Malcolm Sparrow académico de Harvard, toma la idea de Goldstein de desplazamiento de objetivos en la policía, pero amplía profundamente, primero en alcance, no sólo es aplicable en la policía, sino en el conjunto de las agencias estatales cuya finalidad es la regulación. Su obra ha sido prolífica y ha alcanzado a múltiples agencias de regulación entre ellos: 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, que ello conlleva fracaso y desaliento de sus funcionarios. Ven un horizonte donde pescan en la pecera, donde para afrontar un inmenso flujo de casos, las respuestas y procedimientos son cada vez más limitados e ineficientes para cumplir con su cometido.

Sin embargo, la respuesta está en las propias agencias, existen funcionarios y agencias comprometidos que encuentran un camino alternativo para cumplir sus objetivos y logran *solucionar problemas* (no repetir procedimientos obsoletos). Debido a que surge de las propias agencias lo denomina el “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (PEAR)

Recorre como metáfora explicativa a la “teoría de evolución de las especies” de Darwin. La misma afirma que las grandes transformaciones del medio ambiente son producto de una serie de pequeños cambios que se van acumulando hasta que súbitamente se produce un gran salto cualitativo y se está en presencia de un nuevo ambiente diferente del anterior. Frente a ello las especies amplían la variación, solo aquellos que encuentran las modificaciones aptas necesarias para enfrentar el nuevo ecosistema, sobreviven.

Las agencias se encuentran frente a un contexto de alta variación y dinamismo, si no logran las variaciones aptas, fracasan con su cometido, de nada sirve aferrarse a los viejos esquemas, sólo las organizaciones que “variaron” e implementaron soluciones asimilables al PEAR, son las que han tenido éxito en sus objetivos.

Las características que se observan en las organizaciones y que el autor denomina PEAR son:

- a) Cambios en su *sistema de medición*, hay que pasar a medir impacto (problemas solucionados) y no resultados (cantidad de multas, arrestos, denuncias o procedimientos)<sup>7</sup>;

---

<sup>7</sup> Se pregunta, ¿cómo se mide la prevención exitosa?, ¿qué pasa con un problema resuelto? ¿Las mediciones no serían negativas para el que lo solucionó?

- b) Comienzan a *tejer redes* con otras instituciones públicas y también privadas, los problemas no respetan las jurisdicciones y competencias, en muchas situaciones construir una solución eficaz requiere acuerdo de múltiples actores;
- c) Algún mecanismo o *metodología de solución de problemas*, el autor propone el problema *solving approach*. (Depetris J. A., 2018)
- d) Una gestión artesanal, el futuro es imposible de predecir, por ello se necesita una mirada estratégica y funcionarios versátiles que puedan adaptarse a los nuevos problemas y desafíos que la realidad les imponga.

Esta nueva modalidad de gestionar las organizaciones, precipitan una serie de cambios al seno de las mismas, los dos más importantes son:

- La necesidad de la *gestión de riesgo*, clave escanear o monitorear el ambiente, detectar nuevos problemas, conocerlos, encontrar sus puntos débiles, lleva a conocimiento de los involucrados y contribuir a construir su solución.
- Ampliar la *caja de herramientas*, no se puede sólo recurrir a las soluciones tradicionales, aquí juega la imaginación, la vinculación con otros actores, la adopción de medidas tecnológicas. Problemas complejos, requieren soluciones ingeniosas y “a medida”.

### **Armando el rompecabezas:**

Vimos tres elementos teóricos que en principio que aparentemente no tienen una vinculación clara entre sí:

1. Un enfoque teórico que señala que si la política no está correctamente definida se produce desplazamiento y no existe difusión.
2. Una mirada que señala que detrás de los ilícitos existe una racionalidad instrumental o con arreglo a fines, y que se puede reducir incrementando el riesgo, la dificultad o disminuyendo los beneficios.
3. Un esquema que propone dejar atrás la línea de montaje y procura que el accionar estatal se enfoque en solucionar problemas, con una gestión flexible y artesanal.

Las intervenciones quirúrgicas permiten “hilvanar” estos tres elementos: para que no se produzca el desplazamiento o se genere difusión, se requiere una política que se enfoque al punto débil del fraude que actúa con racionalidad instrumental, y por lo tanto se debe construir una acción que incremente los riesgos, la dificultad o reduzca la recompensa, y que exista una organización capaz de construir esa respuesta a través de una gestión “artesanal” que procuren solucionar problemas como el PEAR.

En síntesis, los tres elementos confluyen sobre las intervenciones quirúrgicas.

Ahora veremos los casos empíricos que sustentan esta construcción teórica.

### **Literatura Académica I**

Existe un amplio consenso de que es muy difícil de probar definitivamente que no existe desplazamiento, dado que el mismo puede asumir diferentes modalidades. Aunque hubiera fondos ilimitados y se sofisticaran los estudios cuantitativos, sería imposible cubrir todas las posibilidades.

Sin embargo, también existe evidencia empírica robusta y consenso entre diferentes escuelas que, si la política está bien diseñada, no existe un desplazamiento significativo y por el contrario existe la difusión de beneficio.

Por ello acudimos a algunos autores clásicos y otros que han realizado “meta-estudios” sobre otros trabajos de casos, de forma tal de obtener una evidencia empírica sólida y a la vez representativa de las diferentes contextos y escuelas de pensamiento.

Finalmente, reseñaremos algunos trabajos opuestos, donde políticas mal diseñadas dieron lugar al desplazamiento de delitos, y en algunos casos sofisticación de las organizaciones criminales y mayor sufrimiento a inocentes.

### **Los análisis macro:**

Andersen y Malleson hacen un análisis sobre el patrullaje a pie –una política definida explícitamente y contrapuesta al patrullaje en vehículos motorizados- como forma de evitar el desplazamiento del delito. Luego de un análisis exhaustivo de más de 40 años de tradición en diferentes áreas de British Columbia (Canadá) concluyen que no existe desplazamiento. (Andersen & Malleson, 2014)

Braga y otros autores analizaron 78 casos en los Estados Unidos de políticas diseñadas explícitamente para reducir o prevenir el delito, y ver si en esos casos existió desplazamiento. La evidencia empírica es robusta en el sentido que el desplazamiento fue mínimo y sólo en pocos casos. (Braga, Truchan, Papachristos, & Hureau, 2019).

Clarke (1997) uno de los padres de la teoría situacional publica un trabajo con 23 casos exitosos abarcando una amplia diversidad de delitos, ofensores y víctimas, así como manifiesta que fueron seleccionados entre 4 veces más casos considerados. Sus conclusiones son que a) cuando la política está bien diseñada no existe desplazamiento, b) en los pocos casos que existe, lo hace en un tamaño más reducido; y c) que en muchos casos se observa la difusión de beneficios.

En igual sentido, Telep, Weisburd y otros analizan trabajos sobre en 43 áreas significativas en Estados Unidos, y concluyen que el desplazamiento es mínimo, y también se encontró en alguna medida difusión de beneficios. (Telep, Weisburd, Gill, Vitter, & Teichman, 2014).

John Eck (1993) realizó un estudio que abarcó 33 casos de 3 continentes y sus conclusiones fueron las siguientes:

- Ningún estudio encontró 100 % de desplazamiento.
- En los casos que se identificó desplazamiento, este fue menor al 100 %
- Sólo en menos del 50 % de los casos se identificaron desplazamiento.
- En algunos casos se identificó difusión de beneficios.

Uno de los mayores especialistas en la temática Guerette en un trabajo importante (2009) concluye que la evidencia empírica muestra que sólo en muy pocos casos de produce desplazamiento.

Cita casos de: 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, y mercados de prostitución en Londres. En todos los casos las políticas fueron exitosas y no se registró desplazamiento.

El autor concluye dos cosas: a) sólo se produce desplazamiento cuando la política está mal diseñada, y b) en los casos que la misma es implementó profesionalmente se produce difusión de beneficios.

En una reciente y extensa revisión de literatura que realiza junto a otros autores (Johnson, Guerette, & Bowers, 2015) que se llama “desplazamiento y difusión que

sabemos, que no sabemos y que significa esto para la previsión de del delito” , sostienen que en la mayoría de los casos analizados, la reducción del impacto del crimen generalmente es exitosa (de los trabajos que analizan el desplazamiento va del 9 al 40 % como máximo) , y que en menor medida también se observa difusión de beneficios.

Hesseling (1996) lleva a cabo una extensa revisión de la literatura, no sólo en Holanda su país de origen, sino que analiza 55 artículos e incluye a países de la UE, América del Norte y Oceanía, los divide por tipo de delitos (robo a particulares, bancos, autos, etc.) y concluye que el desplazamiento no se produce en todos los casos, y en aquellos donde ocurre, es menor su tamaño que en el caso original.

### **Contraejemplos:**

Barak y Patridge (2016) señalan como el caso de la policía británica que controla las 102 estaciones de buses más calientes (hot spots) al hacerlo en forma regular y previsible, lo que ha provocado es un desplazamiento del delito a áreas cercanas a las estaciones.

Los autores no pretenden cuestionar la teoría de los puntos calientes (Brantingham & Brantingham, 1995) que tiene robusta evidencia a su favor, sino que si esta es aplicada en forma inadecuada o el accionar policial es demasiado previsible para los potenciales ofensores (disminuye el riesgo) en lugar de la reducción del delito esperada, produce desplazamiento a otras áreas

También se observa en los casos del triángulo norte de Centroamérica, donde la “mano dura” y “superdura” lo único que ha provocado es un incremento del sufrimiento de los inocentes, a través de un baño de sangre entre la población joven y pobre, violaciones a los derechos humanos, y el incremento de poder y sofisticación de las “Maras”, transformándolas en más fuertes y temibles que antes de la política (ONU-UNDOC, 2012), (Cruz, 2010), (Villamorina, 2006).

México, luego de largos períodos de convivencia entre el Estado mexicano y las organizaciones que traficaban cocaína a Estados Unidos, los gobiernos del PAN –Fox y Calderón– decidieron enfrentar frontalmente este fenómeno (Chabat J. , 2010), el resultado fue que no solo no se redujo el tráfico de cocaína y otras drogas, sino que además literalmente un baño de sangre<sup>8</sup> (Bailey & Taylor, 2009).

El Estado utilizó la Kingpin<sup>9</sup> Theory, esto implica atacar a la "cabeza" de la organización. Y 2013 y 2015, Héctor Beltrán Leyva del cártel homónimo y Vicente Carrillo Fuentes del cártel de Juárez. No obstante, el descabezamiento de las organizaciones no las eliminó; por el contrario, provocó guerras de sucesión y pulverización lenta de los cárteles. Según el mismo informe (Beittel, 2015), en 2006 existían cuatro y en la actualidad se han fragmentado en más de veinte.

Se puede aducir, con cierta lógica y razón, que los casos de narcotráfico, son más complejos, dado que existe una fuerte demanda del producto del ilícito (la droga) y lo incentivos para traficarla son muy altos. Lo que se pretende señalar es que políticas “mal diseñadas” (ej. ataque frontal a los carteles sin estudiarlos previamente, o mano dura a las maras), producen efectos contraproducentes –mayor desplazamiento y en estos casos, baño de sangre-.

Estos casos pueden ser contrapuestos con el éxito obtenido en Puerto Rico en los ochenta para sacar la “ñeta” principal organización dedicada al narcotráfico, donde

---

<sup>9</sup> Su nombre deviene del villano de Marvel en varias de sus series.

participaron agencias regulatorias, la política, organismos de seguridad social y donde al cabo de unos años lograron limpiar la isla que antes era paraíso del narcotráfico (Sparrow, 1994), o Holanda como redujeron sensiblemente el tráfico de cocaína en Schirpoll el principal aeropuerto del país (Reuter, 2014).

Es extremadamente complejo enfrentar organizaciones criminales sofisticadas, pero un mal accionar estatal lo único que puede lograr es empeorar el caso.

## **Literatura Académica II**

### **Los mini casos empíricos**

#### **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 una vez ingresada la mercadería a un punto de ingreso (puerto, aeropuerto o frontera) la misma es trasladada hasta el punto operativo (depósito, fábrica, etc.) donde efectivamente será controlada. Este recorrido lo deberían hacer con custodia de personal aduanero, pero ante la cantidad de operaciones y la escasez de personal, salvo contadas excepciones se hacía sólo precintando la mercadería.

Ante la imposibilidad del Estado de custodiar cada tránsito o traslado, surgió una nueva modalidad de fraude que consistía en “sustituir” la mercadería ingresada al país, adulterando o falsificando los precintos con los que se trasladaban, y colocando en el contenedor, mercadería de menor valor, de forma tal de abonar menos impuestos. En algunos casos se llegaba a efectuar un auto robo de la mercadería.

Los camiones habitualmente tenían que recorrer largas distancias en viaje de uno o dos días, -ideales para tener tiempo para perpetrar el fraude-; siendo muy habitual esta maniobra.

Antes de la implementación de la iniciativa satelital planteada en este título, se registraron cerca de diez mil contenedores por año con diversas “irregularidades”. En la última década del siglo pasado, este hecho desencadenó a una mega causa judicial conocida como la “Aduana Paralela”, con graves consecuencias.

A partir del año 2003 la Aduana Argentina inicia un proyecto denominado iniciativa de control de tránsitos y traslados, que implicaba la georreferenciación de estas operaciones y permitían hacer un seguimiento en tiempo real de los vehículos y la carga durante el viaje.

Las señales emitidas por los precintos eran recibidas en una sala de control que efectuaba la tarea de monitoreo de los miles de camiones que operan diariamente en la Argentina bajo la modalidad de tránsitos y traslados. El centro funciona ininterrumpidamente las 24 horas los 365 días del año. Esto hizo posible que por tres años consecutivos desde su implementación no hubiera ningún “robo” de camiones, ni sustitución de la carga.

Hasta el día de la fecha, el laboratorio sigue funcionando, con las consecuentes actualizaciones tecnológicas, y esta operatoria ha dejado de ser un problema para la Aduana Argentina.

Los costos para el estado son casi nulos, debido a que los que realizan la operación a ser monitoreada abonar un canon en la mayoría de los casos razonable – salvo excepciones inferior a abonar una custodia-.

## Uso de cámaras En Reino Unido

Se tratarán 3 casos documentados por académicos británicos, donde el uso de artefactos tecnológicos de avanzada, en su momento, redujeron sensiblemente el accionar delictivo, sin que esto traiga aparejado ninguna externalidad negativa.

El primero, lo relata Poyner (1991) y refiere a los primeros usos de cámara en Reino Unido mediante circuito cerrado de televisión (CCTV), donde el objetivo era vigilar un estacionamiento de la Universidad de Surrey.

En esta casa de altos estudios, se producían habitualmente robos de vehículos en su estacionamiento. A partir de la instalación de las cámaras los actos delictivos descendieron en un 53 % (139 a 65) en el transcurso de un año.

También se produjo difusión de beneficios, ya que existían cuatro sectores, y las cámaras enfocaban sólo tres de ellos, sin embargo, los ilícitos se redujeron en forma homogénea.

El segundo refiere a la famosa flota de colectivos de dos pisos (Clarke, 2003). La misma sufría en el segundo piso, permanentes ataques vandálicos por parte de estudiantes. Se decidió instalar 5 cámara verdaderas, y 3 falsas en el segundo piso, sobre una total de 80 colectivos con que contaba la flota.

Se dio a publicidad la instalación de las cámaras, y lo más curioso, no fue el descenso sensible de actos vandálicos, sino que además se redujeron en forma pareja en el conjunto de la flota. Nuevamente se pudo constatar la difusión de beneficios.

Finalmente, la instalación de cámaras para controlar los excesos de velocidad de los automovilistas en los semáforos, redundó en una merma sensible de éstas infracciones en todos los semáforos, no sólo en aquellos que tenían instalado el CCTV (Clarke, 1997).

### Caso “carbón”

Para la Aduana, el problema apareció en el año 2005, cuando en España comenzaron a detectarse embarques de carbón provenientes de nuestro país con cocaína oculta entre la mercadería que venían ocurriendo desde hace algún tiempo.

Así, una vez que se tomó conocimiento del problema, la primera respuesta que se ensayó por parte de la Aduana local fue controlar en profundidad (especialmente en los puertos de salida) todos los embarques de carbón, con la resultante destrucción casi total de la mayoría de los embarques y una paralización de la exportación, respuesta que a poco de andar resultó insostenible, por el perjuicio a exportadores lícitos y los recursos humanos afectados.

Se decidió otra estrategia, se comenzó con el estudio del problema y los resultados fueron los siguientes:

- Su exportación se realiza en grandes cantidades a bajo precio. El volumen exportado fluctúa entre 7500 a 10000 contenedores por año.
- Los canes no logran detectar la presencia de droga por el fuerte olor del carbón.
- El número de exportadores de carbón es importante, y muchos de ellos son pequeños, radicados mayoritariamente en el interior del país y a veces alejados de los principales centros urbanos (lo que dificulta su rastreo y conocimiento individual)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Los datos cuantitativos más detallados se presentan en el capítulo 7 cuando se aborda el tema de medición de resultados e impacto.



- La exportación para ser rentable, requería de altos volúmenes, ya que los precios por toneladas y el margen de utilidades eran bajos.

Esto permitió comprender que los exportadores frecuentes o de grandes volúmenes<sup>11</sup> tenían razón económica de existir, y sobre los menos frecuentes se abría un signo de interrogación e ingresaban a un cono de sospecha mayor.

A partir de estudios en profundidad de la situación económica y fiscal de los exportadores sospechosos se detectó que se asimilaban a empresas fantasmas.

La solución diseñada fue crear un registro de “exportadores de carbón” donde, para exportar dicha mercadería, primero debían inscribirse los potenciales postulantes, adjuntar documentación que acreditara su carácter de tales y sostener una entrevista con los funcionarios del área dedicada al narcotráfico<sup>12</sup>.

Los importadores fraudulentos desistieron de inscribirse, o admitieron ser apócrifos en la propia entrevista.

Luego de la implementación del registro se normalizaron las exportaciones de carbón, aumentando la cantidad y el monto de lo comercializado y por largo tiempo no se volvió a detectar en Europa carbón proveniente de la Argentina.

### **“Delitos aberrantes”: Pedofilia**

Dos reconocidas académicas abordaron la difícil tarea de trabajar para evitar o reducir uno de los delitos más escabrosos y/o aberrantes que se tenga noción como es el caso de la pedofilia en este caso dentro de la Iglesia Católica.

Fruto de esta tarea llevadas a cabo en colaboración por las propias Iglesias del Nordeste de Estados Unidos, produjeron un artículo con las conclusiones del diagnóstico, la solución implementada y sus resultados (Terry & Ackerman, 2008). A continuación, se presentarán sintéticamente los puntos más salientes.

Se constataron 10667 casos de pedofilia, cometidos por 4392 sacerdotes o ministros de la Iglesia. El 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 familiaridad con la víctima y en muchos casos con su familia, en la inmensa mayoría de los casos eran abusados en las instituciones religiosas, y en pocos casos en el trayecto nocturno o en el hogar de la víctima.

Detectaron además que el acto cuando era llevado a cabo mayormente en la residencia del agresor, que el lugar del hecho era central para la comisión del mismo –la mayoría de los pedófilos se iniciaban después de tener habitación particular-, que el acto en muchos casos daba comienzo en los momentos de higiene de los menores y que existía un alto grado de socialización con el menor y sus familias.

De los distintos miembros de las diócesis estudiadas, eran el 4 % los que tenían algún tipo de denuncia de abuso.

---

<sup>11</sup> Cuando se habla de cantidades importantes, no se refiere a grandes empresas, un contenedor de carbón se valoraba aproximadamente en U\$S 4000 o U\$S 5000, y un operador "habitual" podría ser de 50 contenedores al año. Lo raro era la exportación de 1 o 2 contenedores.

<sup>12</sup> Ilustrativo es lo que dijo un funcionario entrevistado, “...cuando le preguntabas el prefijo telefónico de España donde tenían sus supuesto clientes, su cara mostraba pánico, empezaban a temblar y se desmoronaban...”.

La estrategia para solucionar el problema se basó en incrementar el riesgo de cometer el acto y dificultar la comisión del mismo se acompaña un cuadro de algunas de las medidas tomadas.

| Incremento del riesgo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Dificultar la comisión del acto                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aumento de las posibilidades de detección por: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación a los padres, clérigos y otros civiles</li> <li>2. Mecanismos de alertas tempranas ante actitudes sospechosas.</li> <li>3. Panfletos y carteles instructivos</li> <li>4. Control de Accesos: Cámaras, tarjetas, registros</li> <li>5. Combinar civiles con religiosos</li> <li>6. Clarificar las consecuencias y el compromiso institucional de erradicar el flagelo.</li> </ol> | Monitoreo de actividades sospechosas<br>Reducir las oportunidades de contactos solitario<br>Educación proactiva a los menores<br>Reducir factores de abuso.<br>Establecimiento de reglas |

Luego de la implementación de las medidas los casos denunciados se redujeron dramáticamente, pese a que existía un contexto favorable a realizar las denuncias que no existía en el período anterior.

### **Robos a la Propiedad en Chula Vista (San Diego):**

Los cambios urbanos y sociales provocaron que zonas suburbanas pacíficas y en principio no muy densamente poblada, tuvieran en 15 años un incremento de población y mayores cantidades de robos a la propiedad, aprovechando transformaciones en el mundo laboral<sup>13</sup> y una población confiada.

La policía del lugar, analizó con detalles los robos, y llegó a la conclusión que la mayoría de ellos eran evitables con medidas “razonables” de seguridad.

Se llevó adelante una política de comunicación, junto con ONG y las autoridades del municipio, alertando a la población a cambiar algunos hábitos (ej. Cerrar las puertas con llaves, trabar ventanas, etc.).

Esto fue exitoso, y la población además adoptó medidas de seguridad complementarias (alarmas, cámaras, detectores de movimiento, iluminación, etc.) y sin entrar en pánico, se redujeron los ilícitos contra la propiedad un 37 % de un año a otro, siendo además los mismos de menor cuantía.

No se observaron desplazamientos a otro tipo de delitos, ni a otras áreas cercanas a Chula Vista.

### **Bullying en Escuelas del Estado de Ohio:**

South Euclid School es una escuela secundaria del Estado de Ohio, donde al momento de analizarse el caso, asistían aproximadamente 4500 niños. La institución se presentaba como altamente problemática, por un lado, los casos de Bullying reportados habían subido 30 % de un año (1998-1999) además se habían incrementado en un 90 % en los últimos 10 años, por otro existían múltiples denuncias de ilícitos vinculados a desórdenes, vandalismo y delitos contra la propiedad en zonas aledañas a la escuela. (National Institute of Justice, 2001)

<sup>13</sup> Una mayor participación de la mujer en el mundo del trabajo.

La policía, las autoridades escolares, los funcionarios de educación y la Universidad local (Kent) conformaron un equipo abocado a encontrar soluciones innovadoras al problema.

Detectaron:

- A. Que en su gran mayoría los hechos se cometían en los pasillos y gimnasio;
- B. Existía un profundo desconocimiento de “que hacer” por parte de los docentes y otras autoridades escolares, que generalmente no intervenían.
- C. Los padres de los estudiantes desconocían cómo obrar ante el hecho, y tampoco sabían cómo detectar síntomas de que el fenómeno estaba ocurriendo.
- D. Los niños se masificaban y mayormente apoyaban estas actitudes.

Luego de analizar profundamente el fenómeno, el equipo arribó con un conjunto amplio de soluciones:

- 1. Incrementar la vigilancia y cámara en los pasillos y el gimnasio;
- 2. Entrenamiento a los docentes y todo el personal de la institución de que hacer para prevenir y gestionar situaciones por el estilo;
- 3. Educación y entrenamiento a los padres de los chicos,
- 4. Educación, *focus groups*, y reuniones con los propios alumnos.
- 5. Cartelería y folletería sensibilizando y alertando sobre el fenómeno.

Los resultados fueron extremadamente exitosos, las denuncias por Bullying se redujeron en un 40 % pese a que según los propios alumnos existía mejor clima para denunciar; en los pasillos se redujo en un 60 % de casos, y el Gimnasio, que era el lugar más importante se redujo en un 80 %.

No sólo que toda la comunidad educativa valoró positivamente el trabajo, y no hubo desplazamiento a otros delitos, sino que además mejoró la seguridad en las zonas aledañas a la escuela (difusión de beneficios).

## **Análisis**

### **Los trabajos macro**

Los trabajos académicos referenciados en este artículo además de cubrir vastas zonas de influencia (Estados Unidos, Canadá, Holanda, países Escandinavos, UK, etc.) tienen en común que, pese a orientaciones diferentes, cuando la política esta conscientemente diseñada y a medida (no procedimientos habituales), el desplazamiento no se produce, o se produce mínimamente, y si se produce la difusión.

Andersen y Malleson observaron que no hubo desplazamiento en casos que se comenzó a utilizar la idea de patrullaje a pie, en lugar de patrulleros, un avance planteado por la “policía comunitaria” (Goldstein, 1993), (Skogan, 1990), (Skogan & Hartnet, 1997), una política deliberada y que tuvo poco desplazamiento.

Los trabajos de Braga se vincula a la escuela de “puntos calientes” (Brantingham & Brantingham, 1995); Clarke así como Weisburd y Telep pertenecen a la escuela criminológica de teoría de la oportunidad o criminología ambiental, sin embargo al igual que el anterior no observaron desplazamiento y en algunos casos se identificó difusión de beneficios.

Guerette, y Eck a los largo de sus trabajos fueron vinculados a la POP, y en sus trabajos concluyen el mismo sentido, si la política se diseñó con el objetivo de solucionar el problema, los resultados son ampliamente favorables.

Hesseling en un trabajo para el Ministerio de Justicia de los países bajos también encontró que el desplazamiento era mínimo y que en algunos casos se pudo observar difusión de beneficios.

En contraste Barak en Londres, Chabat en México y finalmente Villamorina y Cruz para Centroamérica muestran que la política reactiva, previsible, errónea y/o sin una elaboración sofisticada, generalmente logra el desplazamiento y sofisticación del delito.

## Los mini-casos

Los mini- casos son más importantes por la posibilidad de comprender<sup>14</sup> en mayor profundidad si se produjo desplazamiento o difusión y porque se produjo.

Para llevar a cabo el análisis le efectuaremos a los casos siguientes preguntas: ¿Existió desplazamiento y/o difusión de beneficios?, ¿La acción pública conocía el punto débil del fraude?, ¿La construcción de la respuesta se asimiló al POP o al PEAR?, ¿Se pueden observar algunas de la característica que señala el PEAR, como son gestión artesanal, trabajo en red, cambio de forma de medición u ampliación de la caja de herramientas?

## Los trabajos micro

Casos: 1) Tránsitos, 2) Cámaras Estacionamiento; 3) Cámaras Autobuses; 4) Cámaras y exceso de velocidad; 5) Carbón; 6) Delitos aberrantes; 7) Robos en Chula Vista; 8) Bullying en Ohio

|                       | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  |
|-----------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Desplazamiento        | No | No | No | No | No | No | No | No |
| Difusión              | No | Si | Si | No | No | No | No | Si |
| Punto débil           | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Solución de problemas | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Otros                 | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |

1. Está claro que en todos los casos analizados no se produjo desplazamiento.
2. Difusión de beneficios, solamente se pudo constatar en el caso de las cámaras tanto en el estacionamiento y los autobuses, así como en el caso del Bullying en Ohio.
3. En todos los casos el accionar apuntaba al punto débil del fraude ya sea incrementando el riesgo por la pérdida de anonimato, o en el caso de los robos de Chula Vista, además incrementando la dificultad.
4. Salvo los casos de las cámaras (2,3 y 4) que se desprende tácitamente que conocían el problema y elaboraron la solución, en el resto de los casos explícitamente está planteado en los mini-casos.
5. El caso otros, es el más heterogéneo porque se puede comprobar distintos elementos del PEAR en diferentes casos.

<sup>14</sup> En el sentido Weberiano de aprehender las motivaciones de la acción social.

- a. *Ampliación de la caja de herramientas* (soluciones innovadoras): todos
- b. *Sistemas de medición tradicionales* no registrarían porque no son más casos (son problemas reducidos o solucionados): todos
- c. *Solución artesanal*, esto implica construida a medida del problema: todos
- d. *Gestión de riesgo*: por más que no sea explícito, al conocer el problema implícitamente se hizo riesgo en todos.
- e. *Soluciones mediante redes de actores*: En los casos de pedofilia, los robos en Chula Vista y Bullying fue importante, en las Cámaras algún tipo de trabajo vinculado hubo pero fue menor, en los otros prácticamente nada.

## Conclusiones

Sparrow (2007) compara la profesión de los reguladores como “desatar nudos”, un niño frente a ellos tira, hace fuerza y probablemente al final, el nudo esté más complejo que al principio. Un adulto lo observa, lo analiza, prueba aflojando desde distintos ángulos, hasta que finalmente encuentra una estrategia y lentamente va desatando uno a uno los nudos, hasta lograr que la cuerda quede desenredada.

El paralelismo es claro, las políticas impulsivas o mal diseñadas agravan el problema, las políticas que funcionan son aquellas que estudian el problema, lo analizan, prueban distintas alternativas, hasta encontrar el camino para desenredarlo o solucionarlo.

A lo largo del trabajo hemos presentado evidencia provisoria –porque es imposible que sea definitiva- pero robusta de lo que planteábamos en las hipótesis, las intervenciones quirúrgicas, o sea aquellas acciones “... *del Estado que conocen el punto débil del encadenamiento del fraude, y a la vez construyen una respuesta capaz de impactarla.*” son las que logran superar los difíciles problemas que se le presentan, evitando o minimizando el desplazamiento, y en algunos casos generando difusión de beneficios.

Nos preguntábamos además como están conformadas y la respuesta es “a la medida del problema” y como se diseñan con un mecanismo asimilable a los postulados del POP de Goldstein o PEAR de Sparrow.

La pregunta que nos queda, es porque es eficiente, y la respuesta consistiría en los siguiente:

- a) El fraude en la inmensa mayoría de los casos posee una “racionalidad instrumental”,
- b) si el estado estudia y analiza el problema puede encontrar sus puntos débiles,
- c) si luego es capaz de elaborar una respuesta acertada y
- d) esto logra solucionar el problema, y el incremento del riesgo para los que perpetran ilícitos.

Entonces “las intervenciones quirúrgicas” son los que hilvanan estos supuestos y le permiten ser eficaz al estado y “solucionar problemas”.

## **Reflexiones finales: Circulo virtuoso vs Circulo vicioso, una paradoja, una encrucijada y una utopía.**

### Circulo vicioso vs Círculo Virtuoso:

El paradigma tradicional produce un círculo vicioso; al ser ineficiente, genera menos percepción de riesgo, esto a su vez genera más oportunidades de fraude, con la consiguiente mayor cantidad de casos que superan a la agencia y la hacen cada vez más ineficiente.

En contraste las intervenciones quirúrgicas generan mayor percepción de riesgo (menos desplazamiento y difusión de beneficios), lo que se traduce en menos problemas y casos, que implica que el estado tiene recursos disponibles para solucionar cada vez más y de mejor manera problemas, éste es el círculo virtuoso.

### La Paradoja:

Como se puede demostrar hasta acá, disponemos de herramientas para construir soluciones que nos ayuden a solucionar el problema, como nunca antes. A esto se le suma que los adelantos de la revolución digital pueden ser empleados para construir herramientas mejores y más eficaces.

Sin embargo, el PEAR tiene más de 20 años, y el POP más de 40, aun así, las organizaciones se resisten a modificar sus prácticas.

La paradoja consiste en que, teniendo la solución a problemas muy graves al alcance de la mano, sin embargo, entre el círculo vicioso y el círculo virtuoso elegimos el primero, sabemos que fracasa, pero no queremos salir de la zona de confort, no estamos dispuestos a modificar nuestros supuestos ni nuestras rutinas, como decía James Q. Wilson (1989) cambiar una cultura es como mudar un cementerio, no imposible, pero sí muy difícil.

Existe una vasta literatura que sostiene que si las organizaciones no logran adaptarse al ambiente y siguen con sus rutinas mecánicamente, en el sector privado quiebran o perecen (Morgan, 1990), (Trice & Beyer, 1993), (Wilson, 1989) en cambio en el sector público es más grave, ya que profundiza los problemas que debería solucionar.

### La encrucijada

Estamos asistiendo a un acelerado y radical cambio en casi todos los órdenes de la vida: la economía, la geopolítica y las relaciones entre Estados, la política interna, la sociedad, el género, el mundo del trabajo, la ecología, por solo nombrar algunos.

En la literatura existen innumerables trabajos que nos señalan como los cambios que observamos tienden a acelerarse e impactarán generando cambios dramáticos en nuestras vidas (Mc Afee, 2019), (Mc Afee & Brynjolfsson, 2017), (Kelly, 2016), (Brynjolfsson & Mc Elheran, Kristina, 2016), (Brynjolfsson & Mc Afee, 2014), (Ford, 2015) y (Schwab, 2017).

Pero lo más grave de ello, es que las *organizaciones criminales*, también han mutado en dos sentidos:

- 1) Han adoptado los beneficios de la *globalización*, con lo cual son más peligrosas y más temibles como lo expresa el *mainstream* de los académicos que estudian este fenómeno en los países desarrollados (Novakoff, 2016), (Leuprecht, 2016), , (Otey, 2015), (Andreas, 2004), (Wyn, 2000), (Mc Intosh & Lawrence, 2011), (Varese, 2011), (Cockayne, 2007), (Williams, 2001) . Y también los que se enfocan en América Latina (Chabat J. , 2010 ), (Kessler, 2011), (Duncan, 2008), (Souto Zabaleta & Vasquez, 2007), (Dewey, 2015), (Depetris J. , 2012), (Depetris J. A., 2018) e informes de Organismos Internacionales (ONU - UNDOC, 2016 a), (ONU-UNDOC, 2016 b).

- 2) Sino además estas organizaciones especialmente, pero el crimen en general, han adoptado herramientas tecnológicas del *nuevo paradigma digital* para desafiar a las agencias regulatorias (Holliday, Levy, & Reuter, 2014), (Leukfeldt & Kleemans, 2017), (Leukfeldt & Kleemans, 2019), (Ladegaard, 2018).

En síntesis, estamos frente a una encrucijada, estilo “*swim or sink*” (nadas o te hundes) en donde podemos adoptar los cambios tecnológicos y construir organizaciones capaces de generar “intervenciones quirúrgicas” y solucionar problemas, o estas serán cada vez más fuertes y nos amenaza el caos.

## UTOPIA

En medio de transformaciones disruptivas además de la grave pandemia que estamos transcurriendo, han surgido numerosos relatos “distópicos” que hablan del fin del mundo o que nos anticipan un futuro sombrío.

Algo similar sucedió en el período entreguerras, donde la sociedad se veía amenazada por autoritarismos crueles (Hitler, Stalin, Mussolini por sólo nombrar algunos) y donde las democracias liberales parecían languidecer y desvanecerse.

Sin embargo, la humanidad venció a Hitler, y luego construyó el estado del bienestar, -que los historiadores llaman la edad de oro- ya que todos los indicadores de calidad de vida para los seres humanos mejoraron drásticamente.

Entonces, se es consciente de la realidad que fundan las amenazas que originan estas “distopías” dominantes, sin embargo, se opone, y también se disiente con la esperanza, que sólo espera. Utopía significa no lugar (u topos), implica un sueño o lugar por construir, por llegar, es algo que nos exige ser activo, que debemos hacer entre todos.

Entonces si frente a las amenazas de los autoritarismos la sociedad reaccionó y pudo construir la edad de oro, podemos hacerlo nuevamente, y frente a los desafíos que implica la revolución digital en lugar de amenaza, lo podemos ver como una oportunidad de construir una sociedad, más justa, más pacífica, más vivible.

En síntesis, este trabajo no es más que intentar poner un grano de arena para solucionar uno de los graves e inmensos desafíos que tenemos por delante. No es “la solución” es un aporte, no es inevitable, es un intento. Pero aun así, vale la pena intentarlo.

Como diría el catalán más querido en toda América Latina en su introducción al tema Sería Fantástico, “...esto es más o menos lo que viene a expresar este manojito de sueños...”.

## Bibliografía

- Andersen, M., & Malleson, N. (2014). Police Foot Patrol and Crime Displacement: A local análisis. *Journal of Contemporary Criminal Justice*.
- Andreas, P. (2004). Illicit internacional political economy: the clandestine side of globalization. *Review of International Political Economy*, 641-652.
- Bailey, J., & Taylor, M. (2009). Evade, Corrupt or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin América*.
- Barak, A., & Partridge, H. (2016). Predictable Policing: Measuring the Crime Control Benefits of Hotspots Policing at Bus Stops. *Journal of Quantitative Criminology*.
- Becker, G. S. (1974). Crime and PunishmentL An economic approach. En G. S. Becker, & W. M. Landes, *Essays in Economics of Crime and Punishment*. USA: UMI.

- Beittel. (2015). Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations. Washington: Congressional Research Service.
- Bourdieu, P., Chamberdon, J. C., & Passeron, J. C. (1994 -1973-). El oficio de sociólogo. Madrid: Siglo XXI.
- 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., & Brantingham, P. (1995). Criminality of Place: Crime generators and crime attractor. *European Journal on Criminal Policy and Research*.
- Brynjolfsson, E., & Mc Afee, A. (2014). *The Second Machine Age*. New York: Norton.
- Brynjolfsson, E., & Mc Elheran, Kristina. (2016). The rapid adoption of data driven decision-making. *American Economic Review*, 133-139.
- Chabat, J. (2005 ). *Narcotráfico y Estado: El discreto encanto de la corrupción*. Letras Libres.
- Chabat, J. (2010 a). El estado y el crimen organizado transnacional; amenaza global, respuestas nacionales. *Revista de Historia Internacional*.
- Chabat, J. (2010 b). La respuesta al Narcotráfico del Gobierno de Calderón. Mexico DF: CIDE.
- 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.
- Cockayne, J. (2007). *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. New York: International Peace Academy.
- Cruz, J. M. (2010). *Estado y Violencia Criminal en América Latina*. Nueva Sociedad.
- Depetris, J. (2011). *Deportes Extremos*. Buenos Aires: Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Depetris, J. (2012). *Deportes Extremos. Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el Narcotráfico: Caso Aduana Argentina 2005-2010. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*.
- Depetris, J. A. (2018). Organizaciones Criminales Digitales, Organizaciones Públicas Industriales. *Revista tres artículos - FCE- UBA*.
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino*. Buenos Aires: Katz.
- Duncan, G. (2008). *Los señores de la Guerra*. Bogotá: Planeta.
- Ford, M. (2015). *Rise of Robots*. New York: Basic Books.
- 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-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.
- Guerette, R., & Bowers, K. (2009). Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits. A review of situational crime prevention evaluations. *Criminology*.
- Hesseling, R. (1996). *Displacement: A review of the empirical literature*. Netherlands: Research and Documentation Centre.
- Holliday, T., Levy, M., & Reuter, P. (2014). *Global Surveillance of Dirty Money 2014*. Chicago: Center on Law and Globalization.
- 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*.
- Kelling, G., & Wilson, J. (1982). *Broken Windows*. The Atlantic.
- Kelling, G., Pate, T., Diekmann, D., & Brown, C. (1974). *The Kansas city preventive patrol experiment: A summary report*. Kansas: Police Foundation.
- Kelly, K. (2016). *The inevitable: Understanding the 12 Technological forces that will Shape our future*. New York: Penguin.
- Kessler, G. (2011). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas*. Cuadernos de Seguridad.
- Ladegaard, I. (2018). Crime displacement in digital drug markets. *International Journal of Drug Policy*.
- Leukfeldt, E. R., & Kleemans, E. (2017). The use of online crime markets by cybercriminal networks: A view from within. *American Behavioral Scientist*.



- Leukfeldt, R., & Kleemans, E. (2019). Cybercrime, money mules and situational crime prevention . Criminal Networks and Law Enforcement.
- Leuprecht, C. (2016). The puzzling resilience of transnational organized criminal networks. Police practive and Resarch.
- Liebertson, S. (2009). Small N's and big conclusiones. En H. Becker, & C. Ragin, What is a case? New York: Cambridge University Press.
- Mc Afee, A., & Brynjolfsson, E. (2017). Machine Platform Crowd: Harnessing Our Digital Futuer. New York: Norton Company.
- Mc Affe, A. (2019). More from Less. New York: Simon & Schuster.
- Mc Intosh, C., & Lawrence, A. (2011). Global Crime. Taylor and Francis.
- Merton, R. (1964). Teoría y Estructura Sociales. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Morgan, G. (1990). Imágenes de las Organizaciones. New York: Ra-ma.
- National Institute of Justice. (2001). Excellence in Problem Oriented Policing. Washington D.C.: Police Excutive Research Forum.
- Novakoff, R. (2016). Trasnational Organized Crime: An Insidious Threat to US National Security Interests. Institute for National Strategic Security, National Defense University.
- ONU - UNDOC. (2016 a). THE THREAT OF TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. New York: ONU.
- ONU-UNDOC. (2012). Delincuencia organizada trasnacional en Centro Amperica y Caribe. New York: Naciones Unidas.
- ONU-UNDOC. (2016 b). Informe Mundial sobre Drogas. New York.
- Otey, M. (2015). Trasnational Organized Crime. The Norwich Review of International and Trasnational Crime, 2015.
- Poyner, B. (1991). Situational crime prevention in two parking facilies. 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.
- Reuter, P. (2014). The mobility of drug trafficking. En L. (Ideas), Ending de Drug Wars. LSE.
- Schwab, K. (2017). The Fourth Industrial Revolution. United States of America: Crown Business.
- Scott, M. S. (2000). Problem-Oriented Policion: Reflections on the First 20 Years. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Skogan, W. (1990). Disorder and Decline: Crime and the spriarl of decay in American Neighorhoods . University California Press: Berkely and Los Angeles.
- Skogan, W., & Hartnet, S. (1997). Comunity Policing: Chicago Style. New York: Oxford Press.
- Socct, M. S., & Kirby, S. (2012). Implementing POP . Washington D.C.: US Department of Justice.
- Souto Zabaleta, M., & Vasquez, J. C. (2007). El tráfico de estupefacientes en la Argentina. Buenos Aires: SEDRONAR.
- 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 o Expreimental Criminology.
- Terry, K., & Ackerman, A. (2008). Child Sexual Abuse in the Catholic Church: How Situational Crime Prevention Strategies can help create safe enviroments. Sage.
- Trice, H., & Beyer, J. (1993). Changing Oranizational Cultures. New York: Prentice Hall.
- UNDOC Drug Problem, a. O. (2018). The Drug Problem, and Organized Crime, illicit financial flows, corruption and terrorism. Viena: United Nations.
- Varese, F. (2011). Mafias on the move: How Organized Crime Conquers New Territories.
- Villamorina, J. A. (2006). Los efectos contraproducentes de la mano dura. Quorum 16.
- Weber, M. (1984). Economía y Sociedad. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Williams, P. ( 2001). Trasnational Criminal Networks. En D. R. J Arquilla, Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy. Santa Mónica - California: RAND Corporation.
- Wilson, J. Q. (1989). Bureacuracy: What government agencies do and wha they do it. USA: Basic Books.
- Wyn, R. (2000). Organised Crime, Security and the European Union. Draft Paper for the ESRC Workshopb - University of Leicester.



# **Políticas públicas culturales: dispositivos mediadores entre el Estado y las organizaciones artísticas comunitarias. El caso de Puntos de Cultura y Cooperativa La Comunitaria (Rivadavia y La Pampa)**

Clarisa Inés Fernández

## **Esquema del trabajo y decisiones metodológicas**

Esta ponencia se desarrollará en tres partes: en la primera, se presentará brevemente el programa Puntos de Cultura, sus características principales y una serie de reflexiones respecto de sus limitaciones y potencialidades. En la segunda, se avanzará sobre la presentación de la Cooperativa La Comunitaria, la descripción de su trabajo actual y la articulación con el programa. Finalmente se desarrollarán una serie de aportes para pensar dicha articulación y nuevas líneas de análisis que configuren posibles análisis futuros.

Decidimos no incluir un apartado exclusivamente teórico para no extender el escrito excesivamente, sin embargo, podemos señalar que trabajaremos con herramientas conceptuales provenientes de diversas disciplinas como la Sociología, la Antropología, la Geografía y el campo de las Ciencias Políticas.

En relación con las decisiones metodológicas, se trata de una investigación de corte cualitativo con un modelo flexible (Marradi, Archenti y Piovani, 2007) que incluyó la indagación de fuentes documentales (normativas, archivos, documentos e informes oficiales), la realización de entrevistas semi estructuradas a funcionarios y un trabajo de campo etnográfico (Geertz, 2003) con observación participante y entrevistas semi estructuradas a los integrantes de La Comunitaria.

## **Primera parte: Programa Puntos de Cultura**

Dentro del estudio de las políticas públicas el análisis de estas puede abordarse desde cualquiera de sus etapas: formulación, implementación y/o evaluación. Este trabajo, al ser exploratorio, hará un recorrido breve por algunas de esas etapas, buscando destacar cuestiones específicas para dar respuesta a nuestra pregunta.

En relación con el proceso de formulación del programa, en trabajos previos hemos reconstruido el contexto tanto nacional como latinoamericano en el cual surge la propuesta de Puntos de Cultura, fundamentalmente la vinculación con el programa de Programa Cultura Viva (PCV) de Cultura, Educación y Ciudadanía que le dio origen a Pontos de Cultura, en Brasil (Fernández, inédito). En ese sentido, algunas experiencias

previas funcionaron como antecedentes para el surgimiento de este programa, así como también una compleja red de actores articulados que permitieron la emergencia de este en nuestro país.

Puntos de Cultura es un programa nacional presentado oficialmente en el año 2011 a través de la Dirección Nacional de Participación y Organización Popular, de la Secretaría de Políticas Socioculturales del Ministerio de Cultura de la Nación (Resol. N° 2641). El programa brinda apoyo económico, técnico y capacitaciones a redes de cultura comunitaria y organizaciones de la sociedad civil que desarrollen proyectos culturales comunitarios para la inclusión social, la revalorización de la identidad local y la participación ciudadana (Benhabib, 2018). En el texto de la misma resolución se hace alusión a las instancias previas que enmarcaron el programa:

Es importante destacar que ante semejante desafío de construir una política como Puntos de Cultura no empezamos desde cero. De hecho, el camino recorrido en estos últimos años nos está permitiendo lanzar durante 2011 el programa a nivel nacional tomando la experiencia implementada en Brasil como modelo y aprovechando todo el trabajo previo realizado. Especialmente el Programa de Subsidios para el Desarrollo Sociocultural (Resol. N° 2641/2011, Secretaría de Cultura de la Nación).

En relación con las características del programa, Benhabib (2018) postula tres puntos importantes que lo constituyen: la transmisión directa de fondos hacia las instituciones a través de las distintas líneas de aplicabilidad del programa, el fortalecimiento de una Red Nacional de Puntos de Cultura —a partir del armado de una Comisión Nacional de Puntos de Cultura y un Consejo Federal Comunitario que permita construir una co-gestión participativa con el Municipio— y la formación e intercambio de experiencias. Con variaciones y vaivenes importantes este programa se ha mantenido a lo largo de los años, hasta constituirse en un modelo a seguir por varios países latinoamericanos. Estas variaciones estuvieron sujetas a cambios en los montos presupuestarios según cada gestión, en transformaciones de normativas e incluso tuvo periodos de inactividad durante los cuales no se abrieron las convocatorias regulares. El siguiente esquema muestra la ubicación del programa en el organigrama del Ministerio de Cultura actual y la constitución del equipo encargado del mismo:



Fuente: Este esquema de elaboración propia se realizó con los aportes del artículo de Wainerman (2018) y documentación oficial

Puntos de Cultura fue objeto de reflexión por parte de los propios funcionarios que estuvieron involucrados en su surgimiento e implementación, tanto en Brasil (Turino, 2013; Santini, 2017) como en Argentina (Benhabib, 2018; Fuentes Firmani, inédito). Por su parte numerosos investigadores e investigadoras lo han abordado como

objeto de análisis (Mihal, 2014; Lacarrieu y Cerdeira, 2016; Rodrigues de Melo, 2016; Brizuela y Barrios, 2017; Wortman, 2017; Mello, 2018, 2019; Fernández, 2018; Sánchez Salinas, 2018; Wajnerman, 2018).

Es importante puntualizar una serie de *potencialidades* del programa que le otorgan un carácter particular, destacándolo de otras iniciativas estatales: habilitó la ayuda para sectores marginados o invisibilizados del campo cultural hegemónico; posibilitó flexibilizar ciertas cuestiones administrativas que facilitaron el acceso al programa para muchas organizaciones, propuso una mirada de la política cultural que se distanció del paradigma de la democratización cultural (Canclini, 1987) para promover proyectos genuinos de las comunidades que ya se encontraban en marcha; incluyó la dimensión territorial como constitutiva; propuso una dimensión participativa de la ciudadanía a partir de la conformación de un Consejo Comunitario compuesto por integrantes de las distintas agrupaciones y miembros gubernamentales; estableció instancias de encuentro regionales e internacionales y se mantuvo vigente a través de las gestiones gubernamentales de distinto signo político e incluye instancias de capacitación.

En el proceso de formulación del programa se establecieron diálogos con quienes serían las destinatarias del programa —las organizaciones comunitarias— que estaban nucleadas en el colectivo Pueblo Hace Cultura, la Red de Arte y Transformación Social y la Red Nacional de Teatro Comunitario (Wajnerman, 2018), las cuales participaron de los debates relevantes respecto del contenido y la orientación del programa. Otras cuestiones que destaca la misma autora, apuntan a señalar otras particularidades del funcionamiento y organización de Puntos de Cultura: la inclusión de un acompañamiento sostenido de las organizaciones por parte de los referentes territoriales del programa, la implementación de instancias de capacitación para las organizaciones con el fin de facilitar las postulaciones, la creación de lazos de confianza, informalidad y compromiso recíproco entre los y las referentes del programa y representantes de las organizaciones (Wajnerman, 2018).

Por otro lado, el programa presenta una serie de *limitaciones* que están ligadas a la inestabilidad de los vaivenes presupuestarios de cada gestión; el escaso desarrollo de la instancia participativa del programa; la limitación que presenta el hecho de que el programa no pueda constituirse en ley y le otorga una inestabilidad dependiente de la gestión de turno.

## **Segunda parte: Cooperativa La Comunitaria**

La cooperativa La Comunitaria del Partido de Rivadavia (provincia de Buenos Aires) y La Pampa es una organización cultural y social que surgió en el año 2010 a partir de la necesidad de transparentar la gestión de fondos para el IX Encuentro Nacional de Teatro Comunitario que estaba organizando el Grupo de Teatro Comunitario de Rivadavia en dicho distrito. Este grupo de teatro, conformado por aproximadamente 200 vecinos actores provenientes de 6 pueblos del distrito, constituyó la base organizativa sobre la cual se asentó la cooperativa. En instancias anteriores hemos trabajado el surgimiento del grupo de teatro (Fernández, 2015), la constitución de la cooperativa La Comunitaria y su potencialidad política (Fernández, 2016, 2017), su vínculo con el Estado y la articulación con las políticas públicas culturales (Fernández, 2018). Pero el crecimiento de La Comunitaria ha sido exponencial en los últimos años y actualmente cuenta con tres sedes en el Partido de Rivadavia (América, González Moreno y Sansinena) y cinco

sedes en la provincia de La Pampa (General Pico, Realicó, Santa Isabel, Santa Rosa y Victorica).

Parte de la ampliación de sus sedes y actividades se debió a la articulación que la cooperativa generó a partir del año 2017 con otras organizaciones como el Movimiento de Trabajadores Excluidos en su rama Rural (MTE Rural) y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). La Comunitaria consiguió, a través de la articulación con estas organizaciones, la posibilidad de obtener una cantidad de Salarios Sociales Complementarios —brindados a través de la Ley de Emergencia Pública N° 27200 lanzada por Mauricio Macri— para sostener el pago de los capacitadores de los talleres productivos de la cooperativa, quienes habían sido desfinanciados. En esa línea La Comunitaria comenzó a reconfigurar su actividad hacia las necesidades básicas y profundas que los pueblos estaban atravesando: el desempleo, la precarización laboral, la pobreza, sin descuidar las capacitaciones y actividades meramente artísticas.

Además de la notable ampliación de actividades, La Comunitaria se encuentra atravesando un periodo de enfrentamiento con el Municipio local, que incluye un intento de desalojo del galpón que la organización recuperó y acondicionó en su sede de América, además de acusaciones públicas y difamaciones. En ese contexto y reforzando las necesidades apremiantes que ha profundizado el marco de pandemia por el COVID-19 se están llevando adelante tareas específicas de ayuda alimentaria a las familias de las comunidades a través de un comedor que produce unas 1000 viandas semanales de comida en el pueblo de América y 30 en González Moreno, colabora con el mantenimiento de escuelas y edificios públicos, organiza roperos comunitarios, etc.

Si pensamos en la articulación de La Comunitaria con el Programa Puntos de Cultura, ésta recién se concretó en el año 2016, cuando luego de postularse varias veces sin ser seleccionados pudieron acceder al beneficio y convertirse en un punto de cultura. En ese momento la ayuda obtenida fue de cincuenta mil pesos, la cual se destinó a la compra de sillas y equipamiento. Por otro lado, en el 2016 La Comunitaria participó del Primer Congreso de Puntos de Cultura que se realizó en la Ciudad de Buenos Aires y uno de sus referentes —María Emilia De la Iglesia— fue elegida como la representante de la Provincia de Buenos Aires en el Consejo Cultural Comunitario, órgano de conformación heterogénea y federal destinado a dialogar con las autoridades del Ministerio en materia de políticas culturales comunitarias. En el año 2017 La Comunitaria presentó un proyecto para lograr la financiación del Encuentro de Redes de Cultura Viva Comunitaria que se desarrolló en Rivadavia, como antesala del Primer Congreso Nacional de Cultura Viva Comunitaria. En esa ocasión el Programa Puntos de Cultura brindó ayuda en la compra de un almuerzo comunitario y algunos pasajes. Para el mismo evento La Comunitaria obtuvo el apoyo del Programa de Ibercultura Viva Comunitaria.

Más allá de estas participaciones puntuales, La Comunitaria venía participando del Movimiento de Cultura Viva Comunitaria y del colectivo Pueblo Hace Cultura desde el año 2012, ambas experiencias relevantes a la hora de pensar la estructura organizativa que enmarcó el surgimiento del programa Puntos de Cultura. Ahora bien: ¿cómo podemos pensar ese vínculo entre organización y programa en función de un desarrollo territorial? Nos ocuparemos de este punto en el siguiente apartado.

### **Puntos de Cultura y La Comunitaria: pensando una relación**

Coincidimos con Esteban (2013) en afirmar que la cultura adquirió centralidad en las discusiones respecto del desarrollo local, debido a que tanto el concepto de cultura

como el de desarrollo han ido superando las concepciones esencialistas y reduccionistas para adquirir mayor complejidad. En ese sentido, hay una relación intrínseca entre cultura y territorio porque “en la medida en que existe una dimensión territorial profunda de la cultura, o lo que es lo mismo, un campo cultural intrínseco al territorio resulta que toda política cultural es también una política territorial” (Brizuela y Barros, 2017:8-9).

A pesar de que las organizaciones comunitarias han sido escasamente estudiadas en este sentido, ellas se erigen como promotoras de procesos que promueven el desarrollo territorial, generando transformaciones en sus entornos locales e interviniendo en los procesos económicos de producción local. Además, están conformadas por diversos actores de la comunidad, de fuerte adscripción identitaria y sentido de pertenencia, lo que les otorga una cualidad única e invaluable como potenciales agentes en la identificación de problemáticas y la búsqueda de soluciones. A pesar de que estas organizaciones no suelen llevar un registro o sistematización que les permita una reflexión exhaustiva sobre su propia práctica, en el plano de la organización colectiva logran estrategias de asociativismo local (Ratier, 2009), solidaridad y redes de intercambio entre vecinos, agrupaciones barriales e instituciones locales que abonan los proyectos de desarrollo local.

Jaime *et.al* (2013) señalan una serie de elementos a tener en cuenta para poder evaluar si una política pública tuvo éxito en su implementación o no. Si bien en este trabajo se aborda un caso en particular, la propuesta de estos autores puede resultar enriquecedora para analizar algunas dinámicas que atraviesan todo el programa, así como también para pensar en su articulación con La Comunitaria. La primera de las cuestiones señaladas por los autores refiere a la *legitimidad de la política* (Jaime et. al, 2013), la cual hace referencia al consenso que la misma ha generado en el campo político y social. En este sentido, Puntos de Cultura ha logrado una amplia legitimidad tanto dentro del ámbito cultural comunitario como del propio Estado, debido en gran parte a que las mismas organizaciones destinatarias formaron parte del proceso de formulación y diseño de la política, además de que venían trabajando articuladamente en instancias nacionales y regionales para que este programa pueda implementarse en Argentina. Por otro lado, a pesar de los vaivenes presupuestarios y cambios de gestión que afectaron al programa, éste se ha mantenido siempre vigente a lo largo de nueve años. Por último, no es menor el hecho de que en el contexto de emergencia cultural generado por el COVID-19 el Estado haya optado por financiar al programa con un monto de cien millones de pesos, que fue gestionado a través de dos convocatorias donde fueron seleccionadas aproximadamente 460 organizaciones culturales de todo el país.

En el caso concreto de La Comunitaria, quien hemos señalado como referente — María Emilia De la Iglesia— ha participado en distintas instancias del programa y siempre ha destacado la importancia que adquiere el mismo dentro del campo cultural comunitario, así como también la relevancia del movimiento de Cultura Viva Comunitaria como espacio de lucha que posibilitó el intercambio y posibilitó la emergencia de este.

En cuanto a la *calidad del diseño (estatuto) de la política*, los autores afirman que las políticas deben contar con objetivos precisos y coherentes entre sí, lo cual se vuelve más difícil de articular en políticas que tengan variedad y amplitud en sus objetivos. En este sentido, el objetivo general del Programa Puntos de Cultura es:

Fortalecer el trabajo de las organizaciones sociales y comunidades indígenas que promuevan la inclusión social, la identidad local, la participación ciudadana y el desarrollo regional a través del arte y la cultura, mediante el apoyo económico y técnico para el acompañamiento de sus proyectos (Resolución N° 2641/2011)

De esta manera, podemos señalar que el objetivo de esta política no está en generar de manera directa procesos de transformación en el territorio, sino que se propone “fortalecer” a otros agentes (en este caso organizaciones comunitarias) para que las mismas potencien sus estrategias de intervención en las comunidades. En este sentido, los actores destinatarios del programa no son las personas sino los colectivos comunitarios y son ellos los encargados de gestionar estos recursos.

En función de lo anterior, consideramos que en el caso de La Comunitaria el programa Puntos de Cultura no tuvo una injerencia significativa en la *dimensión territorial*, en tanto operó “indirectamente” en el recorrido de la trayectoria de sus referentes y en la financiación de ciertos eventos que no impactaron en la capacidad de acción de la organización o su intervención en el territorio. La creación de las sedes en los distintos pueblos de ambas provincias (Buenos Aires y La Pampa), la propuesta de presentarse a los presupuestos participativos locales y el surgimiento de los talleres de oficio, las transformaciones en las normativas institucionales de los clubes, la recuperación de espacios, la gestión de Salarios Sociales Complementarios, la conformación de grupos artísticos y la entrega de viandas de comida son acciones que no surgieron de la ayuda del Estado y mucho menos de Puntos de Cultura. Sí existieron colaboraciones parciales, pero ninguna de ellas dio origen a la estructura organizativa de La Comunitaria o estructuró su plan de acción a futuro. Más bien podríamos decir que el grupo ha ido “leyendo” el contexto de las comunidades de pertenencia y generando acciones en consecuencia, creando nuevos modos de gestión de recursos. Podemos afirmar que el programa tuvo mayor injerencia en una *dimensión institucional* del grupo con actores del campo político. Esto lo destacamos porque una vez implementado el programa, De la Iglesia fue elegida como parte del Consejo Cultural Comunitario representando a la provincia de Buenos Aires. Este reconocimiento funciona a nivel simbólico legitimando la representatividad de la referente y otorgándole la posibilidad de intervenir de manera directa en instancias de diseño e implementación del programa.

El tercer elemento que los autores proponen analizar es la *disponibilidad de recursos* que permitan la correcta implementación de la política. En este sentido, como ya hemos marcado Puntos de Cultura está sujeto a las gestiones, lo cual lo somete a vaivenes presupuestarios que se van modificando en cada coyuntura. Por tal motivo existe como horizonte deseable la emergencia de una ley que convierta el programa en una política de Estado y evite el desfinanciamiento al cual se vio afectado en algunos periodos, ya que los mismos impactan negativamente en todas las organizaciones comunitarias que son actualmente Puntos de Cultura y obtura la posibilidad de que las que no lo son puedan ingresar al programa.

Los elementos cuarto y quinto apuntan al análisis del *liderazgo del proceso y la articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las acciones*. Esto alude a la capacidad de coordinar y articular a todos los actores partícipes —tanto individuales como colectivos— y al tipo de articulación que se genera entre los mismos. En nuestro caso, tenemos que destacar que dentro del mapa de actores que participan de la formulación del programa y de su implementación, la participación de las organizaciones —específicamente de los y las referentes de las mismas— es destacable. Por otro lado, tal como señala Wajnerman (2018), el programa ha logrado



generar un grupo de referentes territoriales jóvenes con trayectorias vinculadas al trabajo con organizaciones sociales, lo que facilita el proceso de intercambio y resignifica la “presencia del Estado” en las distintas instancias de desarrollo del programa. En el caso específico de La Comunitaria, el diálogo entre los y las referentes de la organización con los coordinadores del programa ha sido fluido, con el tiempo se estableció un vínculo de confianza y trabajo conjunto. La reconstrucción de ese vínculo incluye las primeras instancias de articulación de La Comunitaria con Pueblo Hace Cultura, luego en reuniones más amplias de los referentes de Puntos de Cultura con la Red Nacional de Teatro Comunitario, los beneficios obtenidos con proyectos específicos presentados para eventos o equipamiento y la participación de De la Iglesia en el Consejo Cultural Comunitario.

Uno de los puntos más interesantes que plantean los autores tiene que ver con las *capacidades estratégicas*. Las mismas apuntan a la capacidad que tiene el Estado para el manejo político de la situación, esto es, saber leer los contextos, poder anticipar comportamientos y lidiar con tensiones y conflictos. No es novedad que las políticas públicas se inscriben en contextos situados, atravesados por conflictos que atraviesan tanto a la sociedad como al ámbito de la administración pública en su estructura interna. Como apunta Lowi (1992), el campo político es particularmente dinámico, un espacio donde múltiples fuerzas participan, coacciona, interceden, disputan y negocian sin que haya un solo actor que determine el curso de acción del campo. Sin embargo, no podemos desconocer que en ese territorio de lucha asistimos a una contienda desigual. No es lo mismo disputar recursos y poder siendo Estado —e incluso podemos pensar en distintos accesos dentro del mismo Estado—, que representante de una organización de la sociedad civil, de un grupo económico multinacional, de una ONG, de un grupo comunitario, etc. Los accesos desiguales atraviesan el proceso de elaboración de políticas públicas en todas sus etapas. Sin embargo, esto no inhabilita la intervención y la posibilidad de generar estrategias para modificar e interceder en dicho proceso.

Siguiendo esa línea, consideramos que en el caso de Puntos de Cultura el Estado supo leer la necesidad del surgimiento de este programa (recordemos que se venía discutiendo en los movimientos y colectivos comunitarios) y conjugó los antecedentes (el programa de subsidios a organizaciones comunitarias que existía previamente) con esta demanda de las organizaciones. Este proceso, es pertinente decirlo, no estuvo exento de tensiones y conflictos. Sin embargo, y a pesar de ello se logró el lanzamiento del programa.

En relación a nuestro caso, es importante destacar que La Comunitaria es una organización que tiene más de diez años de trayectoria en la región y que se ha convertido en un actor político de gran peso en las disputas políticas locales. Es reconocida por la comunidad —entre quienes hay admiradores y detractores— y sus referentes poseen —en la mayoría de los casos— adscripciones tanto al campo social-comunitario como al campo político. En ese sentido, la politicidad del grupo ha crecido exponencialmente durante los últimos años, constituyéndose en una referencia ineludible en lo que a organización comunitaria y colectiva se refiere. Esto se dio por muchos motivos, pero uno de los más importantes es la ausencia de otras experiencias organizativas de esta envergadura en la región, donde participan tantos integrantes y se lleven adelante numerosos proyectos simultáneos, además de un trabajo sostenido y la creación de estrategias y aprendizajes constantes que le permitieron a la organización ir sorteando las dificultades que se le presentaron.

En función de lo anterior, la disputa con el gobierno local es un factor de complejidad para la organización, por lo cual debemos considerar que, tal como propone Altschuler (2013), la mirada sobre un territorio específico lleva intrínseca la comprensión profunda de las disputas de poder que lo atraviesan, porque dichos conflictos son parte constitutiva del territorio. Por ese motivo, una política cultural de base comunitaria debe incorporar en su propuesta un acercamiento a la realidad local de las organizaciones, para poder atender a la viabilidad, potencialidad y limitaciones que dichos conflictos configuran, respecto de la posibilidad de implementar determinada acción territorial y configurar estrategias conjuntas que tiendan a superar estas limitaciones. Ese conocimiento es posible si existe un trabajo mancomunado de diálogo y colaboración entre los entes estatales nacionales y locales, ya que estos últimos son quienes conocen en profundidad la realidad de sus comunidades. Sin embargo, aparecen en este caso diferencias de signo político que impregnan las decisiones de los funcionarios, creando disputas difíciles de conciliar respecto a cómo construyen políticamente e incluso de cómo se concibe la política misma, lo que presenta obstáculos en el proceso de intervención territorial que propone el programa.

Finalmente, los autores aluden a las *capacidades organizacionales* en referencia a los atributos de las organizaciones encargadas de la implementación de la política. Comprendemos que un análisis exhaustivo de este punto debería incluir una investigación en profundidad del equipo que lleva adelante el programa, lo cual no es objeto de este trabajo. Sin embargo, es importante señalar lo apuntado por Wajnerman (2018) en relación con los referentes territoriales que forman parte del mismo, en tanto la autora afirma que existe un fuerte compromiso y creencia de estos referentes en los objetivos del programa, configurados por sus tránsitos previos en organizaciones sociales y su involucramiento político, lo cual repercute positivamente en los aspectos motivacionales para el trabajo. Por otro lado, la discontinuidad y maleabilidad a la que está sujeta el programa constituye un factor que debilita el trabajo en equipo y permea la capacidad de acción de los agentes y decisores estatales.

## **Reflexiones finales**

En el presente trabajo realizamos una breve aproximación al análisis del programa Puntos de Cultura y su articulación con la cooperativa La Comunitaria. Presentamos el programa, sus características principales, ciertas potencialidades y limitaciones. A su vez, describimos las actividades y los rasgos generales de La Comunitaria, como las instancias concretas de su articulación con Puntos de Cultura.

A partir del recorrido que hemos hecho vemos que el programa está compuesto por tres elementos fundamentales: aporte económico, entrega de equipamiento y capacitación, triada que constituye una novedad en lo que refiere a políticas públicas culturales, ya que las mismas suelen estar orientadas principalmente a la entrega de subsidios, con escaso o nulo seguimiento de las organizaciones beneficiadas. Además, es notable la relevancia que le otorga el programa a la instancia de comunicación y la sistematización de actividades, en tanto incorpora la entrega de equipamiento tecnológico para que las organizaciones puedan generar sus propios registros a través de computadoras y cámaras. En ese sentido, Puntos de Cultura es un programa que establece —tanto a nivel discursivo como práctico— el reconocimiento del sector cultural comunitario de manera destacada. Esto es clave para entender por qué este programa fue la línea específicamente destinada a organizaciones comunitarias que el

Estado decidió financiar durante contexto de pandemia por el COVID-19 con una suma de 100 millones de pesos. Por otra parte, al tener como objetivo el fortalecimiento de las organizaciones, el programa permite brindar recursos para que las mismas puedan desarrollar plenamente sus actividades y a través de las acciones que despliegan en el territorio intervenir en aspectos que atañen a una variedad de procesos económicos, artísticos, culturales, que repercuten en aspectos materiales y simbólicos.

Otros elementos que visibilizan las particularidades de esta política los registramos en la etapa de formulación y diseño del programa, donde participaron activamente diversas organizaciones y colectivos culturales involucrados políticamente con la iniciativa. Así establecimos la alta legitimidad que tiene Puntos de Cultura tanto dentro del ámbito cultural comunitario como de la administración pública. Sin embargo, también destacamos la debilidad institucional que acompaña el programa en tanto está sujeto a los contextos coyunturales y las decisiones políticas de cada gestión.

La descripción de La Comunitaria da cuenta de la particularidad de esta organización, en tanto es un caso paradigmático dentro de la Red Nacional de Teatro Comunitario. El grupo inicial que sentó las bases organizativas para su desarrollo fue el Teatro Comunitario de Rivadavia, el cual, si bien continúa existiendo, es hoy solo una parte de una organización mucho más amplia que excede lo artístico. La complejidad que adquirió La Comunitaria y su capacidad de acción política e intervención en el territorio constituye una muestra de que el impacto del programa que estudiamos en esta región no ha tenido una influencia significativa en el desarrollo territorial de la organización, sino más bien institucional, al permitirle al grupo —y principalmente a los referentes— establecer redes e instancias de participación en el diseño de políticas públicas culturales, más allá de la participación previa que ya tenía en los colectivos Pueblo Hace Cultura y el Movimiento de Cultura Viva Comunitaria. Recordemos, también, que la cooperativa ha establecido lazos institucionales y políticos con otras organizaciones de gran importancia dentro del mapa político regional, como el Movimiento de Trabajadores Excluidos en su rama Rural y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. Esto la ubica en una configuración distinta respecto de otros grupos de teatro comunitario.

La heterogeneidad de las organizaciones y la complejidad de la estructura del programa (en tanto cantidad de actores involucrados, áreas, etc.) demanda la necesidad de profundizar en nuevos estudios que puedan trabajar de manera integral todos los aspectos que atraviesan esta política, para poder comprender cómo se produce la articulación entre el programa y las organizaciones en la particularidad de cada caso y a la vez desde una mirada general. En ese sentido, este trabajo es una primera aproximación que busca dar cuenta de aspectos generales y específicos, pero deberá ser profundizado a la luz de posteriores lecturas y aportes conceptuales.

## Bibliografía

- Altschuler, B. (2013). “Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos”, en *Theomai, Estudios Críticos sobre Sociedad y Desarrollo*, núm. 27-28, págs.64-79. Fecha de consulta: 10-03-2020. URL: [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_27-28/Altschuler.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Altschuler.pdf)
- Benhabib, D. (2018). “Puntos de Cultura. Dinámica de lo impensado”. En Prato, V. y Segura, S. (Ed), *Estado, sociedad civil y políticas culturales. Rupturas y continuidades en Argentina entre 2003 y 2017* (pp. 231-256). Buenos Aires: RGC Ediciones.
- Brizuela, J. I. y Barros, J.M. (2017). “Dimensões de uma política transnacional intercultural: o Programa Puntos de Cultura na Argentina”. Ponencia presentada en el XIII Encontro de estudos

- multidisciplinares em cultura, realizado del 12 al 15 de septiembre del 2017 en Salvador, Bahía. Brasil.
- Esteban, M. L. (2013). “Hacia dónde van las organizaciones culturales comunitarias, sus proyectos y su impacto en el desarrollo local”. Ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Cultura, celebrado en Chaco desde el 28 al 31 de mayo de 2013. Fecha de consulta: 06-06-2019.
- Fernández, C (2015). *La potencia en la escena. Teatro Comunitario de Rivadavia: historicidad, política, actores y sujetos en juego/s (2010-2014)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.
- Fernández, C. (2016) “Cooperativa La Comunitaria: historicidad, subjetividad y potencialidad política”. En *Cultura representaciones sociales*, vol.11, n.21, pp.141-169. URL: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2007-81102016000200141&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2007-81102016000200141&lng=es&nrm=iso)
- Fernández, C. (2017). “Políticas culturales y organizaciones comunitarias. Coordinadas metodológicas para un análisis desde la complejidad”. Ponencia presentada en las *XII Jornadas de Sociología de la UBA*, celebrada del 22 al 25 de Julio del 2017 en la Universidad Nacional de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires. URL: [http://jornadasdesociologia2017.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencia/441\\_236.pdf](http://jornadasdesociologia2017.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencia/441_236.pdf)
- Fernández, C. (2018). “Políticas culturales en acto. Teatro comunitario argentino: entre el Estado y la autogestión”, en *Papers, Revista de Sociología*, Núm. 3, págs. 447-477. Fecha de consulta: 15-12-2019. URL: <http://papers.uab.cat/article/view/v103-n3-fernandez>.
- Fuentes Firmani, E. (Inédito). *Programa Puntos de cultura de la Secretaría de Cultura de Presidencia de la Nación. Una propuesta de mejoramiento de sus resultados*, tesina de grado para la Licenciatura en Gestión del Arte y la Cultura. Tres de Febrero: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- García Canclini, N. (ed.) (1987). *Políticas culturales en América Latina*. México: Grijalbo.
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Jaime, F.M, Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Arturo Jauretche Ed. 1ª ed.
- Lacarrieu, M.y Cerdeira, M. (2016) “Institucionalidad y políticas culturales en Argentina. Límites y tensiones de los paradigmas de democratización y democracia cultural”, *Políticas Culturales*, núm. 9, págs. 10-33. Fecha de consulta: 26/05/2020. URL: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/71896/CONICET\\_Digital\\_Nro.787bc26b-a3c8-42b0-8111-524e28e2d490\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/71896/CONICET_Digital_Nro.787bc26b-a3c8-42b0-8111-524e28e2d490_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Lowi, T. (1992). “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, L. F. “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.): *La hechura de las políticas públicas*, págs. 89-117. México: Miguel Ángel Porrúa Ed. (Colección Antologías de Política Pública).
- Marradi, Archenti y Piovani (2007). *Metodología de las ciencias sociales*, Bs. As: Emecé.
- Mello, D. (2018). *Políticas culturales en disputa. Un estudio antropológico de los sentidos de cultura, cultura popular y política cultural en Puntos de Cultura*, tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Fecha de consulta: 10/05/2020. URL: <http://iberculturaviva.org/wp-content/uploads/2020/03/Políticas culturales en disputa Un estud.pdf>
- Mello, D. (2019). “El programa Puntos de cultura y sus destinatarios: un estudio de caso en la Provincia de Buenos Aires”, *Katálisis*, núm.1, págs.181-190. Fecha de consulta: 25/05/2020. URL: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802019000100181&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802019000100181&script=sci_arttext)  
[doi:https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p181](https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p181)
- Mihal, I. (2014). “Inclusión digital y gestión cultural en el Mercosur: el Programa Puntos de Cultura”, en *Estudios de Comunicación y Política*, núm.34, págs. 126-137. Fecha de consulta: 10/05/2020. URL: <http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/ana/IvanaMihalPuntosCultura.pdf>
- Ratier, H (2009). *Poblados Bonaerenses, vida y milagros*. Buenos Aires: La Colmena. 1º ed.
- Rodriguez De Melo, B. E. (2016). *Desenvolvimento e políticas culturais de base comunitária na América do Sul: estudo comparado Brasil-Argentina*, Tesis para Mestrado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional). Universidade de Brasília, Brasília. URL: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/20771>
- Sánchez Salinas, R. (2018). *Detrás de escena. Políticas culturales y teatro comunitario en Mendoza, el caso de Chacras para todos (2008-2018)*, Tesis de Doctorado en Sociología. Buenos Aires: Instituto de Altos Estudios sociales. Universidad Nacional de San Martín. Fecha de consulta: 26/05/2020. URL: <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/57>

Santini, A. (2017). *Cultura viva comunitária. Políticas culturais no Brasil e na América Latina*. Río de Janeiro: ANF Produções.

Turino, C. (2013). *Puntos de cultura. Cultura Viva en Movimiento*. Caseros: RGC Ediciones. Fecha de consulta: 26/05/2020. URL:

<https://drive.google.com/file/d/0B1s-btdHHozOSkJTRHFyaVVkdmFpaGtUE9CX082c29LVUVn/view>

Wajnerman, C. (2018). "Interculturalidad y políticas públicas: Estado y organizaciones en el programa Puntos de Cultura" (Pp.257-278). En Prato, A. V. y Segura, M. S. (Eds). *Estado, sociedad civil y políticas culturales. Rupturas y continuidades en Argentina entre 2003 y 2007*. Buenos Aires: RGC Ediciones.

Wortman, A. (2017) "Políticas culturales y legitimidad política en tiempos de crisis. El caso del Programa Puntos de Cultura de Argentina", en *Revista Pol. Cult. Rev*, núm. 1, págs. 138-160. Fecha de consulta: 25/05/2020. URL:

[https://www.researchgate.net/publication/324955387\\_Políticas\\_culturales\\_y\\_legitimidad\\_política\\_en\\_tiempos\\_de\\_crisis\\_el\\_caso\\_del\\_Programa\\_Puntos\\_de\\_Cultura\\_en\\_Argentina](https://www.researchgate.net/publication/324955387_Políticas_culturales_y_legitimidad_política_en_tiempos_de_crisis_el_caso_del_Programa_Puntos_de_Cultura_en_Argentina).

## Reglamentaciones

Resolución 2641/2011. Secretaría de Cultura de la Nación.

Anexo

| Partido de Rivadavia, provincia de Buenos Aires |                        |                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sedes de La Comunitaria                         | Cantidad de habitantes | Cantidad de integrantes de La Comunitaria                          | Actividades que desarrollan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| América                                         | 17.143 hab.            | 80 personas                                                        | Talleres<br>-Folklore -Guitarra -Bajo y violín<br>-rap infantil -Rap Jóvenes -Apoyo escolar -Teatro infantil -Teatro de Jóvenes -Teatro Comunitario -Batería -Malambo -Dibujo y pintura<br>- Artesanías -Tango infantil<br>-Tango adultos -Danzas españolas<br>-Crochet y tejido -Canto<br>Actividades<br>peluquería gratuita para niños<br>merendero<br>Proyectos productivos<br>textil - comedor (más de 420 viandas) - huerta -cría de cerdos  |
| González Moreno                                 | 1.867 hab.             | 120 personas total (más talleres que multiplican la participación) | Talleres en el Centro Cultural Sobrerrieles Marcha la Cultura<br>Herrería - Textil - Teatro Infantil - Teatro de Jóvenes - Boxeo femenino- Apoyo escolar - Alfabetización - Pedicuría - cocina - Repostería - Carpintería - Masajes - Folklore - Cine- Porcelana - Fútbol Femenino<br>Actividades<br>Merendero - comparsa<br>Proyectos productivos<br>Talleres de carpintería, herrería, textiles, cría de ponedoras, huerta, engorde comunitario |
| Sansinena                                       | 522 hab                | 25 personas                                                        | Talleres                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                                   |              |                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------|--------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   |              |                                | Folklore infantil - Folklore adultos- teatro infantil - teatro adultos- confección y manualidades- computación- murga- dibujo y pintura- audiovisual- apoyo escolar<br>Actividades<br>Merendero, peñas y ferias<br>Proyectos productivos<br>Engorde comunitario y textil                                                                                                                                                                                |
| Roosevelt                         | 239 hab.     | 3 familias (aprox 15 personas) | Proyecto productivo<br>Producción de conserva<br>Actividad productiva rural<br>siembra de Pasturas. Proyecto articulado con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Sundblad                          | 63 hab.      | 9 personas                     | Proyectos productivos<br>Cría de ponedoras y cerdos, engorde comunitario, producción de conservas, huerta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Fortín Olavarría                  | 1.086 hab.   | 25 personas                    | Talleres: tejido y bordado- guitarra- apoyo escolar- deporte-computación-cocina-textil- arte - teatro- rap- carpintería- herrería<br>Actividades<br>merendero - ferias y peñas<br>Proyectos productivos<br>Textil- cocina- carpintería- herrería                                                                                                                                                                                                        |
| Sedes en la provincia de La Pampa |              |                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| General Pico                      | 57.669 hab.  | 60 personas                    | Talleres<br>Folklore - guitarra - gimnasia para adultos mayores- apoyo escolar - teatro comunitario - danzas originarias- teatro de jóvenes y niños- actividad física de jóvenes y adultos- carpintería - fotografía y computación- introducción a la joyería- peluquería- murga- tejido pasta piedra<br>Actividades<br>Merendero, festivales y feria<br>Proyectos productivos<br>Carpintería -huerta - Forestación en Pampa Viva - Engorde Comunitario |
| Realicó                           | 7.591 hab.   | 20 personas                    | Talleres<br>Guitarra - Batería- audiovisual - folklore- pop - Artes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Santa Rosa                        | 103.860 hab. | 30 personas                    | Talleres<br>Escuela de fútbol El Recreo (aproximadamente concurren 100 chicos), apoyo escolar<br>Actividades<br>Merendero, festivales y ferias<br>Proyectos productivos<br>Cooperativa Textil “Tocando el Sol”, de panificados.                                                                                                                                                                                                                         |
| Santa Isabel                      | 2.526 hab.   | 72 personas                    | Proyectos productivos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                                                                           |            |             |                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                           |            |             | Cría de cabras - elaboración de quesos y productos regionales<br>Merendero                                       |
| Victorica                                                                                                 | 5.799 hab. | 15 personas | Proyecto productivo<br>Huerta con invernáculo y venta directa al público.<br>Producción orgánica, venta directa. |
| Total de participantes en Provincia de Buenos Aires y La Pampa (con y sin salario): 470 personas (aprox.) |            |             |                                                                                                                  |





# **Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana: La coordinación estatal como estrategia para el abordaje territorial de las violencias. El caso del barrio “Grandoli-Gutiérrez” de la ciudad de Rosario**

Marco Gaiero  
Ayelén Daniela Posincovich

## **Introducción**

El presente trabajo busca generar aportes para el estudio de las nuevas estrategias de abordaje de los problemas de seguridad pública en la región, a través del análisis del diseño e implementación del “Dispositivo de Intervención Multiagencial para el Abordaje Territorial de Violencias” (en adelante DIMAT-V) durante el año 2018 en el barrio “Grandoli y Gutiérrez” de la ciudad de Rosario. El complejo entramado de inseguridad en este territorio adquirió visibilidad a partir del exorbitante número tanto de heridos con armas de fuego como de homicidios. Este cuadro de situación llevó a que desde el gobierno provincial -en coordinación con la Municipalidad de Rosario y el Ministerio Público de la Acusación- se implementase una estrategia de intervención multiagencial cuyo objetivo principal apuntaba a disminuir los índices de violencia altamente lesiva en dicho territorio.

Para ello, nos valemos de herramientas propias del análisis de políticas públicas, que siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1976), comprenden un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Esta perspectiva nos permite analizar un nudo crítico particular, es decir, la decisión de implementar dicho dispositivo por parte del Gobierno de la Municipalidad de Rosario y de la Provincia de Santa Fe, como una toma de posición por parte del Estado y comprender desde esa intersección, el proceso de problematización de la cuestión, las racionalidades de los actores intervinientes y las distintas modalidades de gestión puestas en juego. Además, este enfoque habilitó a observar que, tanto en la formulación como en la implementación de esta política pública, el Estado se presenta como un ente “diferenciado, complejo y contradictorio” (Oszlak y O'Donnell, 1976: 16) cuyos componentes, grados de autonomía, objetivos e intereses son heterogéneos.

Con respecto a la metodología utilizada, nos valemos de la información obtenida de entrevistas a actores clave que participaron tanto de la formulación como de la

implementación del dispositivo, así como del análisis de normativas, estadísticas delictivas, notas periodísticas y diversos documentos oficiales respecto al tema en cuestión.

### **Aproximaciones conceptuales para pensar estrategias de prevención del delito más allá de la pena.**

Durante la década del noventa, ingresan a nuestro país y a otros Estados de Latinoamérica un conjunto de ideas de origen anglosajón que pretenden abordar los problemas de seguridad pública mediante estrategias no punitivistas y con énfasis en la prevención. Siguiendo a Sozzo (2000), dichas ideas coinciden con la construcción de una demanda de la ciudadanía por mayores niveles de seguridad, articuladas social y políticamente bajo la noción de *crisis*. Esta última se compone por una dimensión objetiva -crecimiento exponencial de los hechos relacionados a la microcriminalidad- y una dimensión subjetiva, relacionada con la *sensación de inseguridad* de los/las habitantes de las ciudades con respecto a la posibilidad de ser víctimas de un delito. Asimismo, en este contexto cobra importancia el papel desempeñado por los gobiernos locales en el abordaje de las problemáticas de seguridad pública a causa de dos procesos que se entrelazan. El primero, de carácter ascendente, mediante el cual los mismos se constituyen como los principales receptores de las demandas de mayor seguridad por parte de la ciudadanía y un segundo proceso, de tendencia descendente, relacionado con la descentralización de las políticas estatales.

En relación con lo anterior, según Binder (2012) se puede observar la convivencia de dos paradigmas en materia de seguridad pública. El primero denominado *populismo penal*, concibe los problemas securitarios como una cuestión policial y aboga por una mayor capacidad, autonomía y respaldo político a dicha institución para la implementación de estrategias de control de la criminalidad. El segundo, denominado *modelo de seguridad democrática*, percibe estas políticas de forma amplia y compleja, cuyo diseño y ejecución se realizan a través de un sistema de instituciones sometido al control político y al escrutinio democrático. Asimismo, este último enfoque busca comprender todas las causas que producen los hechos de violencia y construir vínculos a partir de la participación de distintos actores sociales. En este sentido, Dreizigacker (2016) señala que frente a la ineficacia de las agencias policiales en prevenir el aumento de la conflictividad social y el accionar criminal en los barrios y asentamientos populares de nuestro país, las ideas que abogan por una intervención estrictamente policial han perdido consistencia. A raíz de esto, desde los distintos niveles del Estado comenzaron a ensayarse políticas que apuntan a abordar estos problemas mediante intervenciones integrales basadas en una concepción social de la seguridad.

Además, según Ciafardini (2005) las políticas de seguridad deben ser pensadas en relación con las particularidades económicas, sociales y culturales del contexto donde se pretenden desplegar. Por tal motivo, los Estados deben elaborar e implementar acciones que tiendan a la *Prevención Integrada* de la violencia, mediante la combinación de estrategias de *Prevención Social* y de *Prevención Situacional*; las cuales implican a hacer partícipes de este tipo de políticas a las agencias de los diferentes niveles del Estado vinculadas al desarrollo social, la educación, la salud, la preservación edilicia y la regulación de los espacios públicos. La primera de ellas concibe a la criminalidad como un fenómeno social complejo y propone un conjunto de acciones que tienen como objetivo revertir situaciones de vulnerabilidad atravesadas por las poblaciones más

afectadas de los territorios. Por su parte, la estrategia de prevención situacional propone la implementación de medidas que reduzcan la oportunidad de comisión de delitos, mediante la transformación del ambiente en que estos ocurren. Asimismo, esta última no sólo se propone evitar que ciertas personas cometan ilícitos, sino también que se conviertan en víctimas.

Siguiendo a Dammert (2009), se debe mencionar que si bien ambas estrategias inciden positivamente en la reducción de los delitos, no deben ser pensadas como sustituto de la política criminal, sino como complementos a las acciones de control y fiscalización llevadas a cabo por las instituciones policiales y judiciales para determinados ilícitos. Como señala Ciafardini (2005), al momento de planificar e implementar acciones para prevenir el delito, resulta fundamental comprender al elemento policial como uno de los tantos recursos técnicos con los que cuenta un gobierno democrático a la hora de abordar estas problemáticas.

### **Historización de la cuestión: el crecimiento de la violencia altamente lesiva en la ciudad de Rosario**

A partir del año 2013 se observa en Rosario un aumento exponencial de los índices de violencia altamente lesiva. Según datos del Observatorio de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y del Ministerio Público de la Acusación, durante el periodo 2013-2018 se produjeron mil trescientos ocho (1308) homicidios. Asimismo, un porcentaje considerable de las víctimas fueron varones de entre 15-29 años que residían en las barriadas populares del departamento Rosario y que se encontraban atravesados por situaciones de extrema vulnerabilidad social.

Siguiendo a Sain y Navarro Urquiza (2019), la configuración de un mercado local de drogas que se extiende a lo largo de las barriadas populares de la ciudad, así como la ya existente trama de organizaciones criminales vinculadas a delitos predatorios, permitió la consolidación de pequeños grupos delictivos basados en lazos familiares que buscan monopolizar el control de sus territorios mediante un uso exacerbado de la violencia, principalmente de aquella cuyo mecanismo de acción son las armas de fuego. A su vez, esta dinámica criminal se conjuga con entramados de extrema vulnerabilidad social signados por elevados índices de desempleo, pobreza e indigencia. En esta línea, se debe señalar que durante el primer semestre de 2018, el 24,9% de las personas que residían en el Gran Rosario eran pobres, mientras que el 5% eran indigentes. Es decir, que de entre un millón trescientos dos mil seiscientos ochenta y siete personas (1.302.687) que residían en la región, trescientos veinte y cuatro mil ciento cinco (324.105) eran pobres y sesenta y cinco mil cuatrocientas sesenta (65.460), indigentes.

En dichos espacios, el mercado de drogas ilegales posibilita el desarrollo de una *economía sustitutiva*. En este sentido, la participación en dicha trama criminal de habitantes de zonas con bajo nivel de desarrollo urbano, crisis habitacionales y falta de acceso a servicios públicos esenciales, constituyó una forma de apropiación de bienes materiales y simbólicos a los que no podrían haber accedido de forma lícita. Si bien este fenómeno resulta común para los grandes aglomerados urbanos de la Argentina, la particularidad del caso rosarino reside en que el control de los espacios de venta de sustancias ilícitas se resuelve mediante violentos enfrentamientos entre las distintas organizaciones criminales. Según datos de organismos provinciales, el conflicto en el barrio Grandoli y Gutiérrez” se debe a las disputas entre tres (3) organizaciones criminales vinculadas a distintas actividades ilegales, tales como: narcotráfico,

usurpación de viviendas, cobro de “peajes” y otros negocios ligados al control de la barra brava del club Newell’s Old Boys. Los enfrentamientos entre estos grupos delictivos, que se concentraron en un pequeño espacio físico del barrio, permiten explicar el 16% de los homicidios ocurridos en el Departamento Rosario durante el año 2016.

En relación con lo expuesto anteriormente, se puede señalar que las tramas criminales se desenvuelven y se encuentran condicionadas por el contexto en que se enmarcan. Por tal motivo, la violencia debe ser comprendida como síntoma de un fenómeno complejo relacionado a factores de índole social, económica y cultural. Y que, además, se consolida a través de formas de vinculación e interacción social estructurantes de modelos de vida en los cuales la violencia altamente lesiva se encuentra fuertemente arraigada, como la única manera de resolver problemas. Siguiendo a Cozzi (2014), estos usos se vinculan a formas colectivas de construcción de identidad y prestigio, que resuelven tensiones propias de las fuerzas de inclusión y exclusión social operantes en dichos contextos.

El arraigo de la violencia altamente lesiva como componente identitario y estructural de las relaciones sociales en ciertos territorios, sumado a la ya deficiente fisonomía de algunos barrios de la ciudad, llevó a que las autoridades gubernamentales de la Municipalidad de Rosario y del Gobierno de la Provincia de Santa Fe elaboren nuevas estrategias que atiendan la complejidad de este fenómeno y reviertan las condiciones materiales que lo producen.

### **Surgimiento del Dispositivo Multiagencial para el Abordaje de la Violencia Territorial (DIMAT-V)**

El Dispositivo Multiagencial para el Abordaje de la Violencia Territorial surge en el año 2016 en el marco de una mesa de trabajo entre el Ministerio Público de la Acusación, la Municipalidad de Rosario y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. El objetivo general del plan apuntaba a reducir los niveles de homicidios y violencia altamente lesiva a través de la coordinación multiagencial orientada a la prevención social y situacional y la persecución penal estratégica, articuladas en territorios priorizados de Santa Fe, Rosario y otras ciudades como Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto. Un rasgo a destacar de esta política es que no constituyó un paquete de acciones pensadas y estructuradas de antemano a implementarse en cada barrio, sino que supuso un esquema de trabajo con intervenciones focalizadas acorde a las problemáticas y capacidades propias de cada espacio. De esta manera, el dispositivo se implementó en seis (6) entramados diferentes: Grandoli y Gutiérrez (Rosario), Bella Vista (Rosario), Tablada (Rosario), Ludueña (Rosario), Yapeyú (Santa Fe) y 2 de abril (Rafaela), con acciones totalmente diferentes dependiendo de las peculiaridades del área. Grandoli y Gutiérrez fue el que más visibilidad cobró en los medios, debido a la magnitud de la intervención, así como su sostenibilidad en el tiempo.

El barrio “Grandoli y Gutiérrez” se encuentra ubicado entre las avenidas Abanderado Grandoli y Juan María Gutiérrez de la zona sur de la ciudad de Rosario y es considerado como el FONAVI más grande de la Argentina. Según datos del Plan Abre, se compone de treinta y tres (33) torres y ciento sesenta y cuatro (164) monoblocks, con un total de más de diez mil (10.000) departamentos, distribuidos en cuatro subsectores o cuadrantes en el que habitan aproximadamente ochenta y cinco mil (85.000) personas. Si bien emerge en la década de 1980 como un barrio de clase media trabajadora, la

situación comienza a cambiar a partir de la crisis del año 2001 debido al aumento en los niveles de pobreza y desempleo, que trajeron aparejada una gran cantidad de hechos de violencia y situaciones de conflictividad social.

Al momento de la implementación del DIMAT-V, el barrio se encontraba atravesado por un complejo entramado de economías delictivas y disputas por el territorio entre bandas ligadas al narcomenudeo, que elevaron la cantidad de homicidios, heridos de armas de fuego y balaceras. Según el relato de los actores intervinientes en el dispositivo, la selección de las zonas de intervención estuvo relacionada con el gran número de incidencias de heridos de armas de fuego denunciadas al 911, informes de fiscalía e informes de la Policía de Investigaciones (en adelante PDI).

Por otro lado, los actores entrevistados mencionaron que la precariedad en el dominio de la propiedad en el FONAVI, fue la causa madre desde la cual se empezó a desenmarañar la trama de violencias que ocurrían en el barrio. En otras palabras, desde la construcción de los monoblocks, las diferentes administraciones del gobierno provincial tuvieron serios inconvenientes para declarar el final de obra de estos. En consecuencia, la venta de las unidades habitacionales comenzó a realizarse de forma irregular y a muy bajo costo, lo que también se vio potenciado por la imposibilidad de establecer consorcios, dada la carencia de títulos de propiedad. Además, la precariedad en el dominio de los departamentos, así como en la tenencia de las viviendas y la escasa regulación estatal, sentaron las condiciones de posibilidad para que el espacio público, compuesto por pasillos, plazas y calles comenzase a desaparecer. En palabras de los/las vecinos/as, en un principio eran construcciones más allá de la zona permitida, pero luego comenzaron a edificarse cocheras, ya que los monoblocks no contaban con este servicio. La informalidad de raíz que acarreaban estas construcciones, sumado a la conformación de bandas delictivas, terminó por constituir un mercado ligado al alquiler de cocheras y locales, que los/las habitantes rentaban informalmente para poder trabajar en el lugar. Con el tiempo, muchas viviendas comenzaron a ser tomadas por la fuerza y en algunos casos utilizadas para la venta y acopio de sustancias ilícitas.

Resultado de estos procesos históricos, el barrio fue cambiando su configuración, desaparecieron los espacios de socialización, las instituciones estatales perdieron credibilidad y las bandas delictivas ganaron poder territorial. Estos cambios, sumados a la pobreza y el aumento del desempleo, transformaron la fisonomía del espacio y el perfil sociodemográfico de sus habitantes.

### **Proceso de implementación del DIMAT-V en el Barrio “Grandoli y Gutiérrez”**

A los fines de ejecutar el DIMAT-V, se estructuró una mesa de coordinación central encargada del seguimiento de la situación de violencia en cada territorio, de articular las acciones de distintas agencias y de monitorear las intervenciones. A su vez, se diagramaron mesas de articulación territorial (una por territorio priorizado), en donde se le daba seguimiento específico a las estrategias de abordaje y se articulaba con los actores intervinientes en cada uno de ellos. En este sentido, la Mesa de Articulación Territorial del barrio “Grandoli y Gutiérrez”, permitió conocer un conjunto de “situaciones riesgosas”, que requerían de la intervención inmediata del Estado. Entre ellas, se destacaban los niveles elevados de violencia altamente lesiva, la desconfianza por parte de la comunidad hacia las agencias policiales, la informalidad en el trazado urbano, el deterioro de la infraestructura pública, la precariedad habitacional, la

implementación de políticas públicas desagregadas y las malas condiciones de vida de una gran parte de la comunidad del barrio.

El ingreso de las agencias estatales al barrio se llevó a cabo en junio del año 2018. Los equipos sociales ingresaron acompañados de un fuerte despliegue policial. Según señala uno de los responsables de la implementación del dispositivo, el objetivo era que el Estado pudiera ingresar a una de las zonas más “calientes” de la ciudad de Rosario - producto de los continuos enfrentamientos entre las organizaciones criminales que se disputaban el mercado de drogas ilícitas en esa zona- con el fin de disminuir los índices de violencia altamente lesiva (homicidios, usurpaciones, heridos de arma de fuego, entre otros). Luego, representantes de la Dirección Provincial de Viviendas y del Ministerio Público de la Acusación realizaron un relevamiento casa por casa solicitando a sus habitantes la documentación de la vivienda. Las tareas llevadas a cabo por estos dos (2) actores permitieron realizar una radiografía de la cantidad de personas que habitaban en ese cuadrante -SECTOR 1-que se compone de veinte (20) núcleos y diez (10) torres (2500 personas aproximadamente)-. Una vez finalizada esta etapa, los equipos del ABRE Familia ingresaron al barrio. Su despliegue consistió en una encuesta más amplia realizada en cada una de las unidades habitacionales que relevó cuestiones vinculadas a la composición familiar, el nivel de escolaridad de los/las niños/ñas, así como el estado de salud y la situación laboral del grupo familiar.

Una vez reconocidos los principales problemas, se establecieron cinco (5) componentes de acción. Cada uno de ellos se constituía de un conjunto de actores claves de los distintos niveles del Estado, entre los que se encontraban los ministerios de Seguridad, Desarrollo social, Obras Públicas, Salud, Educación, Cultura, Justicia y Gobierno, así como el PLAN ABRE. Por su parte, el gobierno local intervino mediante la Secretaría de Control Urbano, la Secretaría de Obra Pública, la Secretaría de Planeamiento y la Secretaría de Ambiente y Espacio Público. Por último, resulta pertinente destacar la participación activa del Ministerio Público de la Acusación, dependiente del Poder Judicial.

El primer componente, denominado “coordinación y control” tenía como propósito desactivar el funcionamiento de grupos delictivos y repensar los modelos de policiamiento y control urbano. A tal fin, resultó esencial que los/las vecinos/as recuperaran la confianza en las instituciones representantes del Estado en el barrio. Es por ello que se inauguró un Centro de Atención Ciudadana, en donde hoy funciona un Centro Territorial de Denuncias (CTD). Esta acción fue clave en tanto permitió a los/las habitantes del barrio realizar denuncias sin la intervención de la policía, cuya imagen se encontraba notablemente desgastada raíz de la connivencia con grupos criminales de la zona. Además, en el marco de este eje se realizaron ciento trece (113) allanamientos relacionados con las tomas de viviendas y se diagramó un refuerzo de la presencia policial en el territorio a través de una mayor presencia de agentes de la Policía Comunitaria y a la Policía de Acción Táctica. A su vez, se debe destacar la participación del Ministerio Público de la Acusación, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, así como de la Secretaría de Control dependiente de la Municipalidad de la ciudad de Rosario.

Por otra parte, se debe mencionar el componente “edilicio” que apuntaba a desarrollar estrategias para la mejora de los complejos y unidades habitacionales. En el marco de este eje, se recuperó el Centro Comercial y los departamentos donde residían personas mayores de edad o con algún tipo discapacidad. Además, se centralizaron todas las investigaciones vinculadas a la averiguación de los/las propietarios/as de las

viviendas en una sola unidad fiscal. Luego, se procedió a la regulación dominial y la entrega de escrituras. Entre los actores involucrados en este componente de trabajo se destaca la Secretaría General, la Secretaría de Planeamiento, la Secretaría de Ambiente y Espacio Público, dependientes de la Municipalidad de Rosario y el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe.

El tercer eje de trabajo fue el “socio comunitario” que tenía como objetivos consolidar la presencia capilar de las políticas sociales a nivel territorial y comunitario, impulsar la participación ciudadana y estimular la ocupación y apropiación de los y las habitantes del espacio público. A tales fines, se diseñaron estrategias de asistencia y acompañamiento para aquellos casos considerados como vulnerables. Además, se asesoró a los comerciantes de la zona, para que el DIMAT-V no afecte su labor cotidiana. También se articularon estrategias para grupos específicos, como el programa “Nueva Oportunidad” que apuntaba a la capacitación de los y las jóvenes en oficios, así como otras vinculadas a la contención de niños/as en situación de vulnerabilidad. A su vez, otra acción de suma importancia fue la creación de Consorcios, que permitieron establecer reglas comunes de convivencia en los distintos monoblocks y promover lazos de solidaridad entre vecinos y vecinas. Este eje requirió la labor de múltiples actores como la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, el Plan Abre, el Servicio Público de la Vivienda y los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Cultura y Educación.

Por otro lado, el componente “urbano-ambiental” apuntaba a recuperar los espacios públicos, así como a mejorar la infraestructura existente e impulsar planes de urbanización. Con respecto al espacio público, se debe mencionar que se encontraba invadido por doscientas cincuenta y cinco (255) edificaciones irregulares con distintos pasillos en su interior que no permitían el paso de vehículos. Además, la poca iluminación de estos posibilitaba la comisión de distintos hechos delictivos. Por tales motivos, estas edificaciones fueron demolidas sin excepción alguna. Por otra parte, en relación con las construcciones realizadas por vecinos/nas se acordó que estos/as últimos/mas puedan agrandar la línea de edificación hasta unos cuatro (4) metros. En el caso de las nuevas construcciones, los y las responsables de la intervención solicitaron que estas sean justificadas como “patios”. Entre los actores de este eje se destacan los equipos que componen el plan ABRE del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, así como la Secretaría General, la Secretaría de Planeamiento y la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la Municipalidad de Rosario.

Por último, cabe señalar el componente “comunicacional” a los fines de garantizar la comunicación y coordinación interna entre las agencias intervinientes, informar de las actividades desplegadas a los vecinos y vecinas del barrio, así como para difundir mediáticamente la intervención.

### **Consideraciones finales: ventajas, limitaciones y desafíos de las intervenciones multiagenciales para la prevención de la violencia**

En el siguiente apartado se señalan los principales resultados del “Dispositivo Multiagencial para el Abordaje Territorial de las Violencias”, así como las capacidades institucionales puestas en juego, sus limitaciones y los desafíos que las agencias estatales deben afrontar para la consolidación de este tipo de abordajes como estrategias eficaces de respuesta a los problemas securitarios.

En términos de resultados, se destaca que la implementación del DIMAT-V logró, en gran parte, cumplir con las metas planteadas, al reducir notablemente los índices de violencia altamente lesiva en el sector del barrio intervenido y mejorar la relación entre los/las vecinos/as con las agencias del Estado. El monitoreo realizado por el Ministerio Público de la Acusación correspondiente al 30 de junio del año 2018, señala que no se repitieron homicidios hasta esa fecha y que los eventos con disparos de armas de fuego descendieron de ciento veintiséis (126) en 2016 a treinta y cuatro (34) luego de la intervención. Además, los heridos con armas de fuego disminuyeron de veinte (20) a cinco (5), mientras que las denuncias por usurpaciones pasaron de dieciséis (16) a cinco (5). A su vez, la sensación de inseguridad en el barrio se revirtió de manera considerable. Según datos del plan ABRE, el 80.9% de los/las vecinos/as del sector intervenido advierte “sentirse más seguro” con respecto a un año atrás y un 74,3 % sostiene que las situaciones de robos y agresiones públicas en relación con años anteriores se redujeron.

Resulta interesante destacar que las medidas implementadas parten de una concepción de la violencia como un fenómeno complejo producto de factores sociales, económicos y culturales, y que para su abordaje se requirió de la coordinación entre distintas áreas, agencias y dependencias que componen al Estado. En la misma línea, se resalta como elemento novedoso que el principal objetivo de política del DIMAT-V apuntaba a disminuir los niveles de violencia y delito, rompiendo la tendencia que señala Fernández (2016) en este tipo de políticas, de orientarse a metas culturales, de salud o educativas. De esta forma, se combinan estrategias de prevención social de la violencia, con abordajes propios de las políticas sociales dirigidas hacia un objetivo de seguridad pública.

Por otra parte, se debe señalar el carácter preventivo de dicha intervención al desplegar acciones que se enmarcan en un paradigma de la seguridad que aborda estas problemáticas de forma amplia e integral, atendiendo a la complejidad de los factores que la condicionan. En esta línea, la participación de los equipos sociales del plan ABRE en el barrio significó una forma de “socializar la política social” (Ciafardini, 2005:118) que permitió conocer el entramado socioeconómico en que se encontraban inmersos/as los/las habitantes del sector y diagramar políticas públicas focalizadas en las poblaciones que potencialmente puedan cometer delitos. A su vez, se destacan las acciones implementadas vinculadas a la recuperación del espacio público y el establecimiento de plazas y lugares de socialización e intercambio de los/las habitantes de la zona intervenida. En este sentido, es pertinente remarcar que el componente policial y penal de dicha iniciativa fue utilizado como uno de los tantos recursos técnicos disponibles en lo que respecta a la desactivación de grupos delictivos y a la prevención de delitos de índole predatoria.

En relación con las “capacidades institucionales” puestas en juego, siguiendo a Fernández (2016) se puede observar, por un lado, la dimensión administrativa, entendida como los mecanismos internos de la maquinaria estatal y el conjunto de habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requerido para alcanzar sus objetivos. Por otro lado, se encuentra la dimensión política de la capacidad institucional, que comprende los “recursos de poder” y está asociada a factores como la negociación o la lucha de poder propios de la interacción política, es decir, la capacidad estatal en términos relacionales con otros actores.

En lo que respecta a las habilidades técnico-burocráticas, la implementación del DIMAT-V permite observar un intento de superar antiguas deficiencias en términos de



capacidades de cada ente gubernamental participante. En este sentido, el esquema de coordinación planteado se orienta a aunar recursos para superar limitaciones propias de cada actor, como la demarcación de funciones propias de sus competencias, las asignaciones presupuestarias particularizadas, la escasa capacidad organizativa, entre otras. En relación con la dimensión política, este elemento fue primordial y transversal a la estructuración del dispositivo, ya que la coordinación entre los actores intervinientes se sostuvo debido a la voluntad política y el acuerdo entre los distintos niveles y poderes del Estado, cuyo signo político y orientaciones eran coincidentes. Al respecto, la modalidad de gestión diagramada a través de las mesas semanales de coordinación, la comunicación multiactoral y la participación de los/las vecinos/as del barrio tuvo efectos notorios en tanto permitió sostener los compromisos asumidos por los actores participantes y concluir la intervención en el primer cuadrante.

A pesar de las ventajas mencionadas, se visibilizan ciertos límites al momento de garantizar la permanencia de las acciones desplegadas y la continuidad de las mismas, más allá del “primer cuadrante”. Si bien en 2018 se intentó avanzar sobre el “segundo cuadrante” -conocido como Barrio Municipal- los problemas presupuestarios, así como los tiempos propios del calendario electoral tuvieron como principal efecto la ralentización en la toma de decisiones. La falta de voluntad política en los niveles superiores impactó en las mesas de trabajo a las cuales acude personal con menor capacidad de maniobra política, lo que terminó por disminuir los alcances del dispositivo.

En suma, podemos afirmar que los resultados de la implementación del DIMAT-V en el barrio Grandoli y Gutiérrez fueron positivos tanto para sus habitantes-al reducir los niveles de violencia altamente lesiva- como para el gobierno local y provincial -al diagramar un modelo de gestión coordinado que supere las falencias propias de la gestión fragmentada y multinivel. Sin embargo, parecería que dicho proceso no estuvo acompañado por el desarrollo de mecanismos institucionalizados de trabajo que superen la voluntad política coyuntural y los cambios de administración. En este sentido, uno de los desafíos que supone este tipo de políticas está relacionado con el diseño de procesos de gestión y estructuras gubernamentales que permitan garantizar la sostenibilidad de las intervenciones a lo largo del tiempo.

## Bibliografía

- Binder, A. (2012). *El rompecabezas de la seguridad pública*. Voces en el Fénix, N° 15. Recuperado de: <http://ilsed.org/wp-content/uploads/2012/06/ILSED-Voces-fenix.pdf>
- Ciafardini, M. (2005). *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*. Ariel.
- Cozzi, E. (2014). *Los tiratirios. Usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe*. Rev Estudio N° 32. Recuperado de: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/30853/CONICET\\_Digital\\_Nro.8dea3345-4fe1-427a-8c60-6669a0a19ded\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/30853/CONICET_Digital_Nro.8dea3345-4fe1-427a-8c60-6669a0a19ded_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Cunill-Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual*. Gestión y política pública, 23(1), 5-46.
- Dammert, L. (2009). *Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos*. en Kessler, G. *Seguridad y Ciudadanía Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Edhasa.
- Dreizigacker, S.(2016). *La construcción de una nueva perspectiva de seguridad a partir de las experiencias de la Ciudad de Santa Fe*. Biblioteca Central “Vicerrector” Ricardo A. Podestá”. Universidad Nacional de Villa María.
- Fernández, S. (2016). *Seguridad y municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales*. en Fernández, S, Rodríguez Gaméz, N y Sain, M. *Seguridad y gobiernos*

- locales en Argentina*. Colección Gobierno y Seguridad. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES.
- Repetto, F. (2009). *Coordinación y gestión pública integral en América Latina*: notas conceptuales. Reflexões para Ibero-América, 11.
- Robin, S. y Durán, P. (2005): *Juventud, pobreza y exclusión en el Gran Rosario post devaluación*. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en estudios del Trabajo. Argentina.
- Sain, M.F y Navarro Urquiza, P. *Estado y narcotráfico: la ruptura de la regulación ilegal de la policía en Rosario en el caso "Los Monos"*, ponencia presentada en el XXXVII International Congress of the Latin American Studies Association, Boston, Estados Unidos, del 24 al 27 de mayo de 2019.
- Sozzo, M. (2009). *Gobierno local y prevención del delito en la Argentina*. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (6), 58-73.
- Sozzo, M. (1999). *Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito*. Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal. Ad hoc.

# **Adaptaciones municipales en materia de seguridad. Los desafíos de las localidades intermedias en contexto de pandemia**

Francisco Gielis  
Valentín Cañette

## **Introducción**

Nuestro interés en la temática parte de un necesario análisis, así como la transformación del despliegue y el funcionamiento de nuestras fuerzas de seguridad. El contexto de pandemia nos ha colocado en un período único y excepcional a nivel mundial, donde se han endurecido las necesidades de aislamiento y, por lo tanto, los consecuentes controles de circulación, que caen bajo la órbita y las incumbencias de la seguridad pública; haciendo de éste un propicio momento para el análisis de las competencias de dicha estructura.

Colocamos nuestra atención en el área de influencia de los gobiernos locales, que se han vuelto actores fundamentales a la hora de gobernar los asuntos de la seguridad pública. En principio, porque las autoridades municipales son los actores que tienen relación directa y permanente con los habitantes del territorio. Por supuesto que, muchas veces, su accionar está atravesado por información acotada, que “está dispersa y no se utiliza para la definición y el abordaje de los problemas municipales en general, y de seguridad en particular, ni para el diseño de políticas públicas” (Games, 2016); pero no quedan dudas de que son los gobiernos locales los más cercanos y con mayor influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos, y por lo tanto quienes pueden conocer sus preocupaciones, opiniones, demandas y problemas de manera más fehaciente.

Al mismo tiempo, los gobiernos locales han asumido “de hecho” un nuevo rol en materia de seguridad pública; uno que va más allá de sus competencias formales. Han tomado la iniciativa de dar apuntalamiento financiero y logístico a la policía provincial, han diseñado dispositivos de patrullaje municipal, en algunos casos se han creado observatorios de seguridad (sobran ejemplos de municipios que han creado áreas específicas, por fuera de las grandes metrópolis), y muchas veces se han buscado promover intervenciones de prevención social de la violencia.

También debemos destacar que existe, en el sistema municipal argentino, una notable fragmentación, que queda más que cristalizada con la siguiente afirmación: de los 1268 municipios identificables en el país, apenas dos gobiernos locales son los que superan el millón de habitantes. Podemos continuar profundizando esta disparidad, diciendo que “el 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de diez mil habitantes –el 38% menos de mil– y apenas el 1,2% de ellos, más de doscientos cincuenta mil habitantes” (Cravacuore, 2008).

Por lo tanto, tal vez sea el momento de reducir nuestra atención en el ámbito público hacia las grandes ciudades y las cabeceras de las provincias, para comenzar en un enfoque municipalista, necesario para una verdadera resolución de los conflictos en su área más cercana de influencia, así como para acercarnos a un verdadero despliegue político federal.

De todas formas, independientemente de la amplia heterogeneidad del sistema municipal argentino (en términos demográficos, territoriales, presupuestarios e institucionales); los gobiernos locales vienen siendo recipiendarios de nuevas demandas y reclamos sociales en torno a problemas públicos que antes no formaban parte de su agenda política.

Vamos a tomar un caso concreto para fundamentar y acompañar nuestro despliegue teórico que es el de la ciudad de Junín; una localidad ubicada a 260 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y compuesta por unos 90 mil habitantes; haciendo que sea pertinente considerarla como un “municipio intermedio”, esto es, “una localidad de más de 10.000 habitantes y menos de 100.000, y que por lo tanto no podría considerarse una gran ciudad pero sí un nodo importante en la red regional” (Cao y Vaca, 1998).

Partiendo de esta situación inicial, le acompaña otro fundamento a estas investigaciones, que pueden pecar de utilitarista, y nuestro interés en la temática de la seguridad pública; y es que se encuentra en un estado intermedio, en el que si bien existe vasta bibliografía al respecto, un grado respetable de discusión académica, un enorme interés social (si bien a veces lleno de prejuicios y sentidos comunes a deconstruir) y una alta injerencia mediática que complejiza su tratamiento; es un campo fértil, que necesita de pensadores y diseñadores, y que exigirá de profesionales en materia de política pública ¿Por qué utilitarista? Porque todo estudiante universitario de nuestra casa de estudio está buscando realizar ese aporte que pueda ser en un futuro de utilidad política y social, y veo en este proyecto esa potencialidad.

Además, como futuros politólogos vemos en aquellas discusiones sobre fuerzas de seguridad y policiales, como esas instancias a las cuales Chantal Mouffe llama de “crítica social”, y frente a las cuales la autora dice que tenemos dos tipos de acercamiento: la retirada o la construcción. Es decir, escapar, que es válido en instancias donde la realidad nos parece tan compleja y perversa que preferimos renunciar e imaginar posibles universos alternativos; o quedarse y tratar de llenar de contenido esos espacios. De tener que hacerlo, nos inclinamos por la segunda.

## **Historización de los municipios**

Alberto Binder (2016) destaca la “ineludible dimensión local de toda política de seguridad”, por lo que, si pretendemos abordar este campo de acción de los gobiernos locales, debemos ahondar en el desarrollo institucional de los municipios, particularmente en la adquisición y composición de sus competencias.

En este sentido, nos resulta pertinente mencionar los estadios y transformaciones que los mismos han sufrido en estas últimas tres décadas; debido a que son los períodos más turbulentos que atravesaron institucionalmente, y es innegable el impacto que tuvieron a nivel de políticas de seguridad.

Hasta finales de los ‘80, predominó la noción del municipio como entidad administradora, con prescripciones constitucionales que determinaban sus competencias y las de las jurisdicciones superiores, estableciendo una dualidad bien marcada respecto

de las responsabilidades que recaían sobre ellos, y sobre los demás niveles del Estado. Las grandes discusiones en el plano académico y jurisprudencial giran en torno a determinar si su carácter es autónomo o autárquico.

En este sentido, la reforma constitucional de 1994 significó la cristalización institucional más importante en lo relacionado al avance hacia la autonomía municipal, aunque cabe destacar que el tema, había logrado un importante avance por vía de Jurisprudencia unos años antes (en el renombrado caso Rivademar c/ Municipalidad de Rosario de 1989, en el cual se reconocía la autonomía municipal). Aun así, esta descentralización no se dio sólo normativamente, sino que, de facto, los municipios comenzaron a hacerse cargo de un importante entramado de nuevas cuestiones relacionadas con el crecimiento socioeconómico, a las cuáles las líneas de los estados nacionales y provinciales ya no llegaban con la misma fuerza. Como consecuencia, nos encontramos con estados municipales que modifican profundamente sus estructuras organizativas y sus modalidades de gestión, aunque no de manera homogénea y lógica en las diferentes áreas. Se trata de un proceso progresivo, en el que las reformas, tanto internas como en las relaciones con los otros niveles del estado, moldearán estructuras híbridas en las que conviven impulsos innovadores, nuevos paradigmas de gestión, nuevas prácticas y actores, con formas tradicionales de articulación que persisten y resisten arraigadas tanto en las dinámicas como en las instituciones.

En este devenir, es importante destacar la reconstrucción de la figura del Estado central a principios de la primera década del siglo XXI, ya que, en su nuevo despliegue, generará una situación de “pluralismo institucional” (Cohen y Peterson 1996, Nejamkis y Repetto 2005), manifestado en una dinámica que Cao (2007) define como “federalismo cooperativo y coordinado”, en el que los tres niveles (municipal, provincial y nacional) tienen impacto sobre las mismas esferas, de lo que surgen complejos sistemas de tomas de decisiones que pueden desembocar en situaciones de veto explícito o encubierto. Aun así, hay mayor consenso respecto de que esta dinámica es provechosa a los fines del fortalecimiento democrático.

En la línea de lo mencionado previamente, y siguiendo a Rita Grandinetti (2015) podemos notar que persisten matrices burocráticas de gestión, que derivan en estructuras vagas y confusas, en las que conviven, más o menos pacíficamente, perfiles funcionales, divisionales, adhocráticos, etc. También se notan en dos fenómenos que pueden denominarse como “tallerismo de la gestión” y “lógica dual de innovación”. El primero hace referencia a la enorme cantidad de experiencias piloto que jamás logran tornarse políticas públicas sostenibles (o sostenidas) en el tiempo. El segundo refiere a que el aumento de las iniciativas de innovación se da en detrimento de la calidad de la innovación en sí: aquéllas que prosperan sus períodos iniciales quedan atadas a la inercia institucional, y paulatinamente se empapan de lógicas tradicionales de gestión.

Por último, nos interesa destacar que estos procesos de reformas están fuertemente atravesados por los nuevos paradigmas de la gestión pública, y nos interesan, fundamentalmente, algunas máximas de la Nueva Gestión Pública que tuercen el clásico perfil funcionalista y vertical de la administración pública, en uno más horizontal y orientado a la satisfacción de las necesidades del ciudadano. Y su pertinencia radica no tanto en cómo influyó en el devenir institucional de la administración pública municipal, como sí en su relación con las fuerzas de seguridad, las cuáles, a la fecha en que se escribe este trabajo, siguen sosteniendo una cultura organizacional fuertemente vertical y basada en los protocolos. Podemos afirmar que, mientras que la administración pública tuerce algunos de sus modos con inspiración en el sector

privado, las fuerzas de seguridad prefieren la perspectiva castrense, que se evidencia no sólo en la formación de nuevos efectivos, sino también en el perfeccionamiento de la línea media, y en el desenvolvimiento de las tareas cotidianas.

En este último sentido, destacamos la apreciación que realiza Marcelo Saín (2015) respecto de la necesidad de reforma de la institución policial: *“reformular la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre la dirigencia política, más específicamente, las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro. Para ello, es necesario asumir explícitamente que una política de seguridad pública democrática implica que los funcionarios gubernamentales responsables del manejo de la seguridad pública [...] ejerzan la responsabilidad de elaborar, formular e implementar estrategias inclusivas e integrales de gestión de conflictos y, en ese marco, abordar la problemática criminal [...] y, a tono con ello, llevar a cabo la reforma institucional de la policía.”*

### **Los municipios en el plano de la seguridad pública**

Si vamos al plano específico de las políticas de seguridad, el rol de los municipios se vio fuertemente marcado por estos cambios de paradigma. Se distinguen tres posturas: la primera es de desentendimiento por parte de las autoridades locales, propia del modelo pre-reforma de 1994, en el que la responsabilidad por el desempeño de las fuerzas de seguridad recaía en la provincia (dada las dependencias jerárquicas de la institución), y los intendentes sólo funcionaban como canales de comunicación para los reclamos de los ciudadanos.

La segunda es de cooperación, y surge en la medida en que los municipios se dan cuenta de que deben aportar en la solución de los problemas generales para no pagar los costos políticos del mal desempeño policial, en un contexto, como veremos, de aumento de la criminalidad, sobre todo de delitos contra la propiedad privada con escasa o nula premeditación. De esta manera, las autoridades locales comienzan a cubrir ciertos gastos como horas extras o gasolina para el patrullaje.

Ahora bien, el modelo de cooperación pronto se mostró insuficiente, lo que abrió paso a una tercera etapa. Lo cierto es que los gastos que realizaban los municipios muchas veces se tornaban improductivos, ya que no se traducían en un mejor abordaje de los problemas comunitarios ni en reducciones de índices los índices de criminalidad. De esta manera, se resolvió la necesidad de intervenir activa y sistemáticamente en el diseño y ejecución de las políticas de seguridad. Se habla de “definir cuáles son las herramientas con que cuenta un gobierno local para desarrollar este nuevo tipo de política y cómo logra potenciar su principal activo, que es el conocimiento local sobre la conflictividad y la violencia” (Olaeta y Pezzuchi; 2015). Esta postura armoniza con el proceso de empoderamiento de los municipios tras los procesos de descentralización administrativa, como así también con los nuevos modos de gestión con foco en las demandas ciudadanas, y reflejan el mencionado modelo de “federalismo cooperativo y coordinado”, ya que muchos de estos planes se fraguan y ejecutan en conjunto con funcionarios provinciales y de otros departamentos de la provincia.

Por otra parte, el desarrollo de políticas integrales en materia de seguridad se enmarca en un proceso de agendación que, para los municipios intermedios, tiene ciertas peculiaridades. Mientras que, en las grandes ciudades, la seguridad aparece como un tema primordial, los ejes que suelen encabezar la agenda de estas localidades

menores suelen relacionarse con su dinámica de crecimiento y sustentabilidad, la expansión del tejido urbano y su integración con el tejido periurbano y rural, sus sistemas de movilización, etc. Esto se debe a que estas ciudades se encuentran aún en franco crecimiento, mientras que, en las grandes metrópolis, el límite de crecimiento ha sido alcanzado, o bien se encuentra en su etapa final y más lenta, que lleva a focalizar las políticas en cuestiones como la mencionada seguridad ciudadana, la distribución de la riqueza, etc. En el mismo sentido, las ciudades de menor envergadura no suelen tener desarrolladas redes criminales complejas, ni territorios propensos a generar conflictividad de gravedad.

Pero también puede manifestarse otra tendencia, que se da de manera transversal en varias esferas de la vida pública, y que no sólo se circunscribe al eje de la seguridad. Se trata de la capacidad de las grandes ciudades de definir agendas federales. Los discursos de la inseguridad encuentran su fuente en las urbes y desde esa completa foraneidad permean a los municipios más pequeños. Las autoridades locales, hacen eco de este discurso, ya sea por una tradición y costumbre instaladas; o también muchas veces para no sufrir costos políticos. Sea cual sea el motivo, indudablemente lleva a generar políticas públicas que se aplican sin miramientos a las diferentes realidades locales, que muchas veces carecen del enfoque, la duración, el presupuesto o la intensidad idóneas para encarar un problema (al momento de abordar las políticas en la ciudad de Junín regresaremos a estas ideas).

Lo que no debemos de perder de vista, más allá de la crítica que podamos hacer a esta propensión nacional, es que se ve acompañada de una indudable “lugarización” de estos programas provinciales o nacionales de seguridad, que justifica nuevamente el lugar de preponderancia que buscamos atribuir a las órbitas municipales. No obstante, rara vez se los percibe como programas que deben ser integrados a las otras dimensiones locales, y no siempre está claro el lugar ni el poder ni la influencia del municipio respecto de estos programas, normalmente localizados en distintos ministerios de las Provincias, con los funcionarios que dirigen, coordinan o ejecutan los mismos pensándose más bien como funcionarios provinciales que como agentes actuando en el municipio.

Si bien existe un consenso bibliográfico sobre el incremento del delito urbano en Argentina, fundamentalmente en los grandes conglomerados urbanos, atribuido al surgimiento de nuevos conflictos y problemáticas sociales, como la fragmentación urbana y de nuevas formas de marginalidad y de violencia social, los patrones de crecimiento del fenómeno no son homogéneos, y a medida que bajamos en la escala de dimensiones de las localidades, el porcentaje baja también. Esto nos lleva a matizar los discursos que se construyen, la forma en que planificamos el accionar de nuestras fuerzas de seguridad, la manera en que abordamos los conflictos sociales. Se trata de combatir institucionalmente un discurso generado sobre un crecimiento de la inseguridad subjetiva o miedo al crimen, que se constituye en un problema con relativa autonomía respecto de la seguridad objetiva o tasas “reales” de delitos y que termina colocando a la inseguridad en la percepción de la ciudadanía, como una problemática más pertinente de lo que en realidad es. Comienza a consolidarse un proceso de construcción social y política de la cuestión que, con ciertos matices mediáticos, postula un estado de emergencia permanente. Pero, además, dicha visión se complementa con la sesgada apelación a variables cuantitativas: para reducir la inseguridad, debemos aumentar el número de efectivos policiales, la cantidad de destacamentos, etc. Y lo cierto es que, las matrices que gestan la mayoría de los fenómenos delictivos tienen

orígenes complejos, variados y muchas veces arraigados a la estructura socioeconómica, por lo que las políticas de seguridad pueden no ser la solución más idónea (al menos, en la forma en que se desenvuelven las fuerzas policiales hoy en día), e incluso generar gastos exorbitantes que no redundan en resoluciones efectivas.

Si analizamos datos ofrecidos por el latinobarómetro, observamos que en Argentina pese a que no existan los niveles ni los altos números de violencia que se presentan hoy por hoy en otros países, como México; los ciudadanos argentinos tienen una mayor percepción de la inseguridad a las que pueda tener alguien que vive en, por ejemplo, Ciudad Juárez o Acapulco. Ese es un fenómeno completamente interesante, y puede llevarnos a la conclusión de que hay una relación directa entre esta percepción y necesidad de agenda de la temática de la inseguridad; y el atractivo o la popularidad que tienen las herramientas punitivistas o los “pedidos de mano dura”. Existe un público concreto y cada vez más amplio que demanda este tipo de política pública. Continuando con datos del Latinobarómetro, en Argentina, “la inseguridad pasó de ser reconocida por el 2% de las personas como el principal problema del país en el año 1995 al 35% en el año 2013, colocándose en primer lugar por encima de los problemas económicos a partir del año 2006 (excepto en el año 2009, cuando, debido a la crisis económica, la desocupación quedó por encima de la delincuencia como problema más importante)” (Fernández, 2016).

Tradicionalmente, los problemas de seguridad se le imputan a la policía, y en algunos casos extremos, también al gobierno provincial o nacional. Sin embargo, paulatinamente el reclamo social comenzó a dirigirse a las autoridades locales para solicitarles medidas concretas. Hay un redireccionamiento de las demandas hacia los poderes ejecutivos municipales que, en un principio, carecían de facultades, responsabilidades y recursos en torno a la cuestión, pero que cada vez más se reconfiguran como el gran ejecutor y responsable de la efectividad de las políticas públicas.

Si se observan las estructuras orgánicas de los municipios en Argentina, difícilmente se encuentren casos en los que estos no cuenten con áreas de gobierno abocadas a cuestiones de seguridad, producto muchas veces de la fusión que se han tenido con los temas de defensa civil, tránsito, emergencias, entre otros. Si bien, en la gran mayoría de los municipios argentinos no se contaba con una dependencia abocada a los asuntos de seguridad, y la gestión de esta problemática se realizaba en el ámbito de otras dependencias, generalmente en la Secretaría de Gobierno, sin una estructura especializada para la gestión de las políticas de seguridad a nivel local, esta tendencia ha comenzado a revertirse desde principios de la década de 2000, y año tras año, distintos municipios han ido creando una dependencia de seguridad. Pero en estas dependencias, al carecerse de competencias y recursos materiales para abordar integralmente los asuntos de seguridad, hay un modelo de gestión, en palabras de Nicolás Rodríguez Games (2016) “notoriamente policialista y delegativo”.

Cabe aclarar que las formaciones de nuevas policías locales permiten a los municipios contar con cuerpos de inspectores de diverso tipo y que cumplen funciones cuasipoliciales, pero que tampoco son vistos como herramientas útiles para la política de seguridad. Así, pese a que se cuenta con importantes herramientas de control, suelen ser poco utilizadas para la política de seguridad. No negamos que podrían tener una gran influencia en el futuro, pero hoy es la institución policial la que pasa a ser ponderada como el único instrumento para abordar estas cuestiones.



Se trata de un “privilegio” institucional, que es hasta lógico, y por varios motivos: Son quienes detentan el monopolio del uso de la fuerza; quiénes tienen la capacidad de funcionar como árbitro en un sinnúmero de conflictividades; y además se trata de una institución próxima y abierta en todo momento y hora, con quién establecer una relación funcional, y que creemos no es un dato menor, puesto que las relaciones municipales con la provincia pueden ser complejas y por varios motivos, como es la indisponibilidad de los funcionarios, la lejanía territorial y en ocasiones diferencias de signos político.

Aun así, destacamos que, en estas últimas dos décadas, se han encarnado en la administración pública otras lógicas en materia de seguridad que tienen que ver no sólo con el combate directo del delito, sino también con el tratamiento de las situaciones de conflictividad social base, los “caldos de cultivo” de la criminalidad. Para esto, los estados municipales acuden a una gran cantidad de herramientas de diversa índole (social, económica, cultural, etc.) que, si bien no están orientadas a cuestiones de seguridad, aportan a realizar un enfoque más abierto e interdisciplinario.

Por último, nos interesa mencionar una herramienta institucional relativamente novedosa en materia de seguridad, que son los observatorios. Nuestro país cuenta con una gran cantidad de información en materia de seguridad, pero la misma se encuentra dispersa entre tribunales, secretarías y otras organizaciones y dependencias, y carecen de sistematización, por lo que no resultan inmediatamente productivas a efectos del planeamiento de estrategias en la materia. Si a eso sumamos a secretarías de gobierno que apenas pueden sostener de manera más o menos estable el devenir de las políticas que poseen un curso y lógicas marcadas y preestablecidas, nos encontramos con la necesidad de tener a algún actor que gestione esta información, a la par que genere nueva, y aporte elementos para la planificación estratégica. Es aquí donde aparecen los observatorios de seguridad. No es motivo de este trabajo ahondar en su historización y clasificación, más bien nos interesa pensarlos dinámicamente, en el marco de las políticas que discutiremos más adelante.

Es precisamente en su aspecto dinámico, en su funcionamiento, en donde debemos hacer hincapié, puesto que las tareas a las que están abocadas son tan complejas y demandantes, que a menudo se encuentran en la encrucijada de sacrificar algunos objetivos para poder lograr otros. Es decir, si lo que verdaderamente se busca es generar nueva información, ya sea con estudios cuantitativos y cualitativos, debe realizarse una inversión de no sólo mucha energía, sino recursos en planificar dichos estudios, por lo que deben aplazarse las tareas de sistematización de registros previos, e incluso los trabajos articulados con otras áreas del municipio (y viceversa).

Asumimos que el pasaje al estudio territorial de una localidad en particular en materia de seguridad pública puede ser valioso para la profundización de nuestro análisis, y así optamos por un acercamiento a la ciudad de Junín, en la provincia de Buenos Aires.

### **El caso juninense**

Elegimos a Junín como un caso de análisis por dos razones. La primera es metodológica: Junín es efectivamente un “municipio intermedio”, compuesto por 90.300 habitantes según el último Censo de 2010; y la segunda es por afinidad y cercanía: uno de los expositores es oriundo de la ciudad. Accedimos a una entrevista con el Secretario de Seguridad, Andrés Rosa, quien nos brindó información importante

en términos de dinámica y funcionamiento institucional, e interrelaciones entre diferentes actores de la administración pública.

Dentro del esquema de fases para el combate de la pandemia impulsado por el Estado Nacional, Junín ingresa a la “fase uno” a la par que el resto del país, a finales de marzo, y aquí comienza a implementarse un sistema de control y vigilancia que apela a un estilo tradicional, que aprovecha la geografía particular de la ciudad. La misma se encuentra dividida en dos grandes bloques por el entramado de vías ferroviarias, y dichos bloques están conectados por unos pocos accesos sobre las principales avenidas de la ciudad. Este esquema permite economizar los despliegues, tanto de efectivos como de energías, ya que se aprovecha la concentración de la circulación, logrando optimizar el control y la recolección de información. Los parámetros sobre los cuáles se realizaron estas maniobras estuvieron determinados por los DNU sobre restricción del movimiento ciudadano a actividades esenciales.

Con el devenir de las semanas, atendiendo a las proyecciones de Nación y Provincia de Buenos Aires sobre flexibilización y apertura gradual de actividades, y con ausencia de casos autóctonos, el esquema de control se centró en los accesos de la ciudad, ya que ésta se erige en la intersección entre la Ruta Nacional n° 7 y la Ruta Provincial n° 188, por lo que los movimientos interdepartamentales resultan ser complejos, y un objetivo primordial de abordaje. Además de los estrictos controles en los principales accesos (que son también las avenidas principales que mencionamos previamente), se cerraron calles cruciales del tejido periurbano con vallados y montículos de tierra.

Comprendemos que las estrategias que se plantearon hacen un buen uso de la geografía de la ciudad, así como también confían en este modelo de control en puntos clave como estrategia activa, la cual se complementa desde la misma área con un esquema patrullajes predefinido, y desde otras con iniciativas de concientización social. El aumento de casos en el último tiempo, si bien es un patrón generalizado a nivel nacional, y en particular en este tipo de localidades, se encuentra en variables de tipo social, relacionadas con la falta de criterios de prevención.

Por otra parte, el municipio se vio afectado por dos episodios de diversa índole que, si bien no llegaron a poner en jaque el esquema de seguridad planteado, sí exigieron respuestas específicas. El primero fue un caso de femicidio, que implicó un minucioso rastreo de la mujer inicialmente desaparecida, y duró alrededor de tres semanas, pero que pudo sostenerse dado de que la ciudad supera los estándares de efectivos policiales recomendados para sus dimensiones (aun teniendo alrededor de un 10% de las fuerzas afectadas por casos de covid-19). El segundo fue el conflicto salarial de mediados de septiembre, para el cual las autoridades municipales se manifestaron a favor del reclamo policial, y el diagnóstico del Secretario de Seguridad plantea que dicho malestar al interior de las fuerzas se venía manifestando desde hacía, y que fue la provincia quien no supo interpretar la situación a tiempo.

Este último punto es completamente útil a los fines de hablar de otro tema pertinente, y es la relación entre el municipio y la provincia. Como dijimos, las cuestiones de seguridad tienen, en esencia, un carácter municipal, pero los procesos de planificación son complejos e involucran competencias provinciales y nacionales. Junín tiene una nutrida relación con la administración pública provincial, destacando mesas periódicas de planificación con funcionarios provinciales y de otros departamentos para el despliegue de recursos con otras dependencias de las fuerzas policiales (recordemos que la ciudad de Junín es cabecera del Partido de Junín). Aun así, reiteramos el enfoque

local de las políticas de seguridad, dado que las realidades de las distintas zonas de la provincia llevan a formular diversas nociones y estrategias para el uso de los efectivos policiales. En este sentido, mientras que en el conurbano bonaerense prima la idea de que las fuerzas policiales deben estar más abocadas al combate y prevención de los delitos, en ciudades como Junín, se evidencia no sólo la posibilidad sino también la necesidad de destinar un importante grupo de fuerzas policiales al control social en tiempos de pandemia. Esto, como mencionamos al principio, tiene que ver con que aquellos temas relacionados con seguridad suelen ocupar un escalón más bajo en los procesos de agendación que para el caso de grandes centros urbanos, dado que no se han desarrollado ni circuitos delictivos tan profundos y complejos, ni tampoco áreas de conflictividad social muy graves (como los barrios populares del conurbano bonaerense). En una encuesta realizada por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Junín a sus habitantes respecto de las principales problemáticas, la inseguridad aparecía mencionada en menos del 5% de los casos, mientras que, según datos del mismo observatorio, se vio una reducción de los delitos en un 66% para el mes de abril, y en un 44% para el mes de septiembre. Los datos, que quedan sujetos a la posibilidad de análisis posteriores, muestran que, si bien los efectivos policiales fueron desviados de sus actividades anti-delictivas tradicionales, las políticas en tiempos de pandemia contribuyeron, de manera colateral, a la reducción del delito. A su vez, consideramos que, entre los factores que contribuyen a estos índices, están la disminución del tránsito ciudadano (en todas sus variantes), y el acortamiento de los horarios laborales y de ciertos rubros, siendo los más relevantes aquéllos que trabajan en horarios nocturnos.

Para cerrar, destacamos la existencia de un Observatorio de Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo es articularse con las líneas de emergencias, tanto policiales (911) como de salud (SAME), para sistematizar información y afinar futuros diagnósticos que favorezcan una planificación y ejecución de políticas más efectiva. Lo cierto es, que la afectación en el plano administrativo por motivos de la pandemia ha sido tan profunda, que ciertos proyectos internos han quedado en pausa, o han sido pospuestos para épocas de nueva normalidad.

## **Conclusión**

El caso juninense nos muestra la importancia y la necesidad de afectar a la policía en el combate y gestión de la pandemia. Más aún teniendo en cuenta las características particulares del municipio (reducción coyuntural del delito y cantidad suficiente de efectivos policiales). Creemos que idear y ejecutar buenas y nuevas prácticas que involucren a la policía no sólo en los temas penales y contravencionales clásicos, puede generar otro tipo de relación con la sociedad civil, que se aleje de las tradicionales nociones del rol las fuerzas de seguridad como meros agentes protectores de la propiedad y la integridad (por un lado), o simples ejecutores de la violencia institucional (por el otro).

Pero, además, nos muestra la imperiosa necesidad de generar criterios propios de tratamiento de las cuestiones de seguridad, que integren las políticas federales, pero que sepan distanciarse de las lógicas que se manejan en territorios totalmente ajenos como puede ser el conurbano bonaerense. Si para prueba basta un botón, el actual Ministro de Seguridad, Sergio Berni, a pesar de haber declarado públicamente que la policía no debía abocarse primordialmente al combate de la pandemia, destacó que, en Junín, por ser un territorio atravesado por la Ruta Nacional n° 7 y la Ruta Provincial n° 188, la

afectación de los efectivos policiales es una decisión acertada (testimonio del Secretario de Seguridad municipal).

Por otra parte, creemos que los municipios deben avanzar hacia un abordaje cada vez más integral e interdisciplinario en sus políticas de seguridad, que sepan comprender los avances en materia social, económica y urbana. Junín es una ciudad en la que, durante estos últimos años, afloraron un importante número de nuevos núcleos civiles y comerciales, alejados del “centro” tradicional. De esta manera, los patrones de movimiento y consumo de sus habitantes también van cambiando: en muchos casos, ya no resulta necesario trasladarse hasta “el centro” para hacer compras o trámites, por lo que asistimos a una situación en la que los modelos tradicionales de control pueden perder eficacia. Además, entre las causas importantes del surgimiento de estos nuevos núcleos está el arancel de los alquileres más bajos que en las zonas económicas más tradicionales, lo que alienta el surgimiento de nuevos emprendimientos, y también la posibilidad de ofrecer productos a precios más bajos. Por último, nos resulta importante destacar la variable coyuntural de la pandemia, ya que la reducción de la dinámica de la sociedad civil y la agudización de la crisis económica, empujaron a los ciudadanos a preferir abastecerse dentro de sus barrios, lo cual nos presenta dos consecuencias importantes: por un lado, los nuevos núcleos pueden sostenerse a pesar de la crisis y, en el mejor de los casos, incluso crecer; y por el otro, la combinación de reducción del consumo y aranceles mucho más altos en la zona céntrica condujo al cierre de varios comercios, y a desalentar las inversiones en la zona.

Es por todo lo mencionado, que consideramos que las políticas de seguridad del municipio deben, sin dejar de aferrarse a las prácticas con las que se sienten cómodas y que tan buenos resultados han dado, experimentar con nuevas formas de patrullaje y control, de acercamiento a una sociedad civil y entramado urbano que se enriquece y complejiza con los años, y deben repensar la forma en que se concibe la geografía y dinámica de la ciudad.

En base a esto, consideramos primordial el funcionamiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana en la recolección de información y generación de diagnósticos más finos. No estamos afirmando con esta apreciación, que el municipio no esté detectando estos cambios (de hecho, estos patrones de crecimiento aparecen como ejes en el Plan Estratégico de Infraestructura del año 2017), sino más bien recalcar la necesidad de una política de seguridad integral e integrada al entramado administrativo en su conjunto, receptiva a las nuevas manifestaciones de la sociedad civil, y sobre todo activa en su matriz innovadora.

Yendo a un plano más general, consideramos que estamos en un terreno completamente complejo de la construcción de nuestra vida social y política. La seguridad pública es una función gubernamental de indiscutible necesidad. Nos costará horrores imaginar una administración pública sin que ejerza ese rol monopólico de la fuerza y la violencia; y que incluso Weber caracterizaba a mediados del siglo XIX como el rasgo principal del Estado Moderno.

Pero también es un lugar de obligada transformación, y hasta de crítica. Pero debe ser un análisis que llevemos a cabo con la altura que el tiempo histórico demande y que no caiga en terrenos de peligroso oportunismo, como el que utilizan muchos sectores de la oposición político-partidaria en la actualidad, para tratar de desestabilizar a un gobierno oficialista democrático. Pero tampoco deben llevarnos al terreno opuesto de la completa pasividad.

Más allá de que la pandemia sea un período completamente extraordinario y que abre un contexto de incertidumbre, no debe llevar a resignaciones impasibles, sino que abre la posibilidad de repensar las estructuras políticas y las funciones gubernamentales, y de arriesgarnos a correr un poco el límite de lo posible. Por supuesto que aquellas propuestas que, como investigadores o profesionales de las Ciencias Sociales, queramos realizar deben superar las prenociones que suelen tenerse y lugares comunes donde se suele caer, plagados de discursos de completa impugnación hacia el accionar de las fuerzas de seguridad o un romanticismo de la institución policial, incluso de su lado más punitivo y represivo.

No es la intención de esta ponencia, a través de esta afirmación, caer en un supuesto y falso objetivismo. Nos encontramos atravesados por las falencias del sistema de seguridad; cada vez más parece que la “lucha contra el delito” es un mito institucional que encubre un conjunto de desatinos organizacionales resultantes de los históricos usos políticos y judiciales que se hizo de la policía.

Sólo puede caracterizarse como de colapso institucional a la situación en la que hoy se encuentran inmersas las policías provinciales argentinas; que “no cuentan con una conducción política que les permita ejercer la indelegable tarea de gobernar los asuntos de seguridad pública; poseen una estructura orgánica macro cefálica orientada a satisfacer los deseos de las cúpulas más que al trabajo policial en materia de prevención y/o investigación; una considerable cantidad de funcionarios no trabajan de policías y realizan labores administrativas ajenas a las operaciones policiales; trabajan y estructuran sus operaciones sin un conocimiento actualizado de lo que ocurren en materia de delitos y violencias en cada jurisdicción; se encuentran desfinanciadas y sin inversión logística e infraestructural; que sus integrantes desempeñan sus funciones en condiciones de trabajo deficientes, con salarios bajos que los obligan al doble empleo bajo regímenes profesionales militarizados desprovistos de criterios de funcionamiento racionales funcionales” (Games, 2016).

Un organismo al que pareciera que solo le importa no perder el control indirecto de la “calle”, que no es más que “donde se obtienen los fondos provenientes de las actividades criminales y/o irregulares protegidas por la propia policía. Sin dejar de tener en cuenta la pronunciada ignorancia que ese comisariato exhibe respecto de las nuevas formas de gestión de organizaciones complejas, es evidente que la única razón que mantiene incólume el centralismo organizacional de la policía provincial es el cuantioso botín que sube en dirección al centro, lo que convierte a los altos mandos policiales en unitarios acérrimos que rechazan cualquier atisbo de descentralización organizacional con el argumento de conjurar un ataque artero a la policía y a la seguridad pública” (Saín, 2016).

Pero frente a esta innegable y compleja realidad institucional, el desafío se encuentra y para ir culminando nos atrevemos a realizar una modesta hoja de ruta para que tengan en consideración los gobiernos locales. No son más que tres recomendaciones pensadas de manera no sólo interconectado, sino también dialéctica, una comunicación entre conceptos contrapuestos, para que luego de su detección, lleve a la superación de estos:

1. Una necesaria modernización y profesionalización del aparato municipal a cargo de los asuntos de seguridad; pero que no sólo se detenga en ello sino en una nueva gestión del conocimiento, pues los municipios no cuentan con una mirada informada en materia de seguridad pública, y que no es una crítica sólo restringida al nivel de los gobiernos municipales. No hay herramientas, instrumentos de medición ni instituciones

que permitan actualmente conocer de manera fehaciente la cantidad de delitos y violencias en Argentina [3]. Sin datos estadísticos confiables; la consecuencia esperada será la grave adopción de políticas a ciegas.

Pero si se llegara a este proceso de innovación institucional tanto en términos tecnológicos, profesionales como de manejo de información, debemos tener el cuidado de que el accionar policial pase a considerarse como la única herramienta disponible en términos de seguridad ciudadana.

2. Debemos llegar a un proceso despolicialización de la seguridad local. Como hemos establecido, es un instrumento necesario, y parte fundamental de todo sistema de seguridad en sus diferentes niveles, pero debemos abonar a un gradual proceso en que se vaya abandone la impronta policialista de las autoridades; pues no puede tener los niveles de autonomía con los que cuenta actualmente para decidir el tipo de políticas a aplicar. “Hoy los intendentes no tienen a su cargo unidades policiales, pero son proclives a suponer que la única solución para los problemas de seguridad está relacionada con la facultad de conducir orgánica y funcionalmente dependencias policiales municipales. Una policía no aportará la solución a todos los problemas de seguridad de un municipio; no es que no deban crearse policías locales o municipales, sino más bien no creer que se presenta una solución mágica, sino que requiere de un diseño y una planificación política, financiera y operativa” (Games, 2016).

Además, se corre el riesgo de caer en cierto “isomorfismo institucional” (DiMaggio y Powell, 1999), entendiendo este concepto como el proceso de homogeneización que se produce cuando las instituciones toman como modelo otras instituciones afines y por el cual las mismas tienden a parecerse, tanto en las políticas que implementan como en las capacidades. Es peligroso que se repliquen a nivel local las lógicas policiales provinciales, que se caracterizan por una tradicional impronta organizativa altamente militarizada, al servicio del poder político de turno; que además tiene una organización cerrada y poco permeable a las vinculaciones con la ciudadanía.

3. Visión y liderazgo político de parte de las autoridades municipales que permita superar, entre otras falencias, el dilema de los costos comparados y también los limitados presupuestos municipales, que convierten a la cuestión de la seguridad en un problema complejo. El objetivo de las autoridades municipales debe trascender la mirada cortoplacista de que resulta políticamente menos costoso “seguir haciendo lo mismo”, y la meta debe ser la formulación de políticas públicas. Una que pueda llevar además al establecimiento de alianzas con socios estratégicos que les permitan a los municipios celebrar convenios de colaboración técnica con nuevos actores, como las universidades y aquellas unidades académicas o institutos de investigación científica especializados en seguridad pública; la mayor preponderancia de observatorios de seguridad (su creación si estos espacios no existen); mesas intersectoriales con verdadera participación ciudadana; y una coordinación para la prevención y el control entre los municipios entre sí; así como con las autoridades políticas provinciales.

La planificación en términos de seguridad precisa no sólo de un enorme esfuerzo, sino de una convicción por parte de los municipios para su abordaje y una coordinación con los demás niveles gubernamentales. Pero esto no es un desafío sólo en áreas de seguridad, sino en términos de gestiones generales para los gobiernos locales que deben arriesgarse a pensar en despliegues políticos que no se basen en la improvisación, la intuición y simplemente las buenas intenciones (si bien son importantes); puesto que, en el futuro, habrá una enorme diferencia entre las ciudades que hayan planificado su crecimiento y aquellas no lo hayan hecho. Se vienen nuevos patrones de crecimiento

que deberán mantener alerta a los municipios en varias aristas, donde la seguridad es una, y muy importante.

Por último, concluimos citando a Alberto Binder (2016), y su apuesta bastante esperanzadora por una transformación para una verdadera seguridad pública: "Si en lo futuro tenemos éxito en el diseño de una división de tareas más armónica entre los tres niveles del Estado nacional, ello será el resultado de un proceso de ajuste mutuo entre lo que hoy se hace en esas tres dimensiones estatales. Una política de seguridad democrática eficaz e inteligente será, sin duda, la conjunción de estas relaciones intergubernamentales".

## **Bibliografía**

- Binder, A. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre criminalidad, la violencia y el conflicto. En *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. CABA: ILSED.
- Cao, H. (2007). *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Byblos.
- Cao, H., y Vaca, Á. (1998). *Información sobre Municipios - Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del Ejecutivo*. Cuaderno CEPAS N° 9.
- Cravacuore, D., (2008) "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina" en Molina, G., (ed.) *Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*.
- Fernández, S. (2016). Seguridad y municipio: La dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales. En *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.
- Games, N. R. (2016). *Gobiernos locales y seguridad pública*. En *Seguridad y gobierno locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.
- Gobierno Local de Junín. (2017). *Plan Estratégico de Infraestructura*.
- Grandinetti, R. (2015). *Administración, democracia y desarrollo. Una mirada desde lo local*. Rosario: Ed. FcPolit y UNR.
- Grandinetti, R. (2017). *Hacia una tipología de modelos de gestión metropolitana*. Rosario: Ed. FcPolit y UNR.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 - Censo del Bicentenario*. Buenos Aires.
- Latinobarómetro Database. Banco de datos.
- Olaeta, H., y Pezzuchi, G. (2016). Construcción de Conocimiento para la Gestión de la Seguridad en la Era de la Información. En *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. CABA: ILSED.
- Saín, M. F. (2015). *El Leviatán Azul*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Saín, M. F. (2016). La municipalización policial en la Provincia de Buenos Aires. En *Seguridad y gobierno locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.





# 30 años desde la reforma del Estado, y en veremos

Juan Ezequiel Lozano

## Introducción

Según la Real Academia de la Lengua Española, y a los efectos de esta ponencia, entendemos al vocablo reformar (del latín *reformāre*) según sus dos primeras acepciones, por lo que podemos afirmar que reformar es la acción de *volver a formar, rehacer, o modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo*. Esta segunda parte, subjetiva, no resulta de aplicación a los efectos del presente trabajo, eso por no poder conocer el fuero íntimo de los gobernantes que llevaron adelante la reforma, y por partir de la premisa de que la política es el campo de acción idóneo para, precisamente, promover las acciones en pos de las mejoras de la sociedad y del estado en su conjunto, propendiendo siempre a su superación. Es por dicha razón por la cual es válido formular el presente análisis desde la concepción de que el objetivo de las reformas analizadas en estas líneas para de la premisa de mejorar nuestra sociedad y nación.

En la Argentina podemos visualizar, a muy grandes rasgos, tres instancias de reforma del Estado en momentos cruciales de nuestra historia, que importaban no solo la parte estructural y operativa del Estado en su rol administrativo, sino que también traía aparejada toda una concepción de la sociedad y del estilo de vida de los argentinos.

La primera de ella fue concebida con la sanción de la primera Constitución Nacional en el año 1853 (con sus reformas de finales de siglo correspondiente a los años 1860, 1866 y 1898 respectivamente), donde como corolario del proceso de independización y de reorganización del territorio nacional y la composición de la sociedad, se concibió un Estado liberal con un acotado aparato público, primando las libertades individuales de los argentinos en el desarrollo de sus vidas. Ello se encontraba en consonancia con las oleadas liberales que tomaron lugar en la Europa Occidental de fines del siglo XVIII y su traslado a las Américas tanto desde el Norte como desde el Sur y hacia el centro del continente, dando lugar a las diferentes acciones independentistas de las surgentes naciones y el acceso y ascenso al poder político y económico por parte de las incipientes y crecientes burguesías de las regiones.

Es propio recalcar que el accionar revolucionario del liberalismo expresado en estas líneas, a medida que fue tomando forma y se fue asentando en los diferentes territorios, fue dejando ese carácter de revolución para adquirir ribetes un poco más conservadores, como se puede apreciar en las reformas constitucionales que le continuaron durante el mismo siglo.

Así, el pacto con Buenos Aires para formar una sola República y la modificación de la Constitución de 1853, da muestra de esa laxitud revolucionaria para dar paso a acuerdos y consensos, lo que se ve reflejado en la reforma de 1860, ya que aún contra la propia previsión del artículo 30 de la Constitución original que estipulaba que la

Constitución no debería de reformarse antes de los 10 años desde jurada por el Pueblo, se llevó adelante la misma en pos del consenso.

La segunda de ellas viene de la mano de la situación global de crisis económica y derrumbamiento de los sistemas productivos y financieros, que dio paso a la nueva conceptualización del rol y función del Estado con una mirada de intervención directa en la sociedad y economía, lo que se concibió como Estado de Bienestar.

En Argentina, y como corolario de la post guerra y del crack de los años '30 a nivel mundial, esa necesidad de encarar un proceso de reforma tuvo lugar primero dentro de la esfera política tradicional (como la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical del 24 de abril de 1937). El proceso continúa luego bajo una sucesión de anomalías, golpes de estado, conformación fraudulenta de gobiernos y más golpes de estado, durante los cuales dichas reformas se iban gestando y cobrando entidad, todas las que finalmente se consolidarían con el retorno de la democracia y un giro completo en la administración del país y en la concepción de la política y la sociedad.

En paralelo a este procedimiento, el mundo se veía sacudido por los efectos de la segunda guerra mundial, y todo lo sucedido a su finalización en la post guerra gestó un nuevo concepto de individuos y derechos inherentes al ser humano, que dieron origen a una nueva visión del mundo y de las personas.

Los avances en materia social y de la concepción del individuo como corolario de las post primera y segunda guerra mundial, tuvieron repercusión también en la política argentina poniendo en agenda los derechos de segunda generación, tales como los derechos sociales, los laborales, la igualdad jurídica entre hombres y mujeres y la función social de la propiedad, entre otros, derechos que a priori quedaran incorporados en la reforma constitucional de 1949, reforma que respondía al acceso de las masas populares a la vida política, social y económica dentro del contexto histórico nacional y mundial.

Esa reforma tuvo una vigencia acotada, puesto que recibió sucesivos reveses fruto de los gobiernos de facto sobrevinientes que la anularon e intentaron dejar sin efecto desde el golpe de estado del año 1955.

La falta de aceptación de estas medidas desde la política, la justicia y la sociedad, dio origen a la necesidad de conformar una nueva Convención Constituyente, que dio origen a una nueva Constitución Nacional sancionada en el año 1957, la que parcialmente retomaba el camino trazado por la Constitución de fines del siglo XIX mediante la supresión de varios artículos que habían sido incorporados en la del '49 y modificando otros en ese mismo sentido. Como novedad respecto de la primera Constitución incorporaba nuevos derechos y garantías individuales y sociales, dando lugar a la única incorporación del artículo 14 bis con lo rescatado del constitucionalismo social del '49.

La década del '70 viene signada por nuevos paradigmas sociales y económicos. La salida de varias naciones del modelo de Estado benefactor fruto de la crisis sistémica a la que se enfrentó el mismo ante los nuevos acontecimientos, la incipiente y en avance globalización con marcado paso en la década del '80, la reconstrucción de las democracias latinoamericanas, la nueva ola tecnológica, la informática, la internet, la nueva concepción del trabajo y del mundo laboral, la crisis del concepto Estado Nación y la necesidad de organización de los países en bloques, todo ello llevó a la necesidad de enfrentar un nuevo modelo de reforma.

Así, en la década del '80, en Argentina tiene lugar la tercera gran reforma del Estado, que deriva en la sanción de una nueva Constitución en la década del '90 con la inclusión de los derechos de tercera y cuarta generación.

Esta reforma es la que aún se encuentra en desarrollo en Argentina, y la que abordaremos a continuación para entender el “*todavía en veremos*”.

### **La reforma del Estado Argentino de 1989**

Con la vuelta a la democracia y los oscuros antecedentes de la historia argentina reciente, la década del '80 consistió en la reconstrucción de las instituciones, su solidez y transparencia, y la reinterpretación del Estado en función de la sociedad, a la luz de los acontecimientos contemporáneos de esa época. Así, inicia un proyecto de reforma del Estado durante la primera mitad de la década, teniendo en cuenta que esas funciones ya no podían ser abarcadas por el aparato estatal ni ser solventadas por el mismo sin afectar la estabilidad social y económica de la población, proceso que por cuestiones políticas no llegó a realizarse sino hasta el cambio de gestión. No obstante, ello, hubo avances en materia de política internacional recogiendo la mutación ya reseñada de fines de los '70 y principios de los '80 en cuanto a la organización de las naciones en bloques, dando origen al Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que luego derivaría en la creación del Mercado Común del Sur.

Atento a la demora del plan de reforma en su ejecución y que llegó tarde para atender los efectos de la crisis que pretendía contener, la reforma terminó por realizarse en forma drástica y contundente.

Finalmente, en 1989 se sanciona la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado en el marco de la emergencia administrativa que se vivía y que está reconocida en la misma ley, incorporando por primera vez a ese nivel, las ideas de economías, eficiencia y eficacia en la gestión pública, dándole entidad al modelo burocrático planteado en el siglo XX de asimilación de la gestión pública a la de la empresa privada.

A los efectos de la reforma se entendió que esa tríada se conseguiría a través de la concepción de un Estado mínimo, traducido en privatizaciones de empresas públicas y sociedades del estado (abandono del modelo de estado emprendedor), disolución de los entes reguladores de mercados (abandono del modelo interventor de mercado), y reforma administrativa del Poder Ejecutivo mediante la disolución y reestructuración de organismos, reducción del plantel gubernativo mediante jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios, tercerización de servicios tales como los de mantenimiento, limpieza, equipamiento, talleres, etc. (abandono del modelo de estado autosatisfactivo), culminando con un proceso de descentralización de funciones y sus transferencias a las diversas jurisdicciones provinciales y municipales (abandono del estado concentrador).

Juntamente con esta reforma macro, se implementaron el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (hoy Sistema Nacional de Empleo Pública) y el hasta hoy vigente Sistema de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

### **La problemática**

La ejecución del plan de reforma del Estado y la nueva reforma constitucional, encuentran sus primeros escollos con las crisis económicas internacionales de la segunda mitad de la década del '90 (México, Asia, Brasil) que impactaron también en

nuestro país, lo que trajo aparejado el cambio de los funcionarios de la alta gerencia del estado, dando comienzo a un procedimiento de administración por vía de excepción que continúa hasta nuestros días, centrado primordialmente en materia económica y financiera.

El hecho de no poder consolidarse un nuevo modelo gubernamental, sumado a la pérdida no solo del sistema imperante de funcionamiento de la gestión administrativa (con sus desaciertos y virtudes), sino también la memoria del estado por la desaparición de estructuras y el egreso de los trabajadores de mayor experiencia y antigüedad (retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas), conllevaron a que lejos de lograrse las metas de economía, eficacia y eficiencia en la gestión pública, se diera lugar a la ultra burocratización del aparato público y su sobredimensión.

El programa de profesionalización de la función pública quedó relegado solo a aquellos sectores y áreas que no fueran consideradas esenciales para la gestión del gobernante de turno, y entiéndase por ello a la función más primordial a la que atiende el titular del Poder Ejecutivo Nacional, esto es, a la atención de la economía, la recaudación de tributos y el gasto y distribución de la recaudación. No hará falta notar que los planes de gobierno que excedan de ese marco siempre tienen una atención marginal, salvo que la agenda popular demande una especial atención.

Ello es así al punto tal que hoy en día resulta cada vez más normal que no se divise la diferencia entre los funcionarios políticos de los técnicos, con lo que la mayoría del funcionariado público se encuentra gestionando por vía de excepción al sistema de profesionalización dispuesto, desvirtuando claramente el objetivo perseguido.

Si a ello se suma que parte de la reforma en pos de la obtención del trinomio economía-eficacia-eficiencia se concedió a las carteras de estado la capacidad de darse a sí misma su estructura organizativa, y que el plan de racionalización de la estructura administrativa no creó ningún marco de contención a ello más que el límite presupuestario que se pudiera asignar a la partida 1 (gastos en personal), la derivación lógica y donde aún nos encontramos el día de hoy, es a la posibilidad infinita de mutar la morfología del Estado a voluntad y simple entendimiento del gobernante de turno.

La consecuencia lógica de la conjunción de ambas cuestiones introducidas es que, en pos de salvaguardarse de responsabilidad del funcionario público, las estructuras administrativas tienden a sobredimensionarse con multiplicación de la misma función fomentándose por cada tarea administrativa el control, del control, del control, dado que rara y difícilmente un profesional político empata con la idoneidad del profesional técnico necesario para llevar adelante una tarea específica. Si a eso se añaden las suspicacias personales de quienes detentan un cargo para el que no se encuentra preparado, más la difícil y casi imposible tarea de dar continuidad a una gestión de gobierno dentro del marco de una gestión política que va de 18 meses en 18 meses (períodos sin elecciones presidenciales y legislativas), con el ya cada vez más habitual cambio de funcionarios políticos en esos plazos, el resultado no puede ser peor.

Si a eso le sumamos la desregulación en materia de acceso a la función pública (pasantías, locación de servicios personales y de obra intelectual, convenios de cooperación con universidades) a total discreción del titular de la cartera de estado y de su equipo, eso va agrandando el Estado sin necesidad de modificar sus estructuras, y, sobre todo, sin ningún tipo de control.

Esta situación se agrava cuando el gobierno de la emergencia administrativa y económica pierde la razón de ser puesto que lejos de ser algo temporal a resolver, se

convierte en la nueva normalidad otorgando una discrecionalidad sin límites visibles que permitan distinguir cuando la gestión se convierte en arbitrariedad.

En medio de esta vorágine, no puede dejar de notarse que, para empeorar la situación, el coeficiente de actualización tecnológica se ve exponencialmente acelerado desde la segunda mitad del siglo pasado pero con especial impacto a fines del siglo XX con la llegada de la computarización a todas las actividades, seguida del internet y a la actual virtualmente total digitalización de la vida cotidiana.

### **La “reformitis”**

El fin del milenio nos encontró con un Estado deplorable en materia de instituciones, con una estructura burocrática que lejos de dar respuesta a las problemáticas que originaron la reforma contribuyeron a la problemática sin siquiera poder asentarse, y con un bagaje normativo de excepción para todos los órdenes de la vida gubernamental. En fin, se ha convertido en una aceitada máquina de impedir, que funciona solo por vía de excepción e impulso de voluntad política.

Súmese a eso que fruto del coeficiente tecnológico, las mutaciones sociales ocurren ahora cada vez mucho más rápido y de forma más contundente, con la que para cuando la tercera reforma del Estado iba cobrando forma, la sociedad entraba en un nuevo período de mutación dando origen a la sociedad del conocimiento, creando novedosas formas de relacionarse, comunicarse, comerciar, emprender, las que ni podían imaginarse a principios de la década del '90 donde ocurrió la reforma, y todo con lo que los pilares de innovación y transformación que mueven a las sociedades modernas ni siquiera ingresan en la comprensión del Estado tal como quedó concebido.

No resulta oportuno despreciar, si se pretende comprender la situación actual, que el culto al personalismo del sufragista argentino, generan la perpetuidad del sistema electoral actual, de forma tal que una persona que se postula a dirigir la Nación, sienta la responsabilidad de elegir desde sí todo el andamiaje de la administración pública, y traducir, a su entender, la voz del pueblo, planteando desde su fuero interno la problemática y desde allí ejecutar las soluciones sin ningún entorno dentro del cual analizarlo, puesto que podría significar una muestra de debilidad del líder que el sufragista no perdonaría.

La velocidad de respuesta exigida por la llegada del nuevo milenio, sumada a la naturaleza explicada en el párrafo precedente, no pudo ser interpretada por el gobierno de turno del principio del año 2000, desencadenando un estallido social fruto de verse limitado exclusivamente en sus funciones a, como ya vimos más arriba, la atención de la economía, la recaudación de tributos y la distribución y gasto de la recaudación.

Los gobiernos venideros sucumbieron también a esta dinámica, expandiendo y contrayendo al Estado según su propia visión de la actualidad y sus necesidades de gobierno, sin que exista un consenso de lo que el Estado debe significar ni cuál debe ser su función, contribuyendo a la problemática y transformando al Estado en algo anacrónico e incapaz de poder hacer frente a las necesidades de la contemporaneidad.

Los dos últimos grandes ejes de reinterpretación del estado son los llevados adelante por las gestiones de gobierno 2003 al 2015 con una presencia estatal fuerte a inmiscuida en todos los quehaceres de la vida, y por la gestión 2016-2019 junto a una nueva reinterpretación de retracción de esa concepción gubernamental (sin retrotraerse al origen de la reforma), con la única innovación de propender a la digitalización de la actividad de la administración pública.

Actualmente, y si nos faltaran emergencias para complicar la utópica realización de la Argentina en un modelo de Estado duradero y con visión de futuro, la pandemia mundial por el nuevo brote y cepa del Corona Virus, hacen inviable analizar ninguna cuestión en este sentido sobre la actual gestión de gobierno.

## **Conclusión**

Han transcurrido ya más de 30 años desde la reforma del Estado en virtud de la declarada emergencia administrativa y económica que atravesaba el país, y lejos de dar solución a dicha problemática, la eternizó y la volvió aún más complicada por haber quedado truncada en su ejecución y por no haber podido considerar las nuevas dinámicas venideras.

En este sentido, resulta imperante un gran consenso social y político para poder, primero, aceptar esta realidad, y segundo, que independientemente de las gestiones de gobierno y la ideología social y política que abracen cada uno de ellos, es fundamental re conceptualizar una administración pública al servicio de la sociedad, privilegiando el servicio por sobre todo, dado que la actualidad el Estado es concebido como una gran máquina de impedir, torpe, tosca, extremadamente burocrática, y que solo brinda soluciones allí donde el gobernante de turno hace hincapié, dejando a su suerte las demás actividades administrativas públicas.

Sobre todo, comprender las nuevas dinámicas sociales, considerar el coeficiente tecnológico, lo que él traerá aparejado y el impacto que tendrá en las sociedades de la post modernidad, para poder plantear un estado post burocrático, superador del gobierno del escritorio por una gestión al servicio de las personas, con la capacidad de adaptación, innovación y desarrollo que los nuevos tiempos exigen.

# **Bases Conceptuales para el Desarrollo del sistema de inversión pública**

Alfredo Matas

## **Sistema de inversión pública**

En Argentina el Sistema nace por la Ley 23.354 de Inversiones Públicas, en la que en su artículo 16° Invita a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a establecer en sus respectivos ámbitos sistemas similares y compatibles con dicha ley. La implementación del Sistema de Inversión Pública facilitará que el gasto se aplique en sectores que se quieran incentivar o potenciar, permitiendo que a mediano y largo plazo se generen nuevos recursos, mejore el nivel de empleo, se incentive la capacidad prestadora de servicios públicos, y se derramen efectos positivos sobre variables como innovación, cambio tecnológico, y creación de empresas privadas, lo que incentivaría el proceso de desarrollo económico provincial. Particularmente, a partir del ejercicio fiscal 2010 la brecha entre el gasto en inversión presupuestado y ejecutado se incrementa, marcando una deficiencia que merece atención. Al respecto, actuar sobre la variable inversión pública a través de la aplicación de metodologías, normas y procedimientos que conforman el Sistema de Inversión Pública, permitiría contar con un conjunto de proyectos en el Presupuesto Provincial que efectivamente estén presentados para su ejecución. Es recomendable que desde el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, se definan políticas económicas de inversión y se plantee contar con proyectos de inversión formulados y evaluados de acuerdo a criterios de aceptación general que formen parte de una base de datos para su seguimiento, control, consulta y comunicación, y con un marco normativo adecuado. En la medida en que los proyectos son priorizados y calificados para ser parte del plan provincial de inversiones públicas, se elevará la calidad del gasto de capital. Para ello, se requiere el compromiso de las autoridades políticas para aplicar las normativas, al mismo tiempo que desarrollar una serie de actividades de capacitación de los recursos humanos de los organismos que presentan y/o ejecutan proyectos de inversión, además del equipamiento informático para el manejo del Sistema.

## **Marco Legal**

En el Orden Nacional la Ley de Inversión Pública Nro. 24.354, crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, estableciendo sus objetivos y alcances. Además, determina las funciones del Órgano Responsable del Sistema, y define el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).

La reglamentación de la Ley 24354, se materializó en el Decreto 720/1995, que designa como órgano responsable del SNIP a la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP). También, crea en el ámbito de la DNIP, el Banco de Proyectos de

Inversión Pública (BAPIN) y establece la obligación de que los organismos nacionales iniciadores de proyectos informen cuál es la oficina que, dentro de su estructura, se encuentra a cargo de la elaboración y ejecución de los proyectos o programas de inversión. Como corolario importante, faculta a la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP (ex - Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública) a fijar el monto máximo de los programas o proyectos que pueden ser aprobados directamente por el organismo iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).

Como normativas adicionales cito a continuación:

- Disposición SSEPIP 1-E/2017: Fija en 200 millones de pesos el monto máximo del programa o proyecto de inversión pública que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

- Resolución SPE Nro. 125/2012: Fija los requisitos a cumplir por los proyectos que se quieran incorporar al Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Determina que la DNIP evalúe la información presentada emitiendo un informe técnico y un proyecto de dictamen en los casos encuadrados dentro del art. 11 de la Ley N° 24.354.

- Resolución Nro. 40-2013: Establece la Metodología para el análisis de impacto de los proyectos, en base a la construcción de las estructuras de costos típicas por obra (ECTOS), conforme lo requerido por el punto 17 del Anexo "Guía para la presentación de proyectos de Inversión", de la Resolución SPEyPD 125/2012.

- Circular DNIP Nro. 01/2008: Establece los criterios conceptuales y de procedimiento, respecto de: (a) el tratamiento que corresponde a las obras de reposición; y (b) el procedimiento a aplicar en caso de que un proyecto formulado por un organismo sea ejecutado por otro, dentro del Sector Público Nacional, en caso de requerirse Dictamen de Calificación.

- Disposición Nro.1/2009: Establece los criterios y procedimientos a aplicar en los proyectos de Inversión Real Directa con referencia a la adquisición de bienes de uso correspondientes a la categoría presupuestaria actividad para su registración en el BAPIN y su tratamiento.

- Disposición Nro.1/2013: Establece el procedimiento para la designación de la Oficina encargada de los proyectos de inversión pública.

- Circular IF-2019-48290499-APN-DNIP#JGM: Establece el procedimiento asociado a la incorporación de proyectos de inversión al presupuesto durante el ejercicio en curso, para los organismos pertenecientes a la Administración Nacional. Adicionalmente se efectúan aclaraciones sobre el registro de ejecución financiera.

- Resolución-2019-1-APN-SEPIPYPPP#JGM: Circuito de gestión para la presentación de programas y proyectos con financiamiento de organismos financieros internacionales, multilaterales, regionales y bilaterales y/o con estados extranjeros.

- Circular IF-2020-08768939-APN-DNIP#JGM: Designación de Oficinas Responsables y usuarios BAPIN.

A modo de síntesis en la Legislación nacional se proponen tres niveles o sistemas de análisis:

- a. El Subsistema de Preinversión, que debe incorporar información sobre todos los proyectos de inversión, sobre los estudios en marcha, su costo estimado y sus fuentes



de financiamiento. Este subsistema tendrá dos grandes usos: servirá para preparar un programa anual o multianual de Preinversión indicando las fuentes de financiamiento y su imputación presupuestaria para fines de la confección de cada PNIP; y servirá como documentación de base para prever la eventual entrada de proyectos en ejecución en los años futuros.

- b. El Subsistema BAPIN, que sólo deberá estar conformado por proyectos con estudio de factibilidad terminado. La información a procesar sintéticamente debe ser un resumen adecuado del contenido de los estudios de factibilidad. Este subsistema es la fuente principal de información para la elaboración de los PNIP (un adelanto en la buena dirección es la Ficha SIPESF, todavía en proceso de ajuste, diseñada con recursos del FOSIP).
- c. El Subsistema de Seguimiento de la ejecución y evaluación ex post, el que estará conformado por los PNIP y los proyectos que hayan sido incorporados a un PNIP y hayan sido aprobados en el presupuesto nacional. Deberá incorporar información sobre cronograma de ejecución financiera y física con indicadores de ejecución (hitos) y de impacto. Este subsistema tiene dos áreas diferentes de acción. El área de seguimiento tendrá un sistema de seguimiento de la ejecución financiera, coordinado con los registros de la Secretaría de Hacienda, y de la ejecución física de las inversiones, permitiendo generar informes periódicos sobre la ejecución de la inversión pública. El área de evaluación ex post revisará conjuntos seleccionados de proyectos finalizados y extraerá, con metodológicas adecuadas, conclusiones sobre sus impactos.

En el Orden Provincial, no existe legislación específica. Como marco general rige la Ley 4958 “De Administración Financiera y los Sistemas de Control para la Provincia de Jujuy”, su Decreto Reglamentario 4629-E-1997. La implementación de la Ley 4958 De Administración Financiera y los Sistemas de Control en la Provincia solo contempló los Sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad Gubernamental. En materia de Contrataciones y Administración de Bienes del Estado se mantiene el régimen previsto en el Decreto 159-HG-1957 “Ley de Contabilidad de la Provincia de Jujuy” en sus Capítulos V y VI.

### Ejecución de los Gastos de Capital en el Presupuesto de la Provincia de Jujuy

En su definición el Sistema de Inversión Pública alcanza a la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y actividades que incrementen el patrimonio del Sector Público, sea para mejorar, ampliar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad de prestación de bienes y/o servicios. En materia presupuestaria integra a la totalidad de los gastos de capital, tanto los destinados a la ejecución de obras como a la compra de bienes de capital, más la inversión y aplicaciones financieras que tuvieran esa misma finalidad.

**Cuadro 11: Gastos de Capital**  
Devengado 2018-2017  
En pesos y porcentajes

| CONCEPTO                    | ERQUITADO            |                      | VARIACION INTERANUAL |              |              |
|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------|
|                             | 2017                 | 2018                 | Nominal              | % Nominal    | % Real       |
| <b>GASTOS DE CAPITAL</b>    | <b>3.485.763.690</b> | <b>6.221.753.678</b> | <b>2.735.989.988</b> | <b>78,5%</b> | <b>46,8%</b> |
| ..Inversión Real Directa    | 2.751.467.188        | 3.525.950.741        | 774.483.552          | 28,1%        | -3,8%        |
| ..Transferencias de Capital | 276.941.872          | 360.940.063          | 83.998.192           | 30,3%        | -1,0%        |
| ..Inversión Financiera      | 457.354.630          | 2.334.862.874        | 1.877.508.244        | 410,5%       | 378,6%       |

Fuente: Cuenta de Inversión 2018 – Gobierno de Jujuy

A partir de la revisión de la Cuenta de Inversión 2018 (última presentada), surge por el lado de las erogaciones de capital, todas sus partidas muestran variaciones interanuales positivas respecto al ejercicio anterior a nivel nominal, en menor medida al nivel real. En el agregado, el gasto de capital acumuló \$ 6.221 millones lo que implica un aumento nominal del 78,5 % con respecto al periodo 2017. La inversión real directa evidenció una ejecución de \$ 3.525 millones, lo que implicó un incremento interanual del 28,1 % nominal y descontando el efecto de la inflación registró una disminución 3,8%. Luego, transferencias para erogaciones de capital acumuló un nivel de ejecución de \$ 360 millones, con una variación interanual de 30,3%, representando una merma en términos reales del 1,6%.

Más allá de estos valores, no se pueden apreciar el destino de los fondos en proyectos de obras concretos y no es posible hacer un seguimiento de ellos en la información publicada por el Gobierno Provincial, salvo que se realice una evaluación Jurisdicción por Jurisdicción y Entidad por Entidad In Situ.

### **Fondos Fiduciarios como Alternativa para el Financiamiento de Erogaciones de Capital.**

El Fondo Fiduciario Público es un contrato por medio del cual la Administración, por intermedio de alguna de sus dependencias facultadas y en su carácter de fiduciante, transmite la propiedad de bienes del dominio público o privado del Estado, o afecta fondos públicos, a un fiduciario (por lo general instituciones nacionales o provinciales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público. La definición es aplicable a todas las especies de fideicomisos públicos, no sólo a las nacionales o federales, sino también a las provinciales y municipales. Este Mecanismo de estructura flexible permite la participación privada en erogaciones de capital destinada a financiar obras de infraestructura y goza entre otras, de las siguientes ventajas:

- Los roles de los participantes se adjudican de acuerdo con las características del negocio fideicomitido.
- Duración sujeta a la voluntad de las partes.
- Capacidad para receptar relaciones financieras y económicas de distinto grado de naturaleza más diversa.
- Grados de formalidad a convenir entre las partes.

En base a la experiencia de la Aplicación del Esquema de Fondos Fiduciarios Públicos, en el Orden Provincial, surge la Ley N° 5435 de “Fortalecimiento y Saneamiento Municipal” PROFOSAM que se sancionó el 4 de noviembre del 2004. Su objetivo fue promover el saneamiento de las finanzas municipales, ayudar al desarrollo local y fortalecer la estructura de los gobiernos locales. El PROFOSAM se estructuró con cuatro componentes o sub programas: 1) Sub Programa de Cancelación y Reestructuración de la deuda; 2) Sub Programa de Saneamiento Fiscal; 3) Sub Programa de Fortalecimiento Institucional y 4) Sub Programa de Homogeneización Tributaria.

Fue evidente que la adhesión al Programa de Fortalecimiento y Saneamiento Municipal (PROFOSAM) por parte de los Gobiernos Municipales, implicó un progreso sostenido de mejora de su Institucionalidad en casos como la presentación de Ordenanzas Presupuestarias en tiempo y forma, la mejora administrativa en general a

través de la capacitación de recursos humanos, la dotación de equipameinto y el desarrollo software de gestión para tales fines.

### **Situación Esperada a Futuro**

La República Argentina en general, y la Provincia de Jujuy en particular, están atravesando períodos de cambios repentinos, de replanteos y de re definiciones. Muchos de ellos tienen que ver con la cuantía y modo de asignación y aplicación de los recursos públicos en general y respecto de la porción que se afecte a inversión pública.

Desde la reforma de la Constitución Nacional efectuada en 1994, está pendiente de diseño y decisión una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, esto es el modo en que se reparten los principales recursos fiscales entre el Gobierno Nacional y las Provincias. Del mismo modo, están pendientes una profunda reforma tributaria y una reorganización y modernización del Estado Nacional. Todos estos aspectos incidirán en la orientación y fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública y las sucesivas implementaciones en los niveles Provinciales.

Resulta necesario insistir en el fortalecimiento de los organismos del sector público provincial para afrontar las tareas de: a) Diagnósticos y programas de necesidades de inversión sectorial, y programación específica del componente público de esta inversión; b) Formulación y análisis de proyectos de inversión que correspondan al sector público nacional.

Deberá insistirse en la elaboración y puesta en funcionamiento de normativas provinciales en adhesión al Sistema Nacional de Inversión Pública en cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 16 de la Ley 24354 de Inversiones Públicas, que incluya la capacidad de análisis de proyectos y brindando capacitación para generar una cultura organizacional institucional en las oficinas de los organismos responsables de inversiones en la Provincia.

### **Bibliografía**

- Dirección Nacional de Inversión Pública (2020) Material de Consulta disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/evaluacion-presupuestaria/dnip>
- ILPES-CEPAL (2002 “Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: El Balance de Dos Décadas” Publicación Institucional. Santiago de Chile.
- Las Heras, José María (2011) “Sistemas de Inversiones Públicas” Editorial Osmar D. Buyatti. Buenos Aires Argentina.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Provincia de Jujuy (2020) Cuenta de Inversión Ejercicio Fiscal 2018 Disponible en <http://hacienda.jujuy.gob.ar/>
- Ley N° 24354 de Inversiones Públicas
- Ley N° 4958 “De Administración Financiera y los Sistemas de Control de la Provincia de Jujuy”
- Decreto Ley 159-H/G-1957 “Ley de Contabilidad de la Provincia de Jujuy” Capítulo V y VI.



# La producción en el interior provincial y las políticas públicas

Daniel Alejandro Medina Walther

## 1.- Introducción

El emprendimiento se encuentra ubicado en la localidad de Medanitos, en el departamento Tinogasta de la provincia de Catamarca. Medanitos es un pueblo arenoso, con viento permanente, bajísimo régimen de lluvia, agua de riego de una gran calidad, se encuentra ubicado a 1.800 metros sobre el nivel del mar y posee una gran amplitud térmica, lo que resulta de suma importancia a la hora de obtener uvas y vinos de muy buena calidad. En ese marco, hace varios años Aldo Rubén Rivero puso a funcionar un emprendimiento de tipo familiar que hoy produce vinos de calidad.

## 2.- El comienzo

Aldo Rubén Rivero pertenece a una familia tradicional de la localidad de Medanitos. Su padre Zacarías y su madre Felicitas del Valle trabajaron en tierras de su propiedad con viñas que producían uvas cereza, que son aquellas que se pueden conseguir en cualquier negocio de venta de frutas porque son de consumo masivo. En ese sentido, se puede decir que el objetivo de sus padres era la producción de uvas para su posterior venta en el mercado, lo que les permitía obtener ingresos para el grupo familiar. Es importante remarcar que en aquella época los productores de uva de la zona trabajan de esa forma, es decir, produciendo uva cereza para su posterior venta en el mercado.

## 3.- Reconversión varietal

El esquema de trabajo antes mencionado empieza a verse alterado cuando en la década del 80 llegan algunas políticas públicas relacionadas con lo que se denominaba cambio varietal o reconversión varietal. Estas políticas tenían por objetivo mejorar la calidad de la uva y para ello pretendían que las plantas de uva cereza de la zona se reconvirtieran a otros tipos de variedad de uva (por ejemplo, malbec, syrah, cabernet), las que podrían venderse a un mejor precio en el mercado. Es importante señalar que esta política pública no le aseguraba razonablemente al productor la venta de la nueva uva, dato muy importante debido a que la uva cereza podía venderse a quien hacía vino como así también a alguien que no hacía vino, mientras que el resto de los varietales (por ejemplo, malbec, syrah, cabernet) solamente podían venderse a quien hacía vino.

El proceso de reconversión consistía en cortar la planta de uva cereza, el llamado pie de cerezo, injertar un vástago en lo que quedaba de la planta cortada y esperar a que la planta injertada se desarrollara y empezara a producir la nueva variedad de uva. Es

importante señalar que este proceso resultaba muy traumático para el productor, debido a que el mismo tenía que tomar la decisión de hacer que una planta que ya se encontraba en producción viera interrumpida la misma y tenía que esperar a que lo que quedaba de la planta con el injerto que se le había colocado se pudiera desarrollar para recién empezar a producir nuevamente. Esto significaba que, durante todo ese proceso, el productor se quedaba sin ingresos y a su vez tenía que afrontar los costos que resultaban necesarios para permitir que la planta injertada se pudiera desarrollar y volviera a producir, comenzando de esa forma a generar nuevamente ingresos. De lo expuesto, surge la necesidad de que políticas públicas como la reconversión varietal que se efectuó en su momento prevean no solo la asistencia técnica para efectuar la mencionada reconversión, sino que además contemplen la necesidad de asistir financieramente al productor durante el tiempo que debe transcurrir hasta que la planta injertada comienza a producir nuevamente, cosa que no ocurrió en su momento y que por lo tanto perjudicó al emprendimiento bajo análisis, además de generar temor en el resto de los productores de la zona debido a que no deseaban pasar por la misma situación.

Por otra parte, es importante señalar que el mencionado proceso de reconversión varietal fue mal implementado debido a que no tenía los varietales definidos, es decir, había una mezcla de varietales debido a que las plantas en muchos casos estaban mal clasificadas, lo que generaba un gran perjuicio para el productor ante la dificultad de poder determinar con claridad si las plantas eran por ejemplo malbec, syrah o cabernet.

Lo expuesto a lo largo de este punto evidencia claramente la necesidad de que quienes piensan y quienes ejecutan políticas públicas sean muy precisos en su tarea, debido a que errores como los señalados en los párrafos anteriores generan mucho temor en el productor. Este temor no solo afecta las decisiones de ese productor en el presente sino también en el futuro y no solo lo afecta a él sino también a todos aquellos productores que lo rodean.

#### **4.- Una decisión trascendental**

Con el transcurso del tiempo, Aldo Rubén Rivero y su familia comienzan a madurar la idea de mejorar la calidad de la uva existente en sus tierras. En ese sentido, toman una decisión trascendental que es la de intentar traer plantas de Mendoza para colocarlas en dos hectáreas de su propiedad. Esta decisión era muy importante en la evolución del emprendimiento, debido a que en caso de que las plantas traídas de Mendoza se adaptaran a la localidad de Medanitos el emprendimiento tendría una gran ventaja competitiva, aunque el riesgo que se debía correr para lograr la misma era importante. El proceso fue complejo, tanto desde el punto de vista financiero como así también desde lo operativo. En primer lugar, se procedió al desmonte de las dos hectáreas y a la nivelación de estas, lo que requirió de mucho tiempo y dinero. Posteriormente era necesario identificar un proveedor de plantas de Mendoza que pudiera atender las demandas del emprendimiento en cuanto a la cantidad y a la calidad de estas, motivo por el cual se decidió trabajar con un vivero de nombre “Las Delicias” ubicado en la localidad de San Martín en la provincia de Mendoza.

Una vez elegido el proveedor de las plantas, surgía la necesidad de comenzar a planificar el traslado de estas desde San Martín hasta Medanitos, localidades que se encuentran separadas por aproximadamente 900 km. La necesidad de planificar el traslado de las plantas se debe a que las mismas deben ser transportadas a baja

temperatura y en un lugar cerrado, debido a que no les puede dar el aire. Dadas las circunstancias, se decidió utilizar una camioneta con un tráiler (carro con cuatro ruedas que se enganchaba a la camioneta) para trasladar las plantas y tanto la caja de la camioneta como el tráiler debían venir tapados con una carpa para que a las mismas no les dé el aire. Las plantas venían en paquetes de 100, prensadas con una lata que decía el varietal y sin tierra, es decir, no venían en una maceta. Durante el viaje se debía ir parando en cada estación de servicio para ir regando la carpa que cubre las plantas para mantener la baja temperatura, motivo por el cual también se viajaba de noche.

Una vez que las plantas llegaban a Medanitos, había que hacer un pozo grande, colocar allí las plantas, tapar las mismas con arena y regar esta última para que el frío las mantuviera heladas, pero no las activara. Ese pozo en donde se colocaban todas las plantas permitía que se vayan sacando las mismas a medida que se las iba necesitando, funcionando por lo tanto como si tratara de una especie de depósito.

Finalmente se procedía a cavar un pozo para cada una de las plantas. Este es un proceso en el que se utilizó mucha mano de obra debido a que por ejemplo era necesario hacer 20.000 pozos para colocar idéntica cantidad de plantas. Este proceso era muy especial y trabajoso, debido a que no solo consistía en cavar los pozos, sino que además requería que entre otras cosas se colocara un poco de guano de corral en cada uno de los pozos. Asimismo, era necesario tomar la precaución de que cada planta quedara enterrada y solo 3 o 4 cm de esta sobresalieran por encima del nivel de la tierra. Además, una vez que se terminaba de colocar las plantas se debía regarlas inmediatamente porque se necesitaba que las mismas tengan agua para activarse, es decir, para que comenzaran a consumir agua y así pudieran desarrollarse.

Es importante señalar que todo el proceso descrito a lo largo de este punto fue financiado en su totalidad por el productor y su familia, debido a que no pudieron acceder a alguna política pública que les permitiera obtener a algún tipo de colaboración en lo relativo al desmonte y nivelación de la tierra, como así tampoco en lo relativo a la adquisición, traslado y plantación de los sarmientos.

## **5.- La adaptación de las plantas y la estabilización de la producción**

Una vez colocada cada una de las plantas en su respectivo pozo, solo restaba esperar para ver si las mismas se adaptaban o no al lugar. El transcurso del tiempo demostró que las plantas se adaptaban a la zona y a partir de allí era necesario estabilizar la producción, es decir, se debía lograr que esta última fuera pareja en cuanto a la cantidad y calidad de uva que se producía.

El proceso de estabilización fue bastante extenso, se inició en el año 1992 cuando se colocaron las plantas en la finca y duró aproximadamente 18 años. Es importante señalar que el mismo fue financiado íntegramente por el productor con recursos provenientes de otras actividades que desarrollaba (docente de la Universidad Nacional de Catamarca), con la venta de diferentes inmuebles que poseía, como así también con lo que podía obtener por la venta de las uvas que se obtenían año tras año.

## **6.- La expansión**

Una vez confirmada la adaptación de las plantas a la zona de Medanitos y a medida que se desarrollaba el proceso de estabilización de la producción descrito en el punto anterior, el productor comenzó a evaluar la posibilidad de expandir su emprendimiento.

En ese sentido, el mismo tomó la decisión de adquirir un total de 7 hectáreas a dos familias vecinas. En este punto se debe hacer mención a una cuestión bastante interesante y habitual en el interior de la provincia, las familias que le vendieron las 7 hectáreas al productor no tenían escritura sino que simplemente poseían derechos sobre esas tierras. Esto último acarreaba para el productor una serie de consecuencias, entre las que se puede señalar que el mismo no tendría título sino a través de un largo proceso como es el de prescripción y ello implicaba que mientras tanto no podía utilizar esas tierras para garantizar préstamos de entidades financieras o para atraer inversores, debido a que era difícil que alguien prestara o invirtiera dinero que sería utilizado en la adquisición, traslado, plantación y mantenimiento de plantas que eran colocadas en tierras que no eran de propiedad de la persona que solicita el préstamo o la inversión. Esta precariedad legal es tan habitual en el interior provincial que hasta se verificó con las 2 hectáreas de origen familiar con las que se inició el productor, debido a que al no existir título de propiedad de las mismas, los hermanos del productor debieron cederle a este último sus derechos sobre esas tierras a través de escribano público y hasta el día de hoy el productor se encuentra esperando a que se cumpla el plazo estipulado legalmente para reclamar la propiedad de esas tierras a través de un juicio de prescripción.

El costo de esta inversión fue nuevamente afrontado en su totalidad por el productor, debido a la imposibilidad de poder acceder a financiamiento alguno tanto a nivel provincial como así también nacional.

Por otra parte, una vez adquiridas las 7 hectáreas fue necesario incurrir otra vez en los gastos de desmonte y nivelación de la tierra, como así también en los relativos a la adquisición, traslado y plantación de los sarmientos. Es importante señalar que en esta nueva etapa también se debieron contemplar los gastos originados por la necesidad de delimitar la porción de tierra que se estaba adquiriendo. Asimismo, hay que remarcar que en esta instancia se contó con la ventaja de la experiencia adquirida a través de las 2 primeras hectáreas, debido a que ello permitió realizar la tarea de una manera más fluida y con mayores niveles de eficiencia, debido a que entre otras cosas ya se conocía al proveedor de las plantas, se sabía cómo hacer el traslado de estas y también se conocía a las personas que trabajarían la tierra.

## **7.- La venta de la uva**

Como ya se señalara anteriormente, el crecimiento del emprendimiento fue financiado íntegramente por el productor con recursos provenientes de otras actividades que desarrollaba (docente de la Universidad Nacional de Catamarca), con la venta de diferentes inmuebles que poseía, como así también con lo que podía obtener por la venta de las uvas que se obtenían año tras año. El objetivo de este punto es analizar esta última fuente de financiamiento, la venta de la uva.

Luego de llevar adelante todo el proceso que permitía obtener la uva, era necesario que el emprendimiento vendiera la misma a los efectos de poder finalmente percibir ingresos. Esta tarea significaba todo un desafío en virtud de que lo ideal era que la uva fuera vendida a alguna de las bodegas de la provincia de Mendoza, debido a que ellas eran las que mejor pagaban por el producto. Esta alternativa terminó siendo inviable por diversas razones. En primer lugar, porque en Mendoza se pagaba la uva en función de la zona en la que era originada la misma y al no formar parte Medanitos de una de esas zonas, el precio que se pagaba por la uva del emprendimiento era el que correspondía a la peor de las zonas que estaban reconocidas. En segundo lugar, por el



costo del flete, debido a que quien adquiere la uva no se encarga del traslado de la misma, sino que es quien vende el que debe encargarse de la mencionada tarea, para lo que se requiere no solo afrontar el costo del traslado sino también adquirir transportes especiales que permitan trasladar la uva adecuadamente, fundamentalmente en lo referido a la temperatura. Por lo expuesto, el productor debió vender su producción de uva a compradores que se encontraban en las cercanías (por ejemplo, Bodegas Longo), los que terminaban pagándole mucho menos de lo que podría haber obtenido en el caso de que la localidad de Medanitos hubiera estado reconocida por Mendoza dentro de la zona que le correspondía en función de la calidad de la uva y si hubiera tenido la posibilidad de trasladar la misma hasta esa provincia.

En este punto es importante tener en cuenta algunas observaciones realizadas por el productor en cuanto a las políticas públicas que se pueden llevar adelante desde la provincia de Catamarca a fin de colaborar con los productores que se encuentran en las mismas circunstancias que él. En ese sentido, el productor considera que la zona de Medanitos posee condiciones naturales que hacen de la misma un lugar ideal para la producción de uvas de muy buena calidad y que por tal motivo desde el gobierno de Catamarca se debería trabajar a efectos de lograr que en la provincia de Mendoza se reconozca a la zona de Medanitos adecuadamente en función de sus características naturales, fundamentalmente por la altura en la que se encuentra (1.800 metros sobre el nivel del mar) y por la amplitud térmica que tiene. Asimismo, considera también que desde el gobierno de la provincia de Catamarca podría evaluarse la posibilidad de adquirir un transporte que permita trasladar adecuadamente la producción de uva hasta los mejores mercados, siendo conveniente que la administración del mencionado rodado sea realizada por el mismo estado, debido a que él ha podido apreciar que cuando se entregan ese tipo de rodados a asociaciones o cooperativas, como ocurre actualmente, las mismas no le realizan el mantenimiento adecuado además de hacer un uso discrecional de los mismos. En resumen, el productor considera que en caso de poderse llevar adelante las mencionadas políticas públicas por parte del gobierno de la provincia de Catamarca, este último estaría colaborando inmensamente con la apertura de un gran mercado para los productores de uva que hay en su territorio.

## **8.- La bodega**

Con el transcurso del tiempo el productor fue notando que cada vez le costaba más vender la uva que se producía. Ante esa dificultad, hace aproximadamente 5 años un hermano suyo tomó la decisión de intentar hacer vino en el garaje de la casa paterna y en ese sentido procedió a cortar uvas de la finca, a pisarlas y a colocarlas en un tanque de 1.000 litros que había en la casa. Posteriormente y a efectos de fraccionar el vino producido, se recurrió a un vecino que tenía botellas que no utilizaba. El vino así obtenido y fraccionado, fue compartido con diversas personas y al ver que el mismo había tenido una buena aceptación, es que el productor comienza a madurar la posibilidad de armar una bodega a efectos de procesar él mismo las uvas que se obtenían de la finca y eventualmente vender las que no pudiera procesar en razón de no tener capacidad operativa suficiente.

Tomada la decisión de armar la bodega, se decide recurrir al enólogo Edgardo Ibarra, quien ganó varios premios con el vino Don Diego, el cual también se producía en la localidad de Fiambalá. Este enólogo vivía en San Rafael en la provincia de Mendoza y por tal motivo era un gran desafío poder convencerlo para que volviera a

trabajar a Fiambalá. Luego de arduas negociaciones se lo convence para acepte trabajar en el emprendimiento, recibiendo bajos honorarios en los primeros años pero con la posibilidad de incrementarlos en los años sucesivos en caso de que el emprendimiento funcionara exitosamente.

Con el asesoramiento técnico del mencionado enólogo se comienza a armar la bodega, tarea que requería de una enorme cantidad de dinero debido a que para ello era necesario construir el espacio físico en donde funcionaría la misma, además de tener que adquirir todo el equipamiento necesario (equipos de frío, tanques, lavadoras de botellas, fraccionadoras, encorchadoras, etiquetadoras, etc.). En este punto es importante señalar la experiencia vivida por el productor en cuanto a la posibilidad de obtener financiamiento a través de alguna política pública. En tal sentido, él mismo armó y presentó una carpeta en el Consejo Federal de Inversiones (CFI) en la que se explicaba todo el proyecto, pero no tuvo éxito debido a que a pesar de poner como garantía todos los inmuebles que poseía, no le alcanzaba para obtener el dinero necesario para armar la bodega. Resultado similar al obtenido con el CFI fue el que tuvo cuando intentó recurrir al Banco de la Nación Argentina. Ante la imposibilidad de obtener financiamiento por parte de alguna política pública para llevar adelante el proyecto de la bodega, es que el productor decide nuevamente financiar él mismo el proyecto y al no contar con todos los recursos necesarios para hacerlo de una sola vez, es que el mismo se fue llevando adelante de a poco, realizando parte del proceso de elaboración de los vinos de una manera precaria al comienzo y mejorándolo paulatinamente a medida que transcurría el tiempo. En ese sentido, es importante señalar que al comienzo la mayor parte del proceso de elaboración de vinos se hacía con un uso intensivo de mano de obra y a medida que fue pasando el tiempo gran parte de ese proceso pasó a ser realizado por máquinas, restando al día de hoy realizar muchas inversiones (terminar la construcción y adquirir la lavadora de botella entre otras). A pesar de ello, la bodega obtuvo diversos reconocimientos, entre los cuales se destaca el premio al mejor vino tinto obtenido a fines del año 2019 en un evento realizado en Tinogasta y en donde participaron casi todas las bodegas de la provincia de Catamarca y de la localidad de Cafayate en la provincia de Salta.

Finalmente, es importante señalar que la bodega se llama Felicitas en honor a la madre del productor, pero se la conoce con el nombre de Dunas.

## **9.- Próximos pasos**

Habiendo ya repasado toda la historia del emprendimiento, se procedió a consultarle al productor acerca de los proyectos que tiene pensado a futuro para hacer que el mismo siga creciendo. En ese sentido, el productor comentó que en la actualidad la totalidad de la finca se encuentra produciendo uva, es decir, no existe espacio para seguir colocando plantas. No obstante, ello la bodega solo procesa el 30 % de la uva que se produce en la finca. Por lo expuesto, en la actualidad sus esfuerzos se concentran en ver de mejorar la capacidad de procesamiento de la bodega a fin de poder en algún momento llegar a procesar el 100 % de la uva que se produce en la finca. Por otra parte, el productor comentó también que tiene la intención de comenzar a trabajar con la uva blanca en algún momento, para lo cual debería adquirir indefectiblemente otra extensión de tierra.

## **10.- Los efectos del COVID-19 en el emprendimiento**

El COVID-19 ha afectado de diferentes maneras al emprendimiento. En ese sentido, uno de los aspectos en los que el emprendimiento se ha visto enormemente perjudicado han sido las ventas, las que se redujeron a aproximadamente un 15 % de lo que solían ser. Es importante tener en cuenta que el productor vive en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca y desde que comenzó el aislamiento social, preventivo y obligatorio el pasado 20 de marzo, solo ha podido trasladarse una vez hasta la localidad de Fiambalá a efectos de traer mercadería para poder venderla. Asimismo, en Fiambalá la actividad turística está prohibida desde el comienzo del aislamiento social, preventivo y obligatorio, motivo por el cual las ventas que se realizan en la misma sede del emprendimiento y que se encuentran originadas fundamentalmente en la actividad turística, han disminuido notablemente.

Por otra parte, la imposibilidad que tienen tanto el productor como así también el enólogo de poder trasladarse hasta Fiambalá, ha impedido que el proceso productivo haya podido supervisarse in situ, debiendo realizarse dicha tarea a través de medios remotos y gracias a la colaboración de familiares del productor que se encuentran radicados en Fiambalá. En este punto, inclusive es necesario señalar que el desarrollo de esa tarea en forma remota se ha visto dificultado debido a los grandes problemas de conectividad que aún al día de hoy existen en el interior provincial.

Finalmente y con respecto a los programas nacionales de asistencia a la producción y el trabajo que se generaron como consecuencia del COVID-19, dentro de los cuales el productor podía acceder a beneficios como la postergación o reducción de hasta el 95 % de las contribuciones patronales destinadas al Sistema Integrado Previsional Argentino, cobertura de parte de los salarios de los empleados, créditos para el pago de sueldos a tasa fija del 24 % y créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, cabe señalar que el productor no pudo ingresar a ninguno de ellos debido a que los requisitos exigidos por cada uno de esos programas se lo impedían. Por este motivo, se puede decir que durante todo el tiempo que duren los efectos del COVID-19, los costos que demande el emprendimiento serán financiados con fuentes de ingresos ajenas al mismo, fundamentalmente ahorros y sueldos del productor (sigue siendo docente de la Universidad Nacional de Catamarca).

## **11.- Las críticas a las políticas públicas**

Cómo se puede apreciar a lo largo de todo lo expuesto, el emprendimiento ha comenzado a ejecutarse hace varios años y el productor ha debido afrontar diversos desafíos a efectos de poder lograr que el mismo pueda evolucionar a medida que transcurría el tiempo. Esos desafíos han sido afrontados por el productor sin recibir a esos efectos colaboración alguna por parte del estado. Esa ausencia por parte del estado se ha debido a muchas causas y en ese sentido el productor efectuó una serie de observaciones que merecen ser contempladas:

- En el interior provincial existen muchas extensiones de tierra que no poseen título de propiedad. Por tal motivo, en caso de adquirirse las mismas no es posible tener de manera inmediata el mencionado título, lo que genera una serie de inconvenientes para el productor como ser la imposibilidad de utilizar esas tierras para que sirvan como garantía de un préstamo o la dificultad para conseguir inversores. En ese sentido, el titular del emprendimiento bajo análisis no pudo utilizar tierras que había adquirido en

la condición antes señalada para poder garantizar préstamos que había solicitado a diversas entidades crediticias. Por tal motivo, el productor considera que desde el estado se deberían generar mecanismos que permitan que los productores puedan lograr más rápidamente las escrituraciones de esas tierras y no tener que esperar hasta obtener las mismas a través de juicios de prescripción. En el caso particular del emprendimiento bajo análisis, el productor adquirió las tierras hace muchos años, ha pagado todos los impuestos desde entonces, cuenta con la mensura para hacer la prescripción, pero al día de la fecha no se encuentra en condiciones de iniciar el juicio de prescripción debido a que no ha transcurrido el tiempo suficiente. Esta precariedad legal es tan habitual en el interior provincial que hasta se verificó con las 2 hectáreas de origen familiar con las que se inició el productor, debido a que al no existir título de propiedad de las mismas, los hermanos del productor debieron cederle a este último sus derechos sobre esas tierras a través de escribano público y hasta el día de hoy el productor se encuentra esperando a que se cumpla el plazo estipulado legalmente para reclamar la propiedad de esas tierras a través de un juicio de prescripción.

- El estado debería tener un rol más proactivo en su interacción con los productores. En ese sentido, el productor observó que en ningún caso el estado a través de sus organismos se interesaba en tomar la iniciativa, poniéndose a disposición del productor a través de alguna visita al emprendimiento y mostrando interés por lo que el mismo hace. En el mismo sentido, el productor sostiene que quien tiene un emprendimiento es el que siempre debe apersonarse en las oficinas de los organismos, los que a su vez suelen tener mucha burocracia, desalentando con ello al productor hasta el punto de hacerlo desistir de su pedido.

- Existe una falta del seguimiento por parte del estado con respecto a la asistencia que brinda, es decir, en aquellos casos en los que el estado brinda algún tipo de asistencia a los productores, no se encarga con posterioridad de verificar que esa ayuda se utilice correctamente. En ese sentido, el productor pudo apreciar que por ejemplo desde algunas reparticiones públicas se enviaba madera para los dueños de fincas, las que posteriormente eran vendidas por los dueños de las mismas, situación que no era observada por parte del estado debido a que ninguno de sus funcionarios o empleados se apersonaba en las fincas a verificar si las maderas habían sido efectivamente utilizadas. De igual manera, el productor pudo también apreciar que tractores que eran entregados a cooperativas o asociaciones se veían dañados debido a que por ejemplo no se les realizaba el mantenimiento adecuado, situación que tampoco era observada por el estado debido a que ninguno de sus funcionarios o empleados se encargaba de realizar un seguimiento del tema.

- No existe desde el estado una política que concretamente colabore con los productores a efectos de atenuar el costo que los mismos deben afrontar a fin de poder trasladar su producto hasta los mercados. En ese sentido, el productor considera que sería conveniente que desde el estado se pudiera brindar este servicio a los productores, haciendo que estos últimos afronten el costo del combustible. A su modo de ver, es fundamental que en caso de que el estado acceda a brindar este servicio, la administración del transporte quede en manos del mismo estado, ello a efectos de evitar las arbitrariedades y la falta de mantenimiento que suelen ocurrir cuando ese tipo de bienes son entregados por ejemplo a cooperativas o asociaciones para que ellas los administren.

- Los requisitos exigidos por los bancos y otros organismos de crédito oficiales suelen ser muy exigentes, lo que dificulta el acceso al crédito por parte de los

productores. En ese sentido y a modo de ejemplo, se puede decir que el productor intentó acceder a préstamos que otorgaban organismos oficiales como ser el Banco Nación y el Consejo Federal de Inversiones, para lo cual disponía de diversas propiedades que puso a disposición de esos organismos a efectos de garantizar los préstamos, pero luego de presentar la documentación correspondiente y de realizadas las respectivas tasaciones, pudo apreciar que el dinero que esos organismos estaban dispuestos a ofrecerle en función de los bienes que él ofrecía como garantía, no alcanzaban para llevar adelante el proyecto en su totalidad, motivo por el cual el productor desistió de esos préstamos y prefirió autofinanciarse, aun cuando eso significara demorar la puesta en marcha del proyecto.

- Es muy difícil compatibilizar los intereses individuales de los productores a fin de poder llevar adelante eficientemente asociaciones o cooperativas que les sirvan a los mismos a efectos de poder evolucionar conjuntamente en sus negocios. En ese sentido y a modo de ejemplo, el productor considera que las políticas públicas que actualmente buscan entregar bienes a asociaciones o cooperativas de productores para que las mismas los administren, deben ser revisadas a fin de que sea el estado quien se encargue de administrar esos bienes, logrando de esa manera que se eviten arbitrariedades en el manejo y en el mantenimiento de esos bienes.

- Sería conveniente que entre el estado y el sector privado se evaluara la posibilidad de intercambiar empleo por crédito barato. En ese sentido, el productor considera que el sector privado vería con muy buenos ojos que desde el estado se brinde la posibilidad de acceder a créditos baratos, debiendo exigirse a cambio que el sector privado deba tomar personal a cargo y mantenerlo durante por lo menos una determinada cantidad de tiempo. De esa forma se lograría descomprimir la demanda de trabajo que hoy en día tiene el estado y se incentivaría la producción y el trabajo privado, que en definitiva son quienes generan los recursos de los que luego se sirve el estado para cumplir con sus finalidades.

- Los funcionarios deberían tener una mayor experiencia como productores de la que suelen tener. En ese sentido, el productor sostiene que a través de su experiencia ha podido comprobar que los funcionarios suelen ocupar sus cargos a partir de cuestiones políticas y no por sus antecedentes y experiencia en el ámbito privado. Esto hace que quienes conducen las áreas encargadas de llevar adelante políticas relacionadas con la producción, no hayan vivido las experiencias con las que cotidianamente se encuentran los productores y ello las aleja de éstos últimos. En el sentido de lo expuesto en este punto, la experiencia que puedan tener en el ámbito privado quienes ocasionalmente se desempeñan como funcionarios, debería ayudar a que los mismos sean más precisos al pensar y ejecutar políticas públicas relacionadas con el ámbito productivo, debido a que los errores que cometan durante el desarrollo de esa tarea generan mucho temor en los productores y ese temor no solo afecta las decisiones de ese productor en el presente sino también en el futuro y no solo lo afecta a él sino también a todos aquellos productores que lo rodean.

- El estado debería ser más contemplativo con la actividad económica mientras duren los efectos del COVID-19. En ese sentido, no debería darse preminencia a los aspectos sanitarios por encima de los económicos, sino que deberían priorizarse ambos de manera igualitaria. Mientras se priorice lo sanitario por encima de lo económico se generarán consecuencias que con posterioridad al COVID-19 serán mucho más difíciles de superar, debido a que el sector privado se encontrará en muy malas condiciones para cumplir con su rol de ser el motor de la economía. A modo de ejemplo, sirve lo

expresado con anterioridad en relación a que dada la imposibilidad de acceder a la localidad de Fiambalá a fin de extraer mercadería para poder comercializarla y al no poder acceder a las políticas públicas pensadas desde el estado para afrontar el COVID-19, el emprendimiento bajo análisis debió financiarse exclusivamente por los ahorros u otras fuentes de ingreso de las que disponía el productor y muy probablemente con una baja en la calidad del producto, debido a que muchas de las tareas que implica el proceso productivo solo podían ser supervisadas de manera remota.

- La aparición del COVID-19 ha puesto en evidencia los problemas de conectividad remota que existen en el interior provincial. En ese sentido, es imprescindible que desde el estado se tomen las medidas pertinentes a efectos de mejorar la misma, lo que permitirá lograr una mayor igualdad de oportunidades entre quienes viven en el interior provincial y quienes se encuentran radicados en el valle central, no solo en aspectos productivos sino también educativos y culturales, entre otros.

## **12.- Conclusiones**

Las realidades de todos los que producen suelen ser duras, pero son más duras cuando el proceso de producción se lleva a cabo en el interior de una provincia, lejos de los grandes centros urbanos. El presente trabajo intenta transmitir las vivencias que ha debido transitar un productor vitivinícola exitoso del interior de la provincia de Catamarca, cuyo emprendimiento se encuentra ubicado a 350 km de la ciudad capital de la provincia. En ese sentido, se repasaron las actividades que el mismo llevó a cabo, las dificultades que debió afrontar, los desafíos que se tuvo que plantear, así como también el grado de intervención de las políticas públicas a lo largo del proceso, esperando que su experiencia sea de utilidad para quienes quieren llevar adelante un emprendimiento en el interior provincial, así como también para quienes se encargan de fijar o ejecutar políticas públicas en ese territorio.

El emprendimiento lleva en ejecución aproximadamente 30 años, lapso de tiempo durante el cual se podrían distinguir dos etapas: la primera de ellas es la referida al armado de la finca y la segunda es la relacionada con la bodega. El armado de la finca fue un proceso que demandó mucho dinero pero fundamentalmente mucho tiempo, debido a que originalmente debió experimentar trayendo plantas de la provincia de Mendoza y se tuvo que esperar ver si las mismas se adaptaban a la localidad de Medanit, posteriormente fue necesario estabilizar la producción de la uva y recién como parte final del proceso se pudo pensar en que el emprendimiento pudiera obtener ingresos a partir de la venta de esa uva. En el caso de la bodega, se trató de un proceso que requirió de mucho tiempo, pero fundamentalmente necesitó y aún necesita de una gran inversión de capital.

En las dos etapas referenciadas en el párrafo anterior y por diversas causas, el productor no pudo contar con el apoyo de alguna política pública, a pesar de haber intentado acceder a algunas de ellas. A partir de la experiencia por él vivida y a efectos de que no ocurra en el futuro lo mismo con otros emprendedores, es que el productor considera que en la actualidad deberían revisarse algunas cuestiones en materia de políticas públicas, como ser la de generar mecanismos que permitan que los productores puedan lograr más rápidamente la escrituración de tierras que son adquiridas a dueños que no tienen título de propiedad, la posibilidad de lograr que el estado tenga un rol más proactivo en su interacción con los productores, el realizar un mejor seguimiento de la

asistencia que se brinda desde los organismos públicos, la de facilitar el traslado de los productos hasta los mercados, el disminuir los requisitos exigidos para poder obtener financiamiento por parte de los bancos y otros organismos de crédito oficiales, el hacer que el estado se encargue de la administración de ciertos bienes ligados a la producción y que hoy en día son entregados a cooperativas y asociaciones para que las mismas los administren y el analizar la posibilidad de que los funcionarios encargados de elaborar y ejecutar políticas públicas relacionadas con la producción tengan una mayor experiencia como productores de la que suelen tener y que no ocupen esos cargos a partir de cuestiones meramente políticas.

Finalmente y con respecto a los efectos que el COVID-19 ha generado en el emprendimiento, se pudo apreciar que los mismos han sido relevantes debido a la abrupta caída en las ventas que el mismo produjo, la consecuente necesidad de recurrir a fuentes de financiamiento alternativas como fueron los ahorros del productor y sus ingresos como docente de la Universidad Nacional de Catamarca, así como la necesidad de utilizar medios remotos para poder supervisar el proceso productivo a pesar de la muy probable baja en la calidad del producto que eso puede acarrear. En cuanto a la utilización de medios remotos, es importante señalar que el COVID-19 ha puesto en evidencia los problemas de conectividad existen en el interior provincial, siendo imprescindible que desde el estado se tomen las medidas pertinentes a efectos de mejorar la misma, lo que permitirá lograr una mayor igualdad de oportunidades entre quienes viven en el interior provincial y quienes se encuentran radicados en el valle central, no solo en aspectos productivos sino también educativos y culturales, entre otros.





# **Turismo emergente ¿supervivencia o nuevas formas?**

Raúl Mura  
Darwin Agustín Juliani  
Evelyn Sotomayor  
Daniela Natalia Martini

## **Introducción al problema**

Los efectos que plantea el escenario de la Pandemia COVID19 en el mundo, y en nuestro país en particular, van generando transformaciones en el mundo real que conocimos, los escenarios emergentes van delineando y trazando nuevos modos de vivir la experiencia de estar, transitar y vivenciar el mundo y sus placeres; imprimiendo así, en los humanos, la necesidad de repensarse, reflexionar sobre las trayectorias de vida y caminar de una manera distinta la seguridad para la existencia en sus relaciones, en sus viajes, en sus reconocimientos de la naturaleza, una mezcla que va configurando una modernidad blend, mezcla entre lo virtual y lo real.

En este sentido, el turismo como lo van configurando estos sucesos aparece como una actividad – experiencia distinta, reconfigura al turista en su perfil, en sus demandas; a las empresas turísticas en su refundación como organización, interpelando su existencia misma y generando nuevas competencias al empresario y sus empleados para poder hacer frente a estos nuevos escenarios condicionados; finalmente, al estado en sus diferentes niveles, debiendo buscar un nuevo equilibrio, nuevas formas de intervenir y una fuerte impronta de reconstruir la mirada a mediano y largo plazo de la sociedad que queremos en la medida de lo posible.

Las empresas del sector pasan por ser partícipes de un sector de la actividad económica que presenta la mayor vulnerabilidad por depender de lo que resulta ser el primer impedimento emergente de la pandemia, la movilidad de las personas en el territorio.

Las concepciones del desarrollo, de los derechos, de la pobreza, de calidad de vida y de mantener las condiciones de vida en un planeta amenazado por el propio hombre, fueron marcando las necesidades de construir nuevos modelos de abordaje de la realidad del humano, de lo social, de lo económico y de lo político; estos procesos derivados de la Pandemia COVID19 que ha impactado a la humanidad en su conjunto nos interpelan en la necesidad de generar estrategias que se adecúen a la nueva normalidad que se avecina, el turismo es uno de los sectores más fuertemente afectados por este fenómeno, valga la redundancia de la observación.

En este marco, el turismo que se viene, en pleno proceso de reconfiguración de visiones y prácticas debe repensarse; sin embargo, su ductilidad y capacidad de

transformación representa una opción importante para superar la crisis post pandemia, la complejidad de la economía local ante el impacto y el estancamiento del desarrollo de algunos pueblos que en forma recidivante vuelve a presentarse.

Lo vivido, lo construido, las prácticas generadas y las necesidades emergentes interpelan al Estado donde los Gobiernos enuncian que tienen la intención y la decisión política de salir adelante, el turismo así, considerada como una actividad en crecimiento y uno de los elementos fundamentales en la actividad económica de las naciones debe repensarse, basado en las condiciones territoriales y preparándose para su reinserción en el mercado regional, nacional e internacional.

La nueva gestión de gobierno de la provincia de Catamarca (SFVC) ha enunciado como una de sus estrategias del Plan de Gobierno una política activa de desarrollo enfocada en el turismo como uno de los ejes de intervención, esta intencionalidad se ve reforzada en nuestra contemporaneidad con las políticas nacionales para el sector y la generación de marcos regulatorios con oportunidades de financiamiento, apoyos fiscales y mecanismos de reconversión a través de la capacitación de los recursos humanos formalizados en la actividad.

El Plan Estratégico de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Catamarca vigente inicia su presentación con el concepto al que adscribimos, y que sigue vigente, *“El Turismo es considerado uno de los sectores económicos más dinámicos en la actualidad. La práctica de esta actividad contribuye directamente al desarrollo sustentable del destino y de su región, generando empleos directos e indirectos, riquezas y contribuyendo a la puesta en valor del patrimonio cultural y natural de la región”*. (SecTur; 2014: 04)

En este marco, el proceso de reconstrucción que se puede visibilizar debería abordar un enfoque integral no tan solo para la provincia sino incluir una modelización apoyada sobre el territorio local, el municipio, que permita tener modelos de referencia para la totalidad de municipios de la Provincia de Catamarca. Esto posibilita un importante ahorro de recursos y facilita el fortalecimiento de la actividad articulando esfuerzos, definiendo estrategias comunes y fortaleciendo un sector de la actividad económica de alto impacto social.

El desarrollo en este sentido, lo entendemos como un proceso que pasa por la sustentabilidad y sostenibilidad de las propuestas en un contexto incierto y complejo, ello permite enunciar que en nuestra coyuntura debemos plantearnos más que nunca un redimensionamiento de la perspectiva de un desarrollo sostenible que pueda dar cuenta de la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer las suyas.

Como hemos experimentado en este 2020, la internacionalización o globalización de la economía, de los problemas sanitarios, las barreras políticas de libre circulación de las personas, las medidas sanitarias, medioambientales y de calidad de vida conlleva a nuevas prácticas de Turismo en sus distintas alternativas que pone al hombre en una demanda de mayor acercamiento con la naturaleza, en puntos alejados de la civilización, o con un turismo alternativo creativo, histórico, cultural o en otros casos reparador en estancias restauradas, con mobiliario de época, pero con tecnología moderna necesaria para el alojamiento confortable y sanitariamente saludable.

Para el desarrollo del turismo, en el contexto planteado, hace falta una conjunción de acciones públicas y privadas, que permitan promover, ordenar e incentivar la realización de inversiones públicas, estatales y privadas en infraestructura general y turísticas, la capacitación de los actores económicos del sector, de las personas que

integran la oferta de trabajo del mercado del turismo y nuevas formas de promoción en la generación de servicios y normas de actuación para potenciar lugares y actividades en todo el territorio provincial. Todo ello contribuirá al crecimiento de la actividad. Y, por las características del sector, que tiene un alto grado de eslabonamiento, dinamizará la economía local, con un fuerte impacto (mejora) en la calidad de vida de los habitantes de la región.

Este escenario planteado permitirá proyectar mejor el futuro y optimizarlo con un trabajo que sume la plataforma propuesta de desafíos globales dada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible – (ODS) - mundiales integrados en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, a la par de potenciar los objetivos que propone Naciones Unidas.

Los ODS, también conocidos como objetivos mundiales, fueron aprobados en la asamblea general de la ONU el 25/09/15, se pusieron en marcha en enero de 2016 y seguirán orientado las políticas del PNUD durante los próximos 15 años, por ello, se denomina agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Ellos son: Fin de la Pobreza, Hambre Cero, Salud y Bienestar, Educación y Calidad, Igualdad de Género, Agua Limpia y Saneamiento, Energía Asequible y no Contaminante, Trabajo decente y crecimiento económico, Industria Innovación e Infraestructura, Reducción de las Desigualdades, Ciudades y Comunidades Sostenibles, Producción y Consumo Responsables, Acción del Clima, Vida Submarina, Vida de Ecosistemas Terrestres, Paz, Justicia e Instituciones sólidas, y Alianzas para lograr los objetivos.

En este marco de abordaje, el turismo es considerado como actividad económica multidimensional y multisectorial por la capacidad que presenta en cuanto a la participación y articulación de los diferentes sectores económicos para su desarrollo contribuyendo al crecimiento de las comunidades locales a través de la creación de una cadena de valor cuyos eslabones la hacen una actividad transversal.

La importancia de la misma reside en dos pilares fundamentales: el pilar económico y el sociocultural. Desde el punto de vista económico, se fundamenta en el aporte a la reactivación económica a través de la creación de empleo, el desarrollo de infraestructura y otros beneficios directos e indirectos. Desde lo sociocultural, permite conocer diferentes formas de vivir y pensar en otros ambientes geográficos, interactuando directamente las dos partes (residentes - turistas), siendo normalmente dos realidades distintas, en lo cual se enriquece la cultura propia y experiencia personal de cada una.

La dinámica territorial del turismo resulta un elemento clave de construcción colectiva en aquellos lugares que presentan características que se configuran como atractores por su composición natural, sin embargo, su abordaje requiere una adecuada contextualización y articulación con los modelos generales que se aplican en el mismo.

Tal afirmación la enunciamos entendiendo que el territorio se presenta como el espacio de actuación del desarrollo general, económico, social y cultural de una comunidad y donde el turismo tiene un abordaje particular pero integrado a las concepciones generales del desarrollo que se adopte.

La crisis en que se encuentra la Argentina, con la consecuente devaluación monetaria, sus problemas en la balanza de pagos, las necesidades de divisas para la producción, las barreras para la compra de moneda extranjera de libre disponibilidad, entre otras variables, generan condiciones que se configuran como una oportunidad para el sector turístico a partir de la post pandemia, presenta la oportunidad al residente de redescubrir su país. El manejo de la crisis sanitaria producida por la Pandemia por parte

de los Gobiernos Nacional y Provincial fortalece esta oportunidad ante el turismo nacional e internacional para la Provincia de Catamarca sin tiempos sin expectativas, tan solo preparación para un momento de reapertura de los territorios.

### **Un diagnóstico acotado del sector turismo como actividad económica**

Sin lugar a duda, la Pandemia del COVID19 ha impactado fuertemente en todas las economías del planeta, particularmente el sector turismo ha recibido uno de los impactos más significativos sobre su nivel de actividad. El cierre de fronteras nacionales y nacionales, aislamiento preventivo, suspensión de los medios de transporte, medidas sanitarias obligatorias, el temor al traslado fuera de su lugar de residencia, el colapso del sistema sanitario en muchos lugares, etc. Todos estos emergentes fueron prácticamente anulando la actividad en el sector.

El 21 de setiembre de 2020 se publicó la Ley de Sosténimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional N° 27563 cuya finalidad se enuncia (Artículo 02) “...*paliar el impacto económico, social y productivo en el turismo, en todas sus modalidades, en virtud de la pandemia por coronavirus COVID-19 y brindar las herramientas para su reactivación productiva.*”.

Sin que sea un listado exhaustivo o excluyente y simplemente para entender la cadena de valor del Sector Turismo, tomaremos las actividades y rubros que enuncia en su artículo N° 03 la Ley N° 27563:

1. Servicios de alojamiento en camping y/o refugios de montaña, en hoteles, hosterías, cabañas bungalow, apartments y residenciales similares, excepto por hora, hospedaje en estancias y albergues juveniles y servicios en apartamentos de tiempo compartido;
2. Agencias de viajes: servicios de empresas de viajes y turismo, servicios de agencias de turismo y agencias de pasajes;
3. Transporte: aerocomercial de cabotaje, terrestre de larga distancia y servicios de excursiones y/o traslado de trenes especiales y servicios de excursiones lacustres, fluviales y marítimas con fines turísticos, servicios de transporte automotor de pasajeros para el turismo, servicios de alquiler de equipos de transporte terrestre sin operación ni tripulación; y sus respectivos servicios de explotación de terminales;
4. Servicios profesionales de licenciados en turismo, técnicos en turismo y guías de turismo, instructores de algún deporte vinculado a la actividad turística, permanentes y/o estacionales;
5. Servicios de centros: de esquí, de pesca deportiva, de turismo salud, turismo termal y/o similares, turismo aventura, ecoturismo o similares y otros centros de actividades vinculadas con el turismo;
6. Alquiler de bienes: bicicletas, motocicletas, equipos de esquí, kayaks y otros artículos relacionados con el turismo;
7. Bodegas, jardines botánicos, zoológicos y parques nacionales, parques de diversiones, parques temáticos, entretenimientos, esparcimiento y ocio, explotación de playas y parques recreativos, museos y preservación de lugares y edificios históricos;
8. Servicios vinculados a la organización de ferias, congresos, convenciones y/o exposiciones, Servicio de alquiler y explotación de inmuebles para ferias, congresos y/o convenciones, Servicios empresariales vinculados con la

- organización de ferias, congresos y/o convenciones, Servicios de alquiler de equipamiento para la realización de ferias, congresos y/o convenciones;
9. Gastronomía: cafés, bares y confiterías, restaurantes, cantinas, restaurante y cantina con espectáculo, servicios de restaurante y cantina con espectáculo;
  10. Actividad comercial en terminales de aeropuertos, parques nacionales y zonas francas que dependan de la actividad turística;
  11. Servicios de salones de baile y discotecas en territorios cuyo principal ingreso es la actividad turística;
  12. Productos regionales: la cadena de elaboración del chocolate, helados, alfajores, cervezas artesanales, y otros comestibles en territorios cuya principal fuente de ingresos sea la actividad turística;
  13. Otros servicios: Venta de artículos y artesanías regionales, antigüedades, talabartería de cuero, plata, alpaca y similares;
  14. Cines, producción de espectáculos teatrales y musicales.

Sin lugar a duda el valor económico de la actividad es sustantivo ya que en su composición hay una alta intensidad de ocupación de mano de obra en sus diferentes niveles de calificación, una gran cantidad de Pymes en las organizaciones que componen el sector como planta turística o afectada al turismo que ante una actividad nula o de baja intensidad impacta fuertemente en las economías regionales fundamentalmente.

Para nuestro país, los últimos datos del INDEC (Instituto Nacional de estadísticas y Censos) son elocuentes en cuanto a lo expresado, si bien los datos publicados son de julio de 2020, la situación actual no se ha modificado significativamente. Los datos de la demanda hotelera que presentamos se presentan como un síntoma del diagnóstico con la aclaración planteada por el INDEC en relación con la Pandemia:

“El impacto de la COVID-19 en la Encuesta de Ocupación Hotelera: Como es de público conocimiento, a partir del 20 de marzo se establecieron restricciones a la circulación de las personas en todo el país con el objetivo de reducir la exposición al contagio de la COVID-19 en el marco de la emergencia sanitaria.”

Sobre la actividad de los establecimientos hoteleros, el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación resolvió, mediante la resolución N° 131/2020, el cierre para el turismo local a partir del 17 de marzo. En un primer momento, pudieron brindar alojamiento únicamente a los ciudadanos extranjeros que quedaron varados en la Argentina sin poder retornar a sus respectivos países de residencia al momento de cerrar las fronteras y a quienes se encontraban en situación de aislamiento obligatorio en virtud de las medidas dictadas por la autoridad sanitaria. Esta última modalidad fue acordada por convenio de cesión con su respectivo municipio para el personal sanitario o de seguridad, exclusivamente para dicho fin, y sin personal disponible en el establecimiento para completar la encuesta.

Dada esta situación, el INDEC estuvo en comunicación permanente con organismos internacionales en la materia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo Monetario Internacional y Eurostat, entre otros) y en diálogo estrecho con varias oficinas nacionales de estadística del mundo, con el objetivo de identificar las mejores prácticas y adoptar recomendaciones consensuadas para la continuidad de las series durante el período de emergencia.

En virtud de que esta situación relativa a la COVID-19 alteró el normal desarrollo del operativo, inmediatamente se dispuso la implementación de medios alternativos de relevamiento (correo electrónico o consulta telefónica) para recibir a tiempo la información de los establecimientos necesaria para el procesamiento y difusión de los datos correspondientes a este período.

Es de destacar la voluntad de respuesta por parte de los hoteleros en todo momento, pero, dado el cierre de sus establecimientos, en algunos casos no se pudieron actualizar los contactos necesarios para el completamiento de la encuesta con la modalidad a distancia y, en otros casos, los informantes no contaban con la información requerida.

Por todo lo sucedido para los meses de febrero y marzo se contó con menos respuesta que en los meses previos, pero igualmente no se vió alterada la metodología, y se logró realizar las estimaciones correspondientes a las EOH. Para el período abril y mayo de 2020, el resultado de la encuesta fue nulo, debido a que la actividad turística estuvo restringida por la normativa vigente referente a la COVID-19. Cabe destacar, que en la última semana de mayo se habilitó el turismo interno en la provincia de Jujuy, pero debido a la insuficiencia de datos y dado que el impacto a nivel regional y total país fue marginal, las estimaciones correspondientes a la EOH se presentaron en cero. A partir de junio, mediante el decreto de necesidad y urgencia N° 520/203, el Estado Nacional ha dispuesto un nuevo marco normativo para las zonas en donde no existe circulación comunitaria de SARS-CoV-2, en las cuales regirá el “Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio” en la medida que se verifiquen parámetros epidemiológicos y sanitarios, y donde el sistema de salud pueda dar respuesta suficiente y adecuada a la demanda sanitaria.

En este contexto, algunas provincias autorizaron la apertura de establecimientos para el turismo interno sujeta a las condiciones y limitaciones que se establecen en los protocolos sanitarios de los rubros vinculados al sector turístico. Entre ellas se encuentran Catamarca, Jujuy, Mendoza, Salta, y Tierra del Fuego. En el resto de las provincias se observaron aperturas de establecimientos para dar alojamiento a viajeros que se trasladan por motivos laborales, de fuerza mayor o que requieren hospedaje debido a tratamientos de salud –no asociados a la COVID-19– en localidades distintas a su residencia habitual. Cabe destacar que algunas provincias que habilitaron el turismo interno luego volvieron a deshabilitarlo a raíz del incremento de casos. Las estimaciones correspondientes a junio y julio a nivel nacional deben ser analizadas con cautela dado que podrían generar conclusiones poco acertadas, ya que reflejan una situación atípica con una gran cantidad de establecimientos cerrados o sin movimiento, lo que afecta la precisión de las estimaciones”. (INDEC, Encuesta de Ocupación Hotelera 2020: Índice)

En este escenario emergente como hemos planteado vemos en el siguiente cuadro algunas de las consecuencias en forma cuantitativa:

**Demanda hotelera por mes y condición de residencia. Total País. Año 2020**

| Demanda turística por mes y condición de residencia. Total País. Año 2020 |                  |                  |   |                  |   |       |      |               |   |                |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|---|------------------|---|-------|------|---------------|---|----------------|
| Indicadores<br>seleccionados por tipo de<br>establecimiento               | 2020             |                  |   |                  |   |       |      |               |   |                |
|                                                                           | Enero            | Febrero          | * | Marzo            | * | Abril | Mayo | Junio         | * | Julio          |
| <b>Pernoctaciones</b>                                                     | <b>6.284.406</b> | <b>5.696.331</b> |   | <b>2.021.203</b> |   | -     | -    | <b>68.656</b> |   | <b>106.558</b> |
| Residentes                                                                | 5.187.486        | 4.682.491        |   | 1.564.235        |   | -     | -    | 61.188        |   | 101.077        |
| No residentes                                                             | 1.096.920        | 1.013.840        |   | 456.968          |   | -     | -    | 7.468         |   | 5.481          |
| <b>Viajeros</b>                                                           | <b>2.203.462</b> | <b>2.046.727</b> |   | <b>840.914</b>   |   | -     | -    | <b>21.209</b> |   | <b>34.969</b>  |
| Residentes                                                                | 1.719.016        | 1.594.853        |   | 636.272          |   | -     | -    | 20.052        |   | 32.945         |
| No residentes                                                             | 484.446          | 451.874          |   | 204.642          |   | -     | -    | 1.157         |   | 2.024          |
| <b>Estadía promedio de<br/>los turistas (en días)</b>                     | <b>2,9</b>       | <b>2,8</b>       |   | <b>2,4</b>       |   | ///   | ///  | <b>3,2</b>    |   | <b>3,0</b>     |
| Residentes                                                                | 3,0              | 2,9              |   | 2,5              |   | ///   | ///  | 3,1           |   | 3,1            |
| No residentes                                                             | 2,3              | 2,2              |   | 2,2              |   | ///   | ///  | 6,5           |   | 2,7            |

Fuente: INDEC, Encuesta de Ocupación Hotelera 2020. \* Dato provisorio. Notas: el número de pernoctaciones es equivalente al número de plazas ocupadas. Para los meses de febrero a julio de 2020, ver nota aclaratoria en el índice de esta publicación, sobre el impacto de la COVID-19 en la Encuesta de Ocupación Hotelera.

Sin dudas nuestro Gobierno Nacional ha puesto expectativas sobre la reactivación del sector como motor de la recuperación económica, Matías Lammens

(<http://www.pulsoturistico.com.ar/>: 14/09/2020) destacó que “durante esta etapa de la pandemia mundial, desde el Estado nacional hemos invertido más de 53 mil millones de pesos en las empresas del sector turístico. Estamos convencidos de que cuando se recupere la actividad, esta va a ser una de las más dinámicas, va a ser un gran reactivador de la economía ya que llega a todo el país, genera empleo y es un factor de redistribución”. *“Tenemos que consolidar a la gastronomía como una de las grandes marcas de la Argentina para promocionar nuestros destinos en el resto del mundo; en el proceso de poner a la Argentina de pie, el turismo y la gastronomía tienen un lugar privilegiado”*.

### **Los modelos de asistencia al Sector Privado**

Tanto en países desarrollados como emergentes, la actividad turística ha ganado trascendencia e importancia para el desarrollo de países y territorios locales. En los países emergentes con potencialidades en atractivos, el turismo ha logrado constituirse como una gran oportunidad para adoptar estrategias donde esta actividad sea considerada una política de Estado imponiéndolo en la Agenda Pública que hoy en día se observan a través del diseño y puesta en marcha de planes, programas y proyectos a nivel nacional como: PFETS 2016 (Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable), PROFODE (Programa de Fortalecimiento a Destinos Emergentes), ConectaAR Argentina 2014-2016 (Plan de Marketing Interno), ConectaAR Internacional Argentina 2012-2015 (Plan de Marketing Internacional), Turismo Social, a los que debemos agregar todos los programas nacionales, provinciales y municipales generados a partir de la Pandemia COVID19 que no toca vivir.

La Ley de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional N° 27563 habilita una serie de acciones de la política pública orientada a reactivar la actividad del sector en la pos-pandemia, estos incentivos fiscales que si bien van al espectro del sector abarcan a las Pymes o a los pequeños inversores turísticos que se ven afectados.

Una síntesis de los mismos se presenta continuación:

- a. Plan de Preventa para reactivar el turismo interno: Los “Incentivos a la Preventa de Servicios Turísticos Nacionales”, un proyecto del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación que se incluyó en la Ley, están orientados a fomentar y potenciar la demanda del turismo interno. Consistirán en el reconocimiento de un crédito por parte del Estado Nacional en favor de las personas humanas equivalente al 50 por ciento del monto por cada operación de compra de servicios turísticos a ser brindados dentro del territorio nacional, debidamente facturada por parte de empresas en actividades y rubros vinculados al turismo. Las compras en concepto de preventa de servicios turísticos se deberán realizar hasta el 31/12/2020, los servicios adquiridos deberán ser usufructuados durante el 2021, los créditos podrán ser utilizados a partir de 2021 únicamente para la adquisición de servicios turísticos brindados dentro del territorio nacional.
- b. Amplia moratoria impositiva y beneficios fiscales: Será prorrogado por 180 días el vencimiento del pago de los impuestos existentes o a crearse, que graven el patrimonio, los capitales o las ganancias de las actividades vinculadas a la actividad turística cuyos vencimientos operen hasta el 31 de diciembre. Además, será suspendida por ese mismo plazo la traba de cualquier tipo de medida cautelar a requerimiento de la AFIP y la ANSES para las empresas del sector, en

tanto que se implementará una reducción en las alícuotas del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias hasta el 31 de diciembre de 2021.

c. Prórroga del programa ATP: La vigencia del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción fue prorrogada hasta el 31 de diciembre 2020 para las actividades y rubros del sector, cuando se encuentren paralizadas o tengan una facturación inferior al 30 por ciento. Los beneficios incluyen una reducción del pago de las contribuciones patronales del 95 por ciento y un salario complementario abonado por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado del 50 por ciento del salario neto, no pudiendo ser inferior a un salario mínimo, vital y móvil ni superar los dos salarios.

d. Solución para las reprogramaciones: Los establecimientos hoteleros de temporario y empresas de transporte -en cualquiera de sus modalidades- que se hayan visto afectados o impedidos de prestar los servicios contratados con motivo de la pandemia y cuyos servicios fueron contratados de manera directa, podrán ofrecer alternativamente a los usuarios las siguientes opciones:

- La reprogramación de los servicios contratados, respetando la estacionalidad, calidad y valores convenidos, dentro de un período de doce meses posteriores al levantamiento de las medidas restrictivas de circulación adoptadas por el Poder Ejecutivo.
- La entrega de vouchers de servicios para ser utilizados hasta doce meses posteriores al cese de las medidas de restricción, los cuales deberán brindar el acceso –sin penalidades- a equivalentes servicios contratados u otros que pudiera aceptar el cliente.
- El reintegro del monto abonado por los servicios contratados mediante el pago de hasta seis cuotas iguales, mensuales y consecutivas con vencimiento la primera de ellas dentro de los 60 días de recibida la solicitud de reembolso.
- Si el consumidor hubiera contratado servicios a través de intermediarios, podrá reprogramar sus viajes o recibir un voucher para ser utilizado dentro de doce meses desde la finalización de la vigencia de las restricciones, por un monto igual al reembolso que hubiera correspondido. Transcurrido el periodo de validez del voucher sin haber sido utilizado, el consumidor podrá solicitar el reembolso completo de cualquier pago realizado.

e. Línea de créditos a tasa subsidiada: El Banco de la Nación Argentina se encuentra preparando una línea específica, que contempla las observaciones técnicas realizadas a la Ley, para atender las demandas del sector turístico. Alcanzará a todos los sujetos mencionados en la Ley y contará con beneficios tales como líneas de capital de trabajo, plazos máximos amplios, meses de gracia para el pago de capital e intereses, entre otros.

Esto amplía los programas vigentes que ante la Pandemia se hacen imposibles de aplicar en el sector, por ejemplo, en nuestra Provincia de Catamarca, el Programa “Centro de Fortalecimiento a Emprendedores Turísticos – Empezar Turismo” que tuvo dos ediciones en la cual se abordaron los siguientes destinatarios:

a. Personas humanas con perfil emprendedor y capacidad de derecho (que no incurra en las causales de inhabilidad para contratar previstas en el Art. 1001



del Código Civil y Comercial de la Nación), interesadas en aplicar una metodología de creación de empresas turísticas tendientes a desarrollar sus conocimientos, habilidades y actitudes emprendedoras para concebir ideas proyecto, formular planes de negocio e implementarlos.

- b. Micro, Pequeñas o Medianas empresas cuya principal actividad esté relacionada al turismo.

Los resultados en las dos convocatorias fueron planes de negocios o informes del negocio, a través de los cuales, se apoyaron las estrategias de fortalecimiento de los mismo ayudando a su formalización, inversión y crecimiento de los prestadores turísticos. Los resultados alcanzados en forma sintética fueron los siguientes:

Años 2016-2017: Los emprendedores asistidos se localizaron en las ciudades de Londres, Belén, Los Nacimiento (Hualfín) del Departamento Belén. Los rubros sobre los cuales se trabajaron fueron Agencias de Viaje, Hoteles, Servicios Gastronómicos y artesanías. Se presentaron como resultados de la etapa 01 a 03 dieciocho (18) planes de negocio localizados diecisiete (17) en el Departamento Belén (Provincia de Catamarca), la actividad restante tenía sede en San Fernando del Valle de Catamarca (Departamento Capital) ya que era una agencia de viajes con influencia en la zona definida para la implementación.

Años 2018-2019: Los emprendedores asistidos se localizaron en los Departamentos Fiambalá y Antofagasta de la Sierra. En el primer caso la premisa para este año es el fortalecimiento de la Ruta del Vino en el Departamento Tinogasta (se trabajaron diez emprendimientos) y, en el Departamento Antofagasta de la Sierra se busca fortalecer el Turismo de Pueblos con Encanto (Antofalla) y Corredor de la Puna Catamarqueña – Turismo Comunitario (El Peñón y Villa Antofagasta de la Sierra) donde se trabajaron veinte emprendimientos. Finalmente se desarrollaron dos (2) planes de negocios en Tinogasta y doce (12) en Antofagasta de la Sierra, las razones por las cuales los demás no calificaron como planes respondieron a causas heterogéneas, como tenencia de la tierra, consolidación de la idea de negocio, aspectos productivos que no eran completos, etc. Todos ellos recibieron un informe técnico donde se les indicaba lo que debían resolver para otras convocatorias de apoyo que el Estado ha generado.

Otra forma de apoyo fue el Programa PROINTUR que asistió financieramente con préstamos de hasta un millón doscientos mil pesos a los prestadores con tasas subsidiadas por la provincia que este año fue suspendido por la situación sanitaria.

Las formas de asistencia debieron adaptarse a la inactividad generada por la situación sanitaria y en consecuencia obedecían a prevenir el cierre de las empresas del sector por un lado, el apoyo a la reconversión de los prestadores a las exigencias sanitarias definidas en protocolos sanitarios que fueron aprobados para las empresas del sector en toda la gama de actividades, la capacitación del recurso humano empleado que se encontraba formalizado y la transferencia de recursos monetarios a través de programas directos de la Nación a los mismos.

Como estrategias relevantes se da cuenta del Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo (PACIT) que se compone de tres fondos que se complementaron para fortalecer el Sector: el Fondo de Auxilio y Capacitación Turística – FACT; el Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos – APTur; y, el Plan 50 Destinos.

El Fondo de Auxilio y Capacitación Turística – FACT forma parte del Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos con fondos del Préstamo BID 2606/OC-AR del Banco Interamericano de Desarrollo y se focaliza en MiPyMEs de alojamiento u

hospedaje, establecimientos de gastronomía, agencias de viajes y turismo y servicios de recreación turística, que presenten una situación crítica en sus ingresos totales de los meses de abril/mayo/junio de 2020 comparados con los mismos meses del año anterior.

El FACT financia aportes no reembolsables (ANRs) destinados al pago de sueldos y otros gastos corrientes de las MiPyMEs turísticas que queden seleccionadas tendrán derecho a la asistencia financiera mediante el desembolso de ANR que se otorgará en 4 pagos; como obligación para continuar en el programa tendrán que mantener su nómina de empleados durante los seis meses que dure el beneficio. Además, en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos y obligaciones que se les exigirá a las empresas beneficiadas, se plantean dos dimensiones a cumplir: Capacitación y Seguridad e Higiene.

Al menos el 70% de las personas empleadas de las empresas beneficiarias hagan al menos noventa (90) horas de capacitación del Programa de Formación virtual (PFV) del MTYD durante un periodo de seis meses. Siendo de carácter obligatorio la realización de los siguientes dos (2) cursos: el de “Nociones de Higiene y Seguridad para Actividades de Turismo”, obligatorio para todos, el segundo, deberá optarse entre el curso de “Accesibilidad Turística” o el de “Turismo Responsable y Género”. Cada uno de dichos cursos tiene una carga horaria de treinta (30) horas, sumando así un total de sesenta (60) horas de capacitación. Las personas empleadas de las empresas deberán cumplir treinta (30) horas restantes de los distintos cursos disponibles en el PFV.

Los beneficiarios deberán dar cumplimiento a los dos (2) cursos de carácter obligatorio para la cantidad de empleados establecida dentro de los 45 días de recibido el primer ANR y el 100% de la capacitación requerida (incluyendo un tercer curso de carácter optativo para cada uno de los empleados acordados) dentro de los cien (100) días de percibido el primer ANR.

Los gastos que puede afrontar a través del programa son los siguientes:

- a) Salarios (Al menos el 50% de los fondos de ANR percibidos por la MiPyME deberá ser destinado al pago de salarios) del personal de la empresa al momento de presentarse a la convocatoria de acuerdo al último formulario 931 y nómina del personal no se financiará a nuevos empleados que ingresen luego de la fecha de postulación al FACT.
- b) Gastos operativos como alquileres existentes al momento de presentarse a la convocatoria.
- c) Servicios como electricidad, agua, gas e internet existentes al momento de presentarse a la convocatoria;
- d) Servicios de consultoría que ayuden a la empresa a negociar un financiamiento o a adaptar los servicios ante la nueva situación.
- e) Servicios asociados al desarrollo o actualización de material promocional (web, redes sociales).
- f) Servicios de traducción de piezas de comunicación para el turista.

Al ser seleccionadas, para acceder al beneficio, las empresas deberán presentar una declaración jurada (DDJJ) con un Plan de Supervivencia del Negocio (PSN). Los documentos serán provistos por el MTYD en la página web donde se inscriban, y se completarán con la información brindada por la MiPyME en el formulario de la postulación.

El PSN básico tendrá un formato estándar y contará con las siguientes secciones:

- a) mostrar la situación crítica en la que se encuentre la empresa: deberá presentar el resultado operativo de la empresa, separando el total de ingresos y costos durante los

meses de Abril/Mayo/Junio de 2019 y comparándolo con el mismo período del año 2020. Para el caso de los ingresos, se precisará la variación interanual.

b) detallar los gastos que va a financiar con el beneficio durante los seis (6) meses; se presentará también en forma de formulario indicando la distribución de los gastos que se financiarán dentro de los gastos elegibles por el FACT, de acuerdo con los gastos elegibles detallados en el punto 5 del presente Manual.

c) compromiso de permitir la capacitación de las personas empleadas; de acuerdo con lo que se especificó más arriba y según lo que le corresponda a la empresa por el segmento en el que desarrolle su actividad y de acuerdo con el personal declarado.

d) las mejoras en los servicios que se realizarán; de higiene y seguridad y accesibilidad idiomática, según lo que le corresponda a la empresa por el segmento en el que desarrolle su actividad y de acuerdo con el personal declarado.

e) En el PSN se asumirá, a su vez, el compromiso de registrar contablemente los gastos y conservar toda la documentación de respaldo de todas y cada una de las erogaciones destinadas a la ejecución del proyecto, de modo tal que puedan ser objeto de verificación durante los veinticuatro (24) meses posteriores a la fecha del último desembolso.

f) Los Beneficiarios se obligan a comunicar a la Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales Especiales (DPyPSE) de MTYD toda circunstancia que pudiera afectar o alterar el cumplimiento de los compromisos asumidos o cualquier otro cambio que de acuerdo con el principio de buena fe deba ponerse en conocimiento.

El Fondo de Auxilio y Capacitación Turística alcanzó a 2.500 MiPyMES para que puedan solventar gastos, proteger empleos y capacitar a trabajadores y trabajadoras. Está brindando el equivalente a un sueldo mínimo, vital y móvil por empleado por mes, durante seis meses.

Generalmente cuando los programas obedecen a préstamos otorgados por estas organizaciones multilaterales de crédito a tasas subsidiadas se imponen muchas restricciones a la aplicación de los fondos, en muchos casos imposibles de cumplir para los segmentos a los que está dirigido el beneficio.

El Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos – APTur promueve la asistencia a los trabajadores y trabajadoras del sector turismo a través del otorgamiento de aportes no reembolsables por la suma de PESOS CUARENTA MIL (\$ 40.000,00), de modo de conferir un sostén económico a las personas humanas prestadoras de servicios turísticos cuyas fuentes de ingresos se han visto afectadas con motivo de la emergencia pública en materia sanitaria declarada por la Ley N° 27.541 y el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260 del 12 de marzo de 2020 y sus modificatorios.

El Programa se destina exclusivamente a personas humanas que desarrollen alguna de las actividades vinculadas con el sector turismo, que se detallan en el Anexo I a la Ley Nacional de Turismo N° 25.997 y sus modificatorias.

Para ello deberán acreditar:

- a) Una antigüedad mínima de UN (1) año de inscripción en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes -Monotributo-, Monotributistas Sociales o Trabajadores Autónomos al momento de la presentación de la solicitud al Programa o hasta el momento de la declaración de la pandemia (marzo de 2020).
- b) La relación con el sector turismo podrá acreditarse mediante: Licencia habilitante para operar como agente de viajes; Certificado o constancia expedido por la Federación, Cámara y/o Asociación Municipal y/o Provincial y /o Nacional de Turismo y/o cualquier otro organismo o Asociación Civil vinculada a la actividad

que realiza donde conste que la persona solicitante presta un servicio turístico de los mencionados en el Anexo I a la Ley 25.997, en esa provincia o localidad; Certificación efectuada por un agente de viajes habilitado y/o facturas emitidas con fecha anterior al 1° de marzo de 2020; Pago de cánones para operar como guías de parques nacionales o provinciales. La documentación antes indicada es meramente enunciativa. Las personas solicitantes podrán acompañar cualquier otro tipo de documentación con la que acrediten ser prestadores de servicios vinculados al turismo.

- c) Aprobar el curso de capacitación “Nociones de Higiene y Seguridad para Actividades de Turismo” del Programa de Formación Virtual (PFV) que lleva adelante el MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTES. Los seleccionados deberán finalizar y aprobar la capacitación en el plazo de VEINTE (20) días corridos desde la notificación de la selección.

La primera convocatoria alcanzó a dos mil personas, la segunda a cuatro mil y la tercera se encuentra en proceso y se baja el monto de la ayuda de cincuenta mil pesos a cuarenta mil pesos.

Finalmente, el Plan 50 Destinos abarca las 24 provincias argentinas e impulsa obras de infraestructura turística en diversos puntos del territorio nacional, con \$1200 millones de pesos originarios del Impuesto PAIS.

El plan “50 Destinos” incluye la redistribución de ese monto entre las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (se repartirían entre AR\$ 50 millones y AR\$ 60 millones por distrito, financiando dos proyectos por cada uno de los 24, lo que da como resultado los casi 50 destinos que dan nombre a la iniciativa).

En ese aspecto, Eugenia Benedetti, Subsecretaria de Desarrollo Estratégico de la Nación, señaló que ya hay varios proyectos presentados (incluso desde antes de la pandemia), pero explicó que darán tiempo a que las provincias y la capital revean sus propuestas, dado que hay algunas que, por ejemplo, postularon iniciativas vinculadas al turismo urbano y, en el marco del nuevo orden poscoronavirus, ahora prefieren aplicar esos fondos al turismo de naturaleza.

En base a lo expuesto se observa que hay tres acciones de la Política Pública atendiendo a los trabajadores del sector que se encuentren formalizados en el segmento del turismo, las MiPyME, y los estados provinciales y municipales con el financiamiento de obras para el turismo de naturaleza con los fondos del Impuesto PAIS.

### **La situación en San Fernando del Valle de Catamarca**

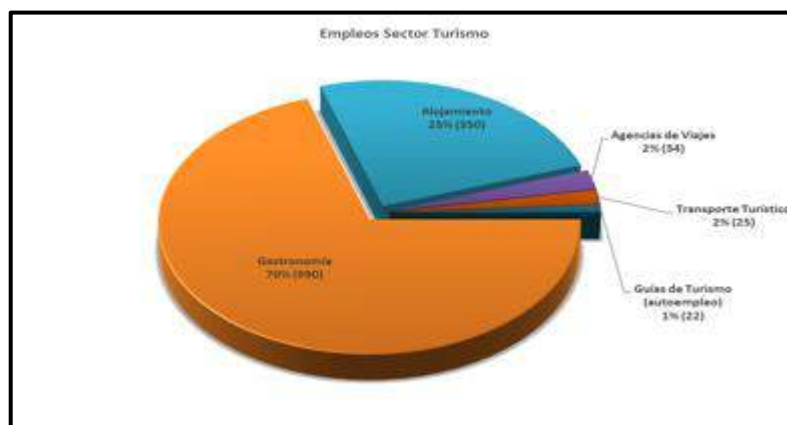
En el contexto actual, de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASOP) por el COVID-19, como vimos, el turismo fue uno de los sectores más damnificados donde la provincia de Catamarca fue la última en presentar casos positivos. No obstante, debemos prepararnos para las actividades pos COVID -19 / ASOP teniendo en cuenta que a partir de setiembre de 2020 se empezaron a detectar casos positivos en el ámbito de la Provincia y de la Ciudad Capital principalmente, bajos en relación con las provincias vecinas pero preocupantes para resolver medidas de contención de la Pandemia.

El sector turístico de San Fernando del Valle de Catamarca está conformado por 284 prestadores, de los cuáles 198 que representan el 70% del total, corresponden a servicios gastronómicos. Las 36 empresas de alojamiento ocupan el segundo lugar,

conformando el 13%, le siguen los 22 guías de turismo representando el 8%, las 19 agencias de viajes representan un 7% y los transportes turísticos que con 6 prestadores conforman el 2%.

Para poder evaluar la cantidad de Trabajadores del Sector Turismo en el ámbito de la ciudad Capital, tomamos el informe del CADE (Centro de Asistencia y Desarrollo Empresarial) de la secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca que da cuenta de que en base a todos los datos analizados generados por relevamientos, como informes de Rentas de la Municipalidad de la Capital y registros de UTHGRA definieron una primera aproximación para detectar la cantidad de trabajadores que se desempeñan en los distintos rubros.

Para sintetizar estos datos por actividad presentamos la información resumida en el siguiente gráfico:



En el informe se plantea la necesidad de contar con prestadores de servicios turísticos con competencias generales propias de la actividad, pero con la demanda de nuevas competencias vinculadas a la adecuación de sus servicios a la post pandemia COVID19 en los complejos turísticos y en el conjunto de atractivos y paseos que ya posee nuestra Capital.

Es decir que apunta a la necesidad de contar con prestadores que puedan atender a los protocolos sanitarios establecidos para las actividades que integran la oferta de servicios afectados a la actividad turística, fundamentalmente la idea de contar con “prestadores seguros” desde el punto de vista sanitario.

## Conclusiones

Iniciábamos el presente trabajo con la reflexión sobre los efectos que plantea el escenario de la Pandemia COVID19 en el mundo, y en nuestro país en particular, van generando transformaciones en el mundo real que conocimos, los escenarios emergentes van delineando y trazando nuevos modos de vivir la experiencia de estar, transitar y vivenciar el mundo y sus placeres; imprimiendo así, en los humanos, la necesidad de repensarse, reflexionar sobre las trayectorias de vida y caminar de una manera distinta la seguridad para la existencia en sus relaciones, en sus viajes, en sus reconocimientos de la naturaleza, una mezcla que va configurando una modernidad blend, mezcla entre lo virtual y lo real.

La implementación de protocolos para todas las actividades, junto con estudios vinculados a la psicografía del consumidor, nos abre la posibilidad de pensar un turismo pospandemia con nuevos escenarios y mercados.

Los turistas preferirán lugares con bajos niveles de densidad poblacional y con una mayor conexión con la naturaleza tal lo expresado por la Nación en sus informes sobre el Plan 50 destinos, sea para evitar contagios o para contrarrestar los efectos del encierro en un corto y mediano plazo. A su vez, y asociado a las metas y objetivos del desarrollo sustentable (ODS), el ecoturismo desarrollado en pequeñas ciudades y aldeas es uno de los ejes del desarrollo local sustentable.

De lo presentado en este trabajo, la actividad actual del sector se presenta con una actividad mínima, donde es dable suponer que las plazas ocupadas de los informes del INDEC 2020 obedecen a personas que se desplazaron de su lugar habitual de residencia y son alojados en la llamada “cuarentena obligatoria” en los alojamientos disponibles para tal fin, en ese caso el dato de ocupación no es turístico en el sentido real del término.

Nuestro trabajo pretende retomar el camino iniciado de repensar la actividad turística, trabajamos durante cuatro años en el análisis, definición y aportes para el apoyo de políticas públicas de apoyo al pequeño inversor turístico desde un marco conceptual que hoy se pone en revisión, con condiciones de apoyo para el crecimiento y desarrollo de los emprendedores en los diferentes campos de la actividad, planes de negocio que hoy deben ser revisados; de ahí entonces que emerge la pregunta ¿supervivencia o nuevas formas?.

Observando los modelos de intervención generados por el Gobierno Nacional se puede inducir que apuntan por un lado al primer concepto: la supervivencia de las empresas y prestadores en general para atravesar el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio.

De las estrategias planteadas el Plan 50 Destinos y el fomento al consumo con los beneficios de devolver el 50 % de lo gastado por el turista en el ejercicio 2022 permiten pensar que habrá una reactivación de la actividad a nivel nacional, que en realidad aparece más como un deseo generalizado de los actores que en una realidad previsible, la incertidumbre y la complejidad marcan el pensamiento de la sociedad, aún en muchos destinos no se alcanzó el pico de contagios y se espera que sea en noviembre del presente año.

La OMT lanzó un rastreador de recuperación para el sector, disponible para su uso gratuito en su página web, que constituye una herramienta de apoyo y de utilidad tanto para organismos oficiales como para entidades no gubernamentales y el sector privado. Se trata del tablero de datos turísticos más completo hasta la fecha y sirve para acompañar el proceso creciente de flexibilización de las restricciones a los viajes que se da en cada vez más países. La nueva herramienta cubre los indicadores clave del comportamiento del turismo por meses, regiones y subregiones, y permite una comparación en tiempo real de la recuperación del sector en distintos lugares del mundo y en las diversas industrias.

Esto parece indicar que el tiempo de la recuperación viene más lento que lo esperado, el aplazamiento de la habilitación para el funcionamiento de los servicios de transporte se va corriendo en el tiempo aumentando las angustias de los operadores turísticos, por ello pensamos que en realidad el trabajo que planteamos es una suerte de posfacio o final abierto que aún falta escribir, simplemente dejamos planteada la posibilidad de seguir pensando el futuro de la política pública para el sector.

En muchos casos observamos, sin tener evidencias fundamentadas, un discurso oficial distanciado del real, “donde no hay ingresos no se puede invertir ni pensar futuro”.

## **Bibliografía**

- Hermida, Jorge; Serra, Roberto; Kastika, Eduardo (2001). Administración y estrategia. Ediciones Macchi. 4º Edición. Capítulos X a XVII.
- Orjuela Córdova, Soledad; Sandoval Medina, Paulina (2002). "Guía del Estudio de Mercado para la Evaluación de Proyectos". Tesis de la Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Carrera de Ingeniería Comercial. Diciembre.
- Otero, Adriana (2007). “La Importancia De La Visión De Territorio Para La Visión De Desarrollo Competitivo De Los Destinos Turísticos”. Universidad De Murcia; Cuadernos De Turismo, 19. Pp. 93-106.
- Otero, Adriana (2009). “La Dinámica Territorial Del Turismo”. En: Walingre, Noemí; Villar, Alejandro (Compilador) (2009). Desarrollo Y Gestión De Destinos Turísticos. Universidad Nacional De Quilmes. Capítulo III.
- Ricaurte Quijano, Carla (2009). Manual Para Diagnóstico Turístico Local. Escuela Superior Politécnica Del Litoral.
- Sallenave, Jean-Paul (2002). Gerencia y planeación estratégica. Editorial Norma.
- Sapag Chain, Nassir; Sapag Chain, Reinaldo (2005). Preparación Y Evaluación De Proyectos. Mc Graw Hill. Cuarta Edición. Capítulos 1 Y 2. [Http://Www.Cuspide.Com/Isbn/9562782069](http://Www.Cuspide.Com/Isbn/9562782069).
- Van Meter, Donald S. y Van Horn, Carl E. (1996). "El Proceso De Implementación De Políticas. Un Marco Conceptual" En Aguilar Luis "La Implementación De Las Políticas". México; Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Sitios WEB:  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/235884/20201008>





# Desafíos y dilemas para la reforma de la seguridad en la provincia de Santa Fe

Pablo E. Navarro Urquiza

## 1. La transformación del fenómeno criminal en Santa Fe y la necesidad de una reforma en Seguridad

Durante la última década, la provincia de Santa Fe (y, en particular, la ciudad de Rosario) fue testigo de numerosas transformaciones en materia de delito e inseguridad. Surgieron y se consolidaron distintos grupos criminales abocados a la producción, fraccionamiento, acopio y distribución de drogas ilegales. Esto ocurrió al amparo del Estado, con numerosos y representativos casos de connivencia entre dichos grupos y efectivos de la policía provincial. Asimismo, altos jefes de la Policía de la Provincia de Santa Fe se vieron involucrados en causas de enriquecimiento ilícito. Las investigaciones contra los mismos se iniciaron por denuncias anónimas, por procedimientos llevados a cabo otras fuerzas o por investigaciones de la misma policía, pero esto se produjo en pocos casos. Por cierto, dichas investigaciones eran llevadas por el área de “Asuntos Internos” de la propia institución policial santafecina.

En este marco, se advierten algunas falencias y anacronismos en el sistema de seguridad provincial de Santa Fe para hacer frente de manera integral al fenómeno criminal. La primera de ellas es la falta de una Ley de Seguridad Pública que establezca cuáles son los componentes, estructuras y actores intervinientes en la materia. En segundo lugar, la ausencia de un dispositivo de control externo a la institución policial para los procedimientos e investigaciones contra policías. Por último, la presencia de una Ley de Policía anacrónica, que carece de normativas y herramientas institucionales modernas que acompañen la transformación del delito, y que permitan una labor policial profesional y eficaz, así como también la distinción entre las labores de prevención, investigación y control policial.

Pues bien, en el año 2019, Omar Perotti, candidato por el Frente de Todos, ganó las elecciones por la gobernación de la provincia de Santa Fe, y designó a Marcelo Sain al frente del Ministerio de Seguridad de dicha provincia. En su discurso de asunción, Perotti puso de manifiesto su intención de modificar el esquema de seguridad provincial, y señaló: “No se puede vivir en paz sin un sistema de seguridad pública eficiente en la resolución de los conflictos sociales, las violencias y los delitos que tienen lugar en la comunidad”. Para el mandatario, ello requería, entre otras cosas, de una “policía adecuada a la legalidad democrática” y, a su vez, “eficiente en el cumplimiento de sus funciones de protección ciudadana”. Además, según el gobernador electo, se debía contar con el compromiso de los distintos poderes del Estado y de la comunidad en su conjunto. Asimismo, Perotti apuntó contra el socialismo que dejaba el

gobierno, al indicar que “el aumento y la expansión del delito en [Santa Fe] durante los últimos tiempos han puesto en tela de juicio el sistema de seguridad público santafecino”, y que sus defectos fueron “evidentes”:

Primero, ha existido una suerte de desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública, lo que ha redundado en una marcada autonomía policial. Segundo, la policía provincial adolece de severas deficiencias institucionales en el cumplimiento de sus funciones de prevención delictiva y de investigación criminal. En gran medida, esas deficiencias derivan del deterioro en los derechos y las condiciones laborales de los y las trabajadoras policiales. La policía se ha divorciado de la sociedad, y ésta le ha perdido confianza. Tercero, la sociedad se ha replegado y se ha refugiado a los ámbitos privados, afrontando los riesgos con los medios a su alcance, no [hay] que perder de vista que las principales víctimas de los delitos son los pobres, los trabajadores, las personas de los estratos sociales que tienen menos protección del Estado y menos capacidad de protegerse a sí mismos frente al crimen. Una mención específica merece la cuestión de la criminalidad articulada en torno del narcotráfico. Este negocio se ha expandido al amparo de la desidia y la ignominia estatal. Tal como hemos visto a lo largo de este año en casos de notoriedad pública, el desdén estatal se manifestó en la “vista gorda” policial pero también judicial y política, cuando no en la complicidad asentada en un “pacto de gobernabilidad” directo o indirecto con el delito.

El gobernador fue elocuente en sus definiciones y cerró señalando que debía establecerse “una clara línea infranqueable que divida sin más a las instituciones estatales y a la legalidad, por un lado, y [al] mundo delictivo, por el otro”, y que se debían “cortar los vínculos con el delito”.

A su tiempo, Sain hizo énfasis en su intención de reformar integralmente el sistema de seguridad de Santa Fe. Un día después de su asunción, convocó a una conferencia de prensa en la cual estableció los ejes que iban a orientar su gestión. Allí alertó sobre la existencia de “una normativa [y] una institucionalidad en el sistema de policía santafecino muy antiguas”. También, resaltó que la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe databa del año 1975 lo que, según el ministro, tornaba “muy difícil conducir, con los desafíos que [tiene actualmente] la problemática de la seguridad pública, una institución que fue pensada para cuestiones completamente ajenas [a las actuales]”. De este modo, el titular de la cartera de Seguridad dio inicio a un “proceso de elaboración de una nueva base normativa de las policías”. Este proceso estaría signado por el impulso de un paquete de reformas enmarcadas en un “Plan de Modernización Normativa”, que incluía una Ley de Seguridad Pública, una Ley de Control del Sistema Policial y una Ley de Sistema Policial. Sin embargo, la propuesta de Sain se enfrentaría a una amplia serie de obstáculos y resistencias, todo esto enmarcado en la complejidad de la gestión y administración del ministerio en el día a día.

En la presente ponencia daremos cuenta de las dificultades, los desafíos y los dilemas que la reforma de la seguridad enfrenta en la provincia de Santa Fe, pasando revista a los actores involucrados, los discursos y alocuciones de distintos sectores oficiales. Al mismo tiempo, abordaremos los lineamientos principales del mencionado Plan de Modernización Policial. Vayamos a ello.

## **2. Detractores y resistencias**

### **2.1. La resistencia policial a la reforma en Seguridad**

La propuesta integral de reforma en Seguridad generó, desde el inicio, varias resistencias, en particular, en el plano policial y en vastos sectores del mundillo político santafecino.

En primer lugar, en relación al rechazo de la institución policial a los cambios que buscaban llevar a cabo las autoridades, cabe señalar que la propuesta de reforma tenía un rasgo distintivo: buscaba la plena conducción política de la institución policial, y circunscribía a la policía provincial a tareas de prevención, creando la Agencia de Investigación Criminal y la Agencia de Control Policial como nuevas policías dedicadas a la investigación y al control interno de la institución, respectivamente. A su vez, la Tropa de Operaciones Especiales (TOE) también se situaba bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad, junto a los tres cuerpos policiales previamente mencionados.

Al mismo tiempo, la reforma tenía como propósito conferir las responsabilidades burocráticas al Ministerio de Seguridad. Esto, sumado a intereses particulares de determinados sectores policiales, llevó a que los viejos jefes, que habían desarrollado una marcada autonomía operativa durante la gestión socialista, llevaran adelante un pleno rechazo a la reforma. El revuelo en la institución policial fue manifiesto y generó distintas reacciones al interior de la institución.

Dos días después de la asunción de Sain, el jefe de la Unidad Regional II (Rosario) de la Policía de la Provincia de Santa Fe, Marcelo Gómez, solicitó su pase a retiro, alegando que las “nuevas autoridades” no se habían comunicado con él y que prefería “dar un paso al costado”. A la solicitud de retiro de Gómez se le sumarían la de la subjefa de la Unidad Regional II (Rosario), Carina Degrá, así como también las de Juan Bengoechea, jefe de la Unidad Regional V (Castellanos), Marcelo Forni, jefe de la Unidad Regional IX (General Obligado). Además, se sumó la circulación de un rumor que indicaba que no habría más “horas OSPE” (horas de Orden del Servicio de Policía Extraordinaria) en la policía provincial. Por cierto, el día en que Marcelo Gómez presentó la solicitud para su retiro, se levantaron las custodias policiales que se encontraban en los tribunales provinciales y en el Centro de Justicia Penal de Rosario, los cuales habían sido objeto de balaceras en los últimos tiempos. Ante esta estocada policial, el ministro de Seguridad realizó una serie de publicaciones en su cuenta de Twitter reafirmando la posición del Ministerio de Seguridad frente a estas acciones:

Desmiento de manera tajante que desde el Ministerio de Seguridad de Santa Fe se haya ordenado suspender las horas OSPE en la policía provincial. Esos boatos los hacen correr los referentes policiales que desde la llegada de esta nueva gestión gubernamental perdieron centralidad y autonomía para hacer lo que se les dé la gana, inclusive, convivir con el delito. El proceso de ascensos jerárquicos está siguiendo un desarrollo administrativo normal y la configuración de los nuevos mandos superiores de la policía serán dados a conocer en la semana siguiente. A ciertos referentes policiales se les acabó su tiempo y ello se verá en las correspondientes denuncias penales. Los y las buenas jefes y jefas policiales y los y las [buenos y] buenas policías que cumplen dignamente con sus funciones son valorados por este gobierno. Trabajen tranquilos y no sirvan de instrumentos de ex jefes policiales que no han estado a la altura de las circunstancias y que pretenden el fracaso de la necesaria modernización de nuestra

policía. Y sepan que los jefes que no lleven adelante las labores habituales de prevención y control (y sabremos quienes) serán denunciados por incumplimiento de los deberes de funcionario [público].

Unos días después, Sain ordenaría el pase a retiro de treinta oficiales superiores, directores y directores generales de la policía provincial, y designó a los nuevos jefes y subjefes de las diecinueve Unidades Regionales de la Policía Provincial. Además, se anunció la intervención de la Unidad Regional XIX (San Lorenzo) por “una serie de irregularidades en el cumplimiento de los servicios de seguridad pública” en dicho territorio.

En medio de todo esto, se produjo la emergencia de la pandemia por Covid-19 y, consecuentemente, la disposición del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el país para hacer frente a dicha emergencia sanitaria, tal como el Decreto N° 297/2020 del Poder Ejecutivo Nacional lo indicó. Santa Fe se plegó y dirigió parte de sus recursos policiales a las tareas de patrullaje para garantizar el efectivo cumplimiento del aislamiento. Sin embargo, se recibieron -hasta junio de 2020- doscientas denuncias contra efectivos policiales durante el aislamiento por malos tratos, apremios ilegales, sustracción de dinero o elementos por parte del personal policial y reclamos por no tomar denuncias de quebrantamiento de la cuarentena.

A fines de abril, algunos sectores del periodismo local comenzaron a hacer énfasis en una supuesta pelea entre el ministro Sain y el Jefe de la Policía de la Provincia de Santa Fe, Víctor Sarnaglia. En verdad, ambos mantenían visiones antagónicas al respecto de las funciones que un jefe policial debía tener. Mientras que la visión del ministro consideraba que el jefe de policía debía circunscribir sus tareas a la prevención del delito, Sarnaglia consideraba que el titular de la institución policial debía formar parte de la planificación política del área. Consultado al respecto del supuesto enfrentamiento, el ministro fue tajante: “Nosotros estamos ocupados en diagramar políticas de largo alcance y una reforma muy grande de la Policía de la Provincia de Santa Fe. En eso estamos ocupados, no en las boludeces de Sarnaglia”. Además, añadió: “El día que yo entienda que un mero jefe operativo toma decisiones políticas en el Ministerio [de Seguridad], el ministro ya no tiene nada que hacer”, alertando sobre una posible renuncia. Al mismo tiempo, señaló: “Si Omar [Perotti] no va por la reforma integral del sistema de seguridad y policial, tal como lo estamos planificando, yo me voy. No vine acá a gestionar el sistema de 1975”. Unos días después, Perotti respaldaría a Sain en la previa de su discurso de apertura de las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, al señalar que, durante los cuatro años de su gestión, “la política [conduciría] a la Policía”, y, pese a que ratificó la continuidad de ambos funcionarios, el gobernador advirtió que “el día que haya una dificultad o inconveniente [...] que afecte el funcionamiento” del sistema de seguridad, podría llevarse a cabo algún desplazamiento.

A mediados de mayo de 2020, debido a la detección de una serie de irregularidades en la Unidad Regional I (La capital), el ministro Sain dispuso la intervención de esta, apartando a Daniel Filchel de la jefatura, y reemplazándolo por Marcela Muñoz. A finales de dicho mes, también se ordenaría el desplazamiento del subjefe de la Policía de la Provincia de Santa Fe, Martín Musuruana, debido a los resultados que arrojaron investigaciones internas derivadas de la intervención previa de la Unidad Regional I. En su lugar asumiría la directora Emilce Chimenti, quien se encontraba al frente de la Unidad Regional IV (Caseros).

Por cierto, durante estos primeros meses de gestión, numerosos efectivos policiales fueron detenidos por mantener vínculos con distintos sectores del mundillo criminal santafecino. Sin embargo, una de las investigaciones a grupos criminales terminó escalando hasta la cúpula de la institución policial. El 20 de julio de 2020, el jefe policial retirado Alejandro Torrisi fue detenido en medio de una investigación por juego clandestino. El procedimiento se produjo en las inmediaciones de un casino clandestino que mantenía vínculos con la organización criminal rosarina “Los Monos”.

Días después, en la audiencia imputativa contra Torrisi, se ventiló que la banda criminal investigada tenía un “contacto” en una fiscalía de la provincia de Santa Fe. En la audiencia se presentaron evidencias que dieron cuenta que uno de los imputados, Maximiliano “Cachete” Díaz, se había comunicado con Leonardo Peiti, capitalista del juego clandestino en Santa Fe y también parte de la investigación, para gestionar la liberación de dos detenidos. Seguidamente, Peiti se contactó con alguien del Ministerio Público de la Acusación para tramitar dicho pedido. La investigación concluyó que el “contacto” era el fiscal de la Unidad de Flagrancia de Rosario, Gustavo Ponce Asahad. Ponce Asahad fue imputado y detenido el 5 de agosto de 2020 por los delitos de cohecho pasivo e incumplimiento de los deberes de funcionario público por la filtración de datos de investigaciones de carácter reservado a una banda criminal ligada a “Los Monos”. Ponce Asahad realizaba esto a cambio de pagos mensuales de “entre cuatro y cinco mil dólares”.

Ahora bien, conforme la investigación avanzó, el entonces fiscal regional de Rosario, Patricio Serjal, también comenzó a estar bajo sospecha por brindar cobertura a emprendimientos criminales, en particular, al empresario Leonardo Peiti. Por este motivo, Serjal presentó su renuncia. Omar Perotti, además de aceptar la renuncia de Serjal, dispuso que el mismo quede desvinculado del Poder Judicial y de toda posibilidad de asumir cargos allí. Días después, Serjal fue imputado por los delitos de cohecho, peculado y transmisión de datos reservados, y ordenaron su prisión preventiva por un lapso de 90 días. La continuación de la investigación por juego clandestino comenzaría a ventilar la influencia policial en la protección estatal de dicha actividad ilícita.

Leonardo Peiti se presentó ante el equipo de fiscales que llevaba adelante la investigación y solicitó presentarse como arrepentido, lo que implicó la develación de la compleja trama de corrupción de la que formaba parte. Una de las pruebas de la investigación fue un cuaderno con anotaciones de Peiti que indicaba que una parte de la recaudación que se obtenía del emprendimiento ilegal era destinada a alguien apodado “Sarna”. Si bien nadie aclaró a quien pertenecía este apodo, las sospechas apuntaban contra Víctor Sarnaglia, el entonces Jefe de la Policía de la Provincia de Santa Fe. Frente a esto, Sain apuntó: “No admitimos la recaudación de la policía y los que lo han hecho van a pagarla, sean policías de la gestión anterior o policías designados por nosotros”, y agregó: “Si tenemos que sacar esposados a altos jefes policiales, lo vamos a hacer sin ningún tipo de miramientos”.

En este marco, Sarnaglia solicitó una licencia en su cargo para presentarse como testigo ante los fiscales Luis Schiappapietra y Matías Edery, quienes se encuentran al frente de la investigación por juego clandestino. En esos días, la prensa santafecina viralizó audios privados del jefe policial donde éste aseguraba que era víctima de una operación política, realizando declaraciones peligrosas para el orden democrático, al señalar que él era “el único tipo que se le [oponía] con sus locuras” a Sain, y que, en definitiva, se buscaba bajar el mensaje de que “al que se le pare de mano” o “al que le

diga la verdad” a Sain, lo iban a “hacer pelota”. Además, dijo que “se [iba] a saber quién [mandaba]” para el gobernador Perotti. Como se advierte, Sarnaglia desconoce la subordinación policial en democracia a las estructuras políticas y a su conducción, lo cual implica un desatino más que relevante. Finalmente, Sarnaglia presentó su renuncia a Perotti, manifestando, de todos modos, que no había estado involucrado en el negocio ilícito del juego clandestino.

La reemplazante de Sarnaglia sería Emilce Chimenti, quien se venía desempeñando como Subjefe de la Policía de la Provincia de Santa Fe. También, se realizaron varias modificaciones en las jefaturas de las Unidades Regionales y en otras áreas de la policía santafecina.

Todo esto permite ver la compleja trama de intereses y resistencias al interior de la institución policial a la reforma integral en Seguridad que Sain encabeza desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Como si fuera poco, la resistencia policial no fue el único obstáculo para la reforma, sino que, además, se le sumaría la resistencia del mundillo político santafecino.

## 2.2. Resistencia política opositora y “fuego amigo”

La resistencia política fue impulsada, particularmente, por la Legislatura de Santa Fe, tanto por miembros de la Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores. Los diputados que manifestaron declaraciones en contra de la gestión de Sain al frente del Ministerio de Seguridad fueron dirigentes políticos vinculados a espacios opositores al gobernante, pero, por el contrario, en el Senado, además de la resistencia de senadores opositores, se sumaron las de senadores pertenecientes al bloque conservador del Partido Justicialista. Por cierto, en Santa Fe los Senadores Provinciales son actores políticos relevantes en el territorio, pese a que su función sea la actividad legislativa:

En el [sistema policial vigente en Santa Fe] se asienta parte del poder de los jefes territoriales que ocupan escaños en la Cámara de Senadores. Ese poder es casi invisible -o está diluido y relativizado en el juego con otros factores de poder- en departamentos densamente poblados como Rosario o La Capital, pero es estruendosamente audible en algunos territorios del sur y en casi todos los del centro-norte. Quienes acompañan la reforma afirman que los senadores con fuerte presencia en sus territorios no se bancan que el jefe de la Unidad Regional de su departamento sea designado sin consultarlos a ellos. Les recorta poder. En algún caso, tal vez, negocios. Desdibuja sus roles de jefes políticos que totalizan la toma de decisiones. Ese sector tenía otro plan para seguridad: mantener la autonomía de la fuerza, darle la jefatura a un alto mando que ahora está detenido por complicidad con un narcotraficante, asesoramiento de un abogado penalista entre cuyos principales clientes se encuentran comercializadores de drogas, aseguran sus críticos. Los reformistas entienden que es allí, en el sistema político santafesino que construyó y reproduce un sistema de poder que requiere mantener el statu quo, donde radica la mayor resistencia al cambio.

Luego del anuncio de la intervención de la Unidad Regional de San Lorenzo en diciembre de 2019, el senador provincial por ese departamento, Armando Traferri, manifestó el apoyo al cambio de autoridades y, de manera controversial, señaló que en San Lorenzo hay delitos que ocurren a la vista de todos y que allí “cualquier vecino sabe quien vende droga, quien maneja los puertos secos de cereales robados, puertos húmedos de robo de combustible o agroquímicos”, y concluyó: “lo saben todos”. Estas declaraciones se enmarcaban en una fuerte interna entre el gobernador Omar Perotti y el

senador Traferri, perteneciente al sector más conservador del peronismo provincial. Tras estas declaraciones, el titular de la cartera de Seguridad presentó una denuncia ante el Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe, argumentando que el senador Traferri expuso “una serie de acontecimientos de significativa gravedad personal e institucional”, ya que había enumerado “una serie de hechos delictivos graves que, según [dijo], todo el mundo conoce en la zona”. La denuncia buscaba “anoticiar a la fiscalía de estos acontecimientos y solicitar que se investiguen”.

El 2 de enero de 2020, se llevó a cabo una movilización en la ciudad de Rafaela con motivo de la muerte de un ciudadano en un hecho delictivo. Los manifestantes se concentraron en sede local de la fiscalía, en la municipalidad y en la puerta del gobernador provincial, Omar Perotti. En este último punto, se produjeron hechos de vandalismo contra el domicilio de Perotti. En aquella ocasión, Sain respaldó la marcha, pero llamó la atención al respecto de la presencia de “militantes del socialismo” en el escrache a Perotti.

En mayo de 2020, legisladores peronistas del Senado Provincial cargaron nuevamente contra Sain. En primer lugar, el legislador por el departamento de Las Colonias, Rubén Pirola, señaló que “no estaban conformes” con la gestión actual del Ministerio de Seguridad. Unos días después, Traferri señaló que “Sain no [encontraba] el rumbo en materia de seguridad”. Aunque valoro la presentación de “leyes de fondo” por parte de la conducción del Ministerio, señaló que “para tener resultados [iba] a pasar mucho tiempo”. Además, a fines de dicho mes, los senadores Joaquín Gramajo (PJ - 9 de Julio), Lisandro Enrico (UCR - General López), Hugo Rasetto (UCR - USF - Iriondo) y José Baucero (PJ - San Javier) rechazaron declaraciones formuladas por el titular de la cartera de Seguridad, quien días atrás había vinculado al “bloque de poder del Senado” con efectivos policiales vinculados a delitos relacionados con el narcotráfico. Gramajo dijo que aquellas fueron “declaraciones agraviantes” que dañaban la “moral [...] de la propia institución, pedestal del federalismo y la democracia de Santa Fe”, mientras que Enrico agregó que “la sociedad santafecina” estaba preocupada por “el ministro de Seguridad que tiene Santa Fe”.

Por otro lado, en junio de 2020, Sain brindaba un conversatorio sobre uno de los proyectos de ley, y apuntó contra la gestión anterior al señalar que “no hubo un diagnóstico cierto, estatalmente consolidado, sobre las problemáticas delictivas y la violencia en la provincia” y que “sin ese conocimiento básico es imposible desarrollar políticas estratégicas”. A su vez, indicó que al asumir se encontró con un “ministerio endeble desde el punto de vista institucional”. No obstante, Sain instó a los legisladores provinciales a formar parte de la gestión de la seguridad en la provincia a través de la creación de una comisión bicameral de control de la seguridad pública, y manifestó que “no se hace control legislativo a través de folletos de prensa, sino metiéndose adentro de las instituciones, poniendo los piecitos en el barro”.

Dos meses más tarde, el titular de la cartera de Seguridad presentó una denuncia contra la administración anterior por utilizar fondos reservados para defender a policías que encubrieron el homicidio de Franco Casco, quien fue detenido en 2014 por efectivos de la policía provincial y encerrado en un calabozo. 24 días después, el cuerpo de Casco apareció flotando en el río Paraná. Sain presentó la denuncia ante la Unidad Fiscal de Delitos Complejos, afirmando que con fondos reservados de “Asuntos Internos” se le pagó durante casi un año a un abogado particular para que defendiera a los cinco policías acusados de encubrir el secuestro y asesinato del caso Casco.

A mediados de agosto de ese año, fue detenido Agustín Andereggen, que se había desempeñado como coordinador del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en el nodo Rafaela durante la gestión de Maximiliano Pullaro al frente de dicha cartera en la última gestión del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), 2015-2019. Su detención se produjo en el marco de una investigación por amenazas y juego clandestino.

Por cierto, unos días después de la denuncia formulada por el titular del Ministerio de Seguridad y de la detención de Andereggen, el diputado Maximiliano Pullaro rompió el silencio y alertó sobre la situación de la seguridad en la provincia, pese a que dicha situación había sido heredada por la actual gestión y que, durante su paso por dicha cartera, no se hizo nada para solucionarla:

[Durante la gestión del Frente Progresista Cívico y Social se] hicieron muchas cosas para mejorar las fuerzas de seguridad. Se trabajó fuertemente desde la política y la conducción política con diferentes planes y programas, pensando en mejorar la seguridad pública de nuestro país [...]. Durante muchos años se intentó convocar a todas las fuerzas políticas para pensar un plan de seguridad pública que pueda mejorarles la vida a los santafesinos y las santafesinas. En ese sentido, se convocaron muchos expertos [...] entre ellos, Marcelo Sain, que fue funcionario en nuestra gestión, colaborando en el plan de gestión que posiblemente hoy pretende esbozar como ministro de Seguridad. [...] Hoy la Policía de la Provincia de Santa Fe no tiene una conducción clara dentro de las fuerzas de seguridad [...]. No hay conducción política de las fuerzas de seguridad, porque una cosa es lo que uno intenta decir ante la prensa y otra la realidad.

Por último, Pullaro indicó que la fuerza policial provincial se encontraba “autogobernada”. Además, agregó que el actual ministro no tenía responsabilidad por la “falta de conducción política de las fuerzas de seguridad”, sino que se debía a que Omar Perotti, quien debía “empoderar” al ministro.

Finalmente, en septiembre de 2020, algunos sectores quisieron replicar el descontento y la manifestación policial ocurridos en la provincia de Buenos Aires en territorio santafecino. Ello no prosperó debido al anuncio de medidas de recomposición salarial y de otras políticas de bienestar impulsadas por el Ministerio de Seguridad de Santa Fe. Sin embargo, unos pocos policías retirados y familiares de policías se hicieron presentes en la puerta de la Jefatura de la Unidad Regional II (Rosario), así como también en el Ministerio de Seguridad en la capital de la provincia de Santa Fe. Frente a esto, el titular de la cartera apuntó, nuevamente, contra el senador Traferri:

[Uno de los grupos fue] capitaneado por una abogada histórica de policías gatilleros, hija del “Perro” Andreozzi, hombre de San Lorenzo de estrecha vinculación con el senador [Armando] Traferri. Está azuzando este conflicto [...]. El otro abogado es un abogado histórico de “Los Monos”, que están con ellos. Ese otro “grupete” que está nucleado ahí no es personal activo, son policías retirados [...]. Entiendan bien quiénes están detrás de todo esto. Reitero: hay una chica que yo supe ayer que es profesora del [Instituto de Seguridad Pública], y que habitualmente ejerce la abogacía defendiendo policías “feos”, con problemas con la ley [...]. Ustedes saben con quiénes [estamos disputando]: son gente que todo el tiempo te está tratando de sacar el banquito, porque no quieren esta reforma. No es que quieren a la policía, no la quieren. La quieren manejar a su disposición políticamente. Quieren que esto fracase porque quieren sacar y poner jefes policiales en unidades regionales que les responsan a ellos y, con nosotros, con Perotti y conmigo, eso no volvió a pasar. Quieren manejar y manipular



políticamente la institución policial, y no va a pasar eso. No estoy hablando de sectores de la oposición o, por lo menos, [oposición] partidaria.

Como se advierte, las disputas entre el ministro Sain y el senador Traferri acompañaron los primeros diez meses de gestión, pese a que ambos funcionarios pertenecen al mismo espacio político. Ahora bien, a la resistencia de la policía y de algunos sectores de la política, se les sumaría el enorme obstáculo que representa la violencia armada y el delito en los grandes centros urbanos.

### 2.3. ¿Resistencia criminal?

A las resistencias policiales y políticas se les sumó lo que pareció ser una marcada resistencia del mundo criminal santafecino a los cambios que el Ministerio de Seguridad pretendía llevar adelante. Posiblemente, porque con la configuración vigente hasta la fecha, numerosos emprendimientos criminales surgieron y se consolidaron al amparo de distintos sectores oficiales. En este marco, se produjo una seguidilla de hechos de violencia en la ciudad de Rosario a principios de año y, luego, los niveles de violencia se redujeron, pero continuaron presentes en distintos puntos de la provincia.

A principios de año, hubo tres hechos particulares de violencia que se enmarcaron en la resistencia criminal a la reforma. Durante los primeros días de enero se produjeron balaceras contra el Centro de Justicia Penal de Rosario; contra la delegación Rosario del Servicio Penitenciario de Santa Fe; y, por último, contra el Casino City Center. Esta última acabó por herir de muerte a un hombre allí presente.

Días después, el ministro de Seguridad señaló que se estaba experimentando un “proceso criminal de desestabilización política y una suerte de ejercicio del terrorismo urbano por parte de grupos criminales que fueron aliados históricos de la alta jerarquía de la policía”. Respecto a los tres hechos mencionados, el titular de la cartera dijo que los mismos no guardaban la misma lógica de los otros episodios de violencia de Rosario, sino que estos casos se inscribían en una resistencia a la decisión política de reformar la seguridad.

Por cierto, durante los primeros días de enero ocurrieron diez homicidios. Por esto último, el entonces jefe de la Unidad Regional II (Rosario), Claudio Romano, señaló que estos crímenes estaban vinculados a “bandas delictivas dedicadas al narcotráfico que quieren ocupar terreno y eso [generaba] una guerra”. El día viernes 10 de enero Sain dispuso el relevo de Romano en la jefatura de dicha unidad.

En Santa Fe, de enero a agosto de 2020 se produjeron 247 homicidios. Hay varios factores explicativos para el elevado nivel de violencia que experimenta la provincia (y, en particular, la ciudad de Rosario), entre los cuales se encuentran las disputas por el control del territorio para el tráfico ilícito de drogas, la reconversión de la trama criminal, la expansión a nuevas actividades ilícitas por parte de grupos criminales consolidados en el narcotráfico, la connivencia de sectores policiales con el delito, el amplio mercado negro de armas de fuego, entre otros. Pero, sin duda, a estos factores se les suma la marcada necesidad de un nuevo sistema policial, de un sistema de control policial eficiente, y de una ley de seguridad pública que garantice derechos y libertades para los ciudadanos y ciudadanas santafecinos, lo que se enmarca en el mencionado “Plan de Modernización Normativa”.

### **3. El “Plan de Modernización Normativa” Desafíos para la reforma en Seguridad en la provincia de Santa Fe**

Frente a las diversas adversidades que enfrentaba la gestión del Ministerio de Seguridad, en mayo de 2020 Sain apuró la marcha de la reforma en la seguridad provincial. Así, Omar Perotti anunció que enviaría a la Legislatura de Santa Fe tres proyectos de reforma del sistema de seguridad, elaborados por Sain y su equipo. Ahora bien, ¿en qué consiste dicho paquete de leyes?

En primer lugar, en cuanto al proyecto de Ley de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe, cabe mencionar que la provincia no cuenta con una Ley de Seguridad Pública que establezca los actores, estructuras y componentes del sistema de seguridad pública provincial. En este sentido, el proyecto consta de nueve puntos centrales: 1) Sistema de seguridad pública; 2) Gestión del conocimiento y seguridad pública; 3) Prevención de la violencia con armas de fuego; 4) Sistema policial provincial; 5) Bienestar policial; 6) Incorporación, formación y capacitación; 7) Seguridad local; 8) Seguridad privada; y 9) Control legislativo. En estos nueve puntos se establecen cuáles serán las bases del sistema de seguridad pública provincial en caso de aprobarse la ley, especificando, además, las funciones del sistema policial, la incorporación de políticas de bienestar y género en la policía, la centralidad de la gestión del conocimiento y la información, así como también la innegociable conducción política del sistema policial. Además, busca llevar adelante políticas de coordinación entre la provincia y los municipios. El último de los puntos mencionados propone la creación de una comisión bilateral para el control de los asuntos vinculados a la seguridad provincial.

Segundo, en relación con el proyecto de Ley de Control del Sistema Policial, es dable destacar que la Ley de Policía vigente en Santa Fe establece que el órgano oficial que investiga a los efectivos policiales involucrados en hechos de violencia institucional, de corrupción institucional, de vinculaciones con el crimen o en casos de violencia de género es la división “Asuntos Internos” de la propia institución policial. En este sentido, desde el Ministerio de Seguridad buscan conferir ese rol a un dispositivo externo a la institución, ya que el mecanismo de control vigente muestra severas deficiencias. Para ello se propone la Ley de Control del Sistema Policial. Así, los ejes de dicha propuesta son cinco: 1) Creación de un sistema de control policial externo e independiente de la estructura policial; 2) Nuevo régimen disciplinario; 3) Promoción de la función preventiva del sistema de control policial; 4) Investigación administrativa independiente de la pesquisa judicial; y 5) Creación de una policía especializada en control policial.

Por último, el proyecto de Ley de Sistema Policial es, quizás, la apuesta más ambiciosa de la actual conducción del Ministerio de Seguridad. El ministro Sain supo tildar a la institución policial santafecina actual como una “policía vetusta y anacrónica desde el punto de vista de sus bases normativas e institucionales”. Por este motivo, desde el inicio de su gestión, Sain puso en marcha la elaboración de una reforma integral sobre la seguridad, pero, particularmente, sobre la institución policial. En el proyecto de ley, se establecen los lineamientos centrales para modernizar dicha institución, con objetivos y funciones específicos para cada órgano al interior de la fuerza. Además, se busca profesionalizar la labor policial y ponderar las tareas operativas en detrimento de la labor administrativa. El proyecto de ley da cuenta de una marcada “administrativización” de la labor policial, con cifras y estadísticas

contundentes, que apuntan que casi el 47% del personal policial está abocado a tareas administrativas, las cuales serán mayormente absorbidas por el Ministerio de Seguridad en caso de aprobarse la reforma. Asimismo, este proyecto busca diferenciar cuatro policías específicas: la policía preventiva, la Agencia de Investigación Criminal, la Agencia de Control Policial y la Tropa de Operaciones Especiales (TOE), todas ellas dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Además, propone poner fin al esquema de las 19 unidades regionales que, según el proyecto, implica la influencia de los senadores departamentales en la policía provincial. En este sentido, los puntos principales de la ley son 6: 1) Sistema policial provincial; 2) Estructura; 3) Funcionamiento; 4) Regulaciones básicas de la actuación policial; 5) Régimen profesional; y, por último, 6) Implementación.

Pues bien, este es el esquema de la reforma integral en materia de seguridad que la actual gestión del Ministerio de Seguridad busca llevar adelante, pese a los distintos obstáculos y resistencias a los cuales debió afrontar desde el comienzo de su administración.

En la provincia de Santa Fe, es evidente que la institución policial se volvió poco eficaz para controlar el delito, el cual creció y se transformó en diversas direcciones. La reforma es un imperativo político y social urgente. Sin embargo, durante muchos años, a la clase política santafecina pareció no importarle este desfasaje. Luiz Eduardo Soares y Miriam Guindani apuntan que “el lugar y la función de los policías, sus prácticas y sus modos de organización constituyen temas que, con unas pocas excepciones, nunca merecieron la atención de las élites intelectuales, sindicales, económicas, políticas o religiosas”, así como tampoco “ocuparon el centro de la agenda de los movimientos sociales”. Por ello, el resultado es la oscilación “entre la indiferencia y la desesperación, entre la inacción y la improvisación voluntarista, lo cual sólo contribuye a preservar y fortalecer las viejas estructuras”.

La reforma de las instituciones policiales en Latinoamérica es una cuestión sensible y que ha despertado controversias en los territorios en los que buscó llevarse a cabo. Al respecto, el propio Sain señala:

La reforma policial constituye un proceso institucional tendiente a reestructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente las instituciones policiales a los fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana ante agresiones, violencias y delitos lesivos de los derechos y las libertades de las personas y de hacerlo con eficacia y eficiencia. [...] En América Latina, la reforma policial no sólo debe apuntar a convertir a la policía en una institución eficiente en sus labores de control del delito, sino que debe orientarse a erradicar el conjunto de condiciones doctrinarias, organizativas y funcionales que dan lugar a prácticas ilegales que la convierten en una fuente de delito y de violaciones a los derechos de las personas.

Por su parte, Lucía Dammert señala que “reformular la policía en América Latina es más difícil que en otros contextos”, debido a la “profunda imbricación política de su accionar”. A su vez, señala que “los procesos de cambio requieren de intervenciones sostenibles, con apoyo político sostenido, involucramiento de gobiernos locales y ciudadanía, coordinación multiagencial y financiamiento adecuado”.

Como se señaló a lo largo del presente trabajo, desde el comienzo de la actual gestión ministerial, se hicieron presentes distintos tipos de resistencia a la intención de reformar el sistema de seguridad. La resistencia policial, la resistencia política y una

aparente resistencia criminal no tardaron en aparecer y en intentar sacar de la agenda política la reforma. Sin embargo, estas resistencias no alcanzaron a invisibilizar el hecho de que el fenómeno criminal en la provincia se desarrolló y consolidó de forma manifiesta durante los últimos años, motivo por el cual la institución policial no puede controlarlo de manera eficaz. Por esta razón, en Santa Fe se torna impostergable la reforma integral en materia de seguridad. Para ello se propone un Plan de Modernización Normativa que incluye tres leyes: la Ley de Seguridad Pública, la Ley de Control del Sistema Policial y la Ley de Sistema Policial. Con ese marco normativo, la conducción política del ministerio -sea cual fuere- contará con más y mejores herramientas para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de seguridad pública de la provincia.

Restará ver si la sociedad santafecina en su conjunto acompaña la propuesta reformista del Ministerio de Seguridad y, fundamentalmente, si los dirigentes políticos de distintos espacios dejan de lado las diferencias ideológicas y se disponen a trabajar de forma conjunta en pos de una seguridad democrática para la provincia de Santa Fe.

### **Bibliografía**

- Dammert, Lucía, *Reforma policial: Agenda (aún) pendiente en América Latina*, Documento de Trabajo, Diálogo Interamericano, Washington, julio de 2020.
- Sain, Marcelo, *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*, Prometeo, Buenos Aires, 2010.
- Soarez, Luiz Eduardo y Guindani, Miriam, “La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias”, en revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 208, marzo-abril de 2007.

# Perspectivas, problemas y desafíos para la gestión de las escuelas rurales bonaerenses en el siglo XXI

Martina Virginia Oddone

## Introducción

Las problemáticas sociales y económicas que se profundizaron durante la década de 1990, como así también los cambios en la esfera educativa, dejaron un escenario complejo para la gestión y la administración de las escuelas estatales.

Tanto el Convenio de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Buenos Aires (N° 11.524/1993) como la Ley Federal de Educación (N° 24.195/1993), configuraron un sistema educativo descentralizado y fragmentado. En la Provincia de Buenos Aires, además, se sancionó la Ley Provincial de Educación (N°11.612/1995) que retomó a la nacional en todas sus partes.

Si bien se creó una nueva ley educativa a nivel nacional y otra a nivel provincial, “todo parece indicar que muchas de estas transformaciones en la ingeniería institucional de los sistemas educativos, independientemente de sus efectos negativos en términos de calidad y equidad del sistema, han venido para quedarse. Luego de las reformas, otras son las condiciones políticas e institucionales de la gobernabilidad de estos sistemas” (Tenti Fanfani, 2015, p. 72). Pero ¿cómo se ha vivenciado este proceso en las escuelas rurales? ¿Qué problemáticas y desafíos ha traído para su gestión y administración?

Esta ponencia tiene como objetivo reflexionar sobre las perspectivas, los problemas y los retos para la gestión y administración de las unidades educativas primarias y estatales rurales de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del corriente siglo.

Entendemos que las escuelas rurales son aquellas que se ubican en contextos rurales que imprimen ciertas especificidades a la práctica de la enseñanza, aunque no incluyen (necesariamente) modificaciones en los contenidos, como sucede con las escuelas agrarias. Pero ¿a qué nos referimos con “contextos rurales”?

El concepto tradicional de “ruralidad” ha sido puesto en tensión por el campo de las Ciencias Sociales. Este solía hacer referencia a aquellos espacios lejanos a las ciudades, con poblaciones dispersas y con una economía de base agropecuaria. Las teorías de las nuevas ruralidades, en cambio, permiten entender que el campo y la ciudad se encuentran en constante interacción, asimismo, sugieren que es necesario estudiar cada problema de investigación en su contexto y trama regional debido a que estas zonas han sufrido múltiples modificaciones en los últimos años. (Giarraca, 2001; Girbal Blacha, 2013; Cerdá y Mateo, 2020). Por este motivo, se seleccionaron tres casos de estudio que ponen en evidencia la heterogeneidad escolar del mundo rural bonaerense.

La Escuela Primaria N°12 se ubica en el Centro Agrícola El Pato, una localidad del partido de Berazategui que lleva ese nombre por sus particularidades productivas y territoriales. Sin embargo, desde finales del siglo pasado viene atravesando incrementos poblacionales y cambios en el perfil económico vinculados a la venta de quintas hortiflorícolas para la creación de barrios y el surgimiento de nuevas actividades laborales. La Escuela Primaria N°19 está en el Parque Pereyra Iraola, que es una reserva ecológica que depende de la Provincia de Buenos Aires. Sus tierras se destinan a la producción hortiflorícola y a la recreación y se extienden sobre los partidos de Florencio Varela, La Plata, Ensenada y Berazategui, siendo este último en donde se emplaza la unidad educativa en cuestión (Ruffini, 2017). Ambas unidades educativas se sitúan en el periurbano, término que remite a aquellos espacios que, aun estando cerca de la ciudad, poseen características rurales (Barsky, 2005).

Por otra parte, la Escuela Primaria N°8 se encuentra en Del Carril (Saladillo), una localidad cuya población disminuyó por cuestiones vinculadas a los avances y retrocesos del agronegocio, lo cual se replicó en otras localidades de la cuenca del Salado. Esta cuestión marca una diferencia con las otras dos escuelas y permite establecer un parámetro de comparación.

La cuestión educativa en contextos rurales ha sido estudiada desde diversas líneas investigativas en el campo de la historia. Se pueden mencionar los aportes de Alicia Civera Cederó (2013), Adrián Ascolani (2012), Talía Gutiérrez (2007) y Elisa Cragnolino (2015), cuyos temas abarcan cuestiones tales como el surgimiento de las escuelas rurales o agropecuarias, las políticas educativas y su articulación con el mundo rural, entre otras. Los periurbanos (rururbanos según algunos estudios) han sido analizados, predominantemente, desde la geografía y la antropología (Feito, 2014; Gorenstein, Napal y Olea, 2007). Al mismo tiempo, otros investigadores del campo de las ciencias sociales han escogido al cinturón verde como parte de los objetos de estudio de sus investigaciones e inclusive han trabajado la educación en esos contextos (De Marco, 2014). Sobre la cuenca del Salado, hay algunos trabajos que abordan sus especificidades y su potencial agroecológico (Cieza, 2006; Cieza, 2012). También existen aportes sobre otros pueblos rurales que pueden servir como puntapié para pensar - por inferencia - en las problemáticas que atraviesan aquellos que se ubican en la cuenca (Cloquell, 2014). El presente trabajo pretende poner en evidencia las diferencias y las similitudes entre tres escuelas que se ubican en dos regiones de la Provincia de Buenos Aires, destacando cuestiones vinculadas a la gestión y administración. Asimismo, procura recuperar las experiencias de los sujetos (maestras, personal no docente, alumnos), cuyas voces no siempre encuentran lugar en el campo académico.

### **Escuelas rurales “entre el campo y la ciudad”**

Berazategui se ubica en la segunda corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Para el año 1960, había experimentado un crecimiento acelerado de población que le permitió independizarse de Quilmes y constituirse como un partido autónomo (Galafassi, 1997). Si bien este distrito se ubica en una zona urbanizada, se ve atravesado por el cinturón verde bonaerense, que abarca un radio de 50 km con aproximadamente 18000 hectáreas (ha). Desde comienzos del siglo XX, esta zona periurbana abastece de alimentos y flores a los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y del resto del RMBA.

En el siguiente cuadro, es posible visualizar el aumento de la cantidad de habitantes que atravesó Berazategui desde el censo del año 1970 hasta el del año 2010.

Cuadro 1. Evolución de la cantidad poblacional en Berazategui, por año censal

| Año  | Cantidad de población |
|------|-----------------------|
| 1970 | 127.740               |
| 1980 | 201.862               |
| 1991 | 244.929               |
| 2001 | 287.913               |
| 2010 | 320.244               |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

El Centro Agrícola El Pato es una localidad que se inserta en la zona sur de Berazategui. Mantiene una distancia de 17 km con el centro del partido al cual pertenece y de 45 km con la Capital Federal, aproximadamente. Limita con La Plata, Florencio Varela y con el Parque Pereyra Iraola.

En el año 1988, la Municipalidad de Berazategui emitió una ordenanza que decretó que el Centro Agrícola el Pato había nacido como localidad en el año 1938, momento en el cual se habían comenzado a realizar subdivisiones y arriendos de tierras que anteriormente se encontraban en manos de unos pocos estancieros. La Escuela Primaria N°12 surgió en el año 1944 para brindar el servicio educativo a los más pequeños integrantes de las familias que se habían instalado recientemente en quintas de producción hortiflorícola de entre dos y cinco ha. En el último tiempo, la localidad experimentó cambios vinculados al surgimiento de nuevas actividades laborales entre los pobladores, la pavimentación de las calles, la construcción de barrios urbanizados y privados. Actualmente, la escuela cuenta con dos turnos, uno que funciona por la mañana y otro por la tarde. Tanto el personal docente como el no docente suele provenir de los alrededores de esta unidad educativa y suele permanecer durante un período largo de tiempo trabajando allí.

Por otra parte, el Parque Pereyra Iraola (en adelante el Parque) es un territorio conformado por 10.248 ha que se extienden sobre los partidos de Florencio Varela, La Plata, Ensenada y Berazategui (donde conforman la localidad de “Pereyra”). El terreno que ocupa fue expropiado por el Estado a la familia Pereyra Iraola en el año 1949 y parte de esas tierras fueron entregadas a familias de pequeños productores a cambio de que abonaran un canon monetario por las ventas de las verduras. Desde el año 2007 es considerado por la UNESCO como una Reserva de Biosfera, lo cual ratifica su condición de “pulmón verde” de la ciudad (Ruffini, 2017). Además, posee una zona destinada a la recreación y es, asimismo, sede de dependencias del Ministerio de Agroindustrias. La Escuela Primaria N°19 surgió en el año 1955 para que los niños que habitaban en el interior del Parque Pereyra Iraola pudieran asistir a clases. Es un centro escolar de doble escolaridad en la cual se dictan talleres de campo que buscan fortalecer el arraigo de los niños y brindarles herramientas para el manejo de la actividad agrícola. Además, esta institución educativa cuenta con una cooperativa gestionada por docentes y alumnos que lleva el nombre de “Tres Gauchitos”. El personal suele provenir de zonas urbanas cercanas debido a que en el Parque sólo viven las familias que se dedican a la agro-producción (Ruffini, 2016). Tanto los docentes como los directivos suelen permanecer en la escuela durante un período reducido de tiempo porque les resulta complicado llegar hasta allí, sobre todo en días de lluvia. Si bien esta escuela se ubica

relativamente cerca de la ciudad, los transportes públicos no ingresan hacia el interior del Parque y las calles que conducen hasta allí son de tierra.

### **Una escuela rural en una zona de cría extensiva y ganadera**

Saladillo es un partido de la Provincia de Buenos Aires que se ubica en la región de la cuenca del Salado y que, desde sus inicios, adoptó un perfil fundamentalmente agrario. En la actualidad es posible encontrar superficies de tierra destinadas a la cría de ganado bovino, ovino, porcino y equino. En menor medida, también se desarrolla el cultivo de cereales y oleaginosas, como por ejemplo de soja, girasol, maíz y trigo.

Desde su creación en 1839 y posterior construcción de ciudad cabecera en 1865, atravesó aumentos, descensos y estancamientos poblacionales que incidieron en su desarrollo económico. Durante sus primeros años, la cantidad de residentes creció gracias a la construcción del ferrocarril (1984) y a la inmigración campesina “que encontró en Saladillo una fuerte subdivisión de la tierra y la posibilidad de acceder al minifundio” (Tauber, 1995). Ya sobre la mitad del siglo XX, descendió por la industrialización del Gran Buenos Aires, para luego volver a aumentar en la década de 1970 por la pavimentación de la ruta 205 y por el surgimiento de algunas agroindustrias en el partido (ibíd.). Sin embargo, en paralelo a este proceso, las localidades más pequeñas de Saladillo fueron víctimas del éxodo rural. Atendiendo a las cifras oficiales, es posible mencionar que la población rural agrupada o dispersa de Saladillo disminuyó de un 43, 56 % en el año 1960, a un 21, 23% sobre la población total en el año 2001 (Ministerio de Asuntos Agrarios, 2006). Muchos jóvenes, o en ocasiones familias enteras, abandonaron su lugar de origen para instalarse en la cabecera.

Esta situación puede estar vinculada a diversos factores. Por un lado, a la clausura del Ferrocarril Provincial (1961) que desconectó a las localidades del centro y de otros partidos y ciudades. Por otro lado, a cuestiones vinculadas a la falta de ciertos servicios básicos, como por ejemplo la electrificación o la educación secundaria o superior. También es posible que haya ejercido alguna influencia el avance del agronegocio, que por lo general reduce la competencia de las pequeñas y medianas empresas familiares.

Cuadro 2. Evolución de la cantidad poblacional en Saladillo, por año censal

| Año  | Cantidad de población |
|------|-----------------------|
| 1869 | 7341                  |
| 1895 | 15209                 |
| 1914 | 19024                 |
| 1947 | 24591                 |
| 1960 | 23554                 |
| 1970 | 23214                 |
| 1980 | 24727                 |
| 1991 | 26200                 |
| 2001 | 29600                 |
| 2010 | 32103                 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

La localidad de Del Carril se encuentra a 36 km del centro de Saladillo, donde limita con Cazón y Polvaredas y el partido de Roque Pérez. Asimismo, guarda una distancia de 165 km con la capital federal. Su fecha de creación data del año 1838. Sin



embargo, la población comenzó a aumentar con la construcción de la parada ferroviaria en 1884. Asimismo, Del Carril disponía de una oferta educativa básica incluso desde antes que se consolide el poblado.

La Escuela Primaria N°8 data del año 1883 y hoy en día se encuentra en la intersección de las calles Bartolomé Mitre y Rivadavia. Es un centro escolar de doble escolaridad cuyo personal docente proviene, mayormente, del centro de Saladillo. Las maestras se suelen organizar y compartir sus transportes personales para poder ir a dar clases. Por otra parte, los auxiliares y cocineros, junto a dos maestras, residen en la localidad donde se inserta esta institución escolar. El plantel es estable y, según el testimonio de la actual directora, esto permite la conformación de un equipo de trabajo que conoce las características y las problemáticas de la comunidad. En sus inicios funcionaba en un edificio que quedaba lejos del trazado del pueblo, que contaba con dificultades de acceso y con falta de espacio, ya que se estima que asistían alrededor de 100 alumnos. Por este motivo, durante la primera mitad del siglo XX, fue trasladada hacia donde se ubica en la actualidad.

### **Problemas y desafíos para la gestión y administración de las escuelas rurales**

Mayormente, cuando se piensa en las problemáticas para la gestión y administración de las escuelas rurales, se suele hacer referencia a aquellas que están vinculadas al manejo de las aulas multigrado. (Ezpeleta, 1997; Durston, 1997). Sin embargo, aunque las unidades educativas seleccionadas en esta ocasión presentan una graduación tradicional, también poseen especificidades relacionadas a las problemáticas de la comunidad que inciden en la gerencia de estas.

En primer lugar, es dable destacar que, durante el período de análisis, las escuelas atravesaron modificaciones cuantitativas y cualitativas en las matrículas que repercuten en las prácticas docentes, del personal no docente y de los directivos, ya que, como sostiene Talía Gutiérrez (2020), “a la escuela rural y las/os maestras/os rurales [...] se les suele asignar funciones que exceden las de la misma institución y personal en otros contextos” (p. 53).

Durante el período analizado, la Escuela Primaria N°12 multiplicó por dos, aproximadamente, su cantidad de alumnos. Esto estuvo vinculado al crecimiento que experimentó la localidad en términos demográficos, ya que desde finales del siglo pasado comenzaron a construirse barrios urbanizados en terrenos baldíos o donde anteriormente había quintas de producción agrícola. Según argumenta una maestra, en los últimos veinte años, aumentó la cantidad de vecinos que residen en el Centro Agrícola el Pato y no se construyeron centros escolares en consecuencia. Si bien hay otra escuela primaria estatal en la localidad, la docente sostiene que la oferta educativa no alcanza para cubrir la demanda. Por este motivo, hay muchos niños que deben viajar hacia otros lugares para poder estudiar, lo cual es un problema, ya que no todos cuentan con transporte propio.

Al aumentar la cantidad de alumnos, las maestras de esta institución se ven obligadas a realizar tareas que exceden aquellas que están vinculadas a la enseñanza. Es posible que esto último haya sido así históricamente, pero actualmente, estas actividades se multiplican debido a que hay más niños por aula. Además, estos últimos suelen atravesar problemas sociales y económicos que muchas veces sólo son atendidos por el personal docente. A modo de ejemplo, podemos citar el testimonio de una ex alumna que asistió a la Escuela Primaria N°12 entre los años 1990 y 2001. La misma sostiene

que se había armado un ropero comunitario para que ella y sus compañeros pudieran cambiarse de ropa en días de lluvia, también le proveía el almuerzo a ella y a su familia (mamá, papá y hermanos) en tiempos de crisis. Otros ex alumnos que asistieron a esta unidad educativa entre los años 2004 y 2011, afirman que el personal docente siempre estuvo muy presente y que les brindaban útiles a muchos de sus compañeros para que pudieran continuar con sus estudios.

Cabe destacar, sin embargo, que como existen disposiciones legales que impiden el avance industrial o urbano sobre el territorio del Parque (Ruffini, 2017), la matrícula de la Escuela Primaria N°19 no experimentó demasiados cambios en términos cuantitativos. Por otra parte, a diferencia de estos casos, la matrícula de la Escuela Primaria N°8 fue fluctuante e inclusive atravesó descensos vinculados al hecho de que muchas familias migraron “del campo a la ciudad” buscando mejores condiciones de vida y de trabajo. Los alumnos también han atravesado e inclusive aún atraviesan problemáticas económicas.

Muchos de los niños que componen las matrículas de estas dos escuelas de Berazategui integran familias que se dedican a la agricultura familiar y participan con sus madres y padres en la producción y cosecha de los alimentos o de las flores de corte. Por este motivo, en ocasiones se ven obligados a faltar o llegar tarde, aunque esto resultó más frecuente en la década de 1990. Según el testimonio de una ex inspectora que estuvo a cargo de la Escuela Primaria N°19 entre los años 2011 y 2017, otra razón que explica esta problemática es el hecho de que los niños deben recorrer grandes distancias hasta llegar a las unidades educativas. En estos casos, los mismos suelen ser visitados por el personal de la Sede de Inspecciones de Berazategui o por las maestras. En el corriente siglo, se incorporaron niños cuyos familiares no se dedican a este tipo de tareas pero que están desempleados o bien poseen trabajos informales (por ejemplo, se dedican a hacer changas o a la albañilería). En la Escuela N°19, por ejemplo, anteriormente sólo asistían niños que integraban familias quinteras pero que en la actualidad concurren alumnos que provienen de zonas cercanas al Parque, que no presentan características rurales.

Algo similar sucede con el caso de la Escuela Primaria N°8, cuya directora actual afirma que, durante la década de 1990 y la crisis del 2001, aquellos alumnos que concurrían a la escuela secundaria debían trabajar en el campo junto a sus familiares y esto repercutía en el desarrollo de su escolaridad, aunque no era así en el caso del nivel primario. Al igual que en las otras dos escuelas, algunos niños integran familias que se dedican a producción agrícola o agroganadera y otros integran familias que tienen comercios, que son empleados de industrias o estatales.

En este punto, cabe recuperar a Tenti Fanfani (2015), quien sostiene que el “compromiso de las escuelas con la creación de condiciones básicas para sostener el proceso de aprendizaje en muchos casos ha deteriorado las capacidades y los recursos con que cuentan las instituciones educativas para orientar específicamente las actividades de enseñanza y aprendizaje” (p.70). A partir de la década de 1990, aumentó el espectro de niños y jóvenes que asisten a las unidades educativas, sobre todo en el nivel secundario. Además, por cuestiones vinculadas al aumento de la pobreza y las crisis económicas, aquellos sectores que ya concurrían comenzaron a experimentar problemáticas sociales y económicas que en muchos casos fueron saneadas por las gestiones escolares. De esta manera, consideramos que las escuelas rurales se enfrentan a “nuevos” desafíos para la administración escolar o bien a “viejas” problemáticas que ahora se ven profundizadas.

Para el caso de la Escuela Primaria N°19, otra de las problemáticas para la gestión y administración es la que ha surgido en relación a los talleres de campo. Hoy en día, el personal no desea dictarlos debido a que no recibe capacitaciones especializadas para ello. Además, como se sumaron niños que provienen de zonas urbanas cercanas, han surgido algunas discusiones acerca de si es conveniente mantener estos talleres o no. Algo similar sucede en la escuela de Del Carril, donde, anteriormente, había docentes específicos que se encargaban de dictar cursos complementarios (aunque estos no estaban vinculados a las características productivas de la localidad). Sin embargo, cuando los mismos se jubilaron, no designaron maestras ni profesores en su reemplazo. Hoy en día, los talleres se mantienen, pero los dictan los docentes de grado, por tal motivo, las temáticas se acuerdan en función de las necesidades de los alumnos pero también, de la formación del personal. Actualmente se están brindando algunos de huerta, de computación, de manualidades, de cuidado del medio ambiente, de cocina, de literatura y de matemáticas. Esta cuestión puede ser entendida como un problema para la gestión si se tiene en cuenta que, como sostiene Gutiérrez (2020), “a la vez que existe un consenso en caracterizar la docencia rural como una tarea que excede la función pedagógica, es esta misma la que está condicionada por la falta de preparación para las situaciones específicas de la escuela rural” (p. 70).

Por otro lado, tal como se mencionó anteriormente, tanto la Escuela Primaria N°12 como la Escuela Primaria N°19 dejaron de ser consideradas “rurales” por las normativas y comenzaron a ser tipificadas como “urbanas” (la primera experimentó este cambio en el año 2002, mientras que la segunda en el año 2008). Sin embargo, esto dista de la mirada de la comunidad educativa que las sigue concibiendo escuelas “rurales” por cuestiones vinculadas al aislamiento relativo que mantienen con la ciudad, a las características del espacio en el que se encuentran y al comportamiento de los alumnos. Además, dicha modificación implicó una reducción en el salario del personal porque la “ubicación” es un factor que tiene una importante incidencia en el cálculo sobre la desfavorabilidad de las escuelas, junto a las dificultades de acceso. Por tal motivo, es posible que haya traído problemáticas en la gerencia de las escuelas.

## **Reflexiones finales**

Durante el desarrollo de esta ponencia, buscamos poner en evidencia algunos de los problemas y desafíos para la gestión de las escuelas rurales bonaerenses en el marco del corriente siglo. Tal como se señaló anteriormente, la década de 1990 y las modificaciones en materia educativa que tuvieron lugar en ese contexto, generaron un panorama complejo para las escuelas estatales, sobre todo para aquellas que se ubican en contextos rurales.

Para tal fin, analizamos tres casos de estudio. Por un lado, a la Escuela Primaria N°12 y a la Escuela Primaria N°19, que se ubican en el periurbano bonaerense. Estas unidades educativas han experimentado aumentos matriculares (aunque en el caso de la escuela del Parque estos no han sido tan significativos como en el caso de la escuela del Centro Agrícola El Pato) que inciden en la práctica docente y, por lo tanto, en la gestión y administración escolar, ya que el personal debe destinar recursos y tiempo para sanear problemáticas urgentes vinculadas a las condiciones sociales y económicas de los alumnos y sus familias. Esto fue así, sobre todo, en épocas de crisis, pero se mantiene en la actualidad. Además, ambas escuelas perdieron su condición de “ruralidad” en los

documentos oficiales, lo cual repercute en el salario de los docentes. Por otra parte, analizamos el caso de la Escuela N°8 de Del Carril, Saladillo, que se ubica en una zona ganadera y de cría extensiva. Su matrícula ha atravesado fluctuaciones e incluso descensos. Esta última, junto a la escuela del Parque Pereyra Iraola, debe afrontar dificultades vinculadas a la falta de personal específico para el dictado de talleres complementarios, por lo que, los maestros de grado también deben hacerse cargo de la organización y el dictado de estos.

En futuras investigaciones, se buscará profundizar en estas cuestiones, ya que esta ponencia expone los primeros resultados de una investigación que se encuentra en curso. Principalmente, consideramos necesario realizar trabajo de campo en la escuela de Del Carril y así obtener más datos vinculados a las problemáticas de los alumnos y sus familias, como así también, indagar en las estrategias implementadas por el personal docente y no docente.

## Bibliografía

- Ascolani, Adrián (2012). “La escuela primaria rural en Argentina. Expansión, orientaciones y dificultades (1916-1932)”. *Revista Teías* v. 14, n.28, 209-324.
- Barsky, Andrés. (2005). “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires”. *Scripta Nova*, 194 (36). Link: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>
- Cerdá, Juan M. y Mateo, Graciela (coordinadores) (2020) *La ruralidad en tensión*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Cieza, Ramón (2006). “Rescatando el potencial agroecológico en la cuenca del Salado”. *Revista Theomai*. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo; n. 13.
- Cieza, Ramón (2012). *Caracterización del potencial agroecológico en productores familiares: Un estudio en la Cuenca del Salado, Argentina*. España: Editorial Académica Española.
- Civera Cedero, Alicia (2013). *La escuela como opción de vida*. Estado de México, México: Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense.
- Cloquell, Silvia (coordinadora) (2014). *Pueblos rurales. Territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura*. Buenos Aires: CICCUS
- Cragolino, Elisa (2015). “Políticas públicas de educación en el campo: análisis de procesos de construcción y disputas de espacios educativos en Córdoba (Argentina)”. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, v. 6, n. 2, p. 199-226.
- De Marco, Celeste (2014). “Escuelas Rurales y colonización en el periurbano bonaerense, un estudio de caso (1946 -1955)”. En: *Astrolabio, nueva época*. Número 13. Pp: 284- 312.
- Durston, John (1997). “La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural”, en Cohen, Ernesto (compilador). *Educación, eficiencia y equidad*. Colección Estudios Sociales. CEPAL – OEA – SUR. Santiago, Chile: Ediciones Sur.
- Ezpeleta, Justa (1997). “Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado”. Monográfico: Micropolítica en la escuela. Biblioteca Digital Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Feito, María Carolina (2014). *Ruralidades, agricultura familiar y desarrollo. Territorio del Periurbano Norte de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed La Colmena.
- Galafassi, Guido (1997) “Pobreza y hábitat. El partido de Berazategui en el Conurbano Bonaerense”. Ponencia del I Congreso Internacional Pobres y pobreza en la sociedad argentina.
- Giarraca, Norma (compiladora) (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Girbal Blacha, Noemí (2013). “Historia y memoria rural. Tramas regionales para la construcción de la historia rural argentina”. *Breves contribuciones del I. E. G.* (24).
- Gorenstein, Silvia, Napal, Martín y Olea, Mariana, (2007). “Territorios agrarios y realidades rururbanas: Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense”. *EURE* (Santiago), 33(100), 91-113.
- Gutiérrez, Talía (2007). *Educación, agro y sociedad. Políticas educativas agrarias en la región pampeana. 1897- 1955*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 264 p.

- Ministerio de Asuntos Agrarios (2006). *Nuestra provincia, nuestro campo*.
- Ruffini, Martha (2016). “Estado y política agraria. La génesis del conflicto en el Parque Pereyra Iraola, provincia de Buenos Aires, durante la década de 1990.” Ponencia. Universidad de San Pablo -V Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE), San Pablo (Brasil), 19 al 21 de julio del 2016.
- Ruffini, Martha (2017). “El Parque Pereyra Iraola: un espacio singular y conflictivo del Conurbano bonaerense”. En: Ruffini, Martha y Gutiérrez, Talía (coordinadoras). *Entre lo urbano y lo rural. Florencio Varela y Berazategui a partir de la década de 1990*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Tauber, Fernando (1996). *Saladillo. Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*. Municipalidad de Saladillo. Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Fundación Foro.



# Construyendo un nuevo presente: la innovación para una gestión colaborativa

Germán Eduardo Oestmann

## Introducción

El 18 de marzo el gobierno argentino dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” para toda la población residente en el país, suspendiendo toda actividad no esencial, y el transporte interno y externo; estableciendo, además, el cierre de fronteras. Esta situación permanece hasta la actualidad, con una lenta apertura a algunas actividades, que no incluyen a la educación<sup>1</sup>. El cierre temporal de las universidades en salvaguarda de la salud pública obligó tanto a docentes como autoridades universitarias a enfrentar a una nueva modalidad educativa y de gestión: la virtual. Tanto las universidades públicas como las instituciones privadas están realizando amplias tareas, fundamentalmente en el entorno virtual, para poder seguir cumpliendo sus funciones<sup>2</sup>.

La gestión en red, combinando modalidad trabajo en casa o teletrabajo con encuentros presenciales con medidas de seguridad, crearon ágiles canales de comunicación entre “dirección” y “núcleos administrativos y de gestión universitaria” con el objetivo de dar una rápida solución a la dificultad de las formas de gestión tradicional en las Universidades.

La Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS), cuenta con más de 20 carreras teniendo en cuenta las modalidades presenciales y a distancia, sufriendo las primeras las consecuencias del aislamiento social preventivo. Al igual que otras universidades argentinas nuestra universidad debió reforzar sus capacidades informáticas, brindar protocolos o procedimientos para la virtualización de sus operaciones de rutina, y el dictado de clases presenciales se realizó de manera no presencial, virtual o remota en emergencia, llamadas así para diferenciarlas a las que normalmente se llevan a cabo a distancia y que son planificadas en estas modalidades. Se gestionaron con entidades bancarias, además de la propiciada por el Instituto de Servicio Social, ayudas económicas para que los docentes puedan adquirir equipos o accesorios informáticos para mejorar su conectividad, lo que permitió el normal dictado de clases. Se mantuvo el personal y se realizaron y continúan realizando mejoras edilicias y ampliaciones. Por esto a continuación expondremos las tareas realizadas por las distintas organizaciones que conforman la comunidad universitaria de la Universidad Nacional del Chaco Austral, lideradas por la Unidad del Rector, quienes llevaron a cabo la planeación, la dirección y el control de recursos y herramientas de trabajo que permitieron la adaptación del cuerpo docente a la nueva normalidad, de modo de asegurar la continuidad del ciclo académico. Ç

## Gestión en la organización interna universitaria

La pandemia Covid-19 llevó a muchas universidades a repensar la administración, intentando lograr la organización más adecuada de su personal docente y no docente, brindándoles herramientas de trabajo, asegurar la continuidad del alumnado, alcanzar una distribución armónica y lograr una ejecución ordenada de su presupuesto<sup>3</sup>. También fueron objetivos importantes para lograr el correcto funcionamiento: implementar sistemas y procedimientos administrativos apropiados, proporcionar el marco normativo necesario para lograrlo, tener el registro correspondiente de su patrimonio y alcanzar la cobertura adecuada de los servicios generales y de mantenimiento y limpieza de los bienes muebles e inmuebles.

Por su parte, la dotación y administración de beneficios estudiantiles no académicos que faciliten la inclusión y permanencia en la universidad de todo aquel ciudadano que tenga la voluntad de estudiar, constituyen un capítulo central de la temática. La coordinación forma parte del proceso administrativo, y representa una de las tareas que todo administrador se encuentra obligado a llevar a cabo. El éxito de la innovación en un proceso de cambio depende de diversos factores y sus actores, principalmente de las relaciones que se dan entre ellos y de las capacidades e infraestructura de la organización. En un estudio, distintas personas coincidieron en las siguientes afirmaciones respecto de innovación en sectores públicos:

- La innovación es adoptar exitosamente las prácticas de otras organizaciones
- La innovación es ser los primeros en hacer algo
- La innovación y la creatividad son la misma cosa
- La innovación se trata de resolver problemas
- No todas las organizaciones pueden ser innovadoras
- No todas las organizaciones deberían ser innovadoras
- Para que algo sea innovador debe ser exitoso
- La innovación debe agregar valor<sup>4</sup>.

La innovación para que sea efectiva implica distintas tareas de coordinación que deben llevarse a cabo asegurando el cumplimiento de reglamentaciones y disposiciones teniendo en cuenta los nuevos aspectos de la realidad, el impacto social de la misma, y el cambio en los tiempos de procesos, de manera de que tanto docentes como alumnos puedan continuar con sus actividades. El adecuado manejo de herramientas e instrumentos legales asegura la transparencia en el proceso, demostrando, además, la gran capacidad para el aprendizaje organizacional, y el acompañamiento de la Administración a los cambios e innovaciones.

Herramientas de la gestión pública pueden trasladarse al ámbito universitario, las que se pueden resumir en las “Cinco R”: Reestructuración, Reingeniería, Reinención, Realineación y Reconceptualización<sup>5</sup>. Reestructurar, hace referencia a eliminar de la organización todo aquello que no contribuye, planteando esto un debate, en cuanto a lo que debe permanecer, en función de los objetivos e intereses de la organización. La Reingeniería, hace énfasis en pensar los procesos y no las funciones establecidas en las jerarquías organizacionales, mejorando el desempeño administrativo y disminuyendo la burocracia organizacional, utilizando la informática como herramienta. La Reinención, hace referencia al pensamiento estratégico y planificación de largo alcance al servicio público, centrándose en los resultados, optimizando los recursos disponibles. Realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de la reinención, centrándose en la organización, siendo la tarea llevada a cabo por los responsables de



las distintas áreas de la institución. Por último, la Reconceptualización, enfatiza la importancia de optimizar el tiempo del ciclo de aprendizaje organizacional, para lo cual se considera imprescindible reformular la política de gestión de recursos humanos, apuntando a la cooptación de personal con capacidad de liderazgo y personal comprometidos con los objetivos de la organización, para lograr los resultados propuestos. Así este modelo de gestión pública delega la toma de decisiones (reduciendo la carga jerárquica), y hace énfasis en orientar el proceso hacia los resultados, que en la universidad lleva al bienestar de la comunidad universitaria<sup>6,7,8</sup>.

### Implementación de herramientas para la mejora institucional

La aplicación de estas herramientas llevo a crear el Portal comunidad UNCAUS (Figura 1), donde se encuentran detalladas todas las áreas de la Institución, con sus páginas web y datos de contactos, reuniendo en un sólo lugar toda la información que necesita la comunidad universitaria, para poder realizar con mayor facilidad y en menor tiempo los trámites que puedan requerir sus usuarios. El portal se encuentra dividido en dos grandes áreas:

- RECTORADO, con sus subdivisiones en las distintas secretarías y sus correspondientes áreas y departamentos,
  - DESTACADOS, con sus correspondientes secciones:
    - ✓ SIU guaraní
    - ✓ Moodle Presencial
    - ✓ Sistema de Mesas
    - ✓ Aulero
    - ✓ Equivalencias
    - ✓ Horario de Clases
    - ✓ Sistema Droguero
    - ✓ Sistema de Certificados
    - ✓ Página principal UNCAus
    - ✓ Acceso al Correo Institucional
    - ✓ Observatorio de Salud Social y Comunitaria
    - ✓ Acceso a SRTIC
- Cuenta además las Páginas Web de:
- ✓ Medicina, Deporte y Cultura.
  - ✓ Hipermedios.



Figura 1: imagen del portal desarrollado por el área de Sistemas de la UNCAUS, que cuenta con la información detallada de cada sección de la Casa de Altos Estudios.

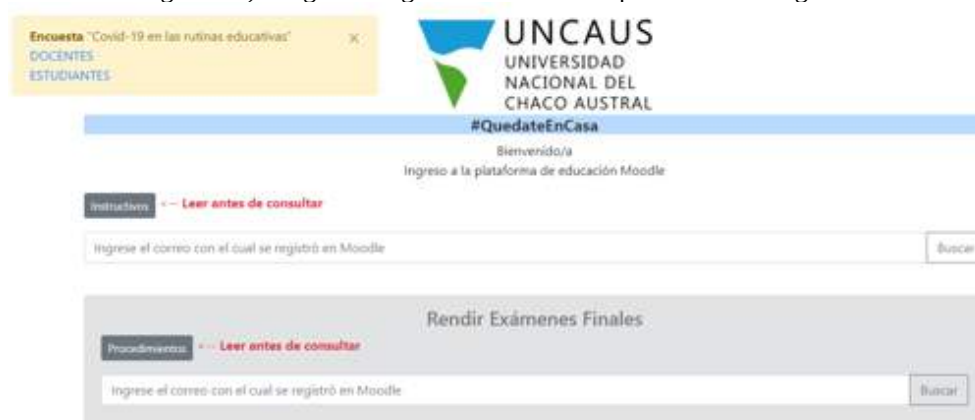
En cuanto a la continuidad académica, y dado que la universidad cuenta con más de tres mil alumnos de las 15 carreras universitarias con modalidad presencial, se implementó de manera rápida y eficaz la plataforma Moodle, a través de la cual crearon 387 nuevas aulas virtuales que permiten el dictado de clases de emergencia para dichos alumnos (Figura 2a). Además, se estableció el enlace a la Biblioteca Electrónica de Ciencia y Tecnología, que permite a docentes e investigadores solicitar documentos desde casa, aunque no estén navegando desde una dirección IP habilitada por tu institución de filiación (Figura 2b).

Asimismo, la implementación del dictado de clases de las carreras presenciales a la modalidad virtual implicó el rápido dictado de una capacitación a distancia a los docentes universitarios para que puedan aprender a desarrollar las clases de manera virtual. Esto llevó a la creación del aula llamada “Capacitación Docente” la que cuenta con distintos videos y recursos en materiales digitales para el dictado de clases, donde se brinda información sobre: manejos de herramientas Moodle, creación de foros, cuestionarios, tareas, etiquetas, anuncios, lecciones y otros recursos digitales. Todo esto se complementó con capacitaciones en vivo utilizando la tecnología streaming en diferentes días y horarios.

Figura 2: a) imagen del aula virtual de la universidad y del acceso a la Biblioteca Electrónica de Ciencia y Tecnología de la República Argentina, dependiente de la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.



Figura 2 b) imagen de ingreso al aula virtual para carreras de grado.



Desde el área académica se trabajó en conjunto con la Secretaria de Bienestar estudiantil, de manera de brindar herramientas a docentes para continuar con el proceso

de enseñanza aprendizaje en la institución, manteniendo condiciones de regularidad, condicionalidad y promoción de los alumnos, mediante distintas disposiciones y resoluciones.

Asimismo, se trabajó en conjunto con la Secretaría de Investigación, de manera de llevar tranquilidad a los investigadores y asegurar protocolos de trabajo en aquellos casos que requieran accesos a los laboratorios. Así, en un trabajo recientemente presentado en la Reunión de Difusión de la Labor Docente, Científica, Tecnológica y de Extensión 2020 de la universidad, se expuso el trabajo desarrollado en una cátedra que se dicta en 3° año de las carreras de Farmacia y Licenciatura en Biotecnología y al 4° de Ingeniería en Alimentos y Profesorado en Ciencias Químicas y del Ambiente. Los autores evaluaron la enseñanza no presencial en las nueve dimensiones que, según la literatura, caracterizan el diseño de la educación virtual u online efectiva, teniendo en cuenta la decisión intuitiva de las opciones en situación de emergencia. Los resultados mostraron que la dimensión modalidad fue: 100% remota; el ritmo: a ritmo de clase con un poco de ritmo propio; la relación estudiante-instructor: menor de 35 a 1; la pedagogía: expositiva-práctica-exploratoria-colaborativa; el rol del instructor/es: presencia activa; el rol del estudiante: escuchar/leer/ver, resolver problemas o responder preguntas, explorar recursos y colaborar con compañeros; la sincronización de la comunicación: mezcla de asincrónica con sincrónica; la fuente de retroalimentación: a cargo del profesor/es; y el rol de las evaluaciones: proporcionar al alumno o al profesor información del aprendizaje y una entrada para calificar. Aunque los autores señalan que son necesarios más estudios para determinar la calidad de la instrucción, del análisis retrospectivo surge que los entornos de aprendizaje no presencial de emergencia en la cátedra fueron flexibles, inclusivos y centrados en el alumno, con el fin de garantizar el acceso de todos los estudiantes<sup>9</sup>, lo cual se vio reflejado en distintas asignaturas.

Por último, cabe destacar además la tarea llevada a cabo por el Comité de emergencia, que está conformado por responsables de las distintas áreas de la universidad y que debió crearse para dar respuestas transparentes y responsable a los inconvenientes generados por la pandemia. Entre las medidas tomadas por el comité se establecieron medidas de restricción y delimitación de la Unidad Médica Educativa de nuestra universidad, de modo de restringir la circulación en el área.

Además, en cuanto a producir nuevo conocimiento vinculado con la pandemia, la universidad cuenta con recursos humanos, conocimiento científico y capacidad instalada para ofrecer distintos tipos de soluciones frente a la emergencia sanitaria. En este sentido, la Unidad Médica Educativa de la UNCAUS investiga el uso de un spray nasal que evitaría el replique del covid-19, promoviendo la investigación científica en la universidad.

## **Conclusiones**

Las dificultades desatadas a raíz de la pandemia y la situación de emergencia han sido un desafío en distintas áreas, incluidas la educación. Gestionar una institución no es una tarea sencilla, y la situación además produjo una aceleración del tiempo empleado para la toma de decisiones, ya que se debían tomar muchas y en un plazo muy breve, por lo que el trabajo colaborativo entre pares, el análisis compartido y crítico acerca de los procesos y la innovación fueron decisivos en la implementación de herramientas para asegurar el correcto funcionamiento de la institución.

Las distintas tareas de coordinación que debieron llevarse a cabo, entre las distintas áreas institucionales, sirvieron para asegurar el cumplimiento de reglamentaciones y disposiciones de manera de que tanto docentes como alumnos puedan continuar con sus actividades, siempre teniendo en cuenta los nuevos aspectos de la realidad, el impacto social de la misma, y en cambio en los tiempos de los procesos.

El adecuado manejo de herramientas e instrumentos legales, aseguran la transparencia en el proceso, esto demuestra además la gran capacidad para el aprendizaje organizacional, y el acompañamiento de la Administración los cambios e innovaciones. No obstante, el camino iniciado es largo y muestra un gran desafío hacia el futuro para hacer más eficiente la Administración y brindar una educación de calidad a los alumnos.

## **Bibliografía**

- Fanelli, A.; Marquina, M.; Rabossi, M. (2020). Acción y reacción en época de pandemia: la universidad argentina ante la Covid-19. ESAL - Revista de Educación Superior en América Latina, 8, 3-8. Disponible en: [URL:http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/viewFile/13411](http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/viewFile/13411)
- Jones, L. y Thompson, F. (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, 15, octubre, Caracas.
- López, A. (2002). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. I.N.A.P. Doc. Nº 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.
- Rama, C. (2020). La metamorfosis universitaria con la pandemia. Disponible en: <https://www.republica.com.uy/la-metamorfosis-universitaria-con-la-pandemia-id776486/>
- Ramírez-Alujas, A. V. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. Revista Chilena de Administración Pública, 19, 5-50.
- Romero A. M., Romero M. C., Comán C. A., Barriales, V. y Ayala N. (2020). Análisis de la enseñanza no presencial de emergencia de Química Biológica. Jornada de Difusión de la Labor Docente, Científica y Tecnológica. Universidad Nacional del Chaco Austral. Sáenz Peña, Chaco.
- Shepherd, G. (1999). El desafío de la reforma administrativa en América Latina, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, 13, febrero, Caracas.
- Universidad Nacional de la Plata. (2020). Pensar la administración. Disponible en: <https://unlp.edu.ar/pensar/pensar-la-administracion-9667>
- Zuleta, A. (2003). 'Algunas precisiones sobre la Nueva Gerencia Pública y su implementación en la administración pública cordobesa. [conferencia, en línea], Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración, Córdoba. Disponible en: <http://ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Zuleta.pdf>

# **Experiencias de articulación entre la Universidad Pública y el sector público: la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas del Área de Políticas Públicas de la UNCuyo en organismos públicos**

Alejandra Vanina Pereyra  
Lautaro Rodríguez Ñancu  
Alejandro Belmonte

## **I. Introducción**

Desde el Área de Políticas Públicas de la UNCuyo (Mendoza, Argentina) se han desarrollado numerosas experiencias de articulación entre la Universidad y el sector público estatal para contribuir al desarrollo de capacidades institucionales basadas en la disponibilidad de información de calidad para la toma de decisiones y para la promoción del uso de la evaluación de políticas públicas como herramienta de fortalecimiento de la gestión.

El caso que se describe en la presente ponencia y en el marco del AAEAP, es una de las referidas experiencias de articulación concretada en el diseño, desarrollo e implementación de dos Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Programas (SMyEP) en dos instituciones públicas estatales de la provincia de Mendoza: Municipalidad de Maipú y Obra Social de Empleados Públicos –OSEP–, durante el periodo 2014–2018.

Este SMyE impulsado contempla la producción y sistematización de información sobre la gestión de programas considerados estratégicos por cada una de las instituciones. Uno de sus desafíos centrales, consiste en ser un instrumento a través del cual puedan analizarse la calidad, la eficacia y eficiencia, comprobando hasta qué punto las políticas y los programas que se ejecutan y los servicios que se prestan, generan resultados satisfactorios. Las evaluaciones contribuyen con la formulación de recomendaciones y lecciones aprendidas orientadas al aprendizaje y al mejoramiento de las intervenciones públicas. Su implementación en el ámbito de la gestión pública busca generar procesos más eficientes durante la planificación, ejecución y control de los programas y políticas públicas impulsados, mejorando la formulación de proyectos, el control de gestión, la utilización de los recursos públicos y la relación con los ciudadanos y otros sectores de gobierno.

## II. Breves Aproximaciones Teóricas y Descripción de la Herramienta Políticas Públicas, Programas, Proyectos. Ciclo de vida

¿Qué se entiende por Políticas Públicas? Denominamos Políticas Públicas, en un sentido amplio, al conjunto de acciones realizadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político.

Es decir, con este concepto nos referimos al conjunto de acciones y decisiones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, son juzgados como prioritarios y/o relevantes (Bernazza, C., Comotto, S., Longo, G., 2015; Di Virgilio, M., Solano, R., 2012). A su vez, damos por supuesto que se entiende que las políticas públicas (en tanto acción pública), su contenido y características institucionales, son el resultado de las interacciones entre las autoridades –políticas/administrativas– y los grupos sociales que sufren u originan las consecuencias negativas de un problema colectivo. Justamente, la respuesta a ese problema, es decir el intento de resolverlo, inicia la actuación del Estado (Subirats, y otros, 2008).

El siguiente gráfico ilustra, de manera simplificada, cual es el ciclo de vida de las políticas públicas. Si bien es un esquema resumido e ideal, y como tal no muestra otros aspectos y elementos constitutivos de una política pública, sirve a los fines de intentar representar cuales son las etapas de esta.



Fuente: Adaptación en base a Subirats y otros, 2008.

Dentro de este “ciclo”, los distintos actores forman parte de un *juego*, el cual depende de sus propios intereses, de los recursos que sean capaces de movilizar para defender sus objetivos, los instrumentos y los procesos de elaboración de una intervención pública determinada. De esta manera, los actores pueden influenciar tanto en la determinación del contenido de la política pública como en la manera en que se implementa. Además, hay que tener en cuenta las reglas institucionales vigentes, que en algunos casos funcionarán como limitantes y en otros como posibilidades para los distintos actores que componen ese *juego* (Subirats, y otros 2008).

Ahora bien, una política pública o un programa de gobierno que busca dar respuestas o soluciones a una problemática determinada sólo produce las consecuencias deseadas o los efectos buscados cuando los distintos actores (políticos, sociales y administrativos) en un marco institucional determinado y con una estrategia de

interacción específica, han adoptado las decisiones correctas o más acertadas (Subirats, y otros 2008).

Sin embargo, lo anterior no es del todo suficiente, ya que los efectos dependerán de un conjunto de factores (internos y externos) complejos. Entonces, ¿cómo determinar si los efectos producidos (o en el caso que el programa se encuentre aun siendo desarrollado, los efectos que está produciendo) son realmente los deseados? En el ciclo de vida de las políticas públicas, la respuesta se encuentra reservada a una etapa o fase: la **evaluación**.

A continuación, se repasa brevemente qué se entiende por Evaluación, su importancia y su tipología básica.

### **Evaluación. Concepto. Tipología**

La evaluación de las políticas públicas, en una definición simple, consiste en realizar un análisis respecto de la manera en que, desde un gobierno, se abordan los problemas públicos, valorando su actuación en ese intento de resolución de estos (Bustelo Ruesta, 2001).

Sin embargo, la definición que se adopte respecto a qué significa la evaluación de políticas públicas, dependerá en buena medida del enfoque o perspectiva teórica en la cual se inscriba. En este sentido, tal como se mencionó anteriormente en el Sistema de Monitoreo y Evaluación implementado, se adopta una perspectiva integral de evaluación, por lo cual:

*“Al hablar de evaluación de proyectos se hace referencia a la valoración del diseño, gestión, aplicación y efectos de los proyectos, mediante el uso de un conjunto de técnicas propias de las ciencias sociales”* (Osuna Llaneza y Vélez Méndez, 2004:59).

Es decir, no se considera a la evaluación como la última etapa de valoración de una política que ya ha sido implementada sino como:

*“...un proceso que puede desarrollarse durante todo el período de vida del proyecto”* (Osuna Llaneza y Vélez Méndez, 2004:59).

### **Sistema de monitoreo y evaluación. Definición, importancia y consideraciones para tener en cuenta**

Ante los nuevos (y viejos) retos que enfrenta el Estado, con demandas cada vez más heterogéneas y en un complejo y dinámico contexto, la evaluación de políticas y programas públicos se torna un instrumento fundamental para la búsqueda de eficiencia, eficacia, control y transparencia. Constituyéndose así, en un canal superador para la rendición de cuentas y en una herramienta elemental para generar evidencias que demuestren las consecuencias de un programa determinado:

*“La mayor diferencia frente a otras técnicas de mejora gerencial, enfocadas, prioritariamente al control económico y al cumplimiento normativo, es que la evaluación, en el actual contexto político aparece ligada a aspectos sociales y de transparencia democrática en estrecha relación con la publicidad de sus informes y la participación plural de los actores que entran en juego”* (Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas, 2010: 5).

Además de todo lo dicho, detrás de las prácticas evaluativas existe un propósito de aprendizaje sobre las actuaciones realizadas en el marco de una intervención pública ya

que se presenta como un instrumento para la mejora del conocimiento de los gestores y responsables del programa objeto de evaluación.

Seguidamente, se presenta la delimitación conceptual del SMyE propuesto junto a una síntesis de las premisas básicas definidas para el mismo.

¿Qué es un sistema de monitoreo y evaluación? En la profusa bibliografía dedicada al tema, el Sistema de Monitoreo y Evaluación suele aparecer definido como una herramienta para la gestión pública cuya principal finalidad consiste en analizar e indagar de manera continua y sostenida en el tiempo los avances de un proyecto, programa o política pública.

El seguimiento, orientado a la evaluación, implica la **comprobación** de la realización gradual de los aspectos físicos y financieros; y desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa de la marcha del programa a través de la sistematización de información que pueda ser utilizada para evaluar por ejemplo su eficacia, eficiencia e incluso su impacto.

Principalmente, esta herramienta tiene por función la retroinformación del desempeño para mejorar el logro de resultados. Uno de los conceptos más difundidos, es el que propuesto por el Banco Mundial:

*“El sistema de S y E basado en resultados constituye una poderosa herramienta de gestión pública utilizable para ayudar a los encargados de formular las políticas y del proceso decisorio a rastrear los avances del proyecto, programa o políticas determinadas y demostrar su impacto”* (J. y C., 2005: 1).

Más allá de las definiciones es necesario tener en cuenta cuáles son los fundamentos que justifican la necesidad del seguimiento (monitoreo) y la evaluación, sus diferencias y puntos de encuentro y algunas consideraciones importantes adicionales.

En primer lugar, debe considerarse que no existe un modelo genérico para implementar sistemas de monitoreo y evaluación que resulte enteramente adaptable a todas las políticas o planes de gobierno. Como punto de arranque, debe hacerse un esfuerzo de análisis respecto a la naturaleza de las intervenciones públicas y a las necesidades de información que de allí se desprendan. Además, merece especial atención la estructura organizativa de las áreas gestoras de los programas, y la existencia y características de un área responsable del sostenimiento de la herramienta y los procedimientos para el monitoreo y evaluación.

El monitoreo y la evaluación, si bien distintos (ya que mientras uno básicamente informa, la otra concluye, uno se realiza de forma permanente y periódica y la otra puntual), se encuentran fuertemente vinculados uno con el otro: el seguimiento nutre a la evaluación y ésta difícilmente podrá llevarse a cabo sin la definición previa de un sistema de monitoreo.

## **Presentación del SMyEP impulsado por el APP**

Este Sistema es una herramienta administrada a través de una plataforma tecnológica desde la cual puede indagarse, de manera continua y sostenida en el tiempo, los avances de los programas prioritarios de la institución, comprobando la realización gradual de sus aspectos físicos y financieros con una perspectiva cuantitativa y cualitativa por medio de sistematización de información (indicadores, entre otros recursos).

Su particularidad reside en que está diseñado bajo una perspectiva de evaluación integral, es decir, se contempla en el análisis valorativo una visión que incluye el ciclo



completo de un programa determinado, partiendo desde su diseño y llegando hasta sus posibles resultados, efectos e impactos. A su vez, desde el punto de vista del agente que evalúa, propone una evaluación de tipo mixta ya que se combina el análisis realizado por agentes no intervinientes en el diseño o ejecución del programa (evaluación externa) junto a la autoevaluación de quienes efectivamente han participado en la formulación y ejecución (autoevaluación).

En este sentido, la herramienta se encuentra integrada por distintos elementos que configuran un camino o un “paso a paso” para su uso:

El paso N° 1, contiene una **Ficha técnica de programa**. Allí se muestra información básica de la actuación tal como: descripción, objetivos, población destinataria, marco normativo y equipo responsable.

En el paso N° 2, se encuentra una **Ficha para la evaluación del diseño del programa**. A partir de una guía de preguntas, organizada en torno a los criterios de relevancia, pertinencia y coherencia (interna y externa), se registran respuestas que conducen a “revisar” el diseño de un programa determinado.

En el paso N° 3, se presenta la **Ficha de indicadores para el seguimiento**. Este es el componente central de la herramienta. A través de una selección de indicadores, de distinto tipo, el sistema permite registrar y visualizar (en línea y tiempo real) información relativa a la ejecución de un conjunto de actividades previstas para alcanzar los objetivos que el programa se propone. Este sistema de seguimiento, integrado por una batería de indicadores, es el que permite comprobar luego los resultados y los efectos del programa.

El paso N° 4, contiene la **Ficha de autoevaluación**. Al igual que la ficha para la evaluación del diseño, consiste en una guía de preguntas que orientan al gestor/responsable del programa a realizar una valoración integral, poniendo especial énfasis en el desempeño (resultados) del mismo. En este caso, las preguntas se estructuran en torno a los siguientes criterios: eficacia, eficiencia, impacto, cobertura, sostenibilidad, lecciones aprendidas y recomendaciones.

Finalmente, en el paso N° 5, se encuentra prevista la realización del **Informe final de evaluación**. Este componente puede ser definido como “el producto final” del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas. Prevé que su realización esté a cargo de un área externa, teniendo en cuenta la totalidad de los insumos provistos por los pasos anteriores (incluyendo el informe de autoevaluación). A través de él, se realizará la valoración del diseño, gestión, aplicación y resultados del programa contemplando la formulación de recomendaciones orientadas a la toma de decisiones y al aprendizaje.

### **¿Cómo está pensado el funcionamiento del SMyEP?**

Si bien el monitoreo es un ejercicio constante, la evaluación debe realizarse en momentos puntuales o determinados, ya que a diferencia del seguimiento que busca informar, la evaluación es esencialmente valorativa y conclusiva. Por lo cual, de acuerdo al diseño pensado para este Sistema de MyEP, las mismas deben llevarse a cabo al finalizar la ejecución de los programas (según el cronograma de implementación que posea cada uno) siguiendo el proceso que se describe a continuación:

- En una primera instancia se realiza la autoevaluación, cuya realización se encuentra a cargo de los responsables del programa. Una vez finalizada, la plataforma tecnológica envía una notificación automática (a través de un correo electrónico) al área encargada de hacer la evaluación externa.

- Luego, se prevé la realización del Informe final de evaluación, que se nutre de todos los elementos disponibles en la herramienta (incluida la ficha de

autoevaluación). Una vez terminado, es “subido” a la plataforma tecnológica, dando por finalizado el proceso.

### Indicadores. Clasificación adoptada para el SMyEP impulsado por el APP

Como se mencionó anteriormente, la batería de indicadores es fundamental en un Sistema de para monitorear y evaluar. Entre tanta bibliografía sobre indicadores, para decidir la clasificación más apropiada se tomó en cuenta un conjunto de aspectos que condicionaron la adopción del tipo de indicadores finalmente seleccionados:

- En primer lugar, los programas que forman parte del SMyEP, poseen una finalidad y población objetivo bien distintas.
- En segundo lugar, los programas mencionados, reflejan disímiles niveles y calidad de planificación.
- Por otra parte, era necesario contemplar la incorporación gradual de nuevos programas (en ejecución o completamente nuevos) al sistema.
- Finalmente, se consideró prioritario adoptar una organización de indicadores que permitiera realizar el monitoreo de los programas de una forma ordenada y a través de niveles delimitados a las actuaciones.

Por todo ello, la clasificación adoptada para el Sistema de Monitoreo y Evaluación impulsado desde el APP es la siguiente.

| CLASIFICACIÓN DE INDICADORES |                                                                                                                                              |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo de indicador            | Asociación/Nivel de seguimiento                                                                                                              |
| De impacto                   | Incluye todos los indicadores medibles a largo plazo y que pueden asociarse con el cumplimiento del <b>Objetivo General</b> .                |
| De resultado                 | Incorpora todos aquellos indicadores que pueden asociarse con el/los <b>Objetivo (s) Específico (s)</b> del programa.                        |
| De realización               | Contiene todos los indicadores a través de los cuales puede medirse el cumplimiento de las <b>Actividades</b> que forman parte del programa. |

### III. Ruta metodológica adoptada en la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas del Área de Políticas Públicas de la UNCUIYO

La primera instancia de la implementación del SMyEP surge del interrogante práctico ¿Por dónde comenzar? Como se ha mencionado, el Sistema fue diseñado con el objetivo de contribuir no sólo a la consolidación de lógicas de monitoreo y evaluación integrales sino también para brindar a las organizaciones públicas una herramienta que les permita obtener información destinada a resolver situaciones problemáticas asociadas a su estructura institucional y a los problemas de las poblaciones que abordan<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cobra relevancia al poner en perspectiva el tamaño de las organizaciones públicas y su población objetivo, considerando que el departamento de Maipú (Mendoza) cuenta con una población de 191.000 habitantes (DEIE, 2018) y la Obra Social de Empleados Públicos de Mendoza posee más de 400.000 afiliados (INFOSEP, 2018).

De esta manera, se diseñó una secuencia de etapas que se adapta a las organizaciones y surge de estrategias acordadas con los propios responsables y decisores. Se destacan los siguientes momentos:

**a) Diagnóstico y análisis de diseño**

En esta primera etapa se realizaron actividades para el reconocimiento, exploración, análisis general y descripción en profundidad de los programas y proyectos que las organizaciones decidieron priorizar e incorporar por su relevancia al Sistema de Monitoreo y Evaluación<sup>2</sup>. Esto permitió realizar un diagnóstico en cuanto a la calidad de planificación/diseño de las actuaciones, y analizar la evaluabilidad de los mismos. Para su realización se llevó adelante reuniones presenciales con los equipos responsables, entrevistas con actores clave de los programas y proyectos, y se aplicaron instrumentos de recolección y registro de información para documentar los principales aspectos de los programas y de los sistemas de información en las organizaciones.

En esta fase también se sistematizaron aquellos indicadores disponibles por programa y las mediciones históricas en caso de que hubiera un registro.

Finalmente, con los insumos obtenidos de los relevamientos realizados y luego de un proceso de análisis contextualizado de la información, se procedió a convocar la decisión de las autoridades de las organizaciones respecto a la incorporación de los programas y proyectos al Sistema.

Los criterios básicos de análisis rondaron sobre la disponibilidad de información veraz; la determinación de población objetivo y población bajo programa; la explicitación de la/s estrategia/as y líneas de acción; la formulación de objetivos y viabilidad en función de la capacidad institucional; la información presupuestaria básica, entre otros temas según la especificidad del programa o proyecto.

**b) Evaluación de la necesidad de reconstrucción del diseño**

A partir de la etapa anterior, se identificó la necesidad de reconstruir el diseño (por debilidades en la instancia de análisis de evaluabilidad) de algunos programas o de incorporar modificaciones para evitar la continuidad o profundización de errores o dificultades en la implementación de los programas y proyectos. Así, se consideró incorporar una estructura con los componentes fundamentales que integran el diseño de un programa. Para ello, se desarrollaron entrevistas en profundidad a referentes del programa; búsqueda y sistematización de documentación y marco normativo; redefiniciones del marco conceptual de los programas; identificación de principales actividades; realización de Cuadros de correspondencia; y la correspondiente validación de lo reconstruido con referentes.

**c) Construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación**

Dentro de esta etapa se incluyeron como actividades principales la definición, junto a referentes de programas, de los aspectos a monitorear y de los criterios a evaluar. En este sentido, se seleccionaron puntos relevantes a medir, se formularon los indicadores por nivel de seguimiento y se definieron metas de gestión.

En este proceso se utilizó el diseño de los programas, el instrumento Cuadro de correspondencia y el documento de registración Ficha de indicadores. Mientras en esta última se objetivó la necesidad de información relevante —a través de la definición de

---

<sup>2</sup> Los programas seleccionados en la Municipalidad de Maipú fueron Fondo para el Desarrollo Emprendedor, Programa de Participación Activa y Responsable (PAR-Presupuesto Participativo) y Atención Primaria para la Salud; y los seleccionados en la Obra Social de Empleados Públicos de Mendoza (OSEP) fueron los programas Ser Mujer, Nacer en OSEP y Creciendo Juntos en OSEP.

dimensiones, nombre, descripción, variables intervinientes, fórmula de cálculo, fuente de datos, periodicidad, alcance territorial, serie temporal inicial registrada y el modo de registración actual–, en el Cuadro de correspondencia se organizó y asoció cada indicador según el nivel de seguimiento y tipos de indicadores explicados anteriormente –de impacto, de resultado y de realización–, finalizando con la validación final de la batería de indicadores.

Por otra parte, siguiendo con la lógica de construcción participativa que atravesó todo el proceso, se llevó a cabo la enunciación y asociación de metas para aquellos indicadores contruidos que lo requerían.

#### **d) Implementación y puesta en marcha de la herramienta**

En la etapa final se realizó la carga completa en el sistema informático<sup>3</sup>, desarrollado íntegramente por el equipo de la Universidad. El sistema alberga toda la información preparada y refleja la estructura por etapas, esto es, la ficha técnica, la evaluación de diseño, la batería de indicadores, la autoevaluación y el informe final de la última evaluación integral.

Cabe destacar que una instancia previa fundamental –por su requerimiento de tiempos, recursos y pericia– fue el desarrollo del software, la carga de la información, la configuración de la totalidad de los elementos intervinientes en el sistema informático y la correspondiente capacitación a las/os usuarias/os del Sistema.

De manera transversal a todo el proceso descrito, constantemente se efectuaron controles, pruebas y ajustes por parte de los administradores de la herramienta, de manera tal que pudieran introducirse las modificaciones necesarias a los efectos de optimizar el uso del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

### **IV. Reflexiones derivadas de la experiencia**

En el proceso completo de trabajo, desde el comienzo de los acuerdos entre el Área de Políticas Públicas de la UNCuyo junto a las autoridades de las organizaciones públicas estatales con las que se trabajó y hasta el cierre de las intervenciones por parte del equipo encargado de la transferencia del Sistema final, se remarcó la relevancia subyacente a toda la actuación desarrollada: constituir una herramienta que no sólo permite analizar la calidad, eficacia y eficiencia de la ejecución de políticas y programas sino, además, aumentar las capacidades institucionales para mejorar la información disponible para la toma de decisiones que impacten positivamente en los destinatarios y destinatarias de las actuaciones públicas, motorizando procesos de consolidación de evaluación constante y participativa. Todo ello con el fin de redundar en una mejor gestión de los bienes y recursos públicos centrada en las y los ciudadanos, aportando a la creación de valor público.

Para lograrlo resultó indispensable potenciar los recursos de legitimidad y un constante trabajo colaborativo con autoridades, mandos medios y equipos técnicos de los Programas intervinientes, considerando que el éxito del Sistema de Monitoreo y Evaluación radica tanto en su efectivo uso para la toma de decisiones como en la actualización periódica y precisa de los datos y la información, especialmente para

---

<sup>3</sup> Para el caso de la Municipalidad de Maipú se desarrolló *Arauco* y para el caso de la Obra Social de Empleados Públicos de Mendoza fue *Infosep*, ambos contenían el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas junto al bloque Información para la Gestión.

lograr un seguimiento, monitoreo y evaluación transversal e integral, centrados en mejorar la gestión de lo público.

El recorrido no estuvo exento de resistencias vinculadas a culturas organizacionales centradas en modelos más rígidos de control y evaluación, desconocimiento del enfoque de evaluación integral para la toma de decisiones, instancias “cuello de botella” en la implementación de los sistemas informáticos, la información disponible, los ciclos políticos y los cambios que produce en las autoridades.

Es este sentido vale la pena subrayar el trabajo realizado por parte del equipo implementador, respecto a las reconstrucciones en torno a los diseños y planificaciones de las intervenciones públicas con las cuales se trabajó. Es necesario insistir en el mejoramiento de las funciones de planificación (en sus distintos niveles) hacia el interior de la gestión pública, ya que su fortalecimiento es lo que torna viables los ejercicios de evaluación (evaluabilidad), asegura y potencia la disponibilidad de información, y alienta la efectiva incorporación de los resultados detectados/valorados en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, se pondera lo positivo tanto en el producto final –sistema completo, accesible, basado en evidencia, con enfoque teórico claro, con una interfaz amigable e intuitiva– como en el proceso de diseño e implementación –colaborativo, con énfasis en capacidades blandas, aprovechando los recursos humanos capacitados y con conocimiento en evaluación, utilizando los múltiples registros de información existentes, entre otras cuestiones igual de relevantes–.

## Bibliografía

- Bernazza, C., Comotto, S., Longo, G. *"Evaluando en clave pública" – Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Flacso, 2015, 22.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo Marianela. *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES–CEPAL, 2015.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal, Armijo, Marianela. *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- Bustelo Ruesta, María. *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autónomos en España: 1995 – 1999*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2001.
- DEIE. *Documento Población y Economía; Bioestadísticas: Efectores Públicos de Salud; Encuesta Condiciones de Vida: Hogares, Educación, Cobertura de Salud y Servicios Públicos*, 2018.
- Di Virgilio, M., Solano, R. *Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.
- Di Virgilio, María Mercedes, y Romina Solano. *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.
- Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de Servicios., 2010.
- J., Zall Kusek, y Rist Ray C. *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A, 2005.
- Jody Zall Kusek, Ray C. Rist. *Diez Pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial, 2005.
- Osuna Llana, J.L., y C. Vélez Méndez. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2004.



# **Análisis de la asignación universal por hijo para la protección social a partir del enfoque de derechos humanos<sup>1</sup>**

María Beatriz Ponti

## **Introducción**

El combate a la pobreza y la búsqueda de una distribución más equitativa del ingreso debe ser uno de los ejes vertebrales de las políticas de desarrollo. En Argentina, esto adquiere especial importancia dada su estructural situación socioeconómica signada por desempleo y precarización del empleo, desigualdad y exclusión social. Situación que ha empeorado por la implementación de políticas neoliberales en los últimos años y por la pandemia actual de Coronavirus Covid-19.

Desde principios del presente siglo se asiste a un cambio en el paradigma de la política social. Partiendo del supuesto que el Estado es responsable de garantizar los derechos sociales reconocidos jurídicamente a su ciudadanía, se concibe a la política social como uno de los instrumentos para avanzar en la construcción de una sociedad más inclusiva y generadora de igualdad de oportunidades. En este marco, la noción de protección social ya no se limita a esquemas contributivos ligados al empleo formal, sino que se amplía hacia modelos no contributivos con una fuerte presencia e inversión estatal y con el objetivo final de garantizar piso social de bienes y servicios a toda la sociedad, independientemente de su vinculación con el mercado de trabajo.

En consonancia con este nuevo paradigma se reconoce al Enfoque de los Derechos Humanos, basado en los derechos y deberes que emanan de los tratados internacionales de derechos humanos, como un marco de principios válidos para abordar las políticas sociales.

Precisamente a la luz de este enfoque se analiza en el presente trabajo una de las políticas sociales más trascendentes del país en los últimos años: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Esta política se implementa a finales del año 2009 con el objetivo explícito de ampliar la protección social a todos los niños, niñas y adolescentes del país, extendiendo

---

<sup>1</sup> La presente ponencia forma parte de una investigación más amplia, consolidada en la Tesis de Maestría en Política y Planificación Social aprobada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, titulada: “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social como política social garante de derechos sociales de niñez y adolescencia. Balance a 7 años de su implementación y propuesta para profundizar su carácter universal”. La misma ha sido actualizada y adaptada para la presentación en el II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.

el sistema de asignaciones familiares a los hijos e hijas de desocupados y trabajadores informales.

Si bien comparte las características centrales de un Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos, tal como a continuación se desarrolla, dada la transferencia monetaria que implica y las condicionalidades en materia de salud y educación de los menores, desde su fundamentación política y su proyección universal e inclusiva se puede sostener que se ha consolidado como una política social con Enfoque de Derecho.

A lo largo del documento se buscará identificar en su fundamentación y diseño dos elementos centrales. En primer lugar, cuál es su concepción de ciudadanía, es decir si reconoce a sus beneficiarios como ciudadanos portadores de derechos, y en segundo lugar, cómo aporta a la realización y/o recomposición de derechos sociales.

## **1. Algunas consideraciones conceptuales**

En las próximas líneas se presenta el encuadre teórico necesario para sostener las argumentaciones del caso. A tal efecto se aborda la noción de Piso de Protección Social y las características y objetivos medulares de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. Sumado a ello, se exponen los supuestos y principios rectores del Enfoque de Derecho.

### *1.1. Piso de Protección Social y Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI)*

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve la noción de piso de protección social, que parte del supuesto que nadie debe vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todas las personas deben tener al menos acceso a los servicios sociales básicos en materia de alimentación, salud y educación. Estas garantías incluyen tanto la seguridad básica del ingreso mediante transferencias monetarias, como el acceso universal y asequibilidad a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria y vivienda (2011)

Se apunta a complementar dentro de un sistema integral de seguridad social esquemas no contributivos con esquemas contributivos ligados al empleo formal, con el objetivo de lograr una cobertura efectiva al conjunto de la población, independientemente del tipo de inserción laboral del trabajador (OIT, 2010; Repetto y Díaz Langou, 2010).

En la región esta orientación se ha traducido en los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI), que presentan dos características definitorias, la transferencia monetaria y la condicionalidad.

En primer lugar, constituyen transferencias directas de ingresos de carácter no contributivo a las personas y familias en situación de pobreza o indigencia para la protección de niveles básicos de consumo, con el objetivo a corto plazo de combatir la pobreza (CEPAL, 2010; Villatoro, 2007). En segundo lugar, la transferencia está condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias a los beneficiarios en materia de salud, nutrición y educación, como controles sanitarios y asistencia escolar. Con ello persiguen el objetivo promocional a mediano plazo de incrementar el capital humano de los niños, niñas y adolescentes y fomentar los activos de las familias más vulnerables. Por último, a largo plazo se espera que estos niños, niñas y adolescentes al pasar al mundo adulto, luego de haber tenido mejores condiciones de vida gracias a la transferencia de ingresos y haber acumulado capital humano, se inserten exitosamente



en el mercado laboral, rompiendo de esta forma el círculo intergeneracional de la pobreza (Marchionni y Conconi, 2008; Straschnoy, 2015).

### 1.2. Enfoque de Derecho

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual que permite orientar los procesos de desarrollo humano. Es un enfoque que está basado en las normas internacionales de derechos humanos y tiene como norte la promoción y la protección de estos.

#### 1.2.1. Supuestos centrales

El enfoque de derecho aplicado a las políticas sociales cambia la lógica del análisis de las mismas a partir de dos supuestos centrales: por una parte, se reconoce a los destinatarios como titulares de derechos sociales garantizados por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (con jerarquía constitucional en nuestro país) - y no sujetos con necesidades-, y por otra se enfatiza la obligación por parte del Estado de efectivizar el acceso a esos derechos.

La política social funciona, así como una garantía política-institucional para los derechos sociales reconocidos legalmente a los habitantes del país. Es decir, se parte del supuesto de que al encontrarse reconocido constitucionalmente un derecho social, obliga tanto al poder legislativo como al ejecutivo a respetar un contenido mínimo esencial en ese derecho, por debajo del cual, ya sea por acción u omisión, lo estaría vulnerando (Courtis, 2006; Abramovich, 2006).

#### 1.2.2 Concepción de la política social dentro del Enfoque de Derechos Humanos

Desde esta perspectiva y entendiendo a la situación de pobreza, y las privaciones que ella implica, como un obstáculo real para la realización de derechos sociales se presupone que es deber del Estado intervenir asegurando ingresos mínimos a las personas en esta situación. Se busca que aquellos que en otros momentos fueron excluidos y considerados como personas necesitadas de asistencia o tutela, en el presente sean tratados sobre la base de la igualdad y del respeto de la dignidad humana, a través de la inclusión (Abramovich, y Courtis, 2002; CEPAL, 2006).

Desde este enfoque se entiende a la política social como garante de derechos universales, reconocidos y garantizados por los tratados internacionales de Derechos Humanos, lo que implica concebir a la protección social desde un enfoque integral, combinando esquemas contributivos-asociados al mercado laboral formal- con esquemas solidarios y no contributivos (CEPAL, 2010).

#### 1.2.3. Principios rectores

Los principios, fijados por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, sobre los que se fundan las políticas públicas con Enfoque de Derecho deben ser la universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad.

##### *Universalidad*

Este principio apunta a la inclusión, igualdad y no discriminación. Significa específicamente que el derecho en cuestión se define para toda la población. “Todas las personas son iguales como seres humanos y en virtud de su dignidad intrínseca tienen derecho al disfrute de sus derechos humanos sin discriminación de ningún tipo por motivo de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento u otra condición” (ONU, 2006, p. 23/24).

No obstante, puede haber desigualdad de trato que beneficie a los grupos más vulnerables, como es el caso de la niñez, con la finalidad de avanzar en materia de inclusión social de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados. Se

busca la igualdad material o estructural, que implica reconocer que ciertos sectores de la población necesitan medidas especiales de equiparación para poder disfrutar de sus derechos (Abramovich, 2006).

#### *Exigibilidad*

El reconocimiento de derechos impone la necesidad de establecer medidas judiciales o de otro tipo que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, si el sujeto obligado no da cumplimiento a su obligación. En este enfoque es fundamental partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía (Abramovich, 2006)

Deben existir mecanismos de reclamación, judiciales o de otro organismo independiente, frente al Estado si este no garantiza el derecho. Estos mecanismos habilitan a las personas para que puedan reclamar la garantía efectiva de su derecho a la protección social y hacen efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos en casos de errores, abusos o mala administración (Cecchini y Rico, 2015)

#### *Participación y transparencia*

Se requiere participación activa e informada de los destinatarios y las destinatarias en todo el proceso de las políticas públicas: formulación, implementación y monitoreo.

Se apunta esencialmente a la transparencia en las políticas sociales y a concientizar sobre la titularidad derechos, como base para una ciudadanía crítica y activa. Sumado a ello, la participación de ciudadanos en el proceso es conveniente desde el punto de vista de la sostenibilidad de las políticas o los programas de protección social (ONU, 2006; Cecchini, y Rico, 2015).

Este principio, que constituye en sí mismo un derecho, está estrechamente vinculado a la transparencia y al adecuado acceso a la información, lo cual implica que la información relativa a políticas y programas de protección social debe ser proporcionada de manera fácil de comprender y por canales accesibles (física y culturalmente) a fin de que los ciudadanos y las ciudadanas sean capaces de entender el contenido de las políticas y el funcionamiento de los programas (Cecchini y Rico, 2015).

#### *Integralidad*

Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. Por esta razón las políticas sociales deben tener presente estas interdependencias y vincularlas con abordajes multicausales (Abramovich, 2006). La fragmentación y la falta de coordinación entre diversos programas, actores y niveles de gobierno responsables de la aplicación de políticas de protección social aumentan la probabilidad de que dichas políticas sean ineficaces y de que se vulneren sus derechos (Cecchini y Rico, 2015).

“El principio de indivisibilidad reconoce que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a ningún otro, todos ellos son inherentes a la dignidad de toda persona” ...” El principio de interdependencia reconoce la dificultad (y en muchos casos la imposibilidad) de hacer efectivo cualquiera de los derechos humanos de forma aislada respecto de los demás” (ONU, 2006, p. 2).

## **2. AUH a la luz del enfoque de derechos**

A continuación, se describen las principales características del diseño de esta política, en cuanto a sus objetivos, beneficiarios y beneficiarias, tipo y monto del beneficio, condicionalidades y financiamiento. Posteriormente se indaga sobre sus aportes para la

realización de derechos fundamentales, como el derecho a la vida con calidad, a la identidad, a la seguridad social, a la salud y a la educación.

## 2.1. Diseño institucional

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social es una política social adoptada por el Gobierno Nacional en octubre de 2009. Se crea mediante Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N° 1602/09, y en base al artículo 99 de la Constitución Nacional, tiene fuerza de ley. Dos años después se amplía el beneficio a mujeres embarazadas mediante el Decreto N°446/11. Ambas asignaciones se incorporan como un subsistema no contributivo dentro del Régimen de Asignaciones Familiares previsto en la Ley 24.714.

Esta política tiene como objetivos centrales (ANSES, 2012):

- A corto plazo, la reducción de la pobreza e indigencia. Para los padres y tutores con trabajo informal, la asignación busca reforzar su salario (que es, en promedio, menor que el del sector formal), mientras que, para aquellos padres y tutores desempleados, el ingreso representa un piso que aleja a los miembros de la familia de la emergencia alimentaria y de la indigencia.
- A largo plazo, la interrupción el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza, consolidando el vínculo de las familias de menores recursos con la educación y la salud infantil.
- En el caso de la Asignación por Embarazo para Protección Social su objetivo central es la protección del niño/a desde la concepción, reduciendo los niveles de morbilidad materna e infantil.
- Como objetivos indirectos se propone:
  - Colaborar con la política de eliminación del trabajo infantil.
  - Inducir la registración de los nacimientos y la acreditación de una identidad, garantizando que cada niño receptor de la AUH cuente con su Documento Nacional de Identidad (D.N.I).

Se definen como titulares de este derecho los niños, niñas y adolescentes excluidos de la asignación familiar prevista por la ley 24.714, debido a que sus padres o tutores se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal con remuneraciones inferiores al salario mínimo, vital y móvil –SMVM- (artículo 1 y 2, Decreto N° 1602/09, B.O. 29/10/2009). Posteriormente, en la reglamentación del Decreto, se incorporan como beneficiarios también a los hijos de monotributistas sociales<sup>2</sup> y empleados de servicio doméstico<sup>3</sup> con ingreso inferior al SMVM (artículo 2 y 4, Resolución N°393/2009, B.O. 18/11/2009). En el 2011, mediante el Decreto N° 446/11, se suman como titulares de este derecho las mujeres embarazadas desde la 12° semana de gestación.

El reconocimiento de derechos se infiere de la letra de los considerandos del decreto de creación de la AUH. Allí se hace expresa referencia a la Ley N° 26.061 de

---

<sup>2</sup> La categoría de monotributo social se establece en el año 2004 mediante ley n° 25.865 (B.O. 19/01/2004) para pequeños contribuyentes que certifiquen estar en situación de vulnerabilidad social con ingresos equivalentes a la mínima categoría del régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (conocido como monotributo). Para acceder deben previamente inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. El beneficio de esta categoría consiste en la exención de los aportes jubilatorios y el descuento del 50% en los aportes relativos a la obra social y seguro de salud.

<sup>3</sup> El régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares se instaura en el año 2013 mediante la ley N° 26.844 (B.O. 12/04/2013). Esta norma permite regularizar estas relaciones laborales, garantizando de esta manera el disfrute de derechos laborales a las trabajadoras.

Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Con esto se enmarca a la AUH como una política restauradora de los derechos reconocidos en dicha norma a los niños, niñas y adolescentes en suelo argentino, en especial el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la seguridad social. Se invoca, asimismo, el principio de interés superior del menor como eje ordenador de las políticas públicas. Sumado a ello, se hace referencia a la responsabilidad que tiene el Estado, a través de sus organismos y de la implementación de políticas y programas inclusivos, según dicta el artículo 26 de la citada ley, de generar las condiciones que les permita el acceso efectivo a estos derechos.

Respecto al beneficio, el mismo consiste en una suma mensual de carácter no contributivo, que se abona a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, hasta un máximo de 5 menores (artículo 5, Decreto N° 1602/09). La ANSES en la reglamentación del decreto privilegia a la madre como titular de la prestación (artículo 10, Resolución N° 393/2009).

Los requisitos y condicionalidades para acceder a este beneficio previsional se encuentran previstos en el mismo diseño institucional/legal de la AUH, otorgando a esta política las características propias de un Programa de Transferencia Condicionada de Ingreso. De acuerdo con esto, para poder acceder a la AUH es necesario el cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones, establecidos en su norma de creación. Según determina el Decreto N° 1602/09 en su artículo 6:

Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:

a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.

b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.

c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.

d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2° de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.

e) Hasta los CUATRO (4) años —inclusive—, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

El cumplimiento de las condicionalidades se registra en el Formulario Libreta PS 1.47. Este instrumento concentra la historia de cada menor en relación con su salud y escolaridad, a la vez que genera una fuente de información esencial y uniforme para el diseño e implementación de las políticas públicas (Resolución 132/ 2010, B.O 25/2/2010).

El monto de la asignación se actualiza dos veces al año, en marzo y en septiembre, conforme a lo establecido la Ley Nacional de movilidad de Asignaciones Familiares N°27.160. Actualmente son \$ 3.540 por menor de 18 años y mujer embarazada, ascendiendo a \$ 11.535 por persona con discapacidad. Para residentes en la zona austral (constituida por las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz,

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires) el importe alcanza los \$ 4.602 y \$ 14.996, respectivamente (Resolución N°312/2020).

Se establece como organismo de implementación a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), facultándolo para dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones (artículo 10, Decreto N° 1602/09). Respecto a este punto, algunos autores argumentan que el hecho de nombrar a la ANSES como órgano executor implica la decisión de adoptar para la AUH el mismo sistema de implementación que el resto de las asignaciones familiares de los trabajadores formales, diferenciando esta política de otras transferencias condicionadas de ingresos como el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, llegando a todo el país y no sólo a objetivos clientelares (Acuña, 2014)

La AUH es financiada, al igual que el resto de los beneficios previstos en la ley 24.714, con recursos generales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

2.2. AUH y el derecho a la Seguridad Social: aportes a la constitución de un piso de protección social

Tal como su nombre indica esta política apunta a universalizar en el país la protección social para los niños, niñas y adolescentes, promoviendo un pilar no contributivo en el sistema de asignaciones familiares.

Subyace a esta política el supuesto que los habitantes tienen reconocido constitucionalmente el derecho a la protección social.

La Constitución Nacional Argentina en su artículo 14 bis establece que:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño (con jerarquía constitucional) en su artículo 26 estipula:

Los Estados Parte reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional... Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

Este derecho se reafirma en la ley nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N°26.061 del año 2005, la cual en su artículo 26 determina que:

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener los beneficios de la seguridad social. Los Organismos del Estado deberán establecer políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de estos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Es necesario subrayar que, hasta la implementación de la AUH en el año 2009, en Argentina el derecho a recibir una asignación monetaria, como parte de los beneficios de la seguridad social, se garantizaba sólo a hijos e hijas de trabajadores/as formales con

empleos registrados y de calidad<sup>4</sup>, desprotegiendo por tanto a los hijos e hijas de desocupados o de trabajadores precarios en situación de mayor vulnerabilidad (Kliksberg y Novacovsky, 2015; ANSES, 2012).

Algunos guarismos permiten ilustrar la magnitud de esta problemática. En el año en el cual se diseña la AUH la tasa desocupación alcanzaba el 9,1% de la población económicamente activa, representado un total de un millón de personas, mientras que la tasa de empleo no registrado informal asciendía al 36% de la población asalariada, involucrando a casi tres millones de trabajadores<sup>5</sup>. Es decir, millones de niños, niñas y adolescentes quedaban fuera del esquema de protección social por la situación laboral de sus padres, madres o tutores.

Precisamente a la luz de ese diagnóstico, se incorpora la AUH dentro de la ley nacional de asignaciones familiares como “un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (artículo 1, Decreto N° 1602/09). Se aplica entonces el principio de igualdad y no discriminación previsto la Ley N°26.061, buscando ampliar la cobertura de la protección social a la niñez y adolescencia, con el objetivo de generar un piso de protección social universal.

La ampliación del derecho a la seguridad social queda plasmada así en la misma ley de Asignaciones Familiares, en la cual se extiende la cobertura tanto del régimen contributivo como del no contributivo. Es decir, dentro del subsistema contributivo se suman a las personas inscriptas y con aportes realizados en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) –comúnmente identificados como monotributistas<sup>6</sup> mientras que, dentro del pilar no contributivo, se incluyen la AUE y la AUH.

Ciertamente la implementación de esta política argentina ha logrado extender la cobertura en asignaciones de millones de niños, niñas y adolescentes. Puntualmente, según la última publicación de ANSES del mes de febrero del presente año la cobertura de la AUH supera los 4,2 millones de niños y adolescentes (ANSES, 2020).

2.3. Condicionalidades y su aporte a la realización de derechos sociales de los niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>4</sup> Recordemos que, en Argentina, los trabajadores registrados han sido beneficiarios del régimen de asignaciones familiares desde la sanción de la ley 18.017 del año 1968 (anteriormente, desde la década de los 50 algunos sectores como el comercio y la industria ya contaban con la creación de diferentes cajas de subsidios familiares). En reemplazo de dicha ley, se sanciona en el año 1996 la ya mencionada ley 24.714, norma vigente a la fecha, que establece el régimen de Asignaciones Familiares con alcance nacional obligatorio, beneficiando originariamente sólo a los trabajadores/as en relación de dependencia del sector privado y estatal nacional. A su vez, los trabajadores estatales provinciales y municipales de algunas provincias, personal de las fuerzas armadas y policiales, entre otros, también acceden a un sistema de asignaciones familiares contributivo. Este esquema, de naturaleza contributiva, se financia mediante un aporte patronal sobre la nómina salarial, según una escala diferenciada que beneficia con una prestación más alta a los trabajadores de menores ingresos. En el caso de los trabajadores estatales nacionales, provinciales y municipales, la prestación se financia con fondos públicos. Paralelamente, los hijos/as de asalariados de mayores ingresos (quienes deben pagar impuesto a las ganancias de la 4° categoría) y de contribuyentes del impuesto a las ganancias no asalariados, acceden a un sistema de asignaciones familiares indirectas, dado que se deduce un importe de lo que les corresponde pagar de impuesto a ganancias por cada hijo/a menor de edad a cargo.

<sup>5</sup> Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, en base a EPH (INDEC). Corresponde a estadísticas del tercer trimestre del año 2009.

<sup>6</sup> Esta modificación al artículo 1° de la ley 24.714 se incorpora por Decreto N° 593/2016.

A la luz del enfoque de derecho hay voces a favor y en contra de las condicionalidades.

Aquellos que las critican (Robles, 2009, Sepúlveda Carmona, 2009 y 2014, Pautassi y otros, 2013) consideran que un derecho nunca debe ser limitado ni condicionado al cumplimiento de requisitos, dado que ello implica una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. En el caso específico de las condicionalidades, consideran que las mismas además atentan contra la dignidad y la autonomía de la persona, al suponer que las personas que viven en situación de pobreza no pueden hacer elecciones racionales que mejoren sus condiciones de vida o la de sus hijos/as. Desde esta perspectiva se argumenta que el trato desigual y discriminatorio que reciben los hijos/as de trabajadores informales y desempleados frente a los de los trabajadores/as formales se materializa en las condicionalidades que deben cumplir los primeros al certificar anualmente controles de salud y asistencia escolar para recibir el total de su asignación, mientras que los segundos cobran asignación sin cumplir estos requisitos.

Por el contrario, y apelando a otro principio constitutivo de este enfoque, se justifican las condicionalidades. Se parte del principio de interdependencia y complementariedad de los derechos humanos, lo que implica que cuando uno se ve afectado repercute en otros. Esto se advierte claramente en las privaciones que sufren las personas en situación de pobreza, situación en la cual se vulnera no sólo el derecho a la alimentación o a una buena calidad de vida, sino que también se perjudica el acceso a una educación de calidad y un estado óptimo de salud, el acceso a una vivienda digna, entre otras carencias. Por consiguiente, las condicionalidades en materia de salud y educación previstas en los programas de transferencias de ingresos, y en el caso particular de la AUH, apuntan en el largo plazo a evitar la reproducción intergeneracional de pobreza. Desde esta perspectiva se entiende que las condicionalidades buscan incluir a millones de menores dentro del sistema educativo y de salud, con el objetivo de mejorar su calidad de vida presente y futura. Es decir, no se está buscando limitar el derecho a la seguridad social, sino promover el acceso al derecho a educarse y a disfrutar de un nivel óptimo de salud.

El principio de interdependencia de derechos se infiere de la misma letra del Decreto 1602/09, cuando en sus considerandos invoca el artículo 3 de la ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes afirmando que

...se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.

La resolución reglamentaria de este Decreto, también en sus considerandos, justifica las condicionalidades desde este mismo punto de vista manifestando que “las condicionalidades tienen como objetivo generar incentivos a la acumulación de capital humano en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como mecanismo para la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza” (Resolución 132/2010, párr. 3).

En publicaciones oficiales de la ANSES (2012) se reafirma esa mirada político-institucional

...a través de sus condicionalidades, la AUH cumple entonces un papel fundamental en la promoción de la educación y la salud de los niños, en tanto los

titulares deben acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación de sus hijos; y para aquellos niños en edad escolar, deben certificar, además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente. La implementación de una medida como la AUH persigue múltiples objetivos, vinculados a las distintas esferas del desarrollo infantil, creando una retroalimentación entre el aumento en el poder adquisitivo del hogar (y su consecuente mejora en la alimentación), el acceso a la educación y la salud. A través de su implementación se fortalece el ejercicio de los derechos de los niños asumidos en la Ley 26.061. (p. 17/18)

Todo esto depende de que el Estado cumpla con su obligación de garantizar el acceso a servicios públicos en materia de salud y educación de calidad y accesibles a toda la ciudadanía, de manera que la condicionalidad no implique per se la exclusión a esta política de protección social. Dicho de otro modo, las condicionalidades deben acompañarse de políticas y recursos para garantizar a la población un sistema de salud y educativo inclusivo y de calidad.

Esto ha llevado a algunos autores a hablar de corresponsabilidad más que de condicionalidad, "...ya que el primer concepto implica que no sólo el ciudadano es responsable de cumplir con los requisitos en materia de salud y educación, sino que el Estado es corresponsable dado que debe garantizar suficientemente la disponibilidad de oferta de servicios en estas áreas" (Mazzola, 2012, citado en Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 52).

Otros autores entienden a las condicionalidades previstas en la AUH como un aporte a la coordinación por integralidad dentro del Sistema de Protección Social, ya que se articulan con otros programas complementarios, especialmente en áreas de salud y educación, con el objetivo promover la formación de capital humano (Repetto y Díaz Langou, 2010).

En suma, se observa en el diseño de la AUH, tanto por los requisitos y condicionalidades en educación y salud como por la articulación con programas que contribuyen a hacer efectivos esos derechos, que ésta busca promover el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre los que se destacan: el derecho a la vida, a la identidad y acceso a la documentación, a la salud, a la educación y a la buena calidad de vida.

A continuación, se analizarán en detalle algunos de estos derechos en relación con la AUH.

#### 2.3.1. Derecho a la vida

Este derecho constituye un presupuesto de los demás derechos reconocidos a los seres humanos. Si se parte del principio de interdependencia e integralidad de los derechos humanos, el derecho a la vida es el eje de todos los derechos.

El derecho que toda persona tiene al respeto de su vida está presente explícitamente en cuatro tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional en nuestro país: se encuentra estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 3), en el Pacto de San José de Costa Rica (artículo 4.1), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6.1). Específicamente en cuanto a niñez y adolescencia, la Convención de los Derechos del Niño en su artículo 6 establece que "Los Estados Parte reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida" y que "garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño".

La AUH promueve la plena vigencia de este derecho, tanto por ser una política de ingresos que permite a sus familias acceder a los medios económicos necesarios para



satisfacer necesidades básicas en materia de alimentación, como por su vinculación con el sistema de salud mediante el Plan Nacer y las consecuentes exigencias en materia de controles periódicos de salud y cumplimiento de calendario vacunatorio, tal como se analiza a continuación.

### 2.3.2. Derecho a la identidad

El derecho a contar con un documento público que garantice la identidad es constitutivo de la ciudadanía legal en un Estado de Derecho. Difícilmente se pueda avanzar en la inclusión social si miles de niños y niñas son privados de este derecho.

En un estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (ODSA ODSA) y por el Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (IADEPP) se sostiene que “la ausencia de un documento de identidad implica ser invisible para los registros estatales, situación que genera exclusión, profundizando y perpetuando las condiciones de pobreza y precariedad” (2012, p: 2).

Uno de los objetivos perseguidos por la AUH, tal como se mencionó previamente, es inducir la registración de los nacimientos, garantizando de este modo la acreditación formal de la identidad de los menores involucrados. En virtud de ello se exige la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI), tanto del menor como del padre, madre o tutor, así como también de la acreditación del vínculo entre ambos.

Este derecho se encuentra previsto en el artículo 7 de la Convención de los Derechos del Niño, el cual estipula que “el niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”.

En la ley 26.061 se reconoce específicamente el derecho a la identidad y a la documentación en los artículos 11 y 13, respectivamente, estableciendo que: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia” y vinculado a ello reconoce su derecho “a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad”.

Ese derecho implica necesariamente una acción positiva por parte del Estado Nacional, lo cual ha sido considerado también en esta ley, estableciendo en su artículo 12 una garantía estatal de identificación, por la cual manda a los organismos del Estado a “garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre”.

Al momento de implementarse la AUH se detecta un porcentaje significativo de niños y niñas indocumentados. Según declaraciones de la ex presidenta de la Nación “uno de los problemas que teníamos era fundamentalmente también 1 millón aproximadamente de niños indocumentados que precisamente esta medida no sólo los va a incluir desde lo social, sino que los va a incluir de la primera cuestión, que es la identidad” (Presidencia de la Nación, noviembre 11, 2009, párr.1).

Por ello, al lanzar la AUH se gestiona prioritariamente la articulación entre la ANSES y Ministerio del Interior, para implementar Fábricas Móviles de Documentación en el país, a fin de facilitar a todos los ciudadanos el acceso a Centros de Documentación Rápida para acceder al DNI.

### 2.3.3. Derecho a la Salud

El derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental es reconocido en dos de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional en nuestro país. Se encuentra contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24).

En el ordenamiento interno se reconoce específicamente en la ley 26.061, en su artículo 14, el cual indica que ...las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud.

Se estipula asimismo que toda institución de salud deberá atender prioritariamente a las niñas, niños y adolescentes y mujeres embarazadas.

Una de las condicionalidades para acceder a la AUH es la acreditación de los controles sanitarios y el plan de vacunación para los menores hasta cuatro años. En el caso de la asignación por embarazo, se establece como requisito la acreditación del estado de embarazo mediante la inscripción y el cumplimiento de los controles médicos previstos en el “Plan Nacer” del Ministerio de Salud. El cumplimiento de estas condicionalidades se certifica mediante la presentación del Formulario Libreta PS 1.47 en ANSES.

El Plan Nacer es un programa del Ministerio de Salud de Nación implementado en el año 2005 con el objetivo de mejorar la cobertura de salud y la calidad de la atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años sin obra social, contribuyendo al descenso de la mortalidad materna e infantil (Ministerio de Salud de la Nación, 2013). En agosto del 2012, el Plan Nacer amplía su cobertura y prestaciones, convirtiéndose en el Programa SUMAR, vigente en la actualidad, por el cual se incorpora a los niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres hasta los 64 años.

Es importante mencionar que los niño/as y adolescentes y mujeres que se atienden en los centros de salud públicos a través de las prestaciones del Plan Nacer/Programa Sumar, tienen acceso a la cobertura gratuita de medicamentos comprendidos dentro del Programa Remediar.

Ambas políticas, Plan Nacer/Programa Sumar y AUH/AUE, se articulan bajo este esquema: mientras la AUH y la AUE incorporan requisitos de utilización de servicios de salud e inscripción al Plan Nacer como condición para las transferencias monetarias, aumentando la demanda de servicios de salud, el Plan Nacer- actualmente Sumar- opera como un subsidio a la oferta de salud, a fin de garantizar el cumplimiento del calendario de vacunaciones y propone el seguimiento del esquema de controles médicos requeridos. Esto constituye un claro ejemplo de corresponsabilidad entre adulto responsable del menor y Estado, generándose así un círculo virtuoso a favor del acceso a la salud de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad.

### 2.3.4. Derecho a la Educación

En Argentina se ha considerado tradicionalmente a la educación como un derecho social fundamental, lo cual se advierte en la universalización del nivel educativo primario gratuito y obligatorio previsto en la Ley Nacional n° 1420 de 1884.

Este derecho adquiere rango constitucional al ser contemplado en los dos Tratados de Derechos mencionados previamente. Por una parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, dispone que “los Estados firmantes deben garantizar a todos sus habitantes una enseñanza primaria obligatoria y gratuita”, a la vez que estipula la implementación progresiva de la enseñanza gratuita a nivel secundario (artículo 13). Por otra, en la Convención sobre los Derechos del Niño se plantea la noción de igualdad de oportunidades para acceder a este derecho básico, exigiendo a los Estados parte “adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar” (artículo 28)

Dos leyes de la última década reafirman el compromiso del Estado Argentino con el derecho a la educación.

La ley nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061 del año 2005, estipula que “las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita, y al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia” (artículo 15).

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006 reafirma que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (artículo 2) y respecto a la educación secundaria, establece que “es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria” (artículo 29). Con ello, la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende a 12 años, desde los 5 a los 17/18 (artículo 16).

El diseño institucional de la AUH prevé condicionalidades en materia educativa. En este sentido, exige que los menores beneficiarios entre los cinco y dieciocho años de edad acrediten la concurrencia a establecimientos educativos públicos -aunque en los hechos, también se incluyen los establecimientos privados subsidiados<sup>7</sup>-. Al igual que con las condicionalidades en salud, se dispone que la institución educativa certifique la asistencia escolar en el Formulario Libreta PS 1.47.

De esta manera se fomenta el acceso a la educación pública y gratuita e incentiva el retorno a la escolaridad por un lado y por el otro, desincentiva la deserción escolar, al disminuir el costo de oportunidad de permanecer en el sistema educativo, sobre todo para los adolescentes que combinan estudio y trabajo o abandonan la escuela para insertarse en el mercado de trabajo generalmente en condiciones precarias.

Cabe señalar que el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo es considerado un factor clave para romper los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, dado que permite incrementar su capital social y educativo. En este sentido, algunos autores sostienen que:

Un mayor capital educativo permitirá el acceso cotidiano de una cultura de salud más avanzada. Asimismo, la educación ayuda a conformar capital social. Mejores niveles educativos permitirán acceder a redes de relación más amplias y calificadas. En definitiva, la educación es para los países, las familias y las personas una forma de

---

<sup>7</sup> El requisito de asistencia a establecimientos educativos públicos generó fuertes críticas tanto desde partidos opositores, como desde la Iglesia a través del Consejo de Educación Católica (por los colegios confesionales subsidiados) e incluso por la Defensoría del Pueblo de la Nación. Se argumentó que miles de menores en situación de vulnerabilidad asisten a escuelas de gestión privada, sea por sus convicciones religiosas, por estar becados o por no tener acceso a escuelas estatales en la zona de su residencia, y que esta disposición de la AUH genera trato desigual y discriminatorio (Pautassi y otros, 2013). Como respuesta, si bien no se ha modificado la norma, desde la ANSES no se aplica.

acumulación de gran significación para contar con oportunidades de desarrollo. (Kliksberg y Sen, 2007, citado en Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 213)

#### 2.3.5. Derecho a tener un nivel adecuado de vida

Los niños, niñas y adolescentes que habitan en suelo argentino gozan del reconocimiento constitucional del derecho a disfrutar de un nivel adecuado de vida.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 indica en su artículo 11 que:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Queda redactada expresamente la relación entre el reconocimiento de este derecho y la responsabilidad legal del Estado de generar las efectivas condiciones para su disfrute.

Análogamente, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 estipula en su artículo 27 que “Los Estados Parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. Se asigna la responsabilidad primordial de velar por este derecho a los padres u otras personas encargadas del niño, “dentro de sus posibilidades y medios económicos” y al Estado la responsabilidad de asistir a los padres a dar efectividad a ese derecho, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda, también “de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios”

La Ley Nacional N° 26.061 reconoce expresamente este derecho en su artículo 8, vinculándolo con el derecho a la vida: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la vida, a su disfrute, protección y a la obtención de una buena calidad de vida.”

La AUH es esencialmente una política de ingresos y por lo tanto su principal impacto se advierte en términos de reducción de pobreza e indigencia, dado que permite incrementar los ingresos de los hogares beneficiarios. En el caso de los trabajadores/as informales refuerza el salario y en el caso de las personas desempleadas representa un piso ingresos que la aleja de la emergencia alimentaria y de la indigencia.

### **Algunas consideraciones finales**

La AUH se implementa en octubre de 2009 y dos años después se incluyen mujeres embarazadas. Con esta política se amplía el sistema de asignaciones familiares a los hijos e hijas de personas desocupadas o con empleos informales. Se busca con ello extender la protección social, garantizando un ingreso mínimo a todos los niños, niñas y adolescentes del país, inclusive desde la concepción.

Se instituye mediante Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional, y en base al artículo 99 de la Constitución Nacional, tiene fuerza de ley y modifica la ley nacional de Asignaciones Familiares, incorporando la AUH como un subsistema no contributivo.

En su diseño la AUH comparte las características centrales de un Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos, lo cual se refleja en sus dos objetivos centrales. Por un lado, la reducción de la pobreza e indigencia en el corto plazo mediante la transferencia monetaria a los hogares. Por el otro, la interrupción el círculo

de reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo, consolidando el vínculo de las familias de menores recursos con la educación y la salud infantil, mediante la implementación de condicionalidades.

No obstante, se identifican en su fundamentación los supuestos básicos del Enfoque de Derecho y en su diseño normativo/institucional e implementación dos de sus principios rectores: la universalidad y la integralidad.

Se puede afirmar que es una política que parte del reconocimiento de derechos, y que consecuentemente entiende al Estado como garante de estos. En otras palabras, se reconoce a los destinatarios y destinatarias como titulares de derechos, no sujetos con necesidades.

En este sentido, en los considerandos del Decreto de creación de la AUH se hace referencia a la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Con ello se reconoce expresamente que los niños, niñas y adolescentes que habitan suelo argentino son titulares del derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social, entre otros. Se invoca asimismo el principio de interés superior. Principio que indica que las políticas y programas del Estado deben priorizar los derechos e intereses de los menores frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, buscando su máxima satisfacción. Relacionado con esto, también se hace referencia a la responsabilidad que tiene el Estado, a través de sus organismos y políticas/ programas inclusivos, de generar las condiciones que les permita el acceso efectivo a estos derechos.

En cuanto a su diseño normativo e institucional se puede sostener que la AUH presenta dos de los principios constitutivos del enfoque de derechos: el principio de Universalidad -que apunta a la inclusión, igualdad y no discriminación en el acceso a derechos- y el principio de Integralidad.

Esencialmente, y tal como su nombre indica, el norte de esta política es la universalización en el país de la protección social para los niños, niñas y adolescentes. Se parte del supuesto que los habitantes tienen reconocido constitucionalmente el derecho a la protección social. Este derecho goza de jerarquía constitucional, dado que no sólo está consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, sino que está estipulado también en la Convención sobre los Derechos del Niño. La ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes lo reafirma en su articulado.

Con la implementación de esta política social se aplica el principio de igualdad y no discriminación, dado que amplía la cobertura de la protección social para los niños/as y adolescentes, con el objetivo final de generar un piso de protección social universal. La ampliación del derecho a la seguridad social queda así plasmada en la misma ley de Asignaciones Familiares, en la cual se extiende la cobertura tanto del régimen contributivo como del no contributivo.

Otro elemento del diseño para señalar es la implementación de esta política por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que es el organismo previsional del país. Este es un punto importante para considerar desde el enfoque de derecho, ya que la diferencia de otros programas de asistencia social, generalmente implementados por el Ministerio de Desarrollo Social. Designar a la ANSES como órgano ejecutor implica adoptar para la AUH el mismo sistema de implementación que el resto de las asignaciones familiares de los trabajadores formales, integrando ambas asignaciones, las contributivas con las no contributivas, bajo un

paraguas de derechos. Sumado a ello, se facilita el acceso en todo territorio argentino, dada la descentralización territorial y capacidad operativa de la ANSES.

En síntesis, la AUH no nace como un programa de asistencia social (encuadre que generalmente se les da al resto de los PTCI) basado en las necesidades y privaciones que se asocian a situaciones de pobreza y como una respuesta puntual de Estado a dichas privaciones. Por el contrario, nace como una política restauradora de derechos, una política que garantiza el acceso a un derecho constitucional, como es el caso al derecho a la seguridad social. En este sentido, suma al sistema de asignaciones familiares, tradicionalmente asociadas al trabajo formal, un esquema no contributivo, fortaleciendo así la red de protección social.

Respecto al principio de integralidad, asociado a la interdependencia y complementariedad de los derechos humanos, se revela en las condicionalidades que impone la AUH en materia de salud y educación.

El principio sugiere que ningún derecho es más importante que otro y que cuando un derecho se afecta repercute siempre en otros. Por ejemplo, la falta de ingresos monetarios vulnera no solo el derecho a la alimentación o a una buena calidad de vida, sino que también limita el acceso a una educación de calidad y a un estado óptimo de salud, el acceso a una vivienda digna, para mencionar algunos.

Se puede sostener desde esta perspectiva que la situación de pobreza y las privaciones que genera para quienes la padecen, no pueden resolverse únicamente con políticas de ingresos. La condición de pobreza es multidimensional, por ende, su abordaje debe ser multidimensional e integral. Sólo de esta manera se puede intervenir sobre las causas y consecuencias de la producción y reproducción de esta condición. Por ello, es insoslayable enmarcar las transferencias monetarias dentro de un modelo de políticas sociales inclusivas en educación, salud, empleo, vivienda.

En consonancia con esto, se destacan las condicionalidades previstas en el diseño normativo de la AUH. Tal como se mencionó previamente, uno de los principales objetivos de la AUH es intervenir sobre este proceso de reproducción de la condición de pobreza de generación en generación y esto justifica los requisitos de asistencia escolar y cumplimiento de controles de salud y calendario vacunatorio que impone a efectos de percibir la transferencia monetaria.

Sea por el piso de ingresos que genera como por las condicionalidades aludidas, esta política aporta a la recomposición de derechos como el derecho a la identidad, a la vida, a la salud, a la educación y a la alimentación y a la buena calidad de vida.

Estos derechos están contemplados expresamente en los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención de los Derechos del Niño. Además de tener rango constitucional, desde el año 2005 son integrados y reafirmados en la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061. Es decir, todos los niños y niñas que habitan suelo argentino son legítimos titulares de estos, y por ende es un deber del Estado argentino implementar medidas concretas para que éstos tengan vigencia efectiva.

En el caso del derecho a la identidad, que implica para el niño o niña contar con un documento público que garantice su identidad, es constitutivo de la ciudadanía legal en un Estado de Derecho. La indocumentación conlleva a la exclusión, a la desprotección y como consecuencia restringe severamente las oportunidades para

ejercer efectivamente el resto de sus derechos. Por esta razón, uno de los objetivos indirectos perseguidos por la AUH es inducir la registración de los nacimientos, garantizando de este modo la acreditación formal de la identidad de los menores involucrados. En virtud de ello se exige la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI), tanto del niño o niña como del padre, madre o tutor/a, así como también de la acreditación del vínculo entre ambos, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas, los testimonios judiciales pertinentes. Es importante reconocer las medidas que desde el Gobierno Nacional se han implementado para hacer más accesibles los trámites de registro de nacimientos.

En educación, la principal incidencia de la AUH se ha dado en términos de inclusión educativa, principalmente en el nivel inicial y secundario. Cabe señalar que el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo es considerado un factor clave para romper los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, dado que permite incrementar su capital social y educativo.

Por último, y respecto de la calidad de vida, al fortalecer los ingresos de las familias la AUH permite asegurar la alimentación e incrementar la calidad y cantidad de alimentos consumidos. El peso que tiene esta asignación sobre la Canasta Básica Alimentaria por adulto (actualmente representa el 60% de la misma) refleja su potencial como política de ingreso para apartar a las personas, en especial menores, de situaciones de pobreza e indigencia.

En resumen, en base a lo expuesto, podría considerarse a la AUH como una puerta de entrada al sistema de protección social del Estado, dado que promueve la inclusión de millones de niños, niñas y adolescentes a registros estatales y a los sistemas de salud y educación. Es una política que forma parte de un nuevo paradigma en materia de política social, y en especial de protección social, basado en la premisa que es obligación de los Estados contribuir de manera activa a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población mediante políticas que permitan garantizar niveles mínimos de vida para todos y sociedades más justas e inclusivas.

A más de una década de su implementación, esta política adquiere especial relevancia. La pandemia COVID-19 ha empeorado los ya deteriorados indicadores socioeconómicos que Argentina presentaba a principios de año, afectando las condiciones de vida de millones de niños, niñas y adolescentes. UNICEF estima para diciembre de 2020 que más del 60% de los niños y niñas argentinas estarán bajo condiciones de pobreza. Este trágico escenario nos interpela como sociedad y nos obliga a reflexionar sobre la necesidad de consolidar y profundizar políticas, como la AUH, que aportan a la equidad y la inclusión. Por ello, hoy, más que nunca, adquiere renovada validez el debate en el país sobre ingreso ciudadano a la niñez y adolescencia.

## **Bibliografía**

- Abramovich, A. (2006) *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la CEPAL. 88. (pp.35-50)
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2002) *Los Derechos Sociales como derechos exigibles*. Madrid: Ed. Trotta
- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*". Documento de trabajo CEIL-PIETTE, Argentina
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2020) *Asignación Universal por Hijo para Protección Social Decreto 1602/09. Boletín Mensual. Febrero 2020*. Argentina: Observatorio de la seguridad social, ANSES

- (2012) *La Asignación Universal por Hijo para protección Social en Perspectiva. La política pública como restauradora de derechos* (Abril 2012) Argentina: Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.
- Cecchini, S. y Rico, M.N. (2015) El enfoque de derechos en la protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (pp. 331-362) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014) De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales*. 189. Santiago de Chile: CEPAL
- (2010). *Las brechas sociales por cerrar. En: La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (pp. 185-230).
- (2006) *Protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad* (Febrero del 2006) Montevideo, Uruguay: CEPAL
- Courtis, C. (2006) Los derechos sociales en perspectiva: La cara jurídica de la política social. En Sojo, A. (comp.) *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. México: FLACSO México-Fontamara.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015) *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos
- Marchionni, M. y Conconi, A. (2008). *¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos*. Buenos Aires: CEDLAS-UNLP. Maestría en Economía Universidad Nacional de La Plata
- Ministerio de Salud de la Nación (2013) *Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo*. Plan Nacer / Programa SUMAR: Documento de divulgación de resultados. Argentina: Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) e Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (IADEPP) (2012) *Indocumentados en Argentina. La cara invisible de la pobreza*. Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina
- Organización de la Naciones Unidas (ONU) (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*. New York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Naciones Unidas. New York y Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010) Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares. Bertranou, F. (Coord.). Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Pautassi, L. Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013) Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. *Serie Políticas Sociales*. 184. Santiago de Chile: CEPAL
- Presidencia de la Nación (2009, octubre 29) *Anuncio de la asignación universal por hijo*. Información-Archivo.
- Repetto, F., Díaz Langou, G. (2010). El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral. *Documento de Trabajo, Área de Desarrollo Social*. 55. Buenos Aires: CIPPEC.
- Robles, C. (2009). *América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación*. Taller de expertos protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. Borrador para comentarios. CEPAL.
- Sepúlveda Carmona, M. (2009) *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo*. Inf.téc (2009 mayo 19). Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos.
- Straschnoy, M. (2015) Distintas miradas, un mismo instrumento: la figura de las condicionalidades en la política social argentina. Los antecedentes de un escenario actual. *Trabajo y Sociedad*. 25. (pp.131-148).
- Villatoro, P. (2007). *Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras*. Seminario Internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas (Noviembre



20-21) Brasil: CEPAL e Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del Gobierno de Brasil en Brasilia.

#### Normativa

- Leyes

Ley de aprobación del Pacto San José de Costa Rica (N° 23.054). 1984, 1 de marzo. Boletín Oficial, N°25394. 1984, 27 de Marzo. Honorable Congreso de la Nación Argentina

Ley de aprobación de Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo. (N° 23.313). 1986, 17 de Abril. Boletín Oficial, N° 25928. 1986, 13 de Mayo. Honorable Congreso de la Nación Argentina

Ley de aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (N° 23.849). 1990, 27 de Septiembre. Boletín Oficial, N° 26993. 1990, 22 de Octubre. Honorable Congreso de la Nación Argentina

Ley de Asignaciones Familiares (N° 24.714). 1996, 2 de Octubre. Boletín Oficial, N°28503. 1996, 19 de octubre. Honorable Congreso de la Nación Argentina

Ley de Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (N° 24.977). 1998, 3 de Junio. Boletín Oficial, N° 28931. 1998, 6 de Julio. Honorable Congreso de la Nación Argentina

Ley de IVA – Monotributo, modificaciones (N° 25.865). 2003, 17 de Diciembre. Boletín Oficial, N° 30320. 2004, 19 de Enero. Honorable Congreso de la Nación Argentina

Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (N° 26.061). 2005, 28 de Septiembre. Boletín Oficial, N° 30767. 2005, 26 de octubre. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

Ley de Educación Nacional (N° 26.206). 2006, 14 de Diciembre. Boletín Oficial, N° 31062. 2006, 28 de Diciembre. Honorable Congreso de la Nación Argentina

- Decretos y resoluciones

Decreto de incorporación del Subsistema no contributivo de asignación Universal por Hijo (N°1602). 2009, 29 de Octubre. Boletín Oficial, 31770. 2010, 30 de Octubre. Poder Ejecutivo Nacional.

Decreto de Asignación por Embarazo-Modificación de la Ley 24714 (N° 446). 2011, 18 de abril. Boletín Oficial, 32133. 2011, 19 de Octubre. Poder Ejecutivo Nacional.

Decreto de Modificación de Ley N° 24.714. Tabla de valores únicos (N°593). 2016, 15 de Abril. Boletín Oficial, 33360. 2016, 19 de Abril. Poder Ejecutivo Nacional

Resolución de Reglamentación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (N° 393). 2009, 18 de Noviembre. Boletín Oficial, N° 31798. 2009, 10 de Diciembre. Administración Nacional de la Seguridad Social

Resolución AUH. Libreta Nacional de Seguridad Nacional, Salud y Educación. Formalidades y Plazos (N°132). 2010, 25 de Febrero. Boletín oficial, N° 31856. 2010, 4 de marzo. Administración Nacional de la Seguridad Social



# Los cambios en las políticas de gestión y su incidencia en el rol de las empresas públicas durante el período 2016-2019

Manuel Yáñez  
Agustín Hoya

## Introducción

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) introdujo una serie de cambios significativos respecto a la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) en lo tocante al rol del Estado, en tanto recuperó ciertas perspectivas emparentadas con el neoliberalismo Yáñez, M. (2020). Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019). Perspectivas de Políticas Públicas, (19 (en prensa)).

Yépes, G. (2003). Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. (Féliz, 2016; Wainer, 2019). Esta nueva orientación gubernamental se inscribió, por un lado, dentro del avance de las fuerzas conservadoras a nivel latinoamericano, en lo que se denomina como un “giro a la derecha” de los gobiernos de la región. Por otro lado, desde una mirada más global, se vincula con un escenario internacional signado por una renovada ofensiva de aquellas fracciones del capital que buscaba recomponer su posiciones y beneficios, afectados desde la profunda crisis mundial de 2007-2008 (Gambina, 2017).

El relativo avance de proyectos liberales-conservadores en América Latino trajo consigo la renovada apuesta por la primacía del mercado como ordenador social y un mayor peso del sector privado en el plano económico, en contraposición al superior protagonismo estatal en el período previo. En particular, sobre las empresas públicas supuso la revitalización de debates y posiciones alternativas en torno a tres elementos: a) las razones de existencia de las empresas públicas, en qué actividades y con qué lógica deben desarrollar su actividad; b) la viabilidad y sustentabilidad económica de las empresas públicas, en un contexto de mayores restricciones presupuestarias; y c) cuál es el tipo de gestión que deben asumir: en resumen, si deben asumir una orientación similar a la del sector privado o deben asemejarse al funcionamiento del sector público (Thwaites Rey, 2017).

Con relación a la orientación de la política económica del gobierno de Macri, apuntó, en un primer momento, a dejar atrás lo que se identificaba como desequilibrios y tensiones macroeconómicas irresueltas del período anterior que limitaban el desarrollo del sector privado. En ese marco, se eliminaron las restricciones cambiarias vigentes durante el período 2012-2015, se avanzó en un acuerdo con los *hedge funds* (“fondos

buitres”), lo que habilitó un nuevo ciclo de fuerte endeudamiento externo, y se realizaron fuertes incrementos en las tarifas de servicios públicos en vistas a lograr un mayor equilibrio de las cuentas fiscales. Sin embargo, la nueva orientación de la política económica no trajo consigo un mayor nivel de inversión privada. Eventualmente, el fracaso de esta orientación sentó las bases para la crisis económica y cambiaria de la primera mitad de 2018 que derivó en el pedido de ayuda del gobierno al Fondo Monetario Internacional (FMI). El acuerdo finalmente adoptado brindó asistencia financiera a las arcas estatales (ya que las condiciones económicas habían cerrado la posibilidad de acceder a financiamiento en los mercados internacionales), al tiempo que repuso como una de las prioridades de la política oficial el ajuste en las cuentas fiscales (Santarcángelo, Wydler, y Padín, 2019).

En el escenario planteado, la perspectiva sobre el nuevo rol que debía asumir el Estado y los cambios en el sector público empresarial supusieron el desarrollo de una serie de iniciativas de transformación del aparato estatal. Aunque los objetivos parecían tener cierta cercanía con aquellos del proceso de reforma de los años noventa (ligados a una disminución del protagonismo estatal directo en el plano económico y a la modernización administrativa), lo cierto es que se desplegaron de forma parcial y siguieron vías de intervención menos estructurales. A esto contribuyó también que el punto de partida era sustancialmente diferente: no se trató, en el caso de las empresas públicas, del desmantelamiento de grandes empresas públicas, sino que se apostó por la reforma de un conjunto limitado de entidades. Por un lado, las políticas implementadas supusieron modificar el rol del sector público empresarial, sin afectar la propiedad estatal sobre las mismas. Por otro, gran parte de los esfuerzos se centraron en el ordenamiento de la gestión, en vistas a una mejora de su desempeño en términos de eficiencia y transparencia.

En este artículo se presenta el análisis de la orientación general propuesta para el funcionamiento del sector. Aun cuando en muchos casos las medidas implementadas no lograron todos sus cometidos, es posible identificar los principales rasgos de la política para las empresas públicas, tanto en lo que refiere a su incidencia en el rol del sector público empresarial como en lo que atañe a las modalidades de gestión implicadas.

El redimensionamiento del accionar empresario estatal desde fines de 2015

El derrotero del sector público empresarial desde el cambio de gobierno a fines de 2015 presentó una cierta continuidad en lo que refiere a su conformación, aunque con novedades en cuanto al alcance de sus actividades. Primero, si bien el número de entidades comprendidas en el sector público empresarial se mantuvo estable, existieron algunas modificaciones en torno al alcance de las actividades productivas desarrolladas. Segundo, por primera vez en las últimas décadas, se expone una orientación oficial sobre el rol del sector público empresarial que apuntó principalmente a poner en cuestión el funcionamiento de las entidades que las componen. Por último, el vínculo de las empresas públicas con el entorno y las políticas económicas y sectoriales puso en discusión el redimensionamiento del rol del sector público empresarial. En este apartado, se busca puntualizar cada uno de estos elementos.

a) Continuidad de la propiedad estatal y restricción selectiva de las actividades de las empresas públicas

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) no se modificó de manera sustancial el universo de empresas públicas dependientes del Estado nacional. No obstante, pueden puntualizarse dos características relevantes. Primero, se paralizó la expansión del sector público empresarial, pero no se revirtió el proceso de

estatizaciones desarrollado durante la década previa mediante algún tipo de programa de privatizaciones tradicionales que implicara la transferencia al sector privado de la propiedad estatal. Segundo, aunque no se avanzó en la estatización de empresas que estuvieran bajo control privado, sí se produjeron algunas reestructuraciones de áreas y organismos de la administración pública que implicaron el traspaso de sus funciones a nuevas entidades que adoptaron un formato empresarial.

El análisis de algunas entidades permite identificar los ejes de la acción estatal en este campo. La primera de ellas, Contenidos Públicos SE, nació en 2016 mediante el decreto 1222/2016 con el objetivo de reunir en una misma entidad dependiente del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos la gestión de una serie de entidades que anteriormente se encontraban en otras jurisdicciones ministeriales. Inicialmente se traspasó a este ente el control de las señales Canal Encuentro, PakaPaka, y DeporTV (desde la órbita del Ministerio de Educación) y la administración del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA), anteriormente incorporado al Ministerio de Planificación Federal. En 2018 se lanzó desde esta entidad la plataforma digital *Cont.ar*, que reúne contenidos *on demand* y la difusión en vivo de las señales audiovisuales del estado nacional gestionadas por Contenidos Públicos SE y Radio Televisión Argentina SE (TV Pública Argentina y Radio Nacional).

En 2017 se produce la creación de Corredores Viales SA (CVSA) a partir de la sanción del decreto 794/2017, cuya propiedad está repartida entre el Ministerio de Transporte (51%) y la Dirección Nacional de Vialidad (49%). El objetivo declarado de esta nueva empresa era la de gestionar de manera transitoria determinadas autopistas y rutas a partir de la caída de las concesiones otorgadas previamente, hasta una subsiguiente reprivatización, lo cual desencadenaría, según lo previsto, la disolución de CVSA. Específicamente, la situación inicial que esta nueva empresa buscaba atender era la caída de la concesión de la Autopista Ricchieri Ezeiza-Cañuelas; sin embargo, aunque en algún caso se avanzó en nuevas concesiones a consorcios privados, ante el fracaso de otros procesos CVSA funcionó como un medio para darle continuidad a la gestión de las rutas y caminos implicados. Particularmente, el otorgamiento de nuevas concesiones estuvo condicionado por las vicisitudes de los proyectos de contratos de Participación Público-Privada que el gobierno pretendió encarar y que finalmente terminaran trucas en un contexto de crecientes inestabilidades económico-financieras. Como resultado, CVSA fue incorporando cada vez mayores rutas bajo su control, aunque sin perder el carácter de excepcionalidad que se había propuesto para su acción.

Por su parte, Integración Energética Argentina SA (IEASA) surge como producto de la fusión de las empresas públicas Energía Argentina SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA), mediante el decreto 882/2017. En los considerandos de dicha norma, se afirmaba que:

con el propósito de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública relacionada con actividades del sector de la energía, limitando la participación del Estado a aquellas obras y servicios que no puedan ser asumidos adecuadamente por el sector privado, se estima necesario efectuar las adecuaciones pertinentes respecto de las sociedades de capital estatal que desarrollan actividades del sector energético.

Así, se consideraba que la fusión de ambas entidades resultaba coherente con ese objetivo. Sin embargo, la propia norma en que se disponía esta medida la enmarcaba en un plan más general de reformulación del rol estatal en el sector energético. En este sentido, se planteaba que las actividades de generación y transporte de energía eléctrica son mayoritariamente desarrolladas por empresas privadas que cuentan con los recursos

y las capacidades para llevarla adelante sin la necesidad de participación estatal. Por lo tanto, con el fin de favorecer la competitividad y que, asimismo, el Estado pudiera destinar recursos a otras actividades prioritarias, el decreto autorizaba la transferencia a privados de una serie de participaciones en centrales eléctricas y otras empresas del sector.

El último hito relevante en lo que se refiere a la conformación del sector público empresarial se trata a la reconversión de la antigua Dirección General de Fabricaciones Militares en Fabricaciones Militares SE (FM), a partir de la sanción a principios de 2019 del decreto 104/2019. El objetivo declarado en esa ocasión se remitía a la necesidad de aportar mayor dinamismo y flexibilidad, y por ende, mayor eficiencia en la gestión.

En los casos enumerados se puede observar, por un lado, un interés por la mejora de la gestión mediante diversas vías de corporatización que favorezcan el dinamismo, la flexibilidad y la eficiencia. Por otro lado, se observa cierta propensión a auspiciar mayores grados de participación del sector privado, como se observa en el caso del sector eléctrico.

En relación con esto, vale la pena destacar que, si bien durante el período 2015-2016 no se privatizaron las entidades que conformaban el sector público empresarial, sí se avanzó con la venta de algunas empresas subsidiarias, controladas y participaciones accionarias minoritarias. Sin embargo, esta orientación general no siempre se plasmó en la realidad, debido a diversos obstáculos coyunturales.

Esta orientación general tuvo, básicamente, dos obstáculos para concretarse de manera integral: por un lado, los cuestionamientos políticos y la falta de consenso para avanzar con ella, en un contexto en el que el gobierno debía acordar con diversos sectores. Por otro lado, la crisis económica que se mantuvo durante gran parte del mandato de Macri afectó a la baja de los precios de los activos implicados, lo cual hacía desaconsejar una venta que se sólo se lograría concretar a montos relativamente bajos.

#### b) Diagnóstico y nuevos objetivos para el público empresarial

Al nivel de los objetivos planteados en las políticas estatales para las empresas públicas durante el período 2015-2019, emerge como novedad un discurso oficial específico marcado por la necesidad de una verdadera reforma del sector público empresarial. Sin embargo, no se preveía que la reforma pasara por programas de privatizaciones tradicionales, como los sucedidos durante de la década de los noventa. Por el contrario, las mejoras buscadas se ubicaban mayormente en el ámbito de las modalidades de gestión.

En esa línea, en diciembre de 2016 el Poder Ejecutivo expuso como una de sus iniciativas prioritarias de gobierno (dentro del ámbito de la denominada “Modernización del Estado”) el “Ordenamiento de la gestión de las Empresas Públicas”. En ese marco, se ponía el énfasis en los variados niveles de profesionalismo y estándares administrativos, con la consiguiente necesidad de mejorar su desempeño en vistas a una mejor efectividad, transparencia y calidad de los servicios prestados.

El punto de partida gubernamental con relación a las políticas estatales para las empresas públicas estuvo dado por la realización de un diagnóstico del estado de situación de las entidades del sector. Éste tuvo su expresión en un documento difundido por la Jefatura de Gabinetes de Ministros (JGM, 2017a), emitido como parte de la serie denominada *Cartas de Jefatura de Gabinete*. Entre otros aspectos, la perspectiva allí expuesta, aunque crítica con el derrotero del sector durante el período anterior, deja de

lado una mirada privatizadora *per se*, habilitando, al menos en teoría, una mirada más amplia y pretendidamente no dogmática sobre la cuestión:

La visión del Gobierno Nacional intenta ser pragmática y de largo plazo. La vieja dicotomía argentina sobre empresas de servicios públicos –de un lado, empresas estatales pero ineficientes y sin transparencia ni mecanismos de control; del otro, empresas privatizadas, pero sin marcos regulatorios adecuados–, para el Gobierno es falsa. Hay espacio para que el Estado sea accionista y operador de un grupo de empresas que contribuyan al desarrollo del país: dedicadas a cumplir un rol social –como los trenes suburbanos o la provisión de agua y cloacas–, que hagan inversiones en infraestructura, mejoren los mercados donde operan y sean administradas por una gestión profesional y transparente que les impida transformarse en botines políticos o corporativos. (JGM, 2017a)

En ese mismo documento se indica que el gobierno asumido en 2015 se encontró con un conjunto de empresas públicas mal administradas, con falencias en la coordinación y en la estrategia comercial, con déficits pronunciados y que no lograban cumplir con las responsabilidades sociales que tenían asignadas. Frente a esto, se manifiesta que la nueva orientación propuesta para las políticas gubernamentales dedicadas al sector se fija como objetivos: 1) implementar mejoras de gestión que lleven a minimizar la necesidad de requerir transferencias del presupuesto nacional; 2) acrecentar el nivel de las inversiones e implementar una mejora en la prestación de los servicios; 3) dar pasos en la centralización de la control y coordinación estratégica de las entidades; 4) implementar mejoras en la política de *buen gobierno* que redunden en mayores niveles de eficacia y ayuden a prevenir prácticas de corrupción.

El impacto de estos objetivos con relación a las empresas públicas resulta dispar. Respecto al segundo de ellos, al menos sobre lo que refiere a las inversiones realizadas, el camino seguido parece haber sido otro. En torno al tercer objetivo, se avanzó en la centralización, de una manera no institucionalizada. Serían el primer y cuarto objetivos los que incidirían con mayor peso en la orientación de las políticas para el sector.

Si recuperamos lo señalado respecto a la creación de las nuevas empresas durante el período 2015-2019 (mencionadas en el punto precedente), se destaca que, en todos los casos, se fundamentan en necesidades de gestión. Así, Contenidos Públicos SE pretendía reorganizar la producción audiovisual en una misma entidad. De esta manera, se buscó dejar de lado la situación inicial que se había ido configurando durante el período previo, la cual supuso ir viabilizando el desarrollo de estas funciones mediante la agregación de sus funciones a Educ.ar SE. A partir de esta reforma, ésta última se limitaría a su objetivo original del área de educación y las soluciones tecnológicas ligadas.

La fusión de ENARSA y EBISA implicaba una economía en términos de la organización mediante la concentración en una única empresa de las actividades ligadas al sector energético. La creación de CVSA tuvo como fin dar una respuesta organizativa a una necesidad coyuntural de asunción de la gestión de ciertas rutas. En ese marco, la forma de SA se consideraba fácilmente adaptable a la actividad y a la posterior transferencia al sector privado. Finalmente, la transformación de la DGFM en FM SE tuvo como objetivo concretar el objetivo de modernizar la gestión de la entidad mediante la adopción de un formato empresarial con mayor cercanía con el sector privado, acorde con la flexibilidad requerida en términos productivos y comerciales.

Esta apuesta por la transformación en el ámbito de la gestión de las empresas públicas aparece, en el discurso oficial, como medidas fundadas en cierta racionalidad

alejada de consideraciones ideológico-políticas. Así, los problemas diagnosticados se encaran apoyándose en un supuesto pragmatismo que busca un mejor desempeño de las empresas públicas mediante la aplicación de reformas de gestión. En esta línea, parece renovarse el debate la tradicional dicotomía entre la racionalidad sustantiva de la esfera política y la racionalidad instrumental-formal de la gestión: el resultado es la tendencia al aislamiento de la administración respecto a la política y a la reivindicación de la administración como origen de instrumentos de gestión pretendidamente universales (Blutman y Cao, 2012). Las grandes discusiones políticas, como las relativas a las funciones estatales, tienden a ubicarse fuera del debate público, restringiendo las posibles controversias a temas técnicos y procedimentales (Vilas, 2009).

En definitiva, el eje de las políticas que inciden en el rol del sector público empresarial durante el período 2015-2019 fijó sus objetivos principales en el ámbito de la gestión de las entidades, más que en una disminución del número de entidades implicadas.

c) El rol del sector público empresarial desde 2015: priorización del sector privado y disminución relativa de su incidencia en la política económica

Si la postura declamada por las autoridades gubernamentales apuntó a no negar el rol que puede asumir el sector público empresarial (pero, en todo caso, que debía hacerlo de forma eficiente, eficaz y transparente), las relaciones con su contexto parecen poner en duda ese papel. Específicamente, al mismo tiempo que se sostuvo la propiedad de las entidades del sector, se propusieron nuevas modalidades de relación con el sector privado que, de hecho, debilitaron el lugar de las empresas públicas en el plano económico y social.

En este sentido, durante el período se implementaron, con diversa suerte, medidas que propendían a favorecer una mayor participación del sector privado en las acciones impulsadas por el Estado y sus empresas. Aquí, cabe mencionar: 1) las medidas que tendieron a liberalizar y desregularizar las actividades en que las empresas públicas intervienen, con vistas a lograr mayores grados de competencia y un nuevo marco para el desarrollo de infraestructura mediante la modalidad de contratos de Participación Público-Privada, lo que potencialmente afectaría, en algunos casos, el rol asumido hasta entonces por el sector público empresarial; 2) el papel desempeñado por las empresas públicas en las políticas económicas en general, y en el empleo y las tarifas en particular; y 3) las transferencias del Tesoro asignadas a las entidades del sector público empresarial, en el marco de políticas de ajuste fiscal.

#### *1) Vinculaciones entre la acción empresarial estatal y el sector privado: liberalización y debilitamiento del rol del sector público*

En la perspectiva del gobierno asumido en 2015, las entidades del sector público empresarial debían realizar sus actividades en mercados competitivos siempre que sea posible. Ese principio se asumía no sólo como una forma de incentivar la mejora en su desempeño en términos de precios y calidad, sino también para fomentar el desarrollo de otros actores privados en sectores anteriormente dominados por empresas públicas. Se buscaba, en definitiva, el mayor grado de igualdad formal en el tratamiento de las entidades empresariales públicas y privadas: en ese contexto, las empresas públicas debían ser consideradas como un actor más en el mercado, sin privilegios ni prerrogativas excepcionales.

Esta perspectiva de liberalización tuvo particular incidencia en ciertas empresas públicas. Como ejemplos paradigmáticos de este proceso, en primer lugar, se destaca el



tratamiento dado a la actividad aerocomercial en la que desarrollaba su actividad Aerolíneas Argentinas (AR). En ese ámbito se desarrolló la denominada “revolución de los aviones”, centrada en la apertura del sector a una serie de empresas privadas, en general bajo el formato de aerolíneas *low-cost*, locales y extranjeras, mediante el otorgamiento de numerosas rutas aéreas y facilidades para su operación. El objetivo era ampliar el número de jugadores en el mercado, que contribuyera también a una baja de los costos y al aumento de los pasajeros transportados. Estos cambios afectaron de manera significativa el lugar de AR en el mercado, en un contexto en el que la perspectiva oficial fue la de dejar de reconocerla como un actor privilegiado, además de que se proponía la continuidad de la baja de los subsidios que requería su operación (Centro de Economía Política Argentina, 2018).

El segundo ejemplo es el del mercado satelital y su incidencia en la actividad de ARSAT. Desde inicios de 2016, las medidas regulatorias del gobierno supusieron la habilitación a brindar servicios de comunicación satelital a más de una docena de empresas extranjeras, debilitando el rol que había asumido ARSAT hasta ese entonces. Esto se vio profundizado por la paralización del proyecto del satélite ARSAT-3 por razones presupuestarias. Este desarrollo suponía la incorporación de tecnología que ampliaba las capacidades de prestación de servicios de la empresa, por lo que su discontinuidad limitó las perspectivas de crecimiento de su actividad (Hurtado, Bianchi, y Lawler, 2017).

Precisamente, el caso del ARSAT-3 pone de relieve una perspectiva particular que, aunque haya quedado trunca, aporta algunas pistas sobre la forma en que buscaba relacionarse la actividad de las empresas públicas con el sector privado. En concreto, ante la discontinuidad del ARSAT-3, la alternativa de las autoridades gubernamentales fue proponer un acuerdo con una empresa estadounidense que aportara financiamiento y conocimiento a su desarrollo, al tiempo que se quedada con el 51% de una nueva empresa creada con ese fin. El propio presidente Macri señaló, ante las críticas recibidas que "esta es una alianza estratégica, basada en nuestra capacidad tecnológica [...]. Esta es una inserción inteligente de Argentina en el mundo [...Las misiones satelitales] no pueden seguir financiándose en un 100% con los impuestos de los argentinos".

Otro elemento que merece análisis, son los proyectos de Participación Público-Privada o Asociaciones Público-Privadas, conocidas comúnmente como *Public-Private Partnerships* (PPP), según la expresión en inglés. Se trata de una modalidad específica de construcción de infraestructura y/o prestación de servicios que ha tenido un amplio desarrollo a nivel mundial y, especialmente, en América Latina en los últimos años (García-Kilroy y Rudolph, 2017).

La apuesta gubernamental por las PPP se fundamentaba como una forma de avanzar en el desarrollo de infraestructura pública sin profundizar el creciente nivel de endeudamiento público, al tiempo que se proclama como una manera de ganar rapidez, transparencia y eficacia en la gestión de los proyectos implicados (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017b). Precisamente, se pone el acento en que al concesionar no solo la construcción de una infraestructura sino también, por ejemplo, el diseño y la gestión del proyecto, se logra una mejor utilización de los recursos disponibles y una reducción de tiempos para la puesta en marcha. Según el discurso oficial, esto último se vería acentuado por las flexibilidades que otorga la normativa (la Ley de Contratos de Participación Público-Privada N°27.328, aprobada en noviembre de 2016), evitándose las demoras que las contrataciones tradicionales traen aparejadas.

Adicionalmente, el discurso sobre las bondades de los PPP también traía aparejado la reivindicación del sector privado. En el mensaje de elevación N°109/16 del proyecto de ley correspondiente, en junio de 2016, se señalaba que esta modalidad, “permite que quienes tienen las mejores capacidades técnicas los lleven adelante, que los procesos de adjudicación y control se realicen con transparencia y que los proyectos sean concretados de acuerdo con los plazos acordados”. Así, se destacaba que bajo el régimen de PPP el sector estatal podrá “tomar ventaja de la oferta de financiamiento a largo plazo” y permite “beneficiarse de la experiencia y eficiencia del sector privado, descentralizar el diseño y la ejecución de obras”; además de ayudar a “aumentar la transparencia en el Estado”.

Como se ha sugerido, sólo una pequeña parte de los proyectos de PPP fueron llevados iniciados, específicamente, en el sector vial. Entre otros aspectos, el obstáculo principal para su desarrollo estuvo dado por el impacto de la coyuntura de crisis económica en el costo del financiamiento. Sin embargo, esta apuesta, por su centralidad en los planes gubernamentales, expresa un modo de relación entre el sector público y el sector privado que se erigía como una orientación que incidía en el panorama en el que las empresas públicas desarrollaban su accionar.

En definitiva, esta tendencia a favorecer la participación del sector privado en actividades desarrolladas por empresas públicas no fue unívoca ni se desplegó según los objetivos proyectado inicialmente por los actores gubernamental. En cualquier caso, es posible identificar en estas tendencias algunos de los elementos que McDonald (2015) identifica como parte los procesos de corporatización neoliberal en lo que respecta a lograr mayores niveles de mercantilización (mediante políticas de liberalización y/o de mayor participación privada) en el marco del accionar de las empresas públicas.

Asimismo, estas medidas no significaban un retiro del Estado en sí mismo: por el contrario, la propia puesta en marcha de estas reformas supuso un accionar estatal sostenido que tuvo que atravesar diferentes disputas y políticas. Esto sucedió no solo a nivel de la oposición política, sino también a partir de la acción de diversos sectores sociales que veían peligrar sus condiciones de vida por el derrotero de las empresas implicadas (como sucedió, por ejemplo, con los trabajadores de AR respecto a la política aerocomercial).

## *2) El redimensionamiento de las dotaciones de personal y la escalada tarifaria de los servicios públicos*

Aun antes de la asunción del nuevo gobierno a fines de 2015, una de las principales críticas de los sectores opositores a la gestión precedente refería a lo que puede sintetizarse en el cuestionamiento del “tamaño” del Estado”. Al respecto, se afirmaba que éste estaba sobredimensionado en sus funciones y organismos; y, particularmente, se señalaba que contaba con una excesiva cantidad de personal, en general incorporada por criterios político-partidarios que, además, cumplían sus tareas de forma ineficiente e ineficaz. Ligado a estas consideraciones, se afirmaba que se había profundizado en una política impositiva sumamente agobiante para el sector privado que, sin embargo, no lograba evitar la sucesión de déficits fiscales primarios, en un contexto de estancamiento económico. Por lo tanto, generar una política que tendiera a la baja de las dotaciones de personal, aparecía como una de las vías de acción preferentes: en el caso del personal afectado a las empresas públicas, se seguiría un razonamiento similar.

En este sentido, si en el período anterior el mantenimiento y eventual crecimiento de los niveles de empleo aparecía como uno de los fines la incorporación de entidades al sector público empresarial, primero, y del sostenimiento económico-financiero, después, desde 2015 las políticas siguieron un camino contrario. Si tomamos el total de la dotación de personal del conjunto de las empresas públicas, la misma expone un descenso de 6,5% entre el 2015 y 2019. Sin embargo, la disminución es disímil de acuerdo con el sector que se considere: 2% en transporte, 5,1% en finanzas, 10% en energía y minería, 10,4% en comunicaciones y 46,8% en las empresas del área de defensa.

El otro aspecto relacionado con la orientación económica del accionar gubernamental que vale la pena destacar es el relacionado con la política tarifaria. Una de las principales cuestiones que el gobierno de Cambiemos decidió abordar desde el inicio de su gestión fue el de la baja de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, con el fin de equilibrar las cuentas fiscales. Y como se ha mencionado, gran parte de esos subsidios se destinaron a empresas públicas, tanto en su carácter de prestatarias (e.g. AySA) como por su intervención en el mercado correspondiente (e.g. IEASA).

La nueva política tarifaria consistió en una tendencia a la baja de subsidios (aunque, en ocasiones, no lograron disminuirse debido al impacto de las devaluaciones de la moneda), acompañado por un creciente incremento tarifario. El impacto de esta política tuvo su expresión más clara en el AMBA, región en la que se venían manteniendo los mayores niveles de subsidios. Como lineamiento general, la perspectiva asumida suponía tender a que “los precios reflejen los costos”, en línea con la crítica a los subsidios cruzados en los servicios públicos (Yépes, 2003) y, en definitiva, con uno de los elementos característicos de los procesos de corporatización neoliberal de empresas públicas (McDonald, 2013).

Para enero de 2019, en el caso de la electricidad las facturas de los servicios residenciales se incrementaron entre el 1.053% y 2.388% durante el período que va de octubre de 2015 a octubre de 2018 (CIFRA, 2019). Adicionalmente se preveía, en ese momento, un aumento adicional del 55% para el 2019. En el caso del gas, los aumentos fueron entre el 1.353% y el 462% —con mayor impacto en los segmentos de menor consumo— desde octubre de 2015 y hasta mismo mes de 2018. En este mismo período, finalmente, el servicio de agua y saneamiento tuvo aumentos del 832% en el servicio medido y de 554% en el servicio sin medidor.

Esta política tarifaria tuvo como uno de sus efectos el de generar una suerte de “dolarización” de las tarifas, lo cual aseguraba los ingresos de las empresas implicadas. Así, los aumentos dispuestos tuvieron como contrapartida, además de la relativa baja de los subsidios y su peso en las cuentas públicas, el crecimiento de los beneficios de las empresas energéticas.

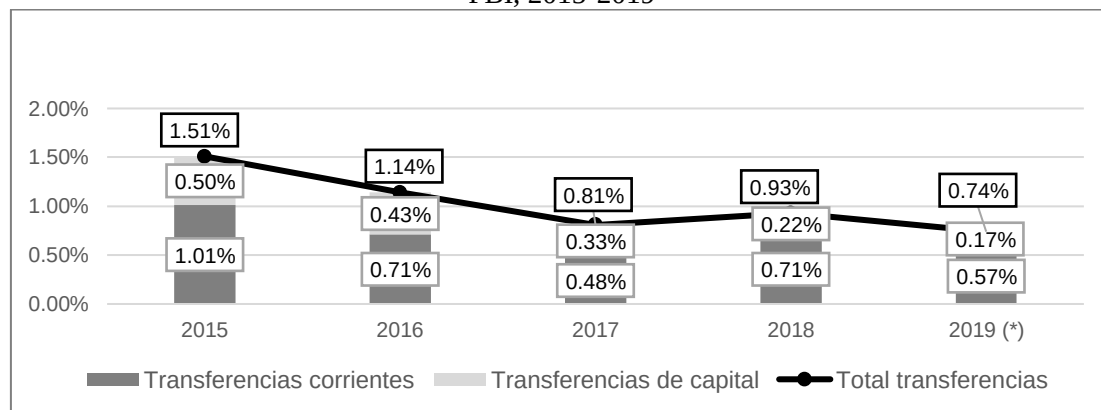
Uno de los mayores impactos de la política de “recomposición” o “sinceramiento” de las tarifas de los servicios públicos encarada desde 2016 fue su creciente peso en los salarios. Así, el peso de los servicios públicos en relación en los ingresos de los sectores asalariado (tomando como referencia el salario mínimo), pasó del 6% en 2015 al 21% en 2018, lo que implica un salto de 15 puntos en sólo tres años (Observatorio de Políticas Públicas, 2018).

### 3) El sendero decreciente en las transferencias a las empresas públicas y la restricción fiscal

Como se desprende de los apartados precedentes, un eje importante de las políticas para el sector era el tratamiento dado a la incidencia de las empresas públicas en el presupuesto nacional. En este caso, la tendencia esbozada por el gobierno fue la de propender a concretar una baja continua de las transferencias del Tesoro Nacional a las empresas públicas basados en el objetivo de que las empresas sean *autosustentables*. En este sentido, se proyectaba que las transferencias para gastos operativos pasarían de representar un 1% del PBI en 2015 a un 0,7% en 2016, estimándose en un 0,5% para 2017 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017a).

En la práctica, la intención inicial de que las transferencias del Tesoro siguieran un sendero decreciente como porcentaje del PBI tuvo una concreción parcial en la práctica (Gráfico ). Por un lado, la propensión a la baja se verifica en los años 2016 (con un 1,14%, respecto al 1,51% del año previo) y 2017 (0,81%), continuando con la tendencia iniciada en 2015, durante el gobierno anterior, que había bajado las mismas al 1,51%, desde el pico máximo de las últimas décadas verificado en 2014 con un 2,4. Por otro lado, la crisis iniciada en la primera mitad de 2018 impidió sostener el descenso de las transferencias, particularmente las corrientes, aumentando el total al 0,93% en 2018 y proyectando un descenso al 0,74 para 2019.

Gráfico 1. Trasterferencias corrientes y de capital a empresas públicas como porcentaje del PBI, 2015-2019



(\*) Los datos de 2019 son estimados, en función del Presupuesto Nacional aprobado para ese año.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (citado en JGM, 2019)

Efectivamente, aunque las transferencias para gastos de capital continuaron con la tendencia a la baja a lo largo del período, las transferencias corrientes sufrieron el impacto de la crisis cambiaria y financiera de 2018. Particularmente, se expresa en esta situación el impacto la decisión gubernamental de privilegiar la retribución del servicio a las compañías del sector un precio dolarizado: ante la imposibilidad de otorgar mayores aumentos tarifarios por el contexto económico y social, se valió del aumento de los subsidios al sector. Así, ese cambio se explica principalmente por el aumento de las transferencias a las empresas públicas del sector energético (mediante las cuales se canalizaron dichos subsidios), que pasaron de representar poco más del 0,16% en 2017 a casi el 0,37% del PBI en 2018 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019).

## **Las políticas de gestión de las empresas públicas: del ordenamiento a la corporatización neoliberal.**

Respecto a las políticas relativas a la gestión de las empresas públicas, el gobierno de Mauricio Macri parte del diagnóstico acerca de la ineficiente gestión de las empresas públicas. En este marco, se apunta al desarrollo de políticas de gobierno corporativo, lo que supone: a) reordenar las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central que, sin modificar el marco institucional previo, propendan a una mayor centralización; b) definir un patrón de corporatización centrado en la necesidad de mejorar la eficiencia del sector; y c) establecer el rol que juegan los directivos de empresas públicas en ese escenario y cuál es el perfil priorizado para la gestión de entidades estatales.

### **a) Centralización informal y reforzamiento de los sistemas de control del sector público empresarial**

Las políticas puestas en marcha desde fines de 2015 asumieron como objetivo prioritario lograr mayores grados de coordinación y el control en el funcionamiento de las diversas entidades. Por un lado, las autoridades de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) tomaron bajo su ámbito, desde comienzo del nuevo gobierno, la supervisión del conjunto del sector público empresarial, con el objetivo de poner en marcha una suerte de diagnóstico inicial. En octubre de 2016, se creó un espacio, no institucionalizado formalmente en la misma JGM, denominado Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas, en el que participaban “los ministros accionistas de las empresas (Energía, Transporte, Producción, Hacienda, Modernización, Comunicaciones y Defensa), dos miembros independientes de reconocida trayectoria (actualmente, Luis Mario Castro y Jorge Becerra) y los vicejefes de Gabinete, Gustavo Lopetegui y Mario Quintana” (JGM, 2017a, p. 6). Además, se convocaba a los directores o gerentes de determinadas empresas públicas, en caso de que situación lo ameritase.

Bajo este ámbito, se ubicaron la gran mayoría de las empresas públicas nacionales (en ese momento, se mencionaba que comprendía 31 entidades), con el fin de seguir su evolución, discutir sus planes estratégicos y monitorear mensualmente su desempeño. En paralelo a este proceso, desde abril de 2018 se crearon tres grupos de trabajo integrados por gerentes de compras, responsables de integridad y transparencia y auditores internos. A partir de reuniones periódicas, los representantes de cada área, correspondientes a cada una de las empresas públicas consideradas, se buscaba facilitar el intercambio de información y experiencias, además de la proyección de iniciativas conjuntas.

Finalmente, en noviembre de 2018, se creó el Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal, mediante la resolución N°1/2018 de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El objetivo de este espacio institucional era el de promocionar el buen gobierno corporativo y la adopción de los lineamientos de buen gobierno por parte de las empresas públicas nacionales.

De este proceso vale destacar que, a pesar de que las iniciativas se destacaron por su sostenimiento en el tiempo, a partir de los objetivos planteados inicialmente, sus grados de formalización fue bajo.

## **b) La profundización de la corporatización de las empresas públicas en su versión neoliberal**

Uno de los ejes principales fue el de reformular los principios de organización interna de las empresas. Particularmente, la perspectiva adoptada supuso posicionar a las políticas de gobierno corporativo para las empresas públicas como una dimensión a desarrollar, haciendo foco en la necesidad de un “ordenamiento” del sector en el plano de la gestión. Este cambio se asumía como una línea de intervención más técnica que político-ideológica: la apelación a los dispositivos y tecnologías de gestión típicos del sector privado como guía del funcionamiento de las empresas públicas sería el camino señalado para lograr mayores grados de eficiencia y transparencia en su desempeño

### *1) Los “Lineamientos de Buen Gobierno para empresas de participación estatal mayoritaria en Argentina”*

En el marco de la pretensión de incorporar al Estado argentino como miembro pleno a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gobierno nacional tomó como guía sus propuestas de política para la gestión de las empresas públicas. La OCDE se destaca entre otros organismos por contar con una instancia interna dedicada exclusivamente a reflexionar y proponer políticas para el sector, el *Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización*.

Citando a la OCDE como fuente de legitimación, la Jefatura de Gabinete de Ministros emitió la Decisión Administrativa N°85/2018, mediante la cual aprueba un documento denominado *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina* (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018; en adelante, los *Lineamientos*). Este documento traduce al ámbito nacional las recomendaciones para la gestión de empresas públicas de la OCDE, expresadas una serie de orientaciones y principios que el gobierno fija como objetivos a ser cumplimentados por las entidades empresariales estatales.

Entre los fundamentos de los *Lineamientos* se señala que, ante la incorporación y creación de empresas públicas acaecido de 2003, se constata que “la gestión de dichas empresas y sociedades no se caracterizó por el seguimiento de prácticas de buen gobierno corporativo ni por promover la utilización sustentable y transparente de los recursos públicos”. Como consecuencia, se afirma que la gestión ineficiente generó déficits operacionales significativos en las empresas, requiriendo la transferencia de importantes aportes presupuestarios. Mediante el contenido de los *Lineamientos* se fijan las expectativas sobre cómo se espera que las empresas estatales se organicen y gestionen, favoreciendo la prestación de un mejor y más transparente servicio para los ciudadanos y el fortalecimiento de la sustentabilidad e integridad de las entidades alcanzadas.

En este sentido, el documento aporta una mirada general sobre los objetivos para el sector fijados desde el gobierno nacional, dejando a cada empresa la adopción del diseño institucional que resulte más conveniente para tales fines. Con ese fin se establecen una serie de principios, lineamientos y aplicaciones prácticas.

En la primera sección del documento se incluyen, como base conceptual, los siguientes seis principios de buen gobierno para las empresas estatales: Eficiencia; Transparencia; Integridad; Generación de valor; Estándar de empresa listada; Roles diferenciados.

En cuanto a los *siete lineamientos* propuestos, éstos pueden agruparse en al menos tres áreas temáticas. Un primer grupo (*lineamientos 1, 2 y 3*) se corresponde con determinadas medidas que apuntan al mejoramiento de la transparencia y el acceso a la información pública, con vistas a reforzar la rendición de cuentas y el escrutinio público; el establecimiento de medidas contra la corrupción y un régimen de integridad; y el desarrollo de políticas de sustentabilidad de tipo ambiental, social, institucional y de diversidad.

En segundo lugar, el *lineamiento 4* se encarga de identificar algunos criterios al momento de evaluar el desempeño económico. En este caso, se prioriza: el establecimiento de una gestión basada en resultados, en función de un plan estratégico vinculado al presupuesto; la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria, los recursos insumidos y las metas alcanzadas; el establecimiento de incentivos, en principio los de tipo moral, pero sin excluir los pecuniarios; el impulso al cobro de deudas a otras empresas estatales; y la coordinación en el manejo presupuestario respecto con las autoridades ministeriales.

Finalmente, un tercer grupo (*lineamientos 5, 6 y 7*) apunta a favorecer la profesionalización de la alta gerencia, especialmente en términos técnicos, con énfasis en su evaluación a partir de sus resultados medidos en términos de eficacia y sustentabilidad; el establecimiento de una política de compras y abastecimiento que asuma un carácter estratégico, transparente y sujeta a evaluaciones de desempeño; y la intensificación de la relevancia de las instancias de auditoría y control, similares a las empresas privadas.

Por lo demás, en una revisión reciente la propia OCDE valoraba positivamente los pasos dados por el gobierno argentino en este ámbito. Entre otros aspectos, se destacan los esfuerzos por limitar las transferencias fiscales a las empresas públicas y en el hecho de que los precios de los servicios públicos han ido convergiendo cada vez en mayor medida con los precios de mercado. Los reparos vienen dados por la necesidad de crear marcos institucionales que hagan que esas tendencias puedan perdurar en el tiempo: por ejemplo, mediante un modelo de propiedad claro, con clara separación de roles; el mejoramiento de la alta dirección de las empresas y un aumento de su autonomía; y mejores políticas de transparencia y acceso a la información (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018).

## *2) El encumbramiento de la “eficiencia” y la búsqueda de la autosustentabilidad*

Como se mencionó, los *Lineamientos* suponen, por primera vez en muchos años, la existencia de una orientación explícita de las políticas destinadas a las empresas públicas argentinas. Al mismo tiempo, esta política tiene la particularidad de haberse desarrollado en un contexto específico de crisis económica y una dinámica política que le imprimió diferentes niveles de intensidad a sus distintos componentes. Específicamente, la perspectiva de ajuste fiscal que signó en gran parte el período analizado reafirmó, desde la perspectiva gubernamental, la necesidad de lograr mayores grados de eficiencia y consolidar la posibilidad de que las empresas públicas sean “autosustentables” (que requieran el menor nivel de subsidios y que, eventualmente, sean rentables). Con el fin de profundizar en el análisis de la manera en que se articula esta orientación en los principios de funcionamiento de las empresas públicas, consideramos a continuación cuáles son los sentidos otorgados a la eficiencia en el discurso oficial y su relación con la idea de autosustentabilidad.

Dentro de los principios básicos en los que se apoyan los *Lineamientos*, resulta sugerente que el primero de ellos es el de la *eficiencia*. Ésta, aparece ligada al precepto según el cual la utilización de los recursos destinados a las empresas públicas se debe concretar de manera de lograr el mayor provecho posible. En este sentido, la cuestión de la eficiencia se relaciona con el objetivo de maximización del uso de los recursos disponibles, al tiempo que se procura evitar posibles pérdidas relacionadas a la actividad económica que se desarrolla. Asimismo, se incluye la idea de que los productos y servicios deben ser ofrecidos a *un costo consistente con valores de mercado*, lo cual remite a la necesidad de evitar las transferencias a las empresas públicas en modo de subsidios que incidan en un *precio menor al costo*.

Vale destacarse que la misión pública desarrollada por las empresas no es totalmente ignorada por el documento. Sin embargo, el énfasis está puesto, en primer lugar, en la calidad de los servicios y bienes ofrecidos, dejando de lado otros aspectos relevantes, como, por ejemplo, la garantía de acceso a servicios públicos esenciales mediante la expansión de subsidios o cobertura no es mencionado. En segundo lugar, se señala que, en el caso de suplir con recursos fiscales las necesidades propias de las entidades en el cumplimiento de los objetivos estratégico-sociales, las formas de financiamiento y sus montos deben estar claramente identificados. Por lo demás, la referencia a cuáles podrían ser los objetivos que deberían ser tomados como prioritarios para la acción estatal quedan fuera de la consideración.

Otros apartados del texto, dedicados a diferentes lineamientos de políticas, incorporan la cuestión de la eficiencia con similar énfasis en el objetivo de bajar las transferencias fiscales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas de transparencia y de rendición de cuentas o los diferentes instrumentos de evaluación de la gestión para evitar el despilfarro o malversación de recursos.

En definitiva, la reducción de los costos y el ahorro de recursos son identificadas en el documento como mecanismos de generación de valor. Por lo demás, este énfasis en el ahorro y los costos parece dejar en segundo plano la misión pública de las empresas estatales: aun cuando se mencionan objetivos que trascienden el ámbito de la entidad (sociales, estratégicos, de políticas públicas o, simplemente, la producción de bienes y servicios de calidad para los destinatarios), éstos se ubican como un fin último al que se llegaría a partir de la preponderancia dada a la cuestión de la eficiencia.

En el sector privado, se apela a diferentes indicadores que den cuenta de esos diferentes aspectos de la eficiencia, tales como la productividad, la rentabilidad o la economicidad (Urueña Gutiérrez, 2004). Si abordamos al sector público, existen una serie de características que resultan esencialmente distintas a las propias de las organizaciones privadas (Ramió, 1999; Subirats, 1992). En esta línea, en el caso de las empresas públicas se han señalado algunas particularidades que complejizan la posibilidad de valorar su eficiencia. Urueña Gutiérrez, señala las siguientes diferencias de las entidades empresariales del sector público respecto a las del sector privado: 1) los objetivos públicos son más complejos; es decir, maximizar el beneficio social implica la optimización simultánea de más de una variable; 2) en ocasiones, los bienes y los servicios públicos se valoran sólo por sus costes; 3) el output es difícilmente cuantificable; 4) las externalidades generadas; 5) habitualmente, hay ausencia de precios de mercado; 6) diversidad de formas de intervención pública: la regulación, la producción pública, la provisión, las transferencias de rentas (2004: 9).



Lo anterior parece esbozar un escenario en el cual la misión pública de la empresa se debilita, priorizándose la búsqueda de ganancias por sobre otros objetivos de interés público y/o social, que hacen a la propia razón de ser de una empresa pública.

### **c) La “profesionalización” de la alta gerencia de las empresas públicas**

En términos generales, es posible señalar que existe una tendencia recurrente en los *Lineamientos* a asimilar el funcionamiento de las empresas públicas a las empresas privadas. Por consiguiente, algunas de las propuestas de políticas de mejoramiento del sector también hallan su inspiración en el sector privado. Un aspecto particular de esta propensión es el lugar de privilegio otorgado a la alta gerencia como actor esencial para lograr un mejor funcionamiento de las empresas públicas. Al respecto, se señala:

El liderazgo es un factor de éxito tanto en empresas de propiedad privada como en empresas en donde el Estado tiene una participación accionaria mayoritaria. Otorgar autonomía a las empresas es sólo provechoso para el Estado cuando el mismo, como accionista, puede descansar en una gestión enfocada en la eficiencia y transparencia de los recursos. El liderazgo en empresas de mayoría estatal se da principalmente a través del Directorio -en los supuestos en donde los hay- y de los gerentes o mandos medios. El establecimiento de requisitos de designación de ambos se ha convertido en una buena práctica reconocida por los gobiernos de la región y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, :15).

Este fragmento contiene algunos elementos que vale la pena destacar. Primero, se iguala el tipo de liderazgo necesario para el éxito de las empresas públicas con el liderazgo en el sector privado, dando por sobreentendido que la autonomía implicada en el ámbito privado llevaría a una gestión más eficiente y transparente. Segundo, se ubica a la alta gerencia (directores y gerentes) como aquellos que deben ejercer ese liderazgo, al tiempo que se señala la necesidad de establecer requisitos claros para su designación. Adicionalmente, como forma de legitimar esta perspectiva, se remite a estándares regionales e internacionales, particularmente mediante el señalamiento del papel de la OCDE en este sentido.

Tomados de conjunto, estos elementos parecen sugerir que, dado que el tipo de liderazgo necesario para alcanzar el éxito sería el mismo en el ámbito público y el privado, sería también oportuno que los requisitos y el perfil de directores y gerentes también sean similares en ambos casos. Como la propia fundamentación de esta nueva política para las empresas públicas se basa en la necesidad de dejar atrás las ineficiencias provocadas por (entre otros factores) la injerencia político-partidaria, la apuesta por el paso a una gestión eminentemente técnica, surgida en el sector privado, resultaría casi natural.

Este sentido toma mayor impulso a partir de otras recomendaciones de política, como, por ejemplo, la implementación de evaluaciones de desempeño para los directivos de las empresas públicas. Particularmente, el desempeño de los directivos emerge como una variable particularmente relevante en la eficiencia y efectividad de la entidad. Esto remite a su vez a un mejor uso de los recursos del Estado, lo cual se liga al objetivo de la baja o a la eliminación de las transferencias fiscales requeridas hasta entonces para el funcionamiento de las empresas públicas.

Por último, se señala la posibilidad de instituir algún tipo de remuneración especial para los directivos ante el caso de que logren los resultados esperados en su gestión. Sin embargo, su generalización queda en entredicho ante las necesidades

presupuestarias. En su lugar, se propone la institución de incentivos simbólicos y deja la implementación de remuneraciones especiales a criterio de cada entidad, según su situación financiera particular.

Por lo sugerido hasta aquí, aparece como importante el papel otorgado a los directivos de las empresas públicas como actores decisivos de las políticas diseñadas para el sector. Dado que la designación de los integrantes del directorio asume un alto grado de discrecionalidad, se puede intuir que las trayectorias predominantes se corresponden, en un grado importante, con las perspectivas y necesidades gubernamentales (Rubio y Nuñez, 2019).

## **Palabras finales**

El análisis de las tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas durante el período 2015-2019 permiten identificar ciertos ejes fundamentales en torno a los cuales se organizó la acción estatal.

Primero, los ámbitos de intervención empresaria directa del Estado no se modificó sustancialmente, manteniéndose los sectores en los que ésta venía produciéndose. Por el contrario, se afianzó una orientación que identificó a las problemáticas ligadas a la gestión de estas entidades como la principal cuestión a abordar por la política estatal.

Este aspecto resulta una de las principales características del período, más aún cuando se lo compara con la orientación para las empresas públicas vigente en las últimas décadas del siglo XX en Argentina. En ese entonces, la apuesta pasaba por traspasar al sector privado la propiedad en la mayor cantidad de casos posibles; o la gestión de las actividades implicadas, cuando eso no fuera factible o conveniente. En ese contexto, las modificaciones en el plano de las modalidades de gestión no surgían como un problema a abordar.

Por el contrario, la apuesta durante el período 2015-2019 pasó por mantener la propiedad estatal, pero modificar la lógica de funcionamiento del sector público empresarial. En paralelo, aunque no se haya puesto en cuestión de manera directa la propiedad estatal, sí se avanzó con diferentes medidas que tendieron a modificar el rol del sector público empresarial. Así, se buscó ampliar la liberalización de las actividades en las que las empresas públicas intervienen, considerándolas un actor más en el mercado y fomentando un trato igualitario respecto a las empresas privadas.

Esta priorización del sector privado por sobre el público también se puede vislumbrar en la apuesta realizada por los contratos de Participación Público-Privada, los cuales se proyectaba que abracaran sectores en los que las empresas públicas tienen protagonismo. Aunque en casi todos los casos no hayan pasado de ser proyectos, sin concreción en la práctica debido a las dificultades coyunturales que surgieron en el plano económico, es posible, de todas maneras, tomar esta iniciativa como un elemento adicional que marca el rumbo de los objetivos gubernamentales.

Esta interpretación se refuerza al analizar el rol del sector público empresarial en el marco de las políticas económicas del gobierno. En este caso, la perspectiva adoptada respecto a su incidencia en los precios relativos, incluyendo las tarifas y el empleo, parece retomar una orientación liberal-privatista, en términos de Boneo (1980). Esta mirada se ve acentuada por el objetivo que signó gran parte de las políticas que incidieron en el sector durante el período: la disminución de las transferencias del Tesoro Nacional destinadas al funcionamiento de las empresas públicas a la mínima expresión posible, con el fin de limitar su impacto presupuestario. La profundización

del ajuste fiscal como respuesta a las dificultades económicas de gran parte del período y en el marco del acuerdo firmado con el FMI, acentuaron esta orientación.

En línea con lo señalado hasta aquí, las políticas que inciden en las modalidades de gestión de las empresas públicas resultaron las que más desarrollo tuvieron durante el período. En cuanto al régimen de gestión que vincula a las entidades empresariales y al gobierno central, existió cierta continuidad en cuanto al marco formal existente. Sin embargo, la persistencia de un régimen descentralizado fue acompañada por su articulación con diversas instancias con bajo grado de formalización que buscaron fortalecer las funciones de coordinación y el control del sector.

En definitiva, sería en el patrón de corporatización donde las medidas adoptadas tendrían un impacto mayor. En este sentido, la implementación de políticas de gobierno corporativo, alineadas con las predominantes en el sector privado, con las adaptaciones del caso, supuso poner en práctica una orientación caracterizada por la búsqueda de una mejor y más transparente gestión empresarial.

La cuestión de la eficiencia como principio-guía del funcionamiento del sector público empresarial aparece, entonces, como uno de los emergentes más significativos de la nueva orientación para el sector. Sin embargo, se le otorga a la idea de eficiencia un sentido particular: a grandes rasgos, refiere a la mejora del resultado económico-financiero de las empresas públicas, en vistas a lograr mayores niveles de autosustentabilidad. En línea con los objetivos generales de la acción gubernamental, esto se traduce en que las entidades sean rentables y demanden un menor nivel posible de transferencias de recursos fiscales.

Ligado a lo anterior, un elemento que hemos destacado de la política gubernamental para el sector es el que expresa el perfil predominante de los directivos de empresas públicas que se ha privilegiado al momento de su selección.

En este marco, las políticas estatales para las empresas públicas tuvieron como uno de sus rasgos más característicos el propender a asimilar su funcionamiento —en el mayor grado posible— al tipo de gestión predominante en las empresas privadas, lo que acerca la tendencia actual a los lineamientos de los procesos de corporatización neoliberal, en los términos planteados por McDonald (2013, 2015, 2016).

En cualquier caso, es posible afirmar la existencia de cierta propensión a asimilar el funcionamiento de las empresas públicas al de las empresas privadas en vistas a la ampliación de las lógicas de mercado, como una forma de profundizar su corporatización en el sentido neoliberal. En este escenario, la permanencia de la titularidad pública y la ausencia de un programa amplio de privatizaciones tradicionales no parece implicar, por lo demás, la inexistencia de una política esencialmente ligada al neoliberalismo. Por el contrario, las diferentes medidas adoptadas, centradas, gran parte de ellas, en modificar las modalidades de gestión del sector, parecían tener como objetivo la profundización de mayores grados de mercantilización de la actividad de las empresas públicas, habilitando así una modificación del rol del sector público empresarial en su conjunto.

## **Bibliografía**

- Bayliss, K., y Van Waeyenberge, E. (2017). Unpacking the Public Private Partnership Revival. *The Journal of Development Studies*, 54(4), 577-593.
- Bernal, A., Oneto, A., Pendfol, M., Schneider, L., y Wilcox, J. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal*. Caracas: CAF.
- Blutman, G., y Cao, H. (2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado. *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30), 15-42.

- Blutman, G., y Hoya, A. (2019). Reinventando la rueda-cuadrada: El empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019). REAd. Revista Eletrônica de Administração, 25(2), 40-62.
- Boneo, H. (1980). Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal (N.o v. 3, n. 7). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Centro de Economía Política Argentina. (2018). Viento cruzado. Mitos y realidades sobre la situación de Aerolíneas Argentinas. Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2019). El incremento en las tarifas de servicios públicos y su peso sobre los salarios [Informe temático]. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Einstoss Tinto, A. (2018). Contratos de Asociación Público – Privada ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina? Buenos Aires: Fundación CECE.
- Féliz, M. (2016). Argentina 2011-2016: ¿De la crisis del neodesarrollo a su radicalización conservadora? Luchas sociales, proyectos de desarrollo y alternativas populares. Lutas Sociais, 20(37), 72-85.
- Gambina, J. (2017). La ofensiva del capital y los desafíos para el pensamiento crítico. Argumentum, 9(2), 53-61.
- Garcia-Kilroy, C., y Rudolph, H. (2017). Private Financing of Public Infrastructure through PPPs in Latin America and the Caribbean. Washington DC: World Bank Group.
- Hall, D. (2015). ¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Public Services International (PSI).
- Hurtado, D., Bianchi, M., y Lawler, D. (2017). Tecnología, políticas de Estado y modelo de país: El caso ARSAT, los satélites geoestacionarios versus “los cielos abiertos”. Epistemología e Historia de la Ciencia, 2(1), 48-71.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017a). Empresas públicas para el crecimiento (N.o 2). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017b). Un plan de infraestructura ambicioso, federal y transparente (N.o 6). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2018). Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2019). Mejora de Desempeño de Empresas de Propiedad Estatal. Punto de partida y resultados 2015-2018. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Languille, S. (2017). Public Private partnerships in education and health in the global South: A literature review. Journal of International and Comparative Social Policy, 33(2), 142-165.
- Lau Alberdi, J. (2017). El régimen de participación público-privada (PPP): Concepto, fundamento y posibilidades de inversión en materia energética. Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería, (12), 199-238.
- McDonald, D. A. (2013). La ambigüedad de lo público y la corporatización de las empresas del Estado. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo (pp. 59-80). Montevideo: Transnational Institute.
- McDonald, D. A. (2015). La ambigüedad de lo público y los numerosos significados de la corporatización. En D. A. McDonald (Ed.), Servicios públicos en el Sur global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión (pp. 9-46). Madrid: Clave Intelectual.
- McDonald, D. A. (2016). To corporatize or not to corporatize (and if so, how?). Utilities Policy, 40, 107-114.
- Mirafteb, F. (2004). Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development? Journal of Planning Education and Research, 24(1), 89-101.
- Modonesi, M. (2015). Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. Viento Sur, (142), 23-30.
- Observatorio de Políticas Públicas. (2018). Argentina es el país de la región de mayor incremento en el peso de los servicios públicos sobre los salarios, en los últimos tres años [Informe. Costo Tarifario]. Avellaneda: Universidad Nacional de Avellaneda.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina. OECD.
- Pessoa, A. (2008). Public-private partnerships in developing countries: Are infrastructures responding to the new ODA strategy? Journal of International Development, 20(3), 311-325.
- Ramió, C. (1999). Teoría de la organización y administración pública. En Temas de gestión y administración pública: Vol. 1. Teoría de la organización y administración pública [Capítulo 1] (pp. 17-42). Madrid; Barcelona: Tecnos; Universitat Pompeu Fabra.

- Rubio, J., y Nuñez, P. (2019). ¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios (Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N.º 213). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Santarcángelo, J., Wydler, A., y Padín, J. M. (2019). Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balances y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales*, Segunda Época, (35), 171-188.
- Stefanoni, P. (2018). Biblia, buey y bala... recargados. Jair Bolsonaro, la ola conservadora en Brasil y América Latina. *Nueva Sociedad*, (278), 4-11.
- Subirats, J. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Thwaites Rey, M. (2017). Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa. *Estado Abierto*, 1(3), 41-104.
- Urueña Gutiérrez, B. (2004). La eficiencia en la Empresa Pública Autonómica. Aproximación metodológica. *Boletín Económico de ICE*, (2809), 9-22.
- Vilas, C. M. (2009). El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno. En G. Schweinheim (Ed.), *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios sobre Administración Pública.
- Wainer, A. (2019). ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. *Realidad Económica*, (324), 33-68.
- Yañez, M. (2019). De la privatización a la corporatización neoliberal: Tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino (2015-2018). *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 63-95.
- Yañez, M. (2020). Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019). *Perspectivas de Políticas Públicas*, (19 (en prensa)).
- Yépes, G. (2003). *Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento*. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.



## **SECCIÓN IX.**

### **Tecnologías de Información y Revolución Digital**





# Digitalización de las Administraciones Tributarias y Derechos de los Contribuyentes

Alfredo Collosa

Hoy asistimos a un momento histórico en materia de la digitalización de las Administraciones Tributarias (AATT) la cual evidentemente se aceleró, de manera no planificada e imprevistamente, debido a las medidas de aislamiento y cierre de muchas de las dependencias producto de la pandemia del coronavirus la cual continúa sin saber hasta cuándo.

Esta crisis sin precedentes en lo económico, sanitario y social que estamos atravesando está produciendo una enorme pérdida de la recaudación razón por la cual muchos países están planificando reformas tributarias y procesos de modernización de sus AATT.

Las AATT están incorporando tecnología digitalizándose en forma permanente para ser más eficientes en su principal cometido cual es incrementar los niveles de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.

La digitalización en las AATT no solo debe enfocarse en la lucha contra el fraude fiscal, sino también hacia el respeto de los derechos de los contribuyentes, en el diseño de los algoritmos, y su proporcionalidad, prudencia, transparencia, no discriminación y seguridad de los datos.

Mediante el presente, en primer lugar, comento el tema de la digitalización de las AATT, luego describo todo lo relativo a los derechos y garantías de los contribuyentes, para al final exponer algunas ideas y recomendaciones de la temática.

## 1. Digitalización de las administraciones tributarias

Las Administraciones Tributarias (AATT) al igual que el resto de las organizaciones tanto públicas como privadas buscan en forma permanente utilizar las nuevas tecnologías para ser más eficaces y eficientes en su objetivo estratégico básico, cual es elevar los niveles de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes mediante dos líneas principales de actuación, dando facilidades a los que quieren cumplir y realizando una lucha radical contra el fraude.

Las AATT se están volviendo digitales y hoy más que nunca Administración Tributaria (AT) es administrar información.

Esta digitalización está produciendo cambios vertiginosos no sólo las estructuras de las AATT<sup>1</sup>, sino también en sus principales funciones de recaudación, fiscalización, información y asistencia, en los sistemas de información y en la

---

<sup>1</sup> CIAT Blog 21/10/2019 Digitalización de las Administraciones Tributarias y cambios en sus Estructuras Organizativas

cooperación/colaboración producto por ejemplo de los intercambios de información internos e internacionales.

Hay una nueva concepción del Gobierno Digital caracterizada por la digitalización de los servicios públicos, el uso extensivo de datos públicos y personales, la introducción de algoritmos para automatizar los procesos y el estímulo para desarrollar aplicaciones de Inteligencia Artificial para mejorar las funciones del sector público y actividades.

Como se ha dicho recientemente<sup>2</sup> digitalizar gobiernos es un reto. Aquellos que se han adaptado mejor a la era de la Internet también comparten ciertas características. Lo más importante es que crearon equipos digitales pequeños y multidisciplinarios, los pusieron en el corazón del servicio público y les dieron la libertad de trabajar de nuevas formas. Esos equipos se centraron en entregar soluciones enfocadas en satisfacer las necesidades de los usuarios

La Administración Electrónica es un concepto que se está desarrollando rápidamente y requiere de diversas medidas para su efectiva implementación.

El concepto de Administración Electrónica según la definición de la Comisión Europea implica “El uso de las Tics en las Administraciones Públicas, combinando cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”.

Este es un concepto que se está desarrollando rápidamente en las AATT de todo el mundo y el mismo requiere de diversas medidas para su efectiva implementación.

La Administración electrónica implica distintos elementos coordinados. Por un lado, el desarrollo de servicios electrónicos, por el otro la creación de la normativa y los instrumentos tecnológicos y asimismo un nuevo modelo de gestión pública basado en eficiencia y eficacia.

Como principales ventajas de la Administración electrónica se citan:

- Mayor transparencia.
- Menores costos y mayores ingresos.
- Incrementar la eficiencia y eficacia.
- Mejorar los controles.
- Luchar contra la corrupción.
- Cooperación electrónica con otras AATT.
- Interoperabilidad (capacidad de intercambiar información y utilizarla).
- Ventanilla única.

Respecto al término interoperabilidad el Marco Iberoamericano de Interoperabilidad<sup>3</sup> recoge para el ámbito de la administración electrónica una de las definiciones más completas existentes actualmente en línea con la definición dada por la Comisión Europea, definiendo interoperabilidad como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos.

La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.

---

<sup>2</sup> <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/como-digitalizar-gobiernos-y-mantenerlos-digitales/>

<sup>3</sup> Bases para una estrategia iberoamericana de interoperabilidad. Documento marco iberoamericano de interoperabilidad ratificado en 2010 por la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Creo que este aspecto es clave para que los Estados cuenten con sistemas de información potentes y en el caso particular de las AATT los mismos les permitan desarrollar más eficientemente su cometido.

La OCDE y muchos otros Organismos y países se encuentran trabajando fuertemente en el tema de gobierno electrónico y han emitido entre otros documentos una recomendación<sup>4</sup> que tiene como objetivo apoyar el desarrollo y la implementación de estrategias de gobierno digital que acercan a los gobiernos a los ciudadanos y las empresas.

Allí se reconoce que la tecnología actual no solo es un impulsor estratégico para mejorar la eficiencia del sector público, sino que también puede respaldar la efectividad de las políticas y crear gobiernos más abiertos, transparentes, innovadores, participativos y confiables.

Sin embargo, la multiplicación de opciones tecnológicas puede generar nuevos riesgos y mayores expectativas sociales que los gobiernos no siempre están preparados para enfrentar.

Como afirma Carles Ramió<sup>5</sup> se deben diseñar administraciones inteligentes de la mano de dos estrategias e ingredientes fundamentales la renovación tecnológica vinculada a la inteligencia artificial y la renovación organizativa de la mano de la gestión del conocimiento y la inteligencia colectiva.

Esta tecnología es solo un instrumento ya que para su optimización es imprescindible que la Administración pública renueve y transforme conceptos y paradigmas.

Toda esta innovación en la gestión supone repensar, adaptar y transformar las políticas, los servicios y las arquitecturas institucionales en función de las nuevas necesidades de los ciudadanos y buscar la máxima eficacia y eficiencia del sector público.

En la reciente encuesta de gobierno electrónico de las Naciones Unidas 2020 <sup>6</sup> quedó evidenciado que si bien la pandemia ha revitalizado el papel del gobierno electrónico, tanto en la prestación convencional de servicios digitales como en los nuevos esfuerzos innovadores para gestionar la crisis, también ha presentado desafíos y múltiples formas de brechas digitales, especialmente entre los más pobres. y los grupos más vulnerables.

Sin dudarlas las Tics están disponibles para todos, tanto para el que desea utilizarlas para evadir como para las AATT para ser más eficientes en su gestión.

La disponibilidad de nuevas tecnologías, las nuevas fuentes de información y la creciente cooperación internacional brindan nuevas oportunidades y desafíos a las AATT para ser más eficientes y eficaces en su gestión.

Se destaca una brecha importante en su utilización por parte del sector privado con respecto al sector público sobre todo en muchos países en desarrollo, lo cual sin duda constituye un reto para las AATT.

En el reciente informe de la OCDE se resalta precisamente este tema al decir que se está produciendo un aumento de la administración electrónica ya que ha habido un cambio significativo hacia la administración electrónica con opciones crecientes para la presentación en línea de declaraciones de impuestos y pagos en línea.

---

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>

<sup>5</sup> <https://www.administracionpublica.com/el-camino-de-la-innovacion-2030/>

<sup>6</sup> <https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys>

En promedio, las tasas de presentación electrónica para el impuesto sobre la renta personal ahora están por encima del 70% y las del impuesto sobre la renta corporativa son alrededor del 85%.

Los canales de contacto digital (tales como correo electrónico, asistencia digital en línea) continúan aumentando (por ejemplo, los contactos de correo electrónico aumentaron un 20%) mientras que los canales tradicionales continúan disminuyendo (por ejemplo, los contactos en persona disminuyeron un 15%). Más de 40 administraciones están usando o planean usar inteligencia artificial para ser más eficientes.

Por otra parte, se dice que hay un creciente uso de comportamientos predictivos como una herramienta de cumplimiento. Los análisis de comportamiento permiten comprender mejor cómo y por qué actúan los contribuyentes y utilizar los mismos para diseñar políticas e intervenciones prácticas. Se precisa que más de 10 AATT están empleando investigadores de comportamiento y más de 35 tienen científicos de datos.

Asimismo, se dice que se utiliza la gestión del riesgo de cumplimiento ya que las AATT están adoptando un enfoque cada vez más proactivo para la gestión del riesgo de cumplimiento, siempre que sea posible, tratando de intervenir en etapas más tempranas en lugar de después de que se hayan presentado las declaraciones de impuestos.

En casi dos tercios de las AATT, existen o se planean enfoques formales de cumplimiento cooperativo para grandes contribuyentes. Esto es particularmente importante ya que los datos indican que en la mayoría de las jurisdicciones entre el 35% y el 60% de los ingresos netos totales, incluidos los pagos retenidos en nombre de los empleados, se recibió de los contribuyentes cubiertos por sus grandes programas de contribuyentes.

Por otra parte, se resalta el tema de que la creciente disponibilidad y el intercambio de datos ahora permite el cumplimiento por enfoques de diseño para cubrir una variedad de fuentes de ingresos, incluso a través de la presentación previa de declaraciones de impuestos que realiza cerca del 70% de las AATT cubiertas por el reporte.

Llegado este punto de los notables avances tecnológicos que las AATT están desarrollando quiero recalcar una vez más la importancia del tema de los recursos humanos.

El propio informe de la OCDE dice que la fuerza laboral de la AT está envejeciendo desde 2014, el porcentaje de personal mayor de 54 años creció en dos tercios de la AT capaz de proporcionar datos.

Considero a este tema clave ya que al envejecimiento de la población se suma que no todas las AATT disponen de perfiles de profesionales adecuados para encarar las etapas que la Administración Electrónica requieren.

Asimismo, se destaca en muchas de ellas que la plantilla de personal ha ido disminuyendo en los últimos años.

Entre las ventajas para las AATT de la digitalización tanto en sus estructuras como en sus funciones puedo mencionar:

- Trabajar expedientes digitales, con firmas electrónicas y notificaciones electrónicas, en lugar de los expedientes en papel que deberían tender a su reducción.
- Considerar las nuevas formas de información y asistencia a los contribuyentes (atención mediante la web de las AATT o mediante aplicaciones

móviles) en las cuales la tendencia es la reducción de los contactos físicos con los contribuyentes.

- Utilizar la enorme cantidad de información que disponen las AATT no sólo interna sino externa, producto de las crecientes formas de cooperación / colaboración que se está produciendo entre otros puntos por los intercambios de información y todo lo vinculado al plan de Acción BEPS de la OCDE.

- Implementar conceptos como la gestión del riesgo de cumplimiento (GRC) <sup>7</sup>siempre que sea posible, tratando de intervenir en etapas más tempranas en lugar de después de que se hayan presentado las declaraciones de impuestos, con lo cual los controles masivos pasarán a tener preponderancia por sobre los intensivos.

- También el hecho de ofrecer declaraciones juradas prellenadas es muy importante al respecto<sup>8</sup>.

- Potenciar la colaboración e integración entre diferentes Organismos públicos y la AT de un propio estado y entre distintos países mediante procesos tales como ventanilla única.

- Contar con sistemas de información para hacer más eficiente el control, ya que, en definitiva, actualmente el trabajo de las AATT es administrar información y por ello quiero resaltar la enorme importancia de contar con sistemas de información para llevar adelante los controles masivos e intensivos.

- Mejorar la calidad de la información ya que como siempre afirmo, no se trata solo de captar mucha información, lo importante es trabajar fuertemente en su calidad y analizarla y utilizarla de manera efectiva.

- Posibilitar potenciar las opciones de teletrabajo o home office.

## **2. Derechos de los contribuyentes**

Como vimos en el apartado anterior las AATT se están moviendo rápidamente a un control on line o en tiempo real de los hechos imponible gravados por las legislaciones tributarias.

La gran pregunta que me hago en este punto es como todo ello afectará a los derechos de los contribuyentes.

Con el fin de proteger los derechos del contribuyente, en muchos países se han expedido cartas o estatutos del contribuyente donde se establecen cuáles son los derechos de éstos en su relación con las AATT.

También consagran estos estatutos o cartas los deberes de los sujetos pasivos a manera de equilibrio entre o balance entre una obligación y un derecho.

Ya en la carta de “Atributos Mínimos para una Sana y Eficaz Administración Tributaria”, aprobada por la Asamblea General del CIAT, celebrada en santo Domingo, República Dominicana, en 1996, se estableció como uno de esos requerimientos el “GARANTIZAR LA CONFIANZA DE LOS CONTRIBUYENTES” para lo cual se requiere:

---

<sup>7</sup> Para ampliar el tema ver La Gestión de Riesgos de Cumplimiento (GRC). ¿Moda o Necesidad para Las Administraciones Tributarias? Fernando Diaz Yubero – Alfredo Collosa CIAT BLOG 19/03/2020.

<sup>8</sup> Para ampliar el tema de Declaraciones Juradas prellenadas ver [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT\\_02\\_2019.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT_02_2019.pdf)

- Una administración que garantice la aplicación justa, confiable y transparente de las políticas y leyes fiscales, el acceso, el servicio confiable y la consulta con los contribuyentes.

- Que la administración garantice el rápido procesamiento de las solicitudes de los contribuyentes (reintegros, prórrogas, etc.) resolución de apelaciones y respuesta oportunas y precisas a sus consultas.

- Que la administración y el resto del Gobierno colaboren para crear conciencia tributaria, haciendo presente a los contribuyentes sus obligaciones tributarias a través de la implantación de una estrategia de comunicaciones integral que incluya formularios, guías, información pública, educación y asistencia en los que se utilice un lenguaje sencillo.

- Que la administración garantice los derechos de los contribuyentes, difundiendo entre éstos y entre sus funcionarios y haciéndolos respetar.

En el modelo de Código Tributario CIAT (2015) se contempla la figura del Defensor del Obligado Tributario en el artículo 76 “Se podrá crear la figura del Defensor del Obligado Tributario, como una entidad pública independiente de la Administración Tributaria, con el fin de garantizar la oportuna atención, el respeto de los derechos de los obligados tributarios y usuarios aduaneros y la imparcialidad en la asistencia y actuaciones en el ejercicio de sus funciones legales por la Administración Tributaria”.

En los comentarios al artículo se dice que se incorpora la figura del Defensor del Obligado Tributario, reconocida en varias legislaciones de Iberoamérica, que responde al rol del Estado de cautelar los derechos de sus ciudadanos en materia tributaria y aduanera, dejándose a lo que establezca la legislación de cada país respecto al rango de norma que deberá disponer su creación.

En aras de una gestión independiente e imparcial, se establece que no formará parte de las AATT, sino que se tratará de un ente público independiente.

Su función principal será velar por la efectividad de los derechos de los obligados tributarios en las actuaciones que realicen ante las AATT.

En consonancia con ello, se han creado cuerpos y / o autoridades encargadas de proteger esos derechos. Algunas de estas personas e instituciones conservan independencia de la AT es decir son autónomas, pero interactúan con estas, y otras, hacen parte de estas.

Según información disponible respecto a 2015 en un Documento titulado Facilitando el cumplimiento: los servicios al contribuyente, el cumplimiento cooperativo y la simplificación tributaria<sup>9</sup> las AATT en un 78,4% declaran tener establecido un documento que formalmente regula los derechos del contribuyente.

En el caso particular de Argentina hubo varios intentos de aprobar mediante ley un estatuto de derechos y garantías de los contribuyentes, pero a la fecha no existe legislación al respecto.

No obstante ello, la AFIP destaca los siguientes derechos de los contribuyentes<sup>10</sup>:

- Ser atendido con celeridad y respeto.

---

<sup>9</sup> Facilitando el cumplimiento: los servicios al contribuyente, el cumplimiento cooperativo y la simplificación tributaria Datos de ISORA sobre certidumbre tributaria y administraciones tributarias Santiago Díaz de Sarralde Miguez – Octubre 2018 CIAT

<sup>10</sup> <https://www.afip.gob.ar/genericos/derechosobligaciones/>

- Recibir información y asesoramiento en forma clara, homogénea, veraz y completa sobre los trámites y requisitos que debas realizar para cumplir satisfactoriamente con tus obligaciones.
- Exigir que los servicios a recibir estén basados en la economía de trámites, imparcialidad, simplicidad, igualdad y transparencia.
- Identificar, conocer con absoluta claridad y acceder fácilmente, a las autoridades y el personal que tramita los procedimientos que los afectan.
- Constatar la identidad de los inspectores. Para ello se puede consultar ingresando al buscador de credenciales virtuales donde vas a encontrar los datos personales y fotografías de nuestros inspectores.
- Ante la iniciación de una inspección, conocer el período e impuesto a fiscalizar, el número de la orden de intervención, los datos del supervisor y del inspector. Toda esta información deberá estar suscripta por el funcionario que revista el carácter de Juez Administrativo.
- Solicitar que se deje constancia en acta de la documentación exhibida o entregada al funcionario, y de todas las manifestaciones verbales que realizan.
- Exigir que te soliciten por escrito toda la documentación o papeles de trabajo que se te requieran.
- Rehusarte a presentar los documentos que no resulten exigibles por la normativa aplicable y a aportar la documentación ya presentada y que se encuentra en poder de esta Administración Federal.
- Negarte a realizar manifestaciones en tu contra que evidencien tu responsabilidad por la comisión de delitos
- De justificarse solicitar por escrito la ampliación del plazo otorgado.
- Presentar quejas por la omisión de trámites o retrasos procedimientos.
- Reclamar ante cualquier desatención o anomalía en el funcionamiento de los servicios.
- Responsabilizar, cuando legalmente corresponda, a todo funcionario público a cargo, en forma mediata o directa, por acciones que te afecten.
- Actuar ante la AFIP personalmente, por medio de terceros autorizados o por medio de apoderados.
- Interponer reclamos y recursos contra:
  - Resoluciones impositivas y aduaneras que impongan sanciones o determinen tributos y accesorios.
  - La denegación de la inscripción como auxiliar de comercio y del servicio aduanero.

En la AFIP existe un Programa de Asistencia al Ciudadano, encontrándose un defensor a disposición en cada dependencia. También se pueden ingresar reclamos o sugerencias ya sea vía telefónica, de la web del Organismo o personalmente.

El objetivo del Programa de Asistencia al Ciudadano es establecer un canal de comunicación rápido, efectivo y confiable que permita detectar y solucionar los inconvenientes y sugerencias planteadas por los contribuyentes, usuarios del servicio aduanero y público en general, para el cumplimiento de sus obligaciones<sup>11</sup>.

Lo que si es que surgen algunas diferencias significativas en cuanto a la existencia de un órgano formal para lidiar con las quejas (75% de las AATT de renta

---

<sup>11</sup><https://www.afip.gob.ar/reclamos/#:~:text=Ingresa%20tu%20reclamo%20o%20sugerencia%20telef%C3%B3nicamente%20llamando%20al%200800%2D999,de%2009.00%20a%2017.00%20hs.>

alta; 47% en países de bajos ingresos) y, en general, el número de AATT en donde este cuerpo es autónomo y externo cae drásticamente (sólo 28,8 en promedio).

Un trabajo a destacar en el tema es el que se desarrolla en el Observatorio de Protección de los Derechos de los contribuyentes del IBDF<sup>12</sup> en el cual se dice que existe una relación clara e innegable entre los derechos humanos y la fiscalidad con los derechos humanos que influyen directamente en diferentes facetas de la relación fiscal, tanto material como formalmente.

Allí se concluye que la globalización y la creciente internacionalización del derecho tributario han agregado más complejidad al análisis. El clima político actual y la respuesta a los llamados a la "justicia fiscal" ha llevado al crecimiento de los poderes de investigación de las AATT con el objetivo de abordar tanto la evasión fiscal como la evasión, así como la llamada "planificación fiscal agresiva".

Tales poderes aumentados deben equilibrarse con la provisión de protección oportuna y efectiva a los derechos de los contribuyentes.

Lo que se busca con la investigación es establecer los principios actuales, los estándares mínimos y las mejores prácticas que aseguran el disfrute de esos derechos de los contribuyentes (dentro del alcance de los derechos humanos).

El Observatorio sobre la Protección de los Derechos de los Contribuyentes (OPTR) identifica principios, estándares mínimos y mejores prácticas para la protección efectiva de los derechos de los contribuyentes y también permite el monitoreo permanente del cumplimiento global de tales estándares mínimos, así como su enmienda y desarrollo en las diferentes regiones del mundo (definiendo si eso puede calificar como un estándar universal o regional).

Cabe destacar que la actividad que despliegan las AATT producto de la colaboración/cooperación internacional a los fines de abordar la evasión fiscal mediante los intercambios de información produce inevitablemente nuevos riesgos y desafíos en cuanto a la seguridad de los datos.

Por citar un ejemplo reciente, en julio de 2019 los datos personales de cuatro millones de contribuyentes búlgaros y extranjeros fueron pirateados de la Agencia Nacional de Ingresos de Bulgaria<sup>13</sup>.

Los datos robados incluían nombres, direcciones, números de identificación personal, fechas de nacimiento, declaraciones anuales de impuestos; registros de sus ingresos; "Actos de infracciones administrativas"; y estado de salud y seguro social. De manera crucial, también incluía detalles completos de la información fiscal intercambiada automáticamente con gobiernos extranjeros. Se informó que los piratas informáticos han revelado públicamente las identidades de 189 personas

En octubre de 2019, el Consejo Federal Suizo canceló el intercambio automático de información de cuentas financieras con Bulgaria, luego de la confirmación de la fuga de datos. Antes de que se reanude el intercambio de información, las medidas correctivas de Bulgaria deberán ser validadas por el Foro Global de la OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales.

---

<sup>12</sup> <https://www.ibfd.org/Academic/Observatory-Protection-Taxpayers-Rights>

<sup>13</sup> [https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-tax-transparency-risks-and-rewards?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=taxdesk&utm\\_campaign=7C646BD8-0B52-11EA-BB35-B32050017A06](https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-tax-transparency-risks-and-rewards?utm_source=twitter&utm_medium=taxdesk&utm_campaign=7C646BD8-0B52-11EA-BB35-B32050017A06)



Respecto a la protección de los datos de los ciudadanos interesa destacar que, en 2016, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo emitieron en la Unión Europea (UE) la regulación más estricta que se haya adoptado hasta ahora en favor de la privacidad en general conocida como el Reglamento General para la Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD o GPDR, por sus siglas en inglés).

Este instrumento entró en vigencia en mayo de 2018 y su principal objetivo es proteger a los ciudadanos de violaciones a su privacidad y al uso de sus datos y brindarles mayor control sobre lo que se recopila y comparte sobre ellos.

El reglamento exige que las compañías refuercen los mecanismos de transparencia en cuanto al uso de datos de las personas; requiere que las compañías obtengan el consentimiento del usuario para recolectar y usar sus datos (para fines definidos) y emite un régimen de nuevas multas.

Por su parte el Comité de Tecnología Fiscal<sup>14</sup> considera los siguientes temas vitales para explorar en relación con el flujo de información como parte de la transformación digital:

- Mantener la privacidad de los datos del contribuyente;
- El almacenamiento de datos;
- Ciberseguridad y protección de datos personales;
- Recursos de desarrollo de la digitalización: la disponibilidad de personal y fondos de capital suficientes tanto para las administraciones tributarias como para los contribuyentes;
- Poderes administrativos e investigativos de la administración tributaria;
- Análisis de datos, especialmente cuando se subcontrata al sector privado.

Dicen que desafortunadamente, no hay estándares uniformes y los contribuyentes y sus asesores deben operar de manera ecléctica dependiendo de la autoridad a la que informan. Las fuerzas naturales de la globalización actuarán como un agente positivo para fusionar con el tiempo diversos sistemas y software.

La digitalización de los procesos fiscales destaca la importancia de la protección de datos personales y la privacidad a medida que avanzamos en esta era digital. Es ahora que los derechos de los contribuyentes deben transponerse e integrarse en el mundo digital. El Comité de Tecnología Fiscal considera que, en estos primeros días de la Era Digital, necesitamos un código claro que rija el proceso de desarrollo, los usos que se le da a la tecnología y cómo se pueden preservar los derechos de los contribuyentes en un entorno digital.

Las preocupaciones surgen de la recopilación de datos por parte de las AATT se ven agravados por el intercambio automático y solicitado de datos entre las administraciones tributarias nacionales. Por ello dicen que existe la necesidad de una carta digital y un protocolo para la protección de datos en el intercambio transfronterizo.

La CFE pide a la Unión Europea y a los Estados miembros que consideren cuidadosamente las garantías procesales al implementar la Directiva DAC6 como una cuestión de derecho procesal tributario nacional, así como el período de retención y la solidez del almacenamiento de datos.

La recopilación de datos por parte de las AATT genera preocupación por la ciberseguridad de los datos, cuáles son los mejores medios para asegurarlos, cómo y

---

<sup>14</sup> <https://taxadviserseurope.org/blog/portfolio-items/cfe-opinion-statement-ttc-1-2020-on-tax-administration-data-collection-practices/>

dónde se almacenarán, quién tendrá acceso a ellos y cómo la confidencialidad y los privilegios, tanto respecto de la información cruzada.

### **3. Ideas finales y recomendaciones.**

Hoy Administración Tributaria es "administración de información" por eso considero importante que la nueva tecnología que se incorpore a las AATT sirva efectivamente para mejorar su actuación generando un sistema de información único, completo, de calidad y confiable para la toma de decisiones y el cumplimiento de su estrategia.

Entiendo que cada AT debe realizar un diagnóstico del tema y analizar qué cantidad y perfil de funcionarios debe incorporar, como por ejemplo profesionales vinculados a la analítica de datos, informática, ingeniería entre otras especialidades.

Estoy convencido que el cambio será constante y avanzará a pasos más agigantados aún por lo que se requiere la necesidad de adquirir las nuevas habilidades para operar una AT electrónica moderna fuertemente basada en administrar información.

Como siempre afirmo el éxito o fracaso en la utilización de la nueva tecnología será también consecuencia directa de los recursos humanos con que cuenten las AATT, los cuales deben caracterizarse por su integridad y permanente motivación y capacitación con retribuciones acordes a las tareas desempeñadas dispuestos a adquirir nuevas habilidades, conocimientos especializados, formación continua, creatividad y movilidad geográfica, en fin ni más ni menos que una adecuada gestión del conocimiento.

Considerando todo lo expuesto en materia de digitalización de las AATT entiendo que es necesario que en todo su accionar la AT siempre consideren los derechos de los contribuyentes.

Un punto muy importante es que los contribuyentes necesitan saber que su información es segura.

Las AATT disponen de información económico, financiera y de otro tipo de los contribuyentes.

Por ello, se requieren de leyes integrales que protejan la seguridad y la confidencialidad de la información.

Estas leyes deberían precisar por ejemplo quien asume los riesgos y la responsabilidad ante fallas de los sistemas por ejemplo cuando se producen filtraciones de la información producto de acciones de ciberdelincuentes o del propio accionar de los recursos humanos de las AATT.

Es importante también que, debido a la complejidad digital, las nuevas leyes tributarias de cada uno de los países sean consistentes tanto con otras leyes nacionales como donde se crucen las leyes nacionales e internacionales.

Estoy convencido que la tecnología está simplificando la determinación y declaración de los impuestos disminuyendo los costos de cumplimiento y los costos de administración del sistema y ese debería ser el camino para seguir<sup>15</sup>.

Los principios intemporales de la protección del contribuyente y los marcos de derechos existentes en cada país deberían adaptarse a la disrupción digital.

Es clave que esto se realice cuanto antes ya que la confianza de una sociedad en la equidad del sistema tributario es vital para mejorar el cumplimiento voluntario.

---

<sup>15</sup> Para ampliar ver ¿La tecnología simplificará los impuestos? CIAT BLOG 02-06-17

Estoy convencido de que las AATT deben trabajar fuerte y coordinadamente en la seguridad de la información y en el uso de la misma, ya que es evidente que la confianza de los contribuyentes disminuirá si se producen casos de fugas o robos de datos.

Es clave que las AATT utilicen la información para cumplir su objetivo estratégico de incrementar los niveles de cumplimiento voluntario.

Muchas AATT están invirtiendo en tecnología sofisticada para garantizar que los datos se procesen, se hagan referencias cruzadas y se evalúe el riesgo con precisión.

Es evidente que el fomento de la transparencia fiscal es clave para combatir los delitos entre los que se encuentran la corrupción, lavado de activos, narcotráfico y la evasión tributaria.

Pero no menos importante es que el intercambio y el uso de la información de la que hoy disponen las AATT debe hacerse con la seguridad más estricta.

Con relación a la situación de Argentina sería muy importante que se sancione mediante una Ley un Estatuto con los derechos y garantías de los contribuyentes, incluyendo asimismo todos los aspectos relativos a la digitalización por parte de las AATT.

Como idea final entiendo que la nueva tecnología que se incorpore a las AATT debería servir efectivamente para mejorar su eficiencia y eficacia en la lucha contra el fraude, prestando mejores servicios a los ciudadanos, disminuyendo los costos de cumplimiento y fomentando la transparencia, pero todo ello siempre respetando los derechos de los contribuyentes.



# Qué se produce y cómo se distribuye en tiempos de Revolución 4.0

Malena Espeche  
María Florencia Ojea Creppy

Que la Cuarta Revolución Industrial está transformando significativamente numerosos mercados y creando otros totalmente nuevos, pareciera no ser una novedad. No hay dudas que el impacto de la Revolución tecnológica es arrollador. Entre las transformaciones que impulsa encontramos, por ejemplo, diferentes relaciones de producción y distribución como consecuencias de unas fronteras cada vez más borrosas entre lo físico, lo digital y lo biológico. Esto supone un verdadero cambio de paradigma en todo el mundo.

Pero el cambio de paradigma no implica lo mismo para todos. En un contexto donde los datos se transforman en fuente de riqueza no todos los países cuentan con las mismas herramientas. De hecho, las y los proveedores capacitados para obtener dichos datos, almacenarlos, manipularlos y distribuirlos son un reducido grupo de corporaciones, todas de los países centrales. Esto abre una nueva línea de ruptura en la geopolítica global, entre los países que han desarrollado esas soluciones tecnológicas y aquellos que no las poseen; obligados a imaginar estrategias para sobrellevar y resolver las consecuencias de una nueva forma de dependencia.

Sin embargo, tanto Argentina como los países de la región latinoamericana gozan de una ventaja frente a los países del norte: el llamado “bono demográfico”. Esta situación se produce cuando la cantidad de personas económicamente activas (aquellas que se encuentran en edad para trabajar) supera a la cantidad de personas pasivas o dependientes (niños/as y adultos/as mayores). Esto constituye una ventana de oportunidad para impulsar un mayor desarrollo y crecimiento productivo en la economía. Si se cuenta con las políticas, instituciones y mercados necesarios para apoyar y promover el crecimiento y desarrollo, puede darse un proceso sostenido en el tiempo que redunde en un diferencial de desarrollo. En ese sentido, una articulación público-privada es urgente puesto que dicho crescendo demográfico está llegando a su fin en plazos más acelerados que los previstos.

Entonces, ¿cuál es el impacto en la región de esta Revolución 4.0 sobre el mercado de trabajo? y en consecuencia, ¿cuáles son sus implicancias para la sostenibilidad de la seguridad social y los nuevos esquemas de protección?

Para abordar estos interrogantes se trabajarán fundamentalmente sobre seis desafíos: las profesiones emergentes en la era digital y las principales capacidades y habilidades requeridas, los principales retos que acarrea la denominada “economía de las plataformas”, las crecientes tendencias en torno al emprendedurismo y el teletrabajo y las subsiguientes implicancias que tienen en términos fiscales, laborales y regulatorios. Por último, se abordarán los desafíos que enfrentan las estructuras

sindicales frente a las transformaciones del mundo laboral y la necesidad de *aggiornar* los Sistemas de Seguridad Social a este paradigma.

## 1. Los trabajos del futuro y habilidades requeridas

Una rápida e intensa adopción tecnológica no es automática: requiere de empresas dinámicas que puedan absorber las tecnologías asociadas con los desarrollos en curso (por ejemplo, IA, internet de las cosas o machine learning) y, sobre todo, de una fuerza de trabajo con habilidades, capacidades y conocimientos compatibles y complementarios a esas tecnologías.

Actualmente podemos clasificar a los trabajos en dos ejes dependiendo si son cognitivos o manuales y si son rutinarios o no rutinarios. Esta clasificación nos permite comenzar a complejizar el análisis del impacto de la tecnología en el mundo laboral y en la seguridad social a partir de su impacto diferencial. Como puede intuirse, las tareas rutinarias y manuales son las más susceptibles de ser reemplazadas robóticamente, le siguen las tareas no rutinarias y manuales, luego las cognitivas y rutinarias y por último, quienes parecen estar a salvo de los mayores impactos de la Revolución 4.0, son quienes llevan adelante tareas cognitivas no rutinarias. Otros análisis (Moreno, 2019) plantean que aquellos puestos de baja calificación en el sector de servicios tampoco se verán afectados, es decir, salvo los extremos el resto de los trabajos podría ser rápidamente reemplazado.

Pero pareciera que no todo es pérdida. Existe la evidencia de que en paralelo a la desaparición de ciertas ocupaciones se están creando constantemente otras nuevas. Estos son los servicios de cuidados primarios y personales que las mujeres vienen realizando “gratis et amore” en los hogares (Knowles-Cutler, 2015). Dichos empleos no sólo podrían preservarse, sino que pasarían a ser mejor remunerados y más valorados.

Entonces el mayor impacto de la Era Tecnológica se verá no solo en los niveles de empleo sino, y sobre todo, en las estructuras laborales que enmarcan, regulan y sostienen esos empleos. El mercado laboral del futuro será cada vez más polarizado entre ocupaciones de alta y baja calificación, lo que generará crecientes desigualdades entre ambos polos laborales. Dicha desigualdad también se traslada al escenario internacional. El impacto de la Revolución 4.0 no será igual en todos los países. Los tipos de trabajo que se concentran en un país suelen ubicar a este país en una determinada categoría de ingresos. Los trabajos cognitivos no rutinarios se encuentran principalmente en los países de ingresos altos, mientras que aquellas tareas rutinarias (principalmente manuales) son más comunes en los países de ingreso medio e ingreso medio-bajo.

## Del futuro del empleo al empleo del futuro

¿Cuáles y cómo serán los empleos de los próximos años?. El Foro Económico Mundial ha propuesto crear una “**Revolución de Reskilling**” o “**Revolución de Re-habilidades**” para las nuevas oportunidades de los próximos 10 años (WEF, 2020) dentro de siete grupos de profesiones claves que están surgiendo en simultáneo: Empleos de economía verde, Economía de datos e inteligencia artificial, Ingeniería, Computación en la nube, Desarrollo de productos, Empleos de la economía del cuidado y Empleos de marketing, ventas y producción de contenido.

La mayoría de estos grupos de profesiones reflejan la adopción de nuevas tecnologías y otros reflejan la revalorización de la interacción humana. La demanda de factores "digitales" y "humanos" está impulsando el crecimiento en las profesiones del futuro.

Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento, estas profesiones emergentes proporcionarán 2.4 millones de oportunidades para 2022. Las posibles variaciones de estos números en el futuro, sobre todo en los sectores de la Economía Verde y del Cuidado dependerán, entre otras cosas de la implementación o no de cambios en las legislaciones laborales y gubernamentales además de las prácticas comerciales.

¿Y qué sucede con los empleos en Argentina? En el sector de comercio que emplea aproximadamente un 18% de la fuerza de trabajo argentina, el 84% de los empleos –en promedio– tienen una alta probabilidad de automatización. El sector de la construcción emplea alrededor del 9% del total del empleo y constituye un rubro importante en nuestro país. En esta rama, en promedio un 86% de los puestos cuentan con alta probabilidad de ser automatizados. Las ocupaciones asociadas a la enseñanza y salud y servicios sociales resultan poco automatizables, como ya vimos, por tratarse de tareas cognitivas no rutinarias. En casos intermedios, se encuentran las actividades profesionales, científicas y técnicas o las actividades inmobiliarias, donde la proporción de ocupaciones en alta riesgo de automatización se encuentra entre 20% y 30%.

Sin embargo, es importante notar que la alta probabilidad de automatización de un empleo no significa necesariamente que este vaya a desaparecer. En muchas oportunidades la adopción de IA podría liberar tiempo y capacidad del trabajador/a para realizar otras tareas que con la tecnología existente no tiene tiempo para hacer.

### **Nuevas capacidades, nuevas habilidades**

¿Hay alguna característica común necesaria para estos trabajos emergentes? Las habilidades requeridas para los trabajos del futuro son múltiples y variadas. Existen una serie de habilidades que se consideran necesarias para desarrollar el trabajo de cualquiera de los grupos de profesiones antes mencionados que abarcan destrezas técnicas y multifuncionales.

Para comprender más en profundidad cuáles son las demandas del sector empleador en Argentina, y a las que se enfrentarán los jóvenes en el futuro, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica identificó las habilidades críticas, las de mayor importancia para el futuro. Por otro lado, están las habilidades “emergentes” que son aquellas identificadas como las que mayor relevancia ganarán en el futuro. También se identificaron las habilidades “cuello de botella”, aquellas que se necesitan actualmente y su demanda no es satisfecha. Y por último, se identificaron las habilidades “declinantes”, es decir aquellas que irán perdiendo relevancia.

Debido a esto, si bien no están creciendo tan rápido como los empleos dominados por la tecnología, las nuevas ventas, la producción de contenido y los roles de recursos humanos también están surgiendo como un complemento de la industria tecnológica en rápido crecimiento. Es el fuerte de las habilidades centradas en el ser humano. Así, es probable que la demanda de habilidades blandas continúe aumentando a medida que la automatización se generalice.

| Habilidades Críticas                                                                                                                                                                                                                         | Habilidades Emergentes                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Gestión de la calidad</li> <li>❖ Trabajo en equipo</li> <li>❖ Predisposición a nuevas tecnologías</li> <li>❖ Manejo de herramientas informáticas</li> <li>❖ Responsabilidad y compromiso</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Trabajo en equipo</li> <li>❖ Manejo de herramientas informática</li> <li>❖ Predisposición a adaptarse a nuevas tecnologías</li> <li>❖ Gestión de la calidad</li> <li>❖ Responsabilidad y compromiso</li> </ul> |
| Habilidades Cuello de botella                                                                                                                                                                                                                | Habilidades Declinantes                                                                                                                                                                                                                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Iniciativa</li> <li>❖ Visión estratégica</li> <li>❖ Capacidad de análisis</li> <li>❖ Entrenamiento y formación de equipos</li> <li>❖ Motivación</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Destreza manual</li> </ul>                                                                                                                                                                                     |

Fuente: ADEC 2019

### **Habilidades duras: dificultad para conseguir recursos humanos calificados versus demanda a 2020**

La incorporación de estas habilidades, tanto blandas como duras, por parte de los y las jóvenes dependerá en gran parte de la articulación entre el sistema educativo - en todos sus niveles - y los sectores empleadores. Nuestro país no podrá permitirse estar al margen de las transformaciones propias de la revolución tecnológica que atraviesen los sistemas educativos a nivel global.

Sobre todo, porque la literatura sugiere que el ritmo de crecimiento económico potencial podría acelerarse en más de un punto porcentual por año durante la próxima década, alcanzando el 4,4% si Argentina logra romper con la tendencia histórica y acelerar la tasa de adopción de tecnologías asociadas a la IA.

Con todo este panorama detallado, estamos en condiciones de afirmar que Argentina enfrenta un gran desafío: apenas un 16% de sus trabajadores cuenta con las habilidades que se potenciarán con la revolución de IA. 1,9 millones de trabajadores cuentan con las siguientes habilidades, percepción y manipulación en contextos complejos, creatividad e inteligencia social, sobre un total de 11,9 millones. Es decir, el 84% restante requeriría, en un escenario de rápida adopción de tecnología, de inversión en capital humano para readecuar sus habilidades. Así, el papel del Estado es central para promover y facilitar el proceso de adopción tecnológica por parte de las firmas y para readaptar las habilidades de los trabajadores.

En la siguiente lista se puede ver cuáles serán las habilidades blandas futuras construidas en base a las nuevas realidades que presentan los empleos del futuro según el Institute for the Future for the University of Phoenix Research Institute, Future Work Skill 2020.

1. Creación de sentido 2. Inteligencia social 3. Pensamiento adaptativo 4. Competencia transcultural 5. Pensamiento computacional 6. Nueva alfabetización mediática 7. Transdisciplinariedad 8. Pensamiento de diseño 9. Gestión de la carga cognitiva 10. Colaboración virtual

Pero el proceso de transformación se da de manera retroalimentada. Así como los empleos emergentes demandan nuevas habilidades, la generación de las y los nuevos



jóvenes incorpora nuevas capacidades y promueve cambios en la forma de concebir a los empleos. Defensores del co-working (trabajo colaborativo), del trabajo en el hogar y de la flexibilidad en su vinculación con las empresas, generan transformaciones que impactan en todas las generaciones y ámbitos laborales. Por lo tanto, el proceso de adaptación corre en doble mano.

### **¿Aumentan, bajan o rotan?: La tasa de rotación de trabajadores como estadística**

Como se mencionó anteriormente, la flexibilidad del vínculo laboral, aunque bien podría llamársela inestabilidad, entre trabajador y empleador es una de las características estructurales del mercado laboral del futuro. Una encuesta realizada por Deloitte (2019) muestra el promedio de años de cada generación en un empleo:

- Baby Boomers (1946-1960): 20 a 30 años promedio en cada trabajo.
- Generación X (1961-1981): 8- 10 años promedio en cada trabajo.
- Millennials (1981-1994): 5 años promedio en cada trabajo.
- Centennials (1995-presente): se estima que será de 6-8 meses promedio en cada trabajo. (Siseles, 2019)

A la luz de lo anterior la OIT (2020) invita a hacer “una reflexión crítica sobre la idoneidad de nuestros métodos y conceptos, e introducir innovaciones cuando sean necesarias”, es decir podemos preguntarnos si las estadísticas con las que contamos actualmente permiten caracterizar y diagnosticar en profundidad la heterogeneidad de los escenarios. “Por ejemplo, si la tasa de desempleo es la medida más fiable del mal funcionamiento del mercado laboral.” (OIT, 2020).

Las cifras generales que rastrean el dinamismo del mercado laboral generalmente revelan cambios anuales relativamente modestos en el crecimiento del empleo, salvo en momentos de grandes crisis. Sin embargo, tales estadísticas enmascaran una realidad más dinámica. Las modestas mejoras en término de empleo generalmente no se logran por el crecimiento constante de las empresas existentes, sino que resultan de los cambios y las agitaciones de la producción económica y los cambios de trabajo, de empresas menos exitosas a más, de sectores económicos cada vez más pequeños y en declive a ocupaciones emergentes.

La transformación del mercado laboral provocada por la Cuarta Revolución Industrial puede conducir a la creación de 133 millones de nuevos empleos y al desplazamiento simultáneo de 75 millones de empleos durante el periodo 2018– 2022. De este total de “rotación de empleos”, el informe estima que en 2018, los roles completamente nuevos representaron el 16% de todos los empleos, una participación que aumentará al 27% para 2022.

Cuando se mide la tasa de rotación, también debemos atender los procesos que se den dentro, por ejemplo si las y los jóvenes dejan trabajos formales con reconocimientos de garantías y derechos por otros precarizados o para los que están sobre calificados.

## **2. Uberización de la economía y plataformas digitales: donde hay una necesidad, nace un derecho.... o una app.**

En el siglo XIX, el *ludismo* constituyó un movimiento (contra)revolucionario protagonizado por artesanos ingleses contra la amenaza que significaban las nuevas máquinas (telares industriales y máquinas de hilar) para los puestos de trabajo y la

generación de empleo. A diferencia de aquellos tiempos, el siglo XXI no pretende destruir teléfonos ni censurar apps, pero sí trae consigo una larga trayectoria en la conquista que derechos laborales que hoy busca resguardar.

La digitalización de la economía, la nueva ola de innovación y el surgimiento de plataformas digitales no sólo cambió los modelos de negocios existentes, sino también la forma de empleo en la que tales modelos de negocios se basaban. Esto es, aunque la economía de plataformas ofrece nuevas oportunidades para generar ingresos –y cumple un rol de contención social frente al desempleo y la subocupación–, genera retos desde el punto de vista regulatorio y desafía el alcance de las normas laborales, fiscales y de protección a los trabajadores tal como fueron pensados para la economía tradicional. El principal desafío es pensar cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital y cómo lograr una regulación que proteja a los trabajadores sin atentar contra la innovación.

### Una aproximación conceptual

Ahora bien, ¿qué es la economía de plataformas? La economía de plataformas, también llamada “economía colaborativa”, “peer market place”, “Gig economy”, “economía de la changa”, “crowd economy”, engloba una variedad de actividades económicas y constituye un modelo de intermediación a través de plataformas digitales que no brindan un servicio subyacente, sino que se limitan a garantizar las condiciones o el escenario adecuado para que interactúen oferta y demanda.

La *uberización de la economía* hace referencia al crecimiento exponencial de esta modalidad de negocio y de trabajo (Fundeu BBVA, 2017), entrañando en sí el riesgo de propiciar un proceso global de desigualación social que encuentra en la flexibilización laboral una amenaza.

El uso de plataformas facilita cambios en la organización de las cadenas de valor, en los modelos de gestión de las organizaciones y, en consecuencia, en la organización del trabajo, virando hacia esquemas que se denominan de “plataformización” de las empresas y consecuentemente del trabajo (Kilpi. 2016).

Con la intermediación digital como base, existen diversos tipos o modalidades de plataformas

Según *localización*: pueden ser **plataformas en línea (crowdwork)**, aquellas en las cuales el trabajo se terceriza mediante convocatorias abiertas a una audiencia geográficamente dispersa. Las plataformas digitales son entonces los servicios digitales (sitios web o aplicaciones informáticas) que facilitan la externalización de esas tareas, brindando la infraestructura técnica para que los solicitantes del servicio den a conocer tareas por medio de anuncios entre un gran número de trabajadores potenciales. O pueden ser **aplicaciones (o apps) móviles** con geolocalización, en las que el trabajo se asigna a individuos situados en zonas geográficas específicas.

Según *finalidad*: existen **plataformas colaborativas**, conformada por aquellos modelos de producción, consumo o financiación que se basan en la intermediación entre la oferta y la demanda entre iguales o de particular a profesional. Se orientan a aprovechar los bienes y recursos existentes e infrautilizados pudiendo existir o no una contraprestación monetaria entre los usuarios (Adigital y Sharing España, 2017). Y por otro lado hay **plataformas bajo demanda** que constituyen modelos de consumo y provisión de servicios que se basan en la intermediación entre la oferta y la demanda, habitualmente de profesional a consumidor. La prestación de servicios se origina en

base a las necesidades del usuario que demanda y se adapta a sus preferencias. Normalmente tiene ánimos de lucro y genera un beneficio para el usuario-proveedor de bienes y servicios

### **El caso de Argentina: plataformas presentes en el país**

El fenómeno de las plataformas es relativamente reciente en Argentina. A principios de 2016, operaban cinco plataformas de capitales nacionales y en los últimos años no sólo se ha incrementado la cantidad de plataformas propias como extranjeras en el país, sino que también plataformas argentinas fueron ganando presencia en el exterior (Álvarez, 2018).

La mayoría de ellas se autclasifica como prestadoras de servicios de informática (en las constancias de inscripción a la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina), aunque es posible ubicarlas en mercados específicos, como: transporte automotor de pasajeros; servicios de maestranza, reparación y aseo; alojamiento temporal; servicios de mensajería y cadetería; comercio minorista y servicios de consultores de informática.

Ahora bien, ¿cuáles son las modalidades de trabajo que ofrecen a los jóvenes?, ¿quiénes son los trabajadores de plataformas en Argentina?, ¿cómo son sus condiciones de trabajo?, ¿qué riesgos y qué oportunidades plantea la plataformización del trabajo para los trabajadores, para el mercado de trabajo?, ¿cuáles son las alternativas regulatorias frente a este nuevo fenómeno?

Es interesante notar que las preocupaciones sobre el trabajo en el futuro giran en torno a si la tecnología desplazará al ser humano en el lugar de trabajo y, de ser así, cómo emplear ese “excedente” de mano de obra. Pero se concita menor atención a los tipos de trabajos que se van a crear y a la “decencia” de los mismos.

Actualmente, la mayor parte del trabajo en plataformas digitales no está sujeta a ninguna normativa laboral en el país, de modo que los trabajadores tienen poco control sobre sus condiciones y poco recursos disponibles en caso de incumplimiento. Por lo que estas relaciones, aunque estén mediadas por una plataforma, siguen siendo esencialmente asimétricas y requieren su regulación.

### **Formas atípicas de empleo**

La digitalización de la economía y el crecimiento de las de plataformas digitales impactaron en la organización de la producción y del empleo favoreciendo el aumento de relaciones laborales no tradicionales o “contrataciones atípicas” (OIT, 2016), en muchos casos invisibilizadas estadísticamente a través del trabajo independiente y asociadas con la búsqueda de flexibilidad laboral y la implementación de nuevas formas de organización. Estas formas que incluyen la subcontratación, el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial y el empleo oculto reducen sensiblemente los costos laborales y relegan a los trabajadores a inserciones laborales con diversos grados de precariedad. Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos estima que el “empleo atípico” representa más de un tercio del empleo total (OCDE, 2019).

De esta manera, los retos se multiplican en términos de regulaciones y políticas públicas. La plataformización del trabajo desafía la estructura de relaciones laborales vigente, los derechos laborales adquiridos y la cobertura social desarrollada en la mayoría de los países. Con este escenario, y según un estudio realizado por CIPPEC

(2019), en Argentina prevalece la modalidad de trabajo **independiente** para definir la relación laboral de los trabajadores con las plataformas digitales para las que prestan servicios, en algunos casos con denominaciones especiales como *pros*, *Glovers*, *socios*, *anfitriones*, *Rappitenderos* o *freelancers*.

Si bien las regulaciones específicas para el trabajo independiente (el Régimen General y el Simplificado- monotributo- según el nivel de ingresos) resultan opciones relevantes para incluir a estos trabajadores en los sistemas de salud y previsional, son muy desiguales en términos de beneficios y cobertura de la seguridad social respecto de los trabajadores en relación de dependencia: no gozan de vacaciones pagas, licencias por enfermedad, licencias por maternidad, sistema de asignaciones familiares ni indemnización por despidos, están excluidos del seguro de desempleo y carecen de representación sindical. Este tipo de relaciones se rigen exclusivamente por el derecho civil o comercial y nunca por la protección del derecho del trabajo.

Por su parte, los trabajadores que no contribuyen a los regímenes previsionales para independientes quedan excluidos de la protección del sistema de seguridad social, como el resto de los trabajadores informales, lo que a la vez que ponen en jaque la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Por otro lado, el trabajador independiente auto-organiza su trabajo, no trabaja bajo las órdenes del empresario y obtiene pérdidas y ganancias. Sin embargo, si bien las plataformas declaran que los trabajadores son independientes y autónomos, éstas ejercen un nivel elevado de control sobre ellos, a través de la determinación del precio del servicio, el costo de ingreso por esos servicios, la supervisión/evaluación de su desempeño y la facilidad para desvincularlos. En conclusión, su condición de independientes los ubica en una situación desfavorable en términos de derechos, e incluso esa independencia no pareciera ser tal.

### ¿Quiénes son los trabajadores de las plataformas digitales?

Por ser un fenómeno relativamente reciente en Argentina, no existen abundantes análisis específicos sobre este sector de la economía. Sin embargo, un estudio elaborado por CIPPEC (2019), ofrece una radiografía exhaustiva acerca de los trabajadores de plataforma, enfocado en las principales Apps con presencia en el país. Por otra parte, un informe de la OIT (2019) a nivel global, recoge las principales caracterizaciones de los trabajadores vinculados a la segunda variante de esta economía digital: las plataformas en línea o *crowdwork*. Si bien, por su diferente enfoque y alcance, no son comparables entre sí, juntas pueden brindarnos un panorama bastante completo acerca de este conjunto de trabajadores. Estas son las principales conclusiones:

- El conjunto de usuarios-proveedores de servicios a través de plataformas digitales representaba en 2018 el **1% del total** de ocupados de la Argentina.
- El **ingreso** medio de los trabajadores por cuenta propia es menor al de los asalariados y al de los patrones, aunque es superior al de los asalariados no registrados.
- Existe una alta concentración de ocupados por cuenta propia en los **quintiles** más pobres de la distribución del ingreso. El 37% de los trabajadores por cuenta propia forma parte del 10% más pobre de la población, mientras que el 61% se encuentra entre el 20% más pobre.

- La fuerza laboral en plataformas puede considerarse **más joven** que la población ocupada general. Los trabajadores de plataformas, al igual que la totalidad de trabajadores atípicos en Argentina y a diferencia del total de cuentapropistas, poseen en su mayoría menos de 40 años. Esta distribución etaria con una participación mayoritaria de trabajadores menores a 40 años va en línea con la tendencia mundial, en donde en las plataformas de microtarefas, la edad promedio es de 33,2 años.
- En cuanto al **género**, el 73,7% de las personas encuestadas eran varones contra 26,3% mujeres. Sin embargo, Zolvers (app asociada al Servicio Doméstico) se constituye como la única plataforma totalmente feminizada. A nivel global, el informe de la OIT también da cuenta de la brecha de género que existe en este sector de la economía digital. Solo uno de cada tres trabajadores es una mujer y en los países de desarrollo, esta cifra alcanza a una de cada cinco.
- En cuanto al **nivel educativo**, tal como afirma Eurofound (2018) las “plataformas de prestación de servicios en persona” requieren, por lo general, un nivel inferior de competencias que las “plataformas de prestación de servicios virtuales” (o trabajo de plataformas en línea (on-line platform work)).
- Alrededor de la mitad de las personas encuestadas no cuentan con los **derechos laborales**: el 57,8% no cuenta con obra social y el 45,5% no realiza aportes jubilatorios. Y entre quienes sí aportan, el 87% lo hacen a través del monotributo. El estudio realizado por la OIT, refuerza la evidencia acerca de empleos tercerizados o “fisurados” (Oszlak, 2020), mal pagos y sin seguridad social: apenas seis de cada diez encuestados en 2017 contaban con un seguro de salud, el 35% tenía una pensión o un plan de jubilación, el 37% gozaba de una especie de seguro social y el 29% recibía ayuda estatal.

En conclusión, con máquinas o sin ellas, las relaciones laborales son un ámbito en el que la parte débil es la persona trabajadora. Así, tal como afirma la Ministra de trabajo y Economía Social de España, “con los derechos laborales como norte, tenemos que aprovechar las potencialidades de lo digital” (Yolanda Díaz, 2020)

### 3. Teletrabajo

*“Se decía que los derechos de los trabajadores  
no se detenían en la puerta de las fábricas,  
ahora tampoco han de pararse  
en el teclado del ordenador”*

*Yolanda Díaz (2020), Ministra de Trabajo y Economía Social de España*

Una de las características mencionadas en el nuevo modo de producción asociado a la Revolución 4.0, consiste en lo que se llama “deslocalización”. Esto es, el traslado de un anclaje físico a uno virtual en el modo de generación de riqueza. Esta misma tendencia se observa en el *teletrabajo* (MTEySS, 2020).

El teletrabajo es una forma de trabajo a distancia en la cual la persona trabajadora desempeña su actividad sin la necesidad de presentarse físicamente en la empresa o lugar de trabajo específico. Esta modalidad trae beneficios tanto para la parte empleadora como para la persona que trabaja, y también a la sociedad a largo plazo, por ejemplo, cuidando el medio ambiente al reducir los traslados. Se realiza mediante la utilización de las tecnologías de la información (TIC), y puede ser efectuado en el

domicilio del trabajador o en otros lugares o establecimientos ajenos al domicilio del empleador.

Al respecto, la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del Ministerio de Trabajo relevó en el año 2017 los siguientes resultados.

- Sólo un 7.8% de las personas relevadas eran teletrabajadores.
- Estas 267.826 personas que teletrabajan lo hacían en 1946 empresas, que representaban sólo el 3% del total de empresas de los aglomerados encuestados. Esto indicaría el carácter incipiente del teletrabajo en Argentina.
- Los varones superaban ampliamente a las mujeres teletrabajadoras; ellos representaban el 70,4% y las mujeres el 29,6% del total. Dicha distribución es similar a la nacional, donde los trabajadores varones representan el 67,3% de las personas trabajadoras.
- El 97,4% de los/as teletrabajadores encuestados/as tenía entre 26 y 35 años.

Hasta la reciente sanción de la Ley 27.555, no existía en Argentina un instrumento jurídico específicamente redactado para el teletrabajo sino que regían un conjunto de leyes que engloban la actividad: la Ley de Contrato de Trabajo (LCT Ley 20.744/76) era la principal normativa y junto con la Ley N°25.800, que ratifica el Convenio N°177 sobre trabajo a domicilio de la OIT cubrían la actividad correspondiente a los trabajadores contratados en relación de dependencia, englobando al teletrabajo, sin mencionarlo taxativamente, ni definirlo.

El contexto de la pandemia en el marco del COVID19, terminó por desnudar la relación (tensión) histórica entre capital y trabajo, pero no hizo más que acelerar discusiones que ya tenían larga data en el debate parlamentario. Un ejemplo de ello es que, para el tratamiento legislativo de la mencionada legislación, se habían acumulado en la Cámara de Diputados casi 30 proyectos pendientes. Respecto del texto promulgado, resulta importante hacer algunas aclaraciones.

En primer lugar, rige únicamente para el sector privado y para los trabajos en relación de dependencia.

En segundo lugar, está compuesta de tres pilares: una ley específica que regula el teletrabajo, la incorporación de un artículo a la ley de contrato de trabajo, y una invitación a que las negociaciones colectivas definan las particularidades de cada rama de actividad. El segundo punto es particularmente importante puesto que el teletrabajo no constituye una nueva forma contractual sino una *modalidad* de la prestación, por lo cual las condiciones, derechos y garantías de las/os teletrabajadoras/es están equiparados a las/os trabajadoras/es que asisten presencialmente a sus trabajos, con las especificidades que se incorporen (para ambas partes), pero no suponen una desresponsabilización de la parte empleadora.

En tercer y último lugar, siendo que la Ley de Contrato de trabajo data de una antigüedad incluso anterior a la última dictadura, esta nueva regulación incorpora tres elementos que son propios del siglo XXI:

*Tareas de cuidados.* Las/os teletrabajadores que acrediten tener a su cargo el cuidado de personas menores de (13) años, personas con capacidades diferentes o adultos mayores que convivan con la persona trabajadora y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada laboral.

*Derecho a la desconexión digital:* Las/os teletrabajadores tendrán derecho a no ser contactadas y a desconectarse de los dispositivos digitales y/o tecnologías de la información y comunicación fuera de su jornada laboral y durante los períodos de

licencias. Asimismo, no podrán ser sancionadas por hacer uso de este derecho, ni premiadas por no hacerlo. El empleador no podrá exigir la realización de tareas fuera de la jornada laboral.

*Derecho a la intimidad:* Se deberá garantizar la protección de los datos utilizados y procesados por el/la teletrabajador/a para fines profesionales, no pudiendo hacer uso de sistemas de vigilancia que violen la intimidad.

#### **4. Emprendedurismo**

La empleabilidad en la era digital se enfrenta al desafío de crecer persistentemente sin generar empleo. Esto requiere repensar nuevas formas de inserción sociolaboral, especialmente para los y las jóvenes dado que tienen la mayor tasa de desempleo y de informalidad.

El emprendimiento aparece así, no sólo como un recurso estratégico de los países para impulsar la innovación en sus economías, sino también como una oportunidad para la inserción laboral y la generación de ingresos por parte de los jóvenes y su posterior inclusión social.

Ahora bien, en tiempos donde prima la invitación a “ser tu propio jefe”, es clave sincerar la definición de *emprendedurismo* para evitar caer en relaciones laborales encubiertas que no garantizan los derechos laborales correspondientes. Tal como afirma Scaserra (2019) hay un nuevo paradigma en donde la empresa terceriza y los trabajadores se disfrazan bajo el nombre de “clientes” o “emprendedores”.

En tal sentido en Argentina contamos con la Ley N° 27.349 de “Apoyo al Capital Emprendedor” que define por emprendimiento a “*cualquier actividad con o sin fines de lucro desarrollada en la República Argentina por una persona jurídica nueva o cuya fecha de constitución no exceda los siete (7) años*” y por emprendedor a “*aquellas personas humanas que den inicio a nuevos proyectos productivos en la República Argentina, o desarrollen y lleven a cabo un emprendimiento en los términos de esta ley*”.

#### **¿Cómo se inserta Argentina Argentina en el mundo del emprendedurismo?**

El Instituto de Emprendedurismo y Desarrollo Global realiza anualmente el Índice global de emprendedurismo (GEDI, 2020) en donde mide, para 116 países, doce aspectos de lo que denomina Ecosistema Emprendedor Digital (DEE). Esto es, para que la tecnología se introduzca con éxito, tanto el ecosistema digital como el ecosistema emprendedor deben desarrollarse simultáneamente.

La combinación de las doce variables ubica a los países en 4 categorías: Líderes, seguidores, ganadores y rezagados. En el año 2019, Argentina se ubicaba en el puesto número 52 a nivel mundial, y comparte la categoría de “ganadores” con la mayoría de los países de América Latina. Estos países ganadores disfrutan de buenas infraestructuras digitales y de que los ciudadanos son usuarios activos, sin embargo se considera que muchos aspectos del ecosistema de emprendimiento digital aún requieren un desarrollo considerable.

#### **Un análisis sectorial y regional**

En el año 2018 el Organismo Internacional de la Juventud para Iberoamérica (OIJ) realizó el primer estudio sobre emprendimiento juvenil en los 21 países iberoamericanos

Se agrupan los principales resultados en torno a tasa de actividad emprendedora; perfiles de emprendedores; principales sectores donde se desarrolla la actividad; impacto en el empleo y en la innovación y fuentes de financiación.

En general la juventud iberoamericana mantiene una predisposición favorable hacia el emprendimiento. De media, casi el 72,6% de las personas entre 18-24 años ve el emprendimiento como una buena elección de carrera profesional y el 69,51% cree que los emprendedores gozan de una alta consideración social. En cuanto a las intenciones para emprender de las y los jóvenes en el corto y medio plazo, el 34,2 % entre los 18 y 24 años y el 33,4% entre los 24 y 35 años tiene el propósito de emprender dentro de los 3 años siguientes.

En todos los países analizados la juventud mayor presenta una Tasa de Actividad Emprendedora superior no solo a la de la juventud joven, sino también a la del resto de la población adulta. *En Argentina, la juventud, en su conjunto, es cuatro veces más propensa a ejercer una actividad emprendedora en la fase inicial en comparación con los adultos.*

En los países iberoamericanos la tasa de actividad emprendedora supera con creces la de abandonos: por cada persona que cesa en una actividad empresarial cerca de cuatro se dedicaban a la actividad emprendedora en fase inicial.

- En cuanto al **perfil de emprendedores**, la región iberoamericana presenta, en línea con lo que ocurre en otras latitudes, una Tasa de Actividad Emprendedora femenina inferior a la masculina (7 a 10) salvo en Argentina, Brasil y Panamá. Las motivaciones para iniciar una empresa pueden constituir un indicador socioeconómico de relevancia. En Argentina, el emprendimiento impulsado por la necesidad es relativamente alto entre la juventud mayor (el 37%) y más aún en las mujeres. Como se observa, si bien el emprendedurismo constituye un recurso tanto para impulsar la innovación como una oportunidad para la inserción laboral, al menos en Argentina, la tendencia parece mostrar que por ahora prima más la segunda opción por sobre la primera.

- Respecto a **los sectores de actividad**, el emprendimiento en la región iberoamericana se concentra en el sector de los servicios orientados al consumidor (el 72% de los emprendedores entre 18 y 24 años y el 66,5% entre los 25 y 34 años). El resto de los sectores, por orden de importancia en ambas categorías son el transformador, los servicios a empresas y finalmente el extractivo.

- El **impacto sobre la generación de empleos** por cuenta ajena es notable, pues el grupo de empleadores supera con creces al de autoempleados (63% frente al 37%). En particular, aproximadamente el 50% ha contratado de una a cinco personas y en torno al 13% de los emprendedores de la región seis o más trabajadores. Sin embargo, es interesante notar, que más de un tercio de las y los jóvenes emprendedores iberoamericanos solo crean empleo para el propietario de la empresa y, por lo tanto, no contribuye a la creación de empleo. Respecto al impacto de las y los jóvenes emprendedores iberoamericanos en la innovación, cerca del 28% de este colectivo considera que está innovando con su producto al ser novedoso en el mercado y/o poco explotado por otras empresas. Chile y Colombia muestran la utilización más positiva de la última tecnología.

- Respecto a las **fuentes de financiación**, más del 90% de las y los jóvenes emprendedores utilizan sus propios ahorros o de sus familias para financiar sus



empresas y poco menos del 30% obtienen de fondos de las instituciones bancarias. Argentina está dentro de esta tendencia.

▪ En cuanto a la **Seguridad social**, las administraciones públicas requieren de la realización e inversión en programas que promuevan el emprendimiento juvenil con las garantías de protección social necesarias para no favorecer la informalidad del trabajo. Como señala Thierer (2018) en la medida en que un tipo de “emprededurismo evasivo” se extienda, sea de plataforma o no, creará un creciente desafío a los regímenes regulatorios de los países, escasamente equipados para enfrentar el sorprendente ritmo de cambio que está ocurriendo en gran número de mercados tecnológicos.

## 5. Sindicatos 4.0

El principio de representación parece tensarse cada vez más frente a la crisis de la idea clásica de empleo. ¿Cómo pueden los sindicatos recrear la representación en el marco de un mundo laboral globalizado y fragmentado?, ¿qué tipo de trabajadores debe y puede representar el sindicalismo de los próximos años?

El cambio tecnológico trastoca de lleno a la organización sindical. La misma actividad que antes agrupaba a cientos de personas bajo un mismo régimen laboral y permitía una identificación común y un agrupamiento colectivo, hoy se encuentra fragmentada. Además, la irrupción de novedades tecnológicas abren vacíos legales que son aprovechados por las empresas para deslindarse de los presupuestos mínimos de una relación de trabajo. De esta manera, las estructuras sindicales de todo el mundo se enfrentan a dos desafíos simultáneos. Por un lado, sostener y ampliar el mundo empleo formal y sus protecciones sociales en donde se erigen como actores de importancia. Y por otro, la articulación, integración y representación de las y los trabajadores de la economía informal. Sobre estos dos puntos, los sindicatos han ensayado distintas respuestas.

El mundo del sindicalismo debiera ser el mundo del trabajo decente, de la adecuación de los salarios, del derecho a la seguridad del empleo y a un lugar de trabajo seguro y saludable, del acceso a la protección social. Pero, incluso en el mundo del trabajo formal y registrado hay cada vez mayores trabajadores que no cuentan con estas garantías. La incorporación y reconocimiento de las nuevas profesiones, y sus trabajadores, dentro de las organizaciones sindicales se vuelve un elemento crítico para la fortaleza, efectividad y legitimidad de ellas. Se vuelve imperioso que en el siglo XXI los sindicatos respondan mejor a las necesidades y expectativas de los trabajadores jóvenes.

Estar atentos a las profesiones emergentes y a las nuevas modalidades de empleo atendiendo sus especificidades puede ser una pista que ayude al sostenimiento de estas estructuras tan necesarias para la protección y ampliación de derechos laborales del futuro. Las y los líderes sindicales deben estar preparados para empujar nuevas representaciones propias de los tiempos que corren.

Como si lo anterior no fuese suficientemente complejo, las organizaciones sindicales deben enfrentarse a otro reto, el de la economía informal. Tiene ciertas características desafiantes: registra las tasas más altas de pobreza entre los trabajadores y un elevado porcentaje de personas que trabajan por cuenta propia o de trabajadores familiares auxiliares que carecen de la protección adecuada.

Los datos del informe “Organizar en sindicatos a los trabajadores de la economía informal” de OIT (2019) muestran que un segmento creciente de la mano de obra de muchos países en desarrollo estará en la informalidad durante muchos años. La ampliación de la representación se vuelve “fundamental para la renovación del movimiento sindical, pues permite ampliar el número de sindicatos, incrementar la densidad sindical entre todos los trabajadores a fin de aumentar la representatividad de los sindicatos, y así fortalecer la voz colectiva de todos los trabajadores, su derecho a la negociación colectiva y su capacidad de influir en las medidas y políticas económicas y sociales en el interés general” (OIT, 2019).

Pero el desafío no es menor, ¿cómo se organiza lo desorganizado?. Las diferencias y restricciones fundamentales entre los y las trabajadores de la economía informal y la formal es el gran reto para resolver por las organizaciones sindicales. La problemática ha tomado tal relevancia que incluso organismos internacionales están promoviendo herramientas de abordajes.

El primer paso para comenzar dicha transición es reconocer a las personas que llevan adelante tareas dentro la informalidad como trabajadores y no como desocupados. Sostiene Paula Abal Medina “en los últimos años hemos sido testigo de un proceso de institucionalización tanto de la economía popular como del sujeto de ella” (Abal Medina, 2017). En países en donde la economía informal tiene un peso tan grande los sindicatos deberán revisar la idea e identidad del sujeto trabajador que quieren representar. Se debe comprender “que el factor de aglutinamiento de los excluidos no era ideológico ni político ni siquiera territorial, sino gremial” (Pérsico, 2017).

Entre los desafíos que tienen estos nuevos sindicatos por delante podemos mencionar: ser reconocidos en el marco de paritarias como entidad gremial, promulgar un convenio colectivo de trabajo para las y los trabajadores autogestionados, regular sus condiciones de trabajo e igualar los derechos con las y los trabajadores formales.

En esta línea, en Argentina se creó la Asociación de Personal de Plataformas (APP). Este se convirtió en el primer sindicato de plataformas digitales del país y de América en pedir su inscripción formal para representar a las y los trabajadores del sector. A fin de luchar contra la precariedad laboral que impone el nuevo paradigma de trabajo a demanda y ya fue registrada en la Secretaría de Trabajo.

La necesidad de enfoques innovadores y nuevas estrategias para reinventar y sostener a unos de los tres actores claves en la regulación del mercado laboral junto con el Estado y los empleadores es innegable. En el mundo de la economía globalizada, unos renovados sindicatos tienen reservado un papel importante. Pero, para poder desempeñarlo, deberán dejar atrás ciertas estrategias y transformar las concepciones más tradicionales del mundo del trabajo adaptándolas a la realidad y desafíos de nuestros tiempos. La conducción de ese proceso de transición hacia sindicatos 4.0 deberá caer en las manos de las y los jóvenes trabajadores.

## **6. La Seguridad Social: un concepto dinámico**

El Sistema de Seguridad Social está compuesto por todas aquellas protecciones que una sociedad proporciona a sus individuos para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

Ahora bien, ¿de qué debería protegernos hoy la seguridad social? Si las necesidades y los riesgos sociales mutan con el correr de los diferentes ciclos históricos, parece tener sentido la necesidad de un concepto dinámico de la Seguridad Social que logre *aggiornarse* a los nuevos tiempos. Las diferentes formas de organización y producción de bienes y servicios han marcado a lo largo de la historia el desarrollo económico y buena parte de las relaciones sociales y laborales.

En ese sentido, la industria 4.0 y la economía digital, caracterizada por el uso indispensable de las tecnologías de la información supusieron un cambio en la naturaleza del trabajo, ya que rompen la relación tradicional entre empleador y empleado y lo fragmentan en diferentes tareas, creando nuevas formas de empleabilidad ¿Cómo puede la seguridad social desempeñar su papel en este nuevo entorno?, ¿cuál es la mejor forma de garantizar que respalde el crecimiento inclusivo y promueva la cohesión, la estabilidad y la resiliencia de la sociedad? (AISS, 2019)

### **Nuevas tecnologías, nuevos retos: desafíos y oportunidades para los sistemas de seguridad social.**

La Asociación Internacional de la Seguridad Social destaca en un informe (AISS, 2019) cuatro áreas de impacto de las tecnologías sobre los Sistemas de la Seguridad Social. Todas ellas se han mencionado a lo largo de este trabajo, pero resulta de interés sintetizar sus desafíos desde una perspectiva específica de la Seguridad Social. Ellas son:

***Economía digital:*** la creación de nuevos tipos de relaciones laborales; las repercusiones de la plataformización sobre la seguridad y la salud en el trabajo y la importancia de su regulación; y el consecuente riesgo de la minimización de derechos colectivos fruto de la individualización y fragmentación del trabajo.

- 1. Robotización/Automatización:** los peligros de automatización y pérdidas masivas de puestos de trabajo; la necesidad de invertir en el desarrollo del capital humano y en la formación de nuevas habilidades y capacidades requeridas para la era digital.
- 2. Uso de datos:** el acceso masivo a la información y datos personales; y el respeto por la privacidad fundamentalmente en la oferta de servicios personalizados y predictivos.
- 3. Formalización y financiación para sistemas sostenibles:** Este es el punto menos explorado hasta el momento e incluye al menos tres retos claves:

En primer lugar, las tecnologías y la digitalización influyen positivamente en las administraciones de seguridad social, ya que simplifican los procedimientos de afiliación, de recaudación impositiva y de control a fin de evitar fraudes y errores. Por ejemplo, la expansión de los pagos electrónicos tiene relación directa con la recaudación impositiva. Un pago hecho por vía electrónica deja un registro que obliga tributariamente, algo que no siempre ocurre cuando se paga en efectivo. La transición hacia la economía digital no solo es un tema de adopción de tecnología sino también de financiamiento del sistema público. Así, “el suministro de las prestaciones es más oportuno y eficaz, lo que refuerza la confianza de las personas en las instituciones de seguridad social y, en general, el cumplimiento” (AISS, 2019)

El segundo gran desafío tiene que ver con la discontinuidad laboral y la erosión de la base para el cálculo de las cotizaciones. La formalización es una prioridad para todos los sistemas de seguridad social ya que aumenta la cobertura de la protección social y

reduce, a su vez, los riesgos de incumplimiento. Sin embargo, hace falta adoptar una estrategia de financiación adecuada para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, la cual se ha convertido en uno de los principales retos actuales debido a la existencia de un mercado de trabajo fragmentado y polifacético, a la discontinuidad existente en las carreras profesionales, a la alta rotación de empleados y a la erosión fiscal. Esta discontinuidad puede tener una gran repercusión en la recaudación de cotizaciones y en los ingresos procedentes de los impuestos y, por consiguiente, también tendrá consecuencias para la sostenibilidad de los regímenes.

En tercer lugar, y en paralelo al punto uno, una política fiscal sostenible encuentra ciertas dificultades en una economía digital, transnacional y globalizada. En el contexto de la digitalización, el riesgo de erosión de la base fiscal aumenta mientras que el movimiento de los datos, y los beneficios, sigue traspasando fronteras. Según estimaciones de la OCDE, la proporción de la pérdida de ingresos procedentes del impuesto de sociedades a nivel internacional, relacionada con la digitalización, se situará entre un 4 y un 10 por ciento.

## **Conclusiones y propuestas**

El impacto de la Revolución tecnológica actualmente en curso es arrollador. Promueve diferentes relaciones de producción y establece también diferentes relaciones de distribución, generando así efectos sobre el mercado de trabajo y la seguridad social, respectivamente. En este contexto, aprovechar el bono demográfico es una estrategia inteligente no sólo porque nunca hubo en el mundo tantos jóvenes como hoy, sino porque ellos tienen un potencial innovador, el cual les puede permitir incluso liderar este proceso de cambio acelerado. Sin embargo, las estadísticas indican que las juventudes actuales protagonizan los índices de desocupación y de informalidad laboral y que asumen mayoritariamente las formas atípicas de empleo.

A su vez, si bien las tecnologías dominan los trabajos del futuro y se precisa una formación de capacidades acorde a las nuevas necesidades, las habilidades siguen estando centradas en el ser humano. Los algoritmos a los que se viene haciendo mención no son entes abstractos, sino que hay procesos tras ellos que deben ser analizados, valorados y monitoreados y puede (y debe) destacarse la potencialidad del trabajo de los jóvenes en estas áreas.

En todo este proceso, resulta fundamental contar con un sistema de seguridad social que hoy se enfrenta al doble desafío de brindar protección frente a los nuevos riesgos sociales (vinculados a la digitalización y las nuevas formas de empleabilidad de las economías de plataformas, entre otros) y a garantizar la sostenibilidad en un contexto de reducción del bono demográfico y de altos grados de informalidad, lo que dificultan su recaudación y sostenimiento.

En este sentido, a partir de una articulación multisectorial e interinstitucional, liderada por el Estado, creemos que las siguientes proposiciones, estructuradas en los principales ejes de este trabajo, pueden contribuir a orientar la política pública.

## **Revolución 4.0**

Ciertos países han empezado a trabajar activamente en una estrategia de política 4.0 que cree incentivos y facilite una rápida y masiva adopción de IA y otras tecnologías. En virtud de ello y en función de lo analizado se recomienda:

- Avanzar en el diseño participativo de una estrategia nacional de política 4.0, que incentive la transición inclusiva hacia modos de producción que concilien las transformaciones tecnológicas con el potencial de los jóvenes y la sostenibilidad a largo plazo del sistema de seguridad social.
- Fomentar el diseño de nuevas tecnologías que eviten profundizar sesgos sociales existentes, promoviendo una ética en el manejo de dichas tecnologías y los datos sobre las que se erigen.
- Avanzar hacia la soberanía en materia de tecnologías de la información y comunicación, a partir de la infraestructura necesaria para ello.
- Generar políticas macroeconómicas y sectoriales con objeto de promover la inversión en sectores esenciales, así como en la investigación y el desarrollo para fomentar la innovación y la creación de empleos en nuevos sectores, aumentando al mismo tiempo la productividad. Esto puede estimular la demanda agregada y absorber a los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo.
- Incorporar indicadores que, en cada medición estadística, permitan constatar el grado de conciliación del desarrollo de los diferentes grupos poblacionales (y geográficos) con los avances tecnológicos.

## **Formación y Trabajo**

El aprovechamiento del bono demográfico y las potencialidades de la Revolución 4.0 requieren también de una estrategia de educación e inversión en capital humano acorde a una preparación adecuada de quienes se insertan en el mercado laboral. Asimismo, se requieren replantear incentivos para una política de formación continua que acompañe los vertiginosos cambios y garantice la inclusión laboral. Específicamente se recomienda:

- Establecer incentivos de tipo económicos, fiscales y financieros para la contratación de jóvenes y la permanencia de los adultos en el ámbito laboral y específicamente en las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Diseñar programas de renovación y ampliación de las competencias durante toda la carrera laboral con el objetivo de facilitar la adaptabilidad y la movilidad de los trabajadores entre trabajos/sectores y de evitar el desempleo de larga duración.
- Impulsar sistemas de capacitación y entrenamiento continuo dentro de las empresas que deben comenzar a contemplar actualizaciones periódicas por la velocidad del cambio tecnológico.
- Garantizar un equilibrio entre la prestación de servicios personalizados y la privacidad, salvaguardando el derecho a la intimidad y la protección de los datos utilizados y procesados.
- Fortalecer el ejercicio de los derechos colectivos, especialmente los asociados al trabajo, y su conocimiento por parte de los jóvenes. Habilitar la participación de los trabajadores que no se encuentren en relación de dependencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva.
- Fomentar el diseño de currículas que aborden los nuevos desafíos de una Educación 4.0 con competencias digitales.
- Transformar la educación media - tanto a nivel organizativo, pedagógico y cultural- a fin de mejorar el tránsito de la escuela al trabajo, garantizando tanto los dispositivos como la infraestructura necesaria para la inclusión tecnológica.

- Fortalecer la orientación de las Escuelas Técnico Profesionales del nivel secundario de Educación Obligatoria hacia los desarrollos relacionados con la Revolución 4.0.
- Desarrollar políticas que impulsen el ingreso, permanencia y egreso de carreras tecnológicas en el nivel superior de educación.
- Impulsar políticas que tiendan a la reducción de la brecha de género tanto en la formación Técnico Profesional de la Escuela Secundaria como en las carreras tecnológicas del sistema superior.
- Promover organismos de articulación entre el sistema productivo y el sistema educativo con el objetivo de repensar las trayectorias formativas y la incorporación de habilidades blandas y técnicas.

## **Seguridad Social**

La tercera apunta a desarrollar una estrategia que brinde una adecuada protección social a quienes enfrenten una mayor dificultad de reinserción en el mercado de trabajo, a la vez que vela por asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de seguridad social.

- Impulsar la formalización en el trabajo y a llevar a cabo reformas para simplificar la regulación y los procedimientos para formalizar empresas y/o trabajadores, así como los trámites relacionados con la afiliación a los servicios de seguridad social, la atención médica y los regímenes de pensiones.
- Regular las formas atípicas e innovadoras de empleo a fin de reducir las posibilidades de que se eluda la protección social de estos trabajadores al tiempo que se fomente la capacidad emprendedora.
- Fomentar sistemas de simplificación registral para lograr un sistema previsional sustentable a largo plazo.
- Fortalecer el proceso de digitalización de los sistemas de seguridad social haciendo uso del potencial tecnológico para simplificar los pagos de cotizaciones y beneficios, incrementando la recaudación al tiempo que reduciendo los costos asociados a la administración del sistema de seguridad social.
- Debatar en instancias supranacionales la iniciativa “fiscalidad digital” del G20 que impediría reducir el impuesto de sociedades canalizando las ventas a través de países con regímenes fiscales “suaves”. Para ello, se añadirían dos pilares importantes al código fiscal: el primero de ellos recomienda la aplicación de la normativa fiscal del país donde realmente se venden los productos y servicios; el segundo prevé la introducción de una tasa impositiva mínima internacional para llenar posibles lagunas.
- Repensar el financiamiento del sistema de seguridad social: las instituciones de seguridad social han de asegurarse de que su modelo de recaudación y cálculo de las cotizaciones sea sostenible
- Adaptar los mecanismos de seguridad social para que cubran a los trabajadores en todas las modalidades de empleo, independientemente del tipo de contrato.
- Repensar la figura de la prestación por Desempleo. Es menester revisar los requisitos para acceder, el monto máximo de percepción y el tiempo de cobertura. El monto y el tiempo de cobertura podría ser ampliado si la persona beneficiaria realiza una actualización y reconversión de sus habilidades

profesionales tecnológicas a fin de reinserirse en el mercado laboral de la Revolución 4.0.

## Bibliografía

- Abal Medina, P. (2017) “Los movimientos obreros organizados de Argentina (2003-2016)”. En Abal Medina, P.; Natalucci, A. y Rosso, F. ¿Existe la clase obrera? Buenos Aires: Le monde diplomatique, capital intelectual.
- ADEC (2019). Los empleos del futuro, el futuro de los empleos. Informe técnico n° 2. Disponible en: <https://www.ubp.edu.ar/wp-content/uploads/2018/06/Los-empleos-del-futuro-05-10-G-3-INFORME-1.pdf>
- AISS (2019). La seguridad social en la era digital. Nuevos desafíos y nuevas oportunidades para los sistemas de seguridad social. Disponible en: <https://www1.issa.int/sites/default/files/documents/events/3-Digital%20economy-264054.pdf>
- Álvarez, J.P. (2018). “La Argentina, al fondo del ranking de empresas multilatinas”. Perfil. Disponible en: <http://www.perfil.com/noticias/economia/la-argentina-al-fondo-en-el-ranking-de-empresas-multilatinas.phtml>.
- CIPPEC (2018). Inteligencia artificial y crecimiento económico. Oportunidades y desafíos para Argentina. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/ADE-ARG-vf.pdf>
- CIPPEC (2019). Tasa de dependencia poblacional. Argentina (1950-2100). Disponible en: <https://www.cippec.org/grafico/tasa-de-dependencia-poblacional-argentina-1950-2100/>
- DELOITTE (2019). Liderando la empresa social: reinventar con un enfoque humano. Estudio de Tendencias en Capital Humano 2019. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ar/Documents/human-capital/Tendencias-en-Capital-Humano-2019-Mayo-Deloitte-Argentina.pdf>
- Díaz, Y. (2020). “El avance tecnológico no puede suponer un retroceso en las condiciones laborales al siglo XIX”. Entrevista por Miguel Ángel García Vega en Revista Retina. Disponible en: [https://retina.elpais.com/retina/2020/07/16/tendencias/1594862095\\_335469.html](https://retina.elpais.com/retina/2020/07/16/tendencias/1594862095_335469.html)
- EUROFUND (2018). Employment and working conditions of selected types of platform work. Dublín, Eurofound.
- FUNDEÚ BBVA (2017): “uberización”y “uberizar”, términos válidos. Finanzas. Disponible en: [https://www.finanzas.com/empresas-y-directivos/fundeu-bbva-uberizacion-y-uberizar-terminos-validos\\_13585088\\_102.html](https://www.finanzas.com/empresas-y-directivos/fundeu-bbva-uberizacion-y-uberizar-terminos-validos_13585088_102.html)
- GEDI (2020). Measuring digital entrepreneurship ecosystems: The Digital Entrepreneurship Index. Preliminary Report. The Global Entrepreneurship and development institute. Disponible en [https://thegedi.org/wp-content/uploads/2020/04/Digital\\_Entrepreneurship\\_Index\\_report\\_v0.pdf](https://thegedi.org/wp-content/uploads/2020/04/Digital_Entrepreneurship_Index_report_v0.pdf)
- Institute For The Future (2011). Future Work Skills 2020. University of Phoenix Research Institute. Disponible en [https://www.iftf.org/uploads/media/SR-1382A\\_UPRI\\_future\\_work\\_skills\\_sm.pdf](https://www.iftf.org/uploads/media/SR-1382A_UPRI_future_work_skills_sm.pdf)
- Knowles-Cutler, A (2015): “From Brawn to Brains: The Impact of Technology on Jobs in the uk”, Deloitte, Londres.
- Madariaga, K., Buenadicha, C., Molina, E. Y Ernst, C. (2019). Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?, CIPPEC-BID - OIT. Buenos Aires, 2019.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). Marco normativo. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/teletrabajo/marco-normativo#:~:text=Actualmente%20no%20contamos%20con%20un,%C2%B0177%20sobre%20trabajo%20a>

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). Estudios y Estadísticas Laborales. Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/eil/>
- Moreno, L. (2019). Robotización, neofeudalismo e ingreso básico universal. Revista Nueva Sociedad N° 279 / ENERO - FEBRERO 2019. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/robotizacion-neofeudalismo-e-ingreso-basico-universal/>
- OCDE. (2019). The future of work: OECD employment outlook 2019. París.
- OIJ (2018). Emprendimiento Juvenil en Latinoamérica: una clave para la empleabilidad, Madrid.
- OIT (2016). El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas. Ginebra. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_534518.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534518.pdf)
- OIT (2019). Trabajo decente. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>
- OIT (2019). Las plataformas digitales y el futuro del trabajo Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital. OIT, Ginebra.
- OIT (2020). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo - Tendencias 2020. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_734481.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_734481.pdf)
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial, INAP, Ciudad de Buenos Aires. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)
- Pérsico, E. ....[et.al](2017); Prologo de Jorge Taiana/ Economía Popular: Los desafíos del trabajo sin patron - 1° ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colihue, 2017.
- Thierer, A. (2018) Evasive entrepreneurialism and technological civil disobedience: basic definitions. The Bridge. Disponible en: <https://www.mercatus.org/bridge/commentary/evasive-entrepreneurialism-andtechnological-civil-disobedience-basic-definitions>
- World Economic Forum (2020). Jobs of Tomorrow Mapping Opportunity In the New



# Estado y desarrollo en las economías digitales: una mirada analítica a nuevas formas de empleo en Argentina

María Pía Garavaglia

## Introducción

Este trabajo constituye el avance el proyecto de tesis de la autora. En el mismo se desarrollará y justificará en modo teórico la hipótesis a presentar, dejando el abordaje analítico para el proyecto completo.

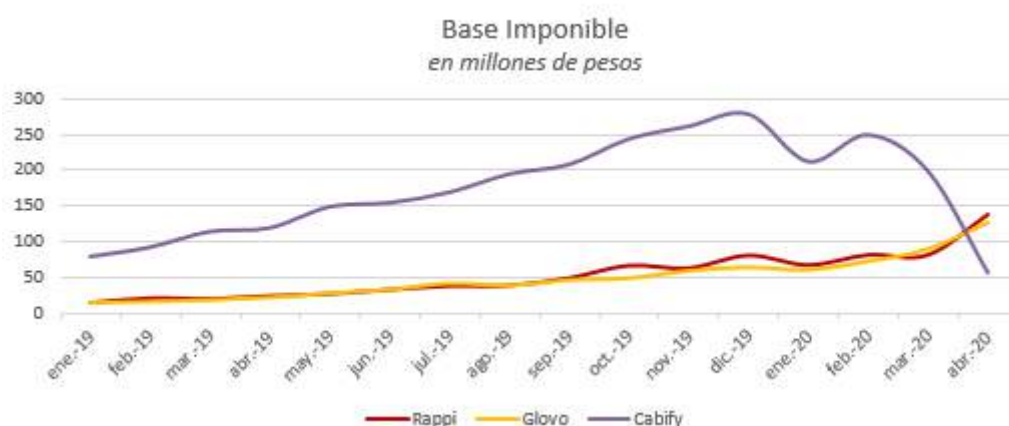
La inteligencia artificial, el internet de las cosas y los manejos de *big data* han permitido la interoperabilidad de diversos actores, generando un gran ecosistema de intercambio de información y transacciones económicas. En el presente trabajo nos detendremos sobre las plataformas digitales que alojan la provisión de servicios tanto físicos como virtuales. En ella tenemos 3 actores:

- Los proveedores de las aplicaciones;
- los clientes de la plataforma (o los “empleadores”) y;
- los prestadores de servicios.

Estos últimos pueden desglosarse a la vez en dos sub-servicios: los de índole virtual, tales como los trabajos de *freelance*; y los de índole física, tales como los *delivery* y transporte.

Las economías en plataformas digitales son un tema de alta relevancia por dos motivos. En primera instancia, es un fenómeno que no sólo es reciente, sino que experimenta un notable crecimiento año a año debido a la posibilidad de aplicación a diferentes rubros y sectores económicos. Podemos tener un primer vistazo de este crecimiento analizando el Gráfico 1, donde se observa la evolución de la facturación mensual a nivel nacional de dos empresas de *delivery* (Rappi y PedidosYa) y una de transporte (Cabify). Cabe aclarar que se utilizó la declaración jurada de ingresos brutos a nivel nacional de las mismas empresas como proxy de su facturación debido a la indisponibilidad de dicha información al público general.

**Gráfico 1: Evolución Base Imponible Rappi, PedidosYa y Cabify<sup>1</sup>**



Fuente: elaboración propia en base a DDJJ Ingresos Brutos.

Como segunda cuestión, es necesario introducirnos en la nueva modalidad de trabajo que comenzó a gestarse, la cual ha instaurado un debate entre las beneficios y perjuicios que esta nueva ola acarrea. Si nos centramos específicamente en los proveedores de servicios, quienes serían los “empleados”. En esta dinámica, hay quienes por un lado sostienen que experimentan una modalidad más flexible y autónoma de trabajo y por otro lado, podemos encontrar posturas que la catalogan como una forma de perpetuar la precarización laboral y desventaja con respecto a los “empleadores” o clientes.

Hay una tercera postura en esta disputa la cual en un principio se sitúa sobre una visión negativa sobre las condiciones laborales, pero delineando una oportunidad de capitalizar el hecho de que todas estas interacciones estén cristalizadas en el ámbito digital. Este no es un dato menor, dado que tal como se desarrolló previamente, estas plataformas proveen un ecosistema el cual concentra la totalidad de las transacciones, el rol que plasma cada actor en las mismas y la remuneración obtenida por el trabajo realizado. Esto puede significar entonces una forma de evidenciar la situación de desventaja de este sector, y sentar una base para construir condiciones más justas para los mismos.

En este trabajo se propondrá al estado como un cuarto actor en este circuito, para lo cual se hará un análisis exhaustivo del rol a ocupar y su relevancia en la coordinación y regulación de este ecosistema. Se observará que este sector se encuentra funcionando en condiciones inequitativas para los tres actores previamente mencionados, generando condiciones desfavorables para con los trabajadores que prestan servicios en las plataformas, más específicamente los que se dedican a los servicios de índole física. Es en esta falla de mercado y de coordinación es donde se propone que el Estado debería actuar, permitiendo que dicha masa de trabajadores pueda negociar y participar del circuito con derechos que los respalden.

El objetivo de este trabajo de investigación radicará entonces en el abordaje de los riesgos y oportunidades que esta posición implica, analizando propuestas de política pública para poder establecer escenarios de impacto en términos de desarrollo

<sup>1</sup> No se incluye Uber en el análisis dado que dicha plataforma no es legal en el territorio argentino (excepto el caso de Mendoza, pero esto impide mantener los niveles de presencia de la plataforma a nivel nacional).

económico. En otras palabras, se analizará el rol del estado en la regulación de las plataformas digitales. A los fines de lograr dicho cometido se tratarán los siguientes ejes de trabajo:

- describir los sistemas de las nuevas economías digitales y su funcionamiento en la Argentina;
- analizar esas economías digitales en términos de precariedad / autonomía de las relaciones laborales;
- y proponer estrategias de capitalización de las estructuras de las economías digitales que reduzcan la desigualdad de estos trabajadores en términos remunerativos y de derecho laboral.

La hipótesis que se abordará en este trabajo se basa en que la regulación en este tipo de empleo brindará un mayor poder de negociación en este conjunto de empleados, reduciendo su situación de vulnerabilidad y la desigualdad con respecto a los empleados en relación de dependencia.

Se buscará contrastar esto mediante el análisis del hipotético pase de esta población al sector asalariado o en relación de dependencia. De esta forma se busca demostrar la existencia de la posibilidad de capitalizar la digitalización de las relaciones laborales en estas plataformas, con el objetivo de reducir la precarización laboral y desigualdad económica que las mismas acarrearán.

## **Revisión literaria y diagnóstico**

En esta sección se procederá a describir la problemática a estudiar. A los fines de ordenar el ejercicio, crearemos tres apartados. En primer lugar, se realizará un abordaje teórico a los fines de vincular el rol del Estado con este tipo de economías. Luego, se presentarán los trabajos que analizan la temática, vislumbrando la polarización de posturas al respecto y las iniciativas implementadas en el exterior. Por último, se procederá a elaborar un diagnóstico descriptivo de la situación en el contexto argentino.

### *El rol del Estado en el desarrollo económico*

A continuación, presentaremos un conjunto de marcos conceptuales que dan cuenta de una selección de las teorías del desarrollo y el rol del estado en las mismas. Cabe aclarar que la finalidad de este apartado no es presentar la totalidad de las teorías de desarrollo, sino orientar la trayectoria de las más relevantes con el objetivo de arribar a las que analizan la función del sector público.

La escuela ortodoxa puede estilizarse con la profundización que realiza Simon Kuznets (1955) sobre la teoría clásica vista en el apartado anterior. La misma sostiene la existencia de una relación de U invertida entre crecimiento económico y la distribución del ingreso. Su lógica se sustenta estableciendo que a medida que crece la industrialización, migra la mano de obra agraria hacia un sector más productivo y con una frontera más amplia de innovación, generando un descenso progresivo en la desigualdad<sup>2</sup>. Esto habla de un modelo de transferencia de ingresos de los sectores más ricos hacia los más pobres a partir de la acumulación. En este caso no se establece la necesidad de un agente encargado de regular o encauzar la distribución, se pondera a favor del libre accionar del mercado en pos de una distribución equitativa del ingreso.

---

<sup>2</sup> Esta posición desestima los casos de evolución tecnológica en el agro.

A continuación, viraremos el abordaje sobre el desarrollo económico bajo una óptica alternativa. Si nos detenemos en los países subdesarrollados, la sucesión de crisis económicas demuestra que la doctrina ortodoxa no fue exitosa. Según Chenery (1966), los países subdesarrollados pueden industrializarse sólo si cuentan con la disponibilidad de divisas para alivianar los cuellos de botella generados por la demanda de importaciones, dado que los bienes exportables no llegan a crecer lo suficiente. Este faltante de divisas podría cubrirse mediante créditos condicionados provenientes de organismos multilaterales. Cabe destacar la importancia de que los mismos sean condicionados, dado que de no reinvertirse las ganancias y de existir la posibilidad de una fuga de capitales en contextos riesgosos, se vuelve muy difícil la meta de obtener un crecimiento estable y sustentable. El camino desarrollista orientado a la generación de capacidad exportadora ha sido probado en varios casos (Brasil en la década del 2000, Argentina en los gobiernos de Frondizi y Onganía), sin embargo, ante la falta de constancia y sustentabilidad de los modelos, desembocaron en la aplicación de políticas de ajuste y contracción económica. Este enfriamiento de la economía, sin adentrarnos en sus impactos sociales, profundiza más la restricción de divisas e incrementa severamente el riesgo de una inflación cambiaria<sup>3</sup>.

Ragnar Nurkse (1961) resalta la importancia del Estado para transitar este camino mediante la simultaneidad en las inversiones. Nurkse considera que en los países subdesarrollados hay poca propensión al ahorro, con lo cual aparece la necesidad de un agente para encauzar o estimular determinado comportamiento: el Estado. El Estado aquí debería funcionar como eje coordinador asegurando el buen funcionamiento de esta simultaneidad y como principal potenciador del capital humano, para así incentivar al sector privado con el objetivo de que también invierta en la economía. De esta forma crecería el sector productivo mediante la diversificación, ganando mayor presencia en el mercado.

Sin embargo, no siempre es posible realizar un Big Push<sup>4</sup> y realizar un desarrollo productivo multisectorial en simultáneo, puede ocurrir que haya sectores más productivos que otros o que la capacidad de invertir no sea suficiente. En estos casos se incurre en lo que se denomina un equilibrio desbalanceado y la presencia estatal debe enfocarse a solucionar las fallas de coordinación. Puede ser distorsionante y concebir al equilibrio desbalanceado como algo perjudicial, pero si se entiende esto como un primer empuje inicial, dicho desbalance se puede capitalizar para generar capacidades domésticas de *management* o *entrepreneurship* para aplicar luego al grueso de la economía aprovechando los encadenamientos. Hirschman fue el principal exponente del crecimiento económico secuencial, exponiéndolo de la siguiente forma:

Rechacé la idea de que la industrialización sólo podía tener éxito si es que era acometida en gran escala, como parte de un proceso cuidadosamente planeado en muchos frentes a la vez. (...) consideré que había originalidad y creatividad en el hecho de apartarse de la senda recorrida por las naciones industrializadas más antiguas y el de inventar trayectorias que daban la impresión de ser al revés. Fue sin duda esta actitud la que me permitió escudriñar la dinámica de los eslabonamientos hacia delante y hacia atrás (...). (Hirschman, 1984, p.96).

---

<sup>3</sup> Para profundizar sobre este tema, Stiglitz y Meier (2001) analizan la aplicabilidad de las Teorías Clásicas sobre el Desarrollo en países agroexportadores.

<sup>4</sup> Refiere al gran empuje en el crecimiento económico generado por las inversiones simultáneas.

Uno de los exponentes citados previamente bajo al ala de la escuela evolucionista también puede traerse a colación bajo esta última premisa sobre el rol del estado. Friedrich List fue un exponente más contemporáneo a los clásicos, y una de sus críticas más fuertes hacia los mismos fue el disenso sobre la llamada división natural del trabajo. Según el economista para que una nación se desarrolle debía mutar de una economía agropecuaria hasta eventualmente desplegar un sistema productivo industrial y los estados debían intervenir para poder encontrar el equilibrio entre los intereses privados y el bienestar común.

#### *El debate: trabajos aplicados a la temática en cuestión*

Tal como se mencionó en la introducción del proyecto, al revisar la bibliografía vinculada al empleo en las economías digitales podemos encontrar bastante polaridad entre las posturas al respecto.

Si extrapolamos la lógica desarrollada por Coase (1937) al impacto de la digitalización en la actualidad, podemos inferir que esta nueva dinámica de empleo le permite al trabajador contar con mayor flexibilidad y autonomía. Esto se traduce en la forma de un mejor manejo de los tiempos y la autonomía con respecto a la decisión de conectarse a la plataforma en búsqueda de demanda. Las plataformas según esta visión operan como un mercado de competencia perfecta, en la cual los precios se determinan por oferta y demanda, logrando así un flujo más “justo y eficiente” de las transacciones económicas. Esta visión aplica más en los casos dentro de un rubro específico de dicho mercado: esta “justicia” se suele manifestar en casos de trabajos *freelance* asociados al diseño, consultoría, entre otras disciplinas, cuyos oferentes suelen ser mano de obra calificada y su existencia en este ecosistema es una alternativa secundaria a su principal fuente de ingresos económicos (Madariaga et al, 2019).

Sin embargo, en los empleos de baja calificación este discurso puede ser algo disímil. Si nos enfocamos en la economía latinoamericana, los servicios de transporte y *delivery* que comenzaron a ofrecer estas aplicaciones consisten en servicios que ya existían previamente en dichas economías y formaban parte de una gran masa de informalidad laboral. El caso de Uber por ejemplo es bastante llamativo: la empresa en sí fundamenta que los conductores que utilizan la aplicación son trabajadores independientes<sup>5</sup>, sin embargo, hay un debate creciente sobre si esto debiera ser así. Hay quienes establecen que este nuevo fenómeno no hizo más que darles entidad a estas formas de empleo precarizadas. Esta visión entonces negativiza el surgimiento de este nuevo sistema, dado que se encargó de normalizar la explotación laboral de trabajadores que se encuentran sujetos a lo que estas plataformas dictaminan, sobre todo en términos remunerativos. Se puede mencionar el caso de Suiza<sup>6</sup> y de Gran Bretaña<sup>7</sup>, donde los conductores son considerados asalariados y perciben derechos como el acceso a un salario mínimo, seguro de desempleo y vacaciones pagas. No es así el caso del resto de

---

<sup>5</sup> Financial times (11 de agosto de 2020), recuperado el 17 de septiembre de 2020 de: <https://www.ft.com/content/8adf4de7-90e9-4304-aa6e-71d652946e80>

<sup>6</sup> Recuperado de: [https://www.swissinfo.ch/eng/wage-dumping-\\_swiss-authorities-say-uber-drivers-should-be-treated-as--employees-/43984356](https://www.swissinfo.ch/eng/wage-dumping-_swiss-authorities-say-uber-drivers-should-be-treated-as--employees-/43984356)

<sup>7</sup> Tribunal de Empleo del Reino Unido, Uber London Ltd y Uber Britannia Ltd., Caso n°: 2202550/2015, 28 de octubre de 2016. Tribunal de Apelaciones de empleo del Reino Unido, Uber BV, Uber London Ltd y Uber Britannia Ltd., Apelación n°: UKEAT/0056/17/DA, 10 de noviembre de 2017. Corte de Apelaciones del Reino Unido, Uber BV, Uber London Ltd and Uber Britannia Ltd., Caso n°: A2/2017/3467, 19 de diciembre de 2018.

los países donde opera, en los cuales Uber ha podido mantener las relaciones contractuales originales e incluso las cortes han fallado a favor de esta condición.

Uno de los trabajos realizados por la Ernst y Roberts (2019) para la Organización Internacional del Trabajo cristaliza las conclusiones que pueden extraerse de estos conceptos, estableciendo que: “es posible asociar las formas atípicas de empleo derivadas de los cambios tecnológicos con los tipos de contratación indirecta y con el caso de los trabajadores por cuenta propia pero económicamente dependientes.”; como también que “bajo estas nuevas formas de trabajo se tergiversan las relaciones laborales conocidas, porque las empresas aparentan cumplir la función de meras intermediarias entre los consumidores y los prestadores de servicios.”

Tal como sostiene Maurizio (2016), esta dependencia al mismo tiempo puede tener serias repercusiones sobre la desigualdad, debido a que esta nueva dinámica establece una modalidad con menor estabilidad, dado que se concibe como una forma de trabajo temporaria. Esto, asimismo, afecta específicamente a los trabajadores con mayores desventajas, tales como los menos calificados, el segmento femenino o los más jóvenes.

También podemos encontrar análisis realizado por Chacaltana et al (2018) con respecto a experiencias realizadas con intención de regular a esta nueva dinámica en el mercado laboral. Tomando cierta distancia del debate previo, este estudio intenta dilucidar una forma mediante la cual se podría capitalizar la existencia de estas plataformas digitales y utilizando la intervención del sector público como agente regulador. Esto se aborda mediante la profundización de ciertas aristas del *e-government*, concepto que define la inserción del sector público en este ecosistema. Uno de los principales beneficios de estas acciones es la formalización del empleo mediante el registro electrónico de empleados, el cual permite facilitar la visualización de la situación laboral de cada empleado y una mayor transparencia de las transacciones y operaciones de los empleadores. Esto le brinda al Estado un mejor control de las relaciones laborales, mejoramiento en las posibilidades de inserción financiera de los trabajadores como también un fortalecimiento en su acceso a la seguridad social.

Son claros ejemplos de esta impronta los casos de eSocial en Brasil (registro digital que permite unificar los datos imputados por los empleados y empleadores), los pagos de sueldos electrónicos en Perú y el inspector digital en Argentina (registro digital de empleados, realizado con el objetivo de velar por el cumplimiento de las normas laborales). Además, este trabajo efectuó un estudio econométrico analizando la correlación entre el desarrollo del *e-government* y la evolución de la informalidad, arrojando un resultado negativo. Esto nos brinda indicios que permiten interpretar que la inserción del sector público en la economía digital puede repercutir positivamente mediante la reducción de la informalidad y consecuentemente, de la desigualdad.

Otras iniciativas que se han analizado para regular esta dinámica fueron abordadas en el trabajo de Berg et al (2019), destacando opciones que permitan que los trabajadores puedan evaluar a las plataformas en las cuales se encuentran desempeñando su trabajo. Una de ellas es *Turkopticon*, cuyo objetivo radica en buscar disminuir las injusticias que perciben los empleados debido a la asimetría de información mencionada previamente. Otra variante son las Pautas *Dynamo*, cuya intención es generar un sistema de remuneraciones siguiendo una serie de conceptos éticos comunes. La misma hoy en día sólo se utiliza para trabajos de investigación académica, pero tiene chances de extrapolarse otros rubros. Sin embargo, ambas aplicaciones son manejadas por voluntarios, lo cual le quita legitimidad aún a la

información publicada. Existe otra iniciativa más organizada y con una visión más sindicalista, denominada *FairCrowdWork.org*, la cual brinda información que parte de encuestas realizadas a los trabajadores desde las plataformas digitales. Y por último, una opción con una óptica más regulatoria consiste en una estrategia alemana que consolida datos de varias aplicaciones y se encarga de resolver conflictos y reclamos. La misma consiste en la creación de un código de conducta para la externalización de tareas y su oficina de defensoría. Según el informe, los “empleadores” mostraron buena predisposición a mejorar las condiciones y adecuarlas al código de conducta, pero no mostraron mucha iniciativa con respecto a la mejora remunerativa. Para estimular eso se está intentando ayudar con las evaluaciones del estilo *Turkopticon*.

Por otro lado, se puede mencionar una intervención de índole económica. Berg et al (2019) establecen la necesidad de adecuar las remuneraciones de este sistema estableciendo el piso del salario mínimo que poseen todas las relaciones de dependencia. Este concepto se relaciona estrechamente con los casos mencionados consideración de conductores de Uber como empleados dado que implica la asimilación de este tipo de empleo dentro del concepto de asalariado en relación de dependencia. Suiza ha también aplicado este derecho para los conductores de Uber Eats<sup>8</sup>, que cumplen funciones de *delivery* más que logística, lo cual podría representar un quiebre estructural.

Estas propuestas serán cruciales a lo largo presente trabajo, dado que ponen a la luz la necesidad de la intervención en el sector con el objetivo de generar un crecimiento sustentable y que no reproduzca inexorablemente un mecanismo generador de empleo en condiciones desfavorables y reproductor de desigualdad. En las próximas secciones nos situaremos sobre qué perspectiva tienen en el país argentino y los avances, riesgos y oportunidades que estos significan.

### *La situación en Argentina*

Según el trabajo realizado por Madariaga et al (2019) las economías de plataforma en Argentina se pueden clasificar en 4 categorías. Cada una de ellas tiene una normativa laboral en sí, razón por la cual resulta pertinente analizar las características de estas.

En principio, podemos encontrar la modalidad colaborativa, la cual consiste en el servicio de brindar una intermediación entre la oferta y la demanda. Las mismas se desenvuelven en la forma de transacciones entre iguales, usualmente entre empresas (B2B) o entre particulares (P2P). Dentro de este segmento, se encuentran los casos de Mercado Libre y Airbnb.

En segundo lugar, podemos mencionar las economías de acceso, mediante las cuales se presta un servicio en forma centralizada, pero eliminando la posibilidad de que los usuarios tengan contacto entre sí, al menos en forma necesaria. Son ejemplos los casos de acceso a bienes o servicios comunes como Wework o Ecobici. Es muy similar el tercer caso, el de las plataformas responsables o “procomún”, dado que las mismas se encargan de desarrollar bienes comunes, pero de público acceso. Tal sería el caso de Wikipedia o Goteo.

Hasta este punto, podemos destacar que ninguna de las categorías pone en cuestión a la problemática que se quiere trabajar. Estas tres categorías no implican la prestación de un servicio en forma dependiente, pero que en los hechos esté catalogado como un trabajo independiente. En otras palabras, no tenemos implícita una

---

<sup>8</sup> Etienne, R. (1 de septiembre de 2020). Recuperado el 17 de septiembre de: <https://www.letemps.ch/economie/geneve-uber-eats-desormais-recourir-employes?s=08>

“deslaboralización”, la cual implicaría el despojo de derechos laborales a un trabajador dependiente.

El último segmento, y el que nos interpela a los fines de desarrollar el presente trabajo, se encuentra compuesto por las *gig-economies* o economías bajo demanda. En las mismas se desarrollan transacciones entre partes distintas, usualmente de empresas a particulares (B2C) y existe en efecto una relación comercial entre las mismas. En esta categoría tenemos cierta heterogeneidad entre las empresas que la componen, dado que por un lado tenemos un grupo de empresas que consideran a sus proveedores de servicios como trabajadores autónomos o “contractuales” y por otro tenemos el caso especial de una empresa cuyos prestadores de servicio se encuentran protegidos por la Ley de Contrato de Trabajo, es decir, son empleados registrados y asalariados. Este segundo sub-rubro se encuentra caracterizado por Zolvers, empresa que se encarga de encontrar demanda para sus empleados, quienes son empleados de servicios domésticos. Estos trabajadores poseen todos los derechos comprendidos por estar en relación de dependencia, razón por la cual la digitalización de su servicio no alteró sus condiciones laborales pre-existentes. Cabe aclarar que esto no es consecuencia de las pautas de la empresa en sí (de hecho, en los demás países que opera sus prestadores de servicio operan como trabajadores independientes), sino por la presencia de la regulación estatal con respecto al trabajo doméstico. En el segundo caso, podemos encontrar a Uber, Uber Eats, Rappi, PedidosYa, e Iguanafix, quienes consideran a sus *riders* o conductores como trabajadores independientes. Sobre esta última sección vamos a detener, dado que es la que presenta la problemática a analizar. Este último sub-rubro al registrar a sus prestadores de servicio como trabajadores independientes y autónomos, conlleva el hecho de que, si bien podrán percibir aportes jubilatorios no se encontrarán protegidos dentro del sistema de seguridad social.

Habiendo especificado el foco poblacional a estudiar, resulta necesario complementar el análisis incorporando las iniciativas ya contempladas en Argentina, como también las dificultades y rispideces que ya han emergido a causa de este nuevo sistema.

Un dato para destacar es la implementación en 2003 por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de la iniciativa “Inspector Digital”, cuyo principal hito fue la reducción sustancial en la informalidad laboral. En lo que hace al rubro de análisis, podemos apreciar con los datos provistos por Madariaga et al (2019) que la mayoría de estas fuentes de empleo se encuentran en el ámbito formal. Sin embargo, el problema yace en la modalidad de esta formalidad, como veremos más adelante.

Sin embargo, la formalidad no es el caso de una de las plataformas más relevantes de análisis en Argentina. El desembarque del modelo económico instaurado por Uber desencadenó un conflicto nada menor. El mismo fue generado debido a que su modalidad se establecería como una forma de “dumping social” y “competencia desleal” (Delgue, 2016). La cuestión fundamental radica en la desventaja que poseen los transportes de taxis frente a este nuevo fenómeno: los mismos involucran una inversión inicial sustancial con el objetivo de obtener la licencia que permite la circulación. Esta problemática hoy persiste mediante la coexistencia de ambos medios de transporte, excepto Uber en forma ilegal, al menos en la mayoría del país. El conflicto al momento entonces no se encuentra resuelto, dado que los taxis continúan con una fuerte desventaja competitiva frente a los usuarios y Uber como un servicio más atractivo para



el usuario, pero a la vez como un medio de reproducción de empleo precarizado e informal para los conductores.

En el gráfico 2 se presenta un resumen de la modalidad de intervención adoptada por el estado incorporando a modo comparativo una selección de países. Para el mismo se seleccionaron las aplicaciones más relevantes dentro del segmento de *gig-economies*, el cual nos interesa analizar, como fue mencionado previamente. Se entiende que la intervención estatal hace que los empleados sean catalogados como “asalariados” y en caso de ausencia estatal, los trabajadores se denominarán “independientes”. Los casilleros vacíos indicarán que en el país en cuestión la aplicación no opera en el momento.

**Gráfico 2: Presencia estatal en las Gig-economies. Análisis comparativo de países seleccionados.**

| Países         | Tipo de servicio |                    |                |                |                |                |                    |                 |
|----------------|------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|-----------------|
|                | Transporte       |                    |                | Delivery       |                |                | Servicio Doméstico |                 |
|                | Cabify           | Uber               | Lyft           | Olovo          | Rappi          | Uber Eats      | Iguazu             | Zohoven         |
| Alemania       | +                | Independientes     | +              | +              | +              | +              | +                  | +               |
| Argentina      | Independientes   | Independientes (3) | +              | Independientes | Independientes | Independientes | Independientes     | Asalariados (2) |
| Brasil         | Independientes   | Independientes     | +              | Independientes | Independientes | Independientes | Independientes     | +               |
| Chile          | Independientes   | Independientes     | +              | +              | Independientes | Independientes | +                  | Independientes  |
| Colombia       | Independientes   | Independientes     | +              | Independientes | Independientes | Independientes | +                  | Independientes  |
| España         | Independientes   | Independientes     | +              | Independientes | +              | Independientes | +                  | +               |
| Estados Unidos | +                | Independientes     | Independientes | +              | +              | Independientes | +                  | +               |
| Francia        | +                | Asalariados (1)    | +              | Independientes | +              | Independientes | +                  | +               |
| México         | Independientes   | Independientes     | +              | +              | +              | Independientes | Independientes     | Independientes  |
| Perú           | Independientes   | Independientes     | +              | +              | Independientes | Independientes | +                  | +               |
| Reino Unido    | +                | Asalariados        | +              | +              | +              | Independientes | +                  | +               |
| Suiza          | +                | Asalariados        | +              | +              | +              | Asalariados    | +                  | +               |

(1) La corte francesa ha fallado esto en un caso ejemplar, pero actualmente no existe una normativa que regule este tipo de empleo.

(2) <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/tribunal-domestico/condiciones4>.

(3) Opera ilegalmente excepto en Mendoza.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos de los sitios web de las plataformas analizadas.

A modo de presentar un estado de situación más descriptivo del rubro, se utilizará la base de datos provista por un relevamiento de Madariaga et al (2019). Este trabajo cuenta con la colaboración de la Organización Internacional de Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, y una de las conclusiones troncales a las que arriban es: “El trabajo en plataformas representa una oportunidad para los mercados de trabajo, tanto a partir del desarrollo de nuevos servicios que crean puestos de trabajo, como en la mejora de la productividad que se puede trasladar a mejoras en las condiciones laborales y en la formalización”<sup>9</sup>. Sin embargo, y por la evidencia que veremos nos arrojan los datos descriptos sobre la situación de los trabajadores, se vuelve necesaria la regulación y protección en el sector para acompañar este crecimiento.

Una de las premisas subyacentes de los datos relevados radica principalmente en la asimetría de información y herramientas que poseen estos empleados con respecto a los clientes o la plataforma misma. Los mismos son evaluados por sus clientes, lo cual establece la posibilidad (y a veces cuantía) de la remuneración por su servicio, y ellos

<sup>9</sup> Madariaga et al, 2019.

no tienen opción para refutar o apelar a lo que la plataforma decida. Según el trabajo de Madariaga et al (2019), se han relevado casos de trabajadores que han prestado su servicio y luego no han recibido el pago correspondiente de parte a la aplicación, debido a que la misma ha decidido unilateralmente no efectuarlo.

Podemos explorar más argumentos al cambiar de rubro, como por ejemplo si nos situamos en los servicios de transporte como Uber. Aquí el trabajo de Madariaga et al (2019) arroja a la luz el hecho de que el trabajo en la plataforma digital sea una fuente secundaria de ingreso puede comenzar a mermar debido al aumento de individuos con mayor dependencia económica para con estas plataformas. Y un mercado cuyos precios ajustan a la *walrasiana* puede implicar ciertas dificultades para estos trabajadores al momento de administrar sus tiempos, dado que para poder obtener un ingreso mínimo de subsistencia deben dedicarle lo equivalente a una jornada regular laboral o incluso más.

## Conclusiones y propuestas

Estos datos resultan fundamentales para visibilizar la problemática en cuestión, la cual se sitúa sobre la precarización laboral que este nuevo fenómeno está generando. **La alta dependencia que poseen los trabajadores del sub-rubro físico de este tipo de empleo pone en evidencia que la modalidad vía empleo autónomo no hace más que brindar condiciones desfavorables.** El aumento progresivo del tiempo que los mismos dedican para obtener un salario mínimo de subsistencia nos indica que este tipo de empleo debería estar protegido y regulado. Adicionalmente, las pocas herramientas y el bajo poder de negociación que tiene este sector los vuelve aún más vulnerables. Esta modalidad de trabajo además genera una situación de desigualdad entre este tipo de trabajadores y la población que posee las mismas características, pero se encuentran en relación de dependencia.

Es aquí donde se vuelve necesario el rol del Estado como regulador entre los principales actores. Aún no hay un consenso generalizado sobre la intervención óptima para que estos vínculos se den de una manera más justa, pero es necesario destacar que sí están claras las premisas sobre las cuales se debería trabajar para poder lograrlo. En primera instancia, es imperativo tener en cuenta que el empleador no debería poseer un poder tan arbitrario sobre la actividad del empleado, debería haber un tercero involucrado para así propiciar los medios que permitan una negociación colectiva en términos equitativos. Lo mismo con la evaluación y los pagos consecuentes, las cancelaciones de pagos deberían ser auditadas. Las evaluaciones no deberían impedir el pago, deberían ser bilaterales y objetables. Por último, la estructura de comisiones que determinen el cálculo de estos pagos debería ser provista en forma transparente y en moneda oficial<sup>10</sup>.

Habiendo evidenciado la problemática, la cuestión sobre la cual se pretende continuar investigando se basará en qué alternativas existen desde la política pública para paliar las condiciones de precarización laboral generadas por el fenómeno de estudio, como también la desigualdad consecuente. Las alternativas de política pública a analizar deberán tener un claro efecto al mejorar la equidad en los trabajadores de economías de plataformas no sólo en términos remunerativos, sino también en poder de negociación y protección social. Y observando el caso de Zolvers con respecto a las

---

<sup>10</sup> Berg et al (2019).

plataformas de *gig-economies*, la presencia de la regulación estatal sí puede generar una diferencia.

## Bibliografía

- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. y Silberman, M. (2019) Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital, OIT. Ginebra, 2019. Extraído de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_684183.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_684183.pdf)
- Chacaltana, J., Leung, V. y Lee, M. (2018). New technologies and the transition to formality: the trend towards e-formality. OIT, Employment Policy Department, Working Paper, No. 247. Extraído de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_635996.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_635996.pdf)
- Chenery, H. (1961). Comparative Advantage and development policy. AER.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, New Series 4:386-405. Extraído de: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Delgue, J.R. 2016. “UBER desembarca en América Latina”. Cielo laboral. Extraído de: [http://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2016/05/raso\\_n4\\_2016\\_def.pdf](http://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2016/05/raso_n4_2016_def.pdf)
- Ernst, C. y Roberts, V. (2019). Cambio tecnológico y futuro del trabajo. Competencias laborales y habilidades colectivas para una nueva matriz productiva en Argentina. OIT. Buenos Aires, 2019. Extraído de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos-aires/documents/publication/wcms\\_734829.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos-aires/documents/publication/wcms_734829.pdf)
- Hirschman, A.O. (1984), *Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse*, *American Economic Review*, 74, 89-96.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality, *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 1-28.
- List, F. (1841). “The National System of Political Economy”, Longmans, Green, and Co., Londres.
- Nurkse, R. (1966). Problems of Capital formation in underdeveloped countries. Oxford University Press.
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. y Ernst, C. (2019). ¿Economía de plataformas y empleo Cómo es trabajar para una app en Argentina?, CIPPEC-BID - OIT. Buenos Aires, 2019.
- Maurizio, R. (2016). Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial. OIT, Documento de trabajo, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo N° 76.
- Schumpeter, J. (1997). Teoría del desenvolvimiento económico, Fondo de Cultura Económica, México D.F..
- Seira, E., Pineda, E. y Rasteletti, A. (2019). Retos para el cobro del impuesto sobre la renta en la economía digital. Causas y propuestas para enfrentarlos. BID, DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN N° IDB-DP-723.



# **Gobernabilidad y pandemia: estrategias y gobernanza en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en contexto de ASPO**

Jessica Miño Chiappino

## **Introducción**

El contexto de pandemia desatado por la propagación del COVID-19 a nivel nacional e internacional, ha generado un desconcierto mundial y regional manifestado en una incertidumbre generalizada, que pone a prueba la continuidad del sostenimiento de los sistemas de gobierno y la gobernabilidad de las diversas instituciones y Estados.

En Argentina, el contexto de pandemia ha conllevado en consecuencia el decreto presidencial de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) que se ha implementado a su vez según la situación y condiciones a nivel provincial y regional. Buenos Aires, específicamente AMBA y la Ciudad Autónoma de Bs. As., han sido desde los inicios, las regiones más afectadas en cuanto nivel de contagio, mortalidad y por ende han sido las regiones que más estrictamente y de manera sostenida han conllevado la medida de aislamiento social durante sus inicios. Las diversas instituciones y organismos gubernamentales se han enfrentado a un gran desafío para mantener la gobernabilidad y regulación de las diversas dimensiones del aparato estatal que garanticen la gobernabilidad, en un contexto de incertidumbre generalizada creciente.

Frente a esta situación, la comunidad educativa como organización institucional y social de gran extensión y dimensión poblacional, ha sido el punto de mirada de las autoridades gubernamentales desde los inicios de dicha problemática de salubridad pública, debido a su potencial de peligrosidad como foco de contagio.

En este contexto, los estudios en materia de política educativa han apuntado a relevar y analizar la situación educativa a nivel internacional y regional en relación a las acciones y propuestas emprendidas por los Estados nacionales para garantizar la continuidad del proceso de enseñanza y aprendizaje, las medidas implementadas, las estrategias de continuidad pedagógica y las estrategias de gestión administrativas de las comunidades educativas (BID, 2020). Asimismo a nivel nacional y sub-nacional en Argentina, se han analizado las medidas y estrategias políticas del gobierno nacional y cada uno de los 24 gobiernos provinciales dieron ante la pandemia para garantizar la continuidad del proceso de enseñanza-aprendizaje, a partir del estudio de las plataformas, propuestas de modalidad virtual y principales acciones implementadas (Cardini, D'Alessandre y Torre 2020; Di Piero y Miño Chiappino, 2020). Por otra parte, desde la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el libro publicado

*Educación y pandemia* (2020), se analiza la continuidad educativa en contexto de pandemia y educación a distancia y sus diversos efectos en varias dimensiones: por un lado, en las reproducción de las desigualdades, en las transformaciones de las interacciones de los sujetos escolarizados en la relación entre escuela y espacio privado. Por otro lado, la segunda parte del libro se sitúa en las problemáticas y obstáculos de continuidad del proceso de enseñanza y aprendizaje en el nivel superior y su afección a las trayectorias universitarias en relación al acceso/permanencia.

En este contexto, el rol del Estado se ha visto interpelado, donde ciertos viejos elementos y problemáticas preexistentes en relación a las burocracias y formas de gobierno se han resignificado. Las transformaciones en los últimos años de los procesos tecnológicos, de digitalización e informática, implican una gran disrupción, en la cual los gobiernos y organizaciones estatales han tenido que replantearse qué significa “gestionar” en la era disruptiva (Oszlak, 2020: 17). Desde esta perspectiva, el autor da cuenta de las formas en que las tecnologías se han puesto a disposición de la lucha contra la pandemia como instrumentos de comunicación política, información a la ciudadanía y tramitación a distancia. En este sentido, las tecnologías en este contexto han tenido un rol fundamental para los Estados y la garantía de gobernabilidad desde dos dimensiones. Por un lado, como canal de comunicación política en tiempos de distanciamiento social, donde el liderazgo político y la rapidez comunicativa han cobrado una importancia central frente al contexto de incertidumbre y la necesidad de respuestas rápidas por parte de los gobiernos y Estados (Peytibi, 2020)

Sin embargo, son escasos los estudios que se centren exclusivamente en los procesos macro-políticos a partir de los mecanismos y formas de gobierno, gobernanza y organización de gestión para garantizar la continuidad del proceso y funcionamiento del sistema educativo durante el contexto de confinamiento. La *gestión* pública implica organizar y gestionar un aparato gubernamental, en este sentido la gestión pública comprende sujetos, acciones y discursos ubicados en lugares estratégicos de dirección en el gobierno para llevar a cabo la *gobernanza* (Aguilar Villanueva, 2006). La gestión pública implica sujetos que llevan a cabo decisiones gubernamentales, acciones y toma de posiciones, tanto es su aspecto discursivo como en el curso de la acción concreta a través de la conformación de agendas políticas y políticas públicas. En este sentido, es que el estudio de las instituciones es de importancia para entender el proceso de la política y las políticas, pero éstas pueden comprenderse a su vez, a través del análisis de los actores que las componen en una compleja relación entre instituciones, actores e instrumentos (Acuña y Chudnovsky, 2013). Sin embargo, los procesos de gobernanza que implican a las instituciones, suponen formas o modelos de regulación sobre las relaciones entre diversos actores políticos, sociales y económicos. En este sentido, la elección de los instrumentos y dispositivos de gobierno son centrales para comprender los modos de gobernanza, ya que un modo de gobernanza se refleja en la preferencia de un gobierno por un estilo de políticas a través de ciertos instrumentos. A su vez, la elección de los instrumentos en el proceso de la política pública y las políticas, están en relación con un contexto determinado y es objeto de evaluación y percepciones dinámicas (Fontaine, 2015). Un instrumento de la acción pública constituye un dispositivo al mismo tiempo técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios según las representaciones y significados que portan (Lascoumes y Le Galès, 2012: 21). Esta mirada nos permite entender a los instrumentos y dispositivos, no solamente desde una dimensión racional e

instrumental, sino integrando el sentido de sus usos y apropiaciones, a través de los propósitos, contenidos, representaciones e intereses de los actores que los direccionan.

Teniendo en cuenta la organización del gobierno del sistema educativo en Argentina, podemos decir que la descentralización del sistema educativo como consecuencia de la Ley Federal de Educación (1993) ha redefinido los roles e instancias del sistema educativo, depositando la gestión educativa en los gobiernos provinciales, generando de esta manera una relativa autonomía en la modalidad de política y gestión del gobierno educativo en cada provincia. En consecuencia de esto, el federalismo que caracteriza el gobierno educativo argentino, manifiesta una brecha entre las atribuciones en materia de gobierno de la educación y las bajas capacidades en las administraciones centrales para hacer uso de ellas. Como consecuencia, en la práctica muchas provincias, especialmente aquellas con menos recursos fiscales, concentran su accionar en el sostenimiento del sistema (pago de salarios, negociaciones con sindicatos) (Rivas, 2009).

La gestión educativa de María Agustina Vila, nombrada como Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, a partir de la asunción de Axel Kicillof como gobernador de la Provincia a fines de 2019, se ha enfrentado a un doble desafío. Por un lado, asumir el gobierno provincial educativo que supone 5.205.388 alumnos, 19.430 unidades de servicio y 781.327 cargos docentes. Dentro del sistema educativo de Argentina, la gestión provincial bonaerense abarca el 38 % de los alumnos del país (Rivas, 2012). Para semejante dimensión poblacional, la provincia cuenta con la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires, de ahora en más DGCyE de Bs. As., organismo que se compone de una Dirección General como máxima autoridad educativa, un consejo General, una Auditoría, un Consejo Provincial de Educación y Trabajo, cuatro Subsecretarías, 14 Direcciones Provinciales/ Generales, 61 Direcciones y 371 sub-divisiones orgánicas que se desprenden jerárquicamente en secretarías y/o sub-direcciones y departamentos.

De esta manera, las entonces recientes autoridades educativas de la DGCyE se han tenido que enfrentar a dos cuestiones intrínsecamente relacionadas. Por un lado, reconstruir una rápida estrategia de sostenimiento, regulación y mantenimiento de la educación provincial para garantizar su continuidad, y por otro lado sostener las instituciones gubernamentales, a través de la continuidad del funcionamiento del organismo responsable de regular y construir la gobernabilidad educativa en la provincia.

Partiendo del contexto mencionado anteriormente, teniendo en cuenta que la situación de pandemia y el consecuente aislamiento preventivo como medida de gobierno a nivel nacional y provincial ha afectado no solamente al funcionamiento de las escuelas y sus respectivos actores (estudiantes, docentes y directivos), sino también a los trabajadores estatales, administrativos y funcionarios del gobierno educativos, el siguiente trabajo tiene por objetivo analizar las estrategias de gestión y dirección provinciales desarrolladas por la Dirección General de Cultura y Educación de Bs. As. para garantizar el sostenimiento de la gobernabilidad del sistema educativo provincial. Frente a este objetivo, nos preguntamos: ¿Cuáles son las estrategias de gestión y dirección desarrolladas por la DGCyE de Buenos Aires para garantizar la continuidad del funcionamiento del sistema educativo? ¿Qué medidas y dispositivos se han implementado para esto? ¿Cómo se han diseñado estrategias de interacción y articulación con los diversos agentes del sistema educativo? (docentes, estudiantes, gremios)

Para esto, se abordarán en el análisis las siguientes dimensiones:

- a) Analizar las medidas y normativas implementadas por las autoridades de la DGCyE con respecto a la continuidad pedagógica y del funcionamiento del sistema institucional educativo en su aspecto comunicacional y directivo.
- b) Identificar los dispositivos y medios utilizados para construir las estrategias de continuidad pedagógica y del funcionamiento burocrático, administrativo y directivo.
- c) Analizar los procesos de interacción y relación con los diversos actores del sistema educativo (docentes, estudiantes y gremios) en el proceso de gobernanza.

Para esto, relevaremos y analizaremos las diferentes plataformas virtuales, las propuestas de continuidad pedagógicas provinciales, las resoluciones ministeriales y los comunicados oficiales y de prensa proveniente de la DGCyE de Bs As y las medidas tendientes a garantizar el sostenimiento del funcionamiento del sistema educativo. Particularmente, interesa relevar los temas, problemáticas, obstáculos y actores que se encuentran implícitos y explícitos en las medidas y estrategias construidas por las autoridades de la DGCyE para mantener la gobernabilidad y sostener la regulación del sistema educativo de la provincia.

## **1. Análisis normativo sobre las medidas tomadas a nivel nacional y provincial**

En el contexto de propagación de COVID-19 en Argentina, el Poder Ejecutivo Nacional decretó a través del DNU 297/2020 el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio en toda Argentina a partir del 20 de Marzo de 2020. La suspensión de clases presenciales fue una de las medidas inmediatas frente a la emergencia sanitaria ante la propagación del coronavirus en Argentina. Siendo la escuela uno de los focos posibles de mayor circulación y concurrencia de personas en espacios cerrados, el dictado de las clases presenciales había sido suspendidas con algunos días de anticipación al decreto nacional de aislamiento obligatorio. A través de la resolución RESOC-2020-554-GDEBA-DGCYE, la Dirección General de Cultura y Educación, en concordancia con la Resolución 108/2020 del Ministerio Educación de la Nación, dictó la suspensión de clases presenciales en todos los niveles y modalidades.

Sin embargo, la medida nacional tomada por la presidencia de decretar como medida obligatoria y generalizada el aislamiento social y preventivo con el objetivo de bajar los niveles de circulación comunitaria, contacto social y para la prevención de contagios, tuvo en consecuencia la modificación y suspensión total de la presencia de los alumnos en las aulas, como también a nivel institucional, la presencia de los docentes y directivos escolares, inspectores y trabajadores administrativos estatales educativos. En este sentido, como menciona la Directora General de Educación de la Provincia, la pandemia implicó e implica un proceso de aprendizaje para todos: *“Los que formamos parte de la Dirección General de Cultura y Educación, y los docentes, auxiliares y trabajadores de la educación, tuvimos que aprender a adecuarnos a las nuevas características de trabajo con las limitaciones que la coyuntura nos presentó, reorganizando tareas cotidianas y aprendiendo otras rutinas que contribuyan a organizar el trabajo de los demás. Esos aprendizajes se fueron logrando a partir del dialogo y con el fuerte compromiso y la dedicación de todos los actores”* (Agustina Vila, Agencia Telam, 15/08/2020). Esta situación también implicó la modificación de la presencia del personal estatal para la mantención del funcionamiento y administración del sistema educativo provincial. A través de la resolución RESC-2020-657-GDEBA-



DGCYE, la DGCyE de Bs. As., resolvió la aprobación de las autoridades y funcionarios de la DGCYE exceptuados de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio, para garantizar el funcionamiento esencial del sistema educativo. Asimismo, en el artículo N° 2 y 3, se garantiza la continuidad del personal y actividades destinadas a la operatividad de los comedores escolares, las obras de establecimientos educativos, la planificación, implementación y seguimiento de los materiales para la continuidad pedagógica como su recepción y distribución en los distintos distritos y aquellos servicios y actividades esenciales destinados a elaborar, ejecutar y procesar relevamientos e información y comunicación sobre el sistema educativo provincial dependientes del organismo.

En el marco de este readecuamiento del funcionamiento del sistema educativo, una de las primeras medidas apunto a la construcción de un plan de continuidad pedagógico que garantice el proceso de enseñanza y aprendizaje en un contexto y modalidad a distancia y de forma no presencial.

A partir de la Resolución N° 106/2020, el Ministerio de Educación de la Nación, Educar S.A. y Contenidos Públicos S.A. crearon el Portal “Seguimoseducando.gob.ar”, acompañando las resoluciones emitidas por la cartera educativa sobre la suspensión de las clases presenciales en todos los establecimientos educativos del nivel inicial, primario y secundario. El objetivo del plan fue colaborar con las condiciones para la continuidad de la enseñanza a través de un sistema multiplataforma. Si bien el artículo 5° de la Ley de Educación Nacional vigente establece que el Estado Nacional es quien fija la política educativa y controla su cumplimiento, también resalta que lo hace respetando las particularidades provinciales y locales. A su vez, el artículo 4° de la Resolución mencionada establece que las jurisdicciones podrán contar con los recursos ofrecidos por el Programa “Seguimos educando” para organizarlos y sumarlos a sus planificaciones de la manera que consideren, con el objeto de contribuir a la continuidad de las actividades de enseñanza en todos los contextos y garantizando el acceso a contenidos oficiales para la enseñanza y el aprendizaje. El programa incluye producción y emisión audio-visual dependientes de la Secretaria de Medios y Comunicación Pública: Televisión Pública Argentina y sus repetidoras, Encuentro, PakaPaka, DeporTV, Radio Nacional y Cont.ar. Por otro lado, también cuenta con la distribución de cuadernillos y material impreso para comunidades sin acceso a internet, priorizando en contextos de ruralidad y vulnerabilidad social. El programa incluye materiales educativos dispuestos en una plataforma virtual que incluye diversos materiales de lectura y audio-visuales para estudiantes y materiales y recursos dirigidos a los docentes y directivos para el acompañamiento en el proceso de enseñanza a distancia.

Sin embargo, los gobiernos provinciales a nivel jurisdiccional han reorientado y diseñado sus propias estrategias y propuestas virtuales educativas a través de diversos formatos y plataformas virtuales que presentan ciertas diferencias entre sí en cuanto propuesta política de continuidad pedagógica, al tiempo que cada propuesta provincial varía en cuanto su grado de autonomía respecto a la propuesta nacional (Di Piero y Miño Chiappino, 2020). En este sentido, el contexto de crisis de salud y en consecuencia, el estado crítico social, económico y político, exige la responsabilidad y presencia continua y creciente en los procesos de gobernanza, que implica un trabajo en conjunto realzando la participación de las instancias provinciales y municipales, lo que se manifiesta en la multiplicación de vías administrativas (Malavolta y Pulvirenti, 2020).

Sin embargo, históricamente las escuelas y comunidades educativas no han cumplido meramente un rol de enseñanza en términos de currículum y contenidos escolares. A partir del contexto crítico desatado por la década de los '90 y profundizándose con la crisis desatada en el 2001 con la complejidad de la realidad económica y política en Argentina, las escuelas se han convertido en un espacio de contención social, afectiva y educativa (Giovine, 2012). En este sentido, muchas de las escuelas cumplen un papel fundamental en los servicios alimentarios escolares, que han sido una política de estado que garantiza la entrega de módulos de alimentos. En la resolución RESC-2020-705-GDEBA-DGCE, la Directora General de Cultura y Educación junto a la Ministra de Desarrollo de la comunidad, resuelven la continuidad de la entrega de alimentos en las comunidades escolares, la cual será posible de retirar por los progenitores o personas adultas responsables de los niños, niñas, y adolescentes destinados al servicio por medio de los equipos de conducción de los establecimientos educativos según los horarios estipulados (Artículo 3°).

La necesidad de garantizar la continuidad del funcionamiento del sistema educativo, hizo pronto al gobierno educativo provincial poner en marcha estrategias para responder a las demandas de personal educativo en las diferentes escuelas de gestión estatal, debido a la suspensión de los encuentros masivos de concursos y selección docente. Esto implicó por un lado, dar respuesta a la demanda laboral de profesionales y trabajadores educativos de los diferentes niveles y modalidades, y brindar la presencia de docentes en aquellos espacios vacíos en un contexto de educación a distancia, incertidumbre y obstaculización de la dinámica común comunicativa entre las instituciones educativas y los niveles de administración y gestión educativas provinciales. En este marco, se desarrollaron los Actos Públicos No presenciales para las coberturas de cargos provisionales y suplentes de todos los niveles y modalidades, incluyendo FinES a través de la plataforma Actos Públicos Digitales, como también la inscripción virtual del FinES 2020 con modalidad virtual, cursos de formación docente digitales a través del Programa de Formación Docente a Distancia, aplicación de licencias médicas digitales y bancarización total de los trabajadores y trabajadoras educativos a través de la agilización del trámite por medio virtual, con el fin de diseñar mecanismos administrativos que para que todos los agentes perciban los salarios a través del depósito bancario. En relación al aspecto administrativo burocrático, se resolvió la modificación de la estructura orgánica de la DGCE, construyéndose una nueva Subsecretaría de Planeamiento. Si bien, la DGCE ya contaba con una Dirección de Planeamiento Educativo, el objetivo de la nueva área orgánica, ha sido centralizar y profundizar la información necesaria para la toma de decisiones a través de la definición y gestión de planificación estratégica de políticas, programas y proyectos para el sistema educativo provincial. Entre sus principales lineamientos están la producción de estudios, evaluaciones e investigaciones que permitan identificar y atender problemas demográficos, socioeconómicos, culturales y pedagógicos necesarios para el planeamiento educativo. Asimismo se ocupa del procesamiento y análisis de datos estadísticos educativos nacionales y provinciales. Si bien las áreas de los diferentes organismos públicos destinados a los procesos de información y relevamiento de datos para la toma de decisiones ha tenido una central relevancia en la administración e instituciones públicas, esta modificación en el organigrama cobra particular significación, en el contexto de emergencia, donde los tiempos cotidianos en el proceso de toma de decisiones se ha visto interpelado por la necesidad de brindar respuestas rápidas por parte de las autoridades frente a situaciones

en constante demanda y transformación ante la reorientación y reformulación del funcionamiento del sistema educativo. Frente a este panorama, la disposición de sistemas de organización y procesamiento de información son fundamentales para garantizar el conocimiento de las diversas situaciones educativas territoriales en el nivel central de la administración.

Respecto del financiamiento educativo, una de las principales preocupaciones frente al contexto de crisis social, política y económica generalizada, ha sido la dificultad en el pago de los aranceles de las cuotas escolares de gestión privada y el financiamiento del sistema educativo de gestión privada que representa el 30 % de los establecimientos y matrícula escolar en la provincia de Buenos Aires. Frente a esta situación, el gobernador de la provincia junto a la Directora General de Educación, dieron a conocer la realización de un pago extraordinario de 340 millones de pesos en el marco de la situación excepcional generada por la pandemia. La diferenciación en la matrícula escolar entre gestión estatal y privada, ha sido un tema históricamente controversial en el análisis de la fragmentación educativa en Argentina, debido a la existencia de las continuidades de los procesos de segmentación y desigualdad educativa en la diferenciación horizontal y oferta de las instituciones educativas que lejos de brindar condiciones educativas homogéneas, manifiestan en la currícula y condiciones de aprendizaje que ofrecen, una fuerte fragmentación y circuitos diferenciales, segmentados y desiguales en las trayectorias educativas (Braslavsky, 1985). Sin embargo, como dispone el artículo N° 13 y 14 de la ley Nacional de Educación, el sistema educativo Nacional es integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada, por lo que se reconoce la supervisión del Estado Nacional en el funcionamiento de las instituciones educativas de gestión privada, por lo cual, según lo manifestado por el comunicado del gobernador de la provincia en acompañamiento de la Directora General de Educación, la medida ha tenido por objetivo sostener el funcionamiento del sistema educativo garantizando el apoyo a las asociaciones de escuelas de gestión privada en el contexto de emergencia para garantizar el acceso a la educación en la provincia de Buenos Aires.

## **2. Medidas y dispositivos educativos gubernamentales en contexto de ASPO**

El contexto de propagación de COVID-19 y en consecuencia el aislamiento social obligatorio como medida de prevención ante la pandemia, ha obligado a las instituciones y gobiernos a readecuar su rutina administrativa por múltiples y diversas vías a través de alternativas para garantizar el sostenimiento del funcionamiento de las instituciones y sistemas de gobierno. En este escenario, cobra central importancia reflexionar sobre los instrumentos y dispositivos utilizados por la gestión pública para mantener el funcionamiento del sistema educativo de Buenos Aires, cuya población supone actores y comunidades educativas de una gran extensión territorial. Como mencionamos en la introducción del trabajo, el sistema educativo bonaerense, comprende 5.205.388 alumnos, 19.430 unidades de servicios y 781.327 cargos docentes.

Desde la década de los `90, los gobiernos latinoamericanos han centrado sus esfuerzos por introducir las Tecnologías de la Comunicación e Información (TIC) al interior de las instituciones del Estado para mejorar y volver más eficientes los procesos de administración pública. Si bien excede a este trabajo la discusión pertinente a las transformaciones que se instalaron tanto en la agenda pública a nivel institucional, como

los debates teóricos y redes de expertos que involucraron e involucran las discusiones en torno a la Reforma del Estado o Modernización del Estado (Naser y Hofman, 2016), es preciso manifestar la creciente importancia histórica de las TICs en la gestión y administración pública en relación a los procesos de comunicación, control y ejecución de toma de decisiones y acciones políticas, como también con la creciente interacción y/o participación de la ciudadanía que los dispositivos tecnológicos posibilitan.

La situación de confinamiento ante la emergencia social, ha conducido a una *virtualización forzosa* de la comunidad educativa en las diferentes instancias del sistema educativo, que ha conducido a un readecuamiento y reorientación de los vínculos y formas de interacción de los diferentes actores. En este escenario, las tecnologías han cumplido y cumplen, un rol fundamental en la continuidad del funcionamiento del sistema. Tanto en las instituciones educativas, en las unidades administrativas centrales como la DGCyE, como también en los niveles intermedios que suponen la comunicación entre el territorio y las autoridades gubernamentales, como inspectores regionales y distritales, las tecnologías han sido un dispositivo central en las propuestas y estrategias implementadas por las instituciones frente a la incertidumbre para dar respuestas y garantizar la continuidad del sistema educativo.

En este sentido, las propuestas centrales en la continuidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y los vínculos entre estudiantes, docentes y escuelas, ha tenido como principal mediador en las propuestas de los Planes de Continuidad Pedagógicos, a las TICs en sus diferentes usos y formatos. Asimismo, desde el nivel central provincial, la DGCyE de Buenos Aires ha recurrido a la utilización de plataformas virtuales para la administración de selección de personal como la agilización de trámites bancarios y salariales referidos a los trabajadores del sistema educativo: selección y concurso docente por medio de acto público digital, jubilaciones digitales, bancarización total digital. Sin embargo, es preciso aclarar que en las condiciones de acceso y utilización de las TICs median las inequidades en los recursos disponibles tanto para los actores, como para las instituciones. Desde esta perspectiva, es preciso comprender que la continuidad del sistema educativo en contexto de distanciamiento social, impacta de manera desigual en los actores de los diferentes niveles del sistema educativo, teniendo en cuenta las desigualdades ante la “brecha digital” ligadas al acceso y usos que se hacen de las tecnologías (Dussel, 2010). En Argentina el porcentaje de estudiantes sin conexión es de 25% para primaria y de 16% para secundaria (Aprender, 2018).

Lo mismo podemos analizar respecto a los recursos de los gobiernos y administraciones provinciales, donde se observan escenarios de propuestas diversos para sostener la continuidad del sistema educativo en cada provincia, ligado a la capacidad institucional de cada gestión provincial de dar respuestas a las demandas en el contexto actual, en base a los recursos disponibles. En este sentido, las propuestas y formatos de cada provincia y su relación con la propuesta nacional varían según la trayectoria y experiencias previas de los gobiernos provinciales en materia de recursos, y las políticas de utilización e introducción de TICs influyen en las posibilidades de organización virtual, respuestas y medios para afrontar la reorganización abrupta del proceso educativo a distancia en el contexto de aislamiento social (Di Piero y Miño Chiappino, 2020).

De esta manera, las tecnologías como dispositivos de gobierno han cumplido un papel fundamental en la comunicación e interlocución entre los diferentes actores y niveles del sistema educativo. Dentro de las tecnologías de la información, las páginas y redes oficiales de la DGCyE de Bs. As. poseen un uso esencial para comunicar, orientar

e informar, tanto a la ciudadanía en general de las medidas y políticas implementadas, como a los agentes y miembros de la comunidad educativa sobre las actividades y medidas implementadas que involucran a los diversos actores (directivos, docentes, estudiantes y familias). También se han construido nuevos espacios virtuales a través de plataformas diseñadas con la carga de datos e información específica requerida para coordinar las vacantes en las instituciones educativas y las demandas de cargos docentes en los diferentes distritos, niveles y modalidades del sistema educativo, y cargos docentes. Puede decirse, que de manera histórica, por primera vez se ha diseñado un dispositivo tecnológico que coordina y garantiza a través de una plataforma digital la organización y el procedimiento por concurso docente los cargos y puestos laborales de los y las trabajadoras del sistema educativo bonaerense. Según el procedimiento de la plataforma, la publicación de los cargos vacantes es abierta, y puede ser vista de manera pública por cualquier persona, estando publicada por un mínimo de 24 horas hábiles antes del cierre de las mismas. Los aspirantes interesados en la postulación a la oferta del cargo vacante deberán registrarse y acceder con su usuario de la plataforma ABC Provincia y completar los datos requeridos. Luego los datos cargados podrán visualizarse, y posteriormente la Secretaria de Asuntos Docentes (SAD) tras el cierre de las postulaciones, evalúa y confecciona el orden de mérito de los postulantes, según la normativa. Finalmente, se registra el orden de mérito definitivo en el Libro de Actas de la SAD, se publican los resultados en la plataforma y se notifica de manera individual por correo electrónico a los postulantes y usuarios.

Por otra parte, la DGCyE de Bs. As., también cuenta con una plataforma propia para la comunidad del proceso de enseñanza-aprendizaje, denominada “Continuamos Estudiando”, donde la plataforma brinda diversos contenidos y actividades educativas las cuales se encuentran organizadas por los niveles y modalidades correspondientes al sistema educativo. Los materiales pueden ser de acceso en línea o descargados mediante formatos PDF. Dispone de acceso abierto al público general y está pensada y diseñada para integrar la participación y acompañamiento de familias en el proceso de enseñanza-aprendizaje de los alumnos. Si bien se requiere de conectividad para garantizar el acceso a la plataforma y los materiales contenidos en ella, la propuesta digital, permite que los usuarios accedan a través de internet a la plataforma, pero que la navegación en la misma no consuma datos del plan de conectividad de los dispositivos como teléfonos celulares, teniendo por objetivo la posibilidad de acceso de aquellos estudiantes que no cuenten con computadoras u otros dispositivos de acceso a internet y requieran recurrir a la telefonía móvil para la continuidad educativa a distancia.

Los dispositivos tecnológicos ya no son solamente una herramienta comunicativa sobre la toma de decisiones de la gestión educativa para informar a la ciudadanía sobre la actividad gubernamental, sino espacios no-presenciales que garantizan y generan ciertos desplazamientos de las modalidades anteriores. Frente a este escenario, es inevitable reflexionar sobre la readecuación de los espacios educativos y laborales para los diversos agentes del sistema educativo, donde la tradicional separación de las esferas domésticas, laborales y educativas, se ven en la actualidad convergiendo en un mismo espacio físico-temporal, el hogar. La posibilidad de la utilización de las tecnologías para llevar a cabo los procesos de enseñanza-aprendizaje que tradicionalmente daban lugar dentro de instituciones educativas delimitadas por tiempo y espacio según la jornada educativa, al igual que la jornada laboral, para los agentes de las comunidades escolares, se ha visto reorientada plateando los límites difusos de las fronteras entre los espacios domésticos (privados) y laborales-educativos (públicos).

Lejos de ser un proceso en plena armonía, esta situación ha generado diversas tensiones sobre la ineludible colaboración entre ambas instituciones sociales, la familia y la escuela, durante el proceso de continuidad pedagógico en contexto de distanciamiento y aislamiento social que pueden verse manifestadas en cinco dimensiones reflexivas (de la Cruz Flores, 2020). Las actividades laborales y las actividades escolares, teniendo en cuenta el contexto de crisis social y económico que impacta de manera directa en las condiciones de vida y las posibilidades dentro de cada familia. La armonía versus la violencia intrafamiliar como factores que generan condiciones desiguales en términos de ventajas/desventajas en el proceso de enseñanza de los estudiantes en el ámbito doméstico. La desigual posesión y distribución de recursos tecnológicos en el ámbito doméstico, no solamente por la posesión o carencia de dispositivos tecnológicos, sino inclusive por la cantidad de dispositivos por hogar, en un contexto donde las necesidades educativas y laborales de los integrantes familiares se multiplica por las mismas razones, y en ocasiones no es posible que cada integrante cuente con un dispositivo según los tiempos que lo requiera para cumplir con la demanda escolar o laboral (Di Piero y Miño Chiappino, 2020). Por otra parte, también se ha visto modificada la temporalidad escolar, cuya organización tradicionalmente estuvo a cargo del control delimitado y ordenado por las instituciones escolares. Las propuestas actuales, han dado mayor margen y autonomía a los diferentes actores educativos, incluyendo a los estudiantes, que deben en este contexto de mayor autorregulación en el seno doméstico, de los tiempos de dedicación escolar, cuya participación de los responsables adultos también varía de acuerdo a la posibilidad, situación y capacidad de cada familia.

Lo mismo aplica para reflexionar sobre las condiciones laborales y la distribución y delimitación del tiempo laboral en contexto y época de *teletrabajo* o trabajo remoto. Si bien, el uso de los dispositivos tecnológicos presentan las ventajas de maximizar los tiempos y agilizar y mejorar la eficiencia de la comunicación, la dinámica y los procesos de trabajo generando mayor niveles de relativa autonomía y autorregulación, es pertinente atender también, los efectos de los dispositivos en la construcción de las subjetividades e impactos en la vida de los sujetos, teniendo en cuenta que los dispositivos no pueden contemplarse exclusivamente desde una mirada instrumental y racional de su utilización, sino también deben atenderse a las condiciones y contextos en los que éstos son aplicados y por lo tanto en la disparidad de situaciones e inequidades de los diferentes actores. En estos tiempos de *big data* y sociedades digitales, exacerbados por el contexto actual, se presentan dos miradas acerca de la utilización de los dispositivos tecnológicos como herramientas de gobernabilidad sobre los sujetos.

Por un lado, aquellas miradas situadas en el acervo de ventajas que las tecnologías brindan en los procesos de eficacia y eficiencia de las dinámicas laborales y gubernamentales, situadas en los aspectos y visiones de la modernización del Estado y las sociedades, frente a aquellas que centran su mirada en el aspecto del control y vigilancia de los dispositivos sobre la ciudadanía. En este sentido, uno de los desplazamientos de las técnicas biopolíticas que caracterizan la crisis del COVID-19, es que el domicilio personal y no las instituciones tradicionales de encierro y normalización (hospital, fábrica, colegio, etc.) aparece como el nuevo centro de producción, consumo y control (Preciado, 2020) Esta situación presta en ocasiones, a un cuestionamiento sobre la función del control de las tecnologías, que se manifiesta en la falta de delimitación definida y regulación de la dedicación de horas y trabajo docente en un complejo contexto de enseñanza a distancia en el ámbito doméstico. En este

sentido, los medios y dispositivos utilizados en las estrategias políticas de gobierno y gestión pública, no pueden pensarse por fuera de su contexto de aplicación, en relación a las condiciones desiguales preexistentes y existentes, como en los posibles efectos de los impactos en los actores y agentes de la comunidad educativa.

### **3. Interacciones y vínculos de la comunidad educativa durante el ASPO**

Como hemos venido analizando en este trabajo, los medios, formas y dinámicas cotidianas que en tiempos previos a la pandemia implicaban la interacción de múltiples actores del sistema educativo y la comunidad educativa, se han visto en parte, reorientados y modificados a través de diversas estrategias que han puesto a prueba la capacidad institucional de brindar respuestas ante el contexto emergente. En este contexto, la comunicatividad cobra una relevancia central como dimensión en las formas y estrategias gubernamentales para establecer, reorientar y/o resignificar los vínculos entre los diferentes agentes de la comunidad educativa. Esto nos lleva a reflexionar sobre la comunicación política en tiempos de coronavirus (Gutiérrez-Rubí y Pont Sorribes, 2020)

Frente a esta situación la DGCyE Bs. As. ha mantenido una estrategia comunicativa activa y continua a través de diversos medios y redes sociales, para informar a la ciudadanía y comunidad educativa las medidas tomadas y políticas impulsadas. En momentos de incertidumbre generalizada, es central el rol de los gobiernos y las respuestas brindadas en relación a las siguientes dimensiones (Peytibi, 2020). Por un lado, en el ejercicio del liderazgo y capacidad institucional para comunicar tranquilidad, soluciones, seguridad y confianza a la ciudadanía y comunidad educativa. En esta dimensión cobra particular importancia gestionar las expectativas, de manera de comunicar a la población continuamente lo que vendrá. Actualmente, si bien la Directora General ha manifestado públicamente a través de prensa que *“Este no es el contexto sanitario para la vuelta a clases”* (Agustina Vila, Télam 15/08/2020), en la página oficial de la DGCyE de Bs. As. se está anticipando e informando sobre la planificación y trabajo con los protocolos para la futura vuelta a clases presenciales en el marco del protocolo aprobado por el Consejo Federal de Educación. En este sentido, la transparencia y la formación actualizada son herramientas centrales para el acceso a la información de fuentes confiables y oficiales sobre las medidas tomadas e implementadas por parte de las instituciones.

Sin embargo, como se manifiesta por parte de la ministra como de las autoridades de la DGCyE en varios comunicados de prensa y publicaciones oficiales sobre las medidas implementadas, el proceso de reorganización de las tareas y rutinas para garantizar el funcionamiento del sistema educativo en el contexto propiciado por la pandemia desatada y el consecuente aislamiento social, fue resultado del diálogo, compromiso y la dedicación de todos los actores educativos. En este sentido, los procesos de gobernanza para garantizar la gobernabilidad del sistema educativo, no descansan solamente en el liderazgo político institucional de los representantes y responsables gubernamentales, sino en la colaboración y participación activa de una multiplicidad de actores de la sociedad civil y comunidad educativa. *“La comunicación de la crisis tiene que apoyarse en el círculo virtuoso del poder de la colaboración, con una gobernanza comunicativa nueva, en red, que despliegue diferentes acciones”* (Solanilla, 2020: 20) Es en esta dirección que el autor habla de estrategias de cogobierno y codecisión.

En la DGCyE se observa, a través de los comunicados oficiales sobre la toma de decisiones, las relaciones colaborativas y comunicativas entre los diferentes agentes que se manifiesta tanto horizontalmente como verticalmente, entre instituciones como entre actores, a través de la participación e interacción de la DGCyE con diferentes instituciones estatales y niveles de gobierno, como también entre diversos actores del sistema y comunidad educativa: gremios y sindicatos, directores, inspectores, docentes, estudiantes, familias.

De esta manera, la ministra de educación bonaerense, expuso en el encuentro realizado de manera virtual de la Comisión de Educación ante los diputados y diputadas provinciales que *“El desafío de la continuidad pedagógica comienza con un proceso de mucha articulación de los tres niveles de gobierno: la Nación, la Provincia y los intendentes”*. Por otra parte, actualmente en la elaboración de los protocolos para el regreso de la vuelta a clases, ha destacado que dicho proceso implicará la coordinación de todos los actores del sistema educativo y sanitario local, por lo que desde la DGCyE se propone una modalidad de planificación participativa que contará con la participación de las autoridades municipales, consejeros escolares, los sindicatos de trabajadores docentes y auxiliares y se planifican posibles espacios para la participación y aportes de las familias

Para llevar a cabo dicho proceso participativo de planificación de la vuelta a clases, se ha creado un espacio de coordinación por la Subsecretaría de Educación y la Subsecretaría de Planeamiento Educativo con la participación del Ministerio de Salud Provincial y el equipo de expertos que asesora al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en los temas referidos a la pandemia. Esto nos interroga por la portavocía técnica y la participación y rol de los expertos, científicos y médicos, en el proceso de toma de decisiones en el proceso de construcción de credibilidad de la información y decisiones (Fumanal, 2020). Del mismo modo, según se informa desde la DGCyE: *“El retorno a clases se articulará con otros ministerios de la órbita nacional y provincial, para ir en sintonía con las decisiones que se tomen, por ejemplo, en relación al transporte, la producción y el trabajo”*

Por otra parte, también existe una participación activa en el proceso y dinámica de intercambios y toma de decisiones, por parte de las entidades gremiales docentes, donde en el marco de la reunión periódica quincenal de manera virtual, entre la Directora de Cultura y Educación y las autoridades centrales de la GGCyE, con los Secretarios y Secretarías Generales del Frente de Unidad Docente Bonaerense (Amet, Feb, Sadop, Suteba y Udocba) se trató la coordinación de la participación e intervención de los actores gremiales en la planificación de la toma de decisiones para la vuelta a clases.

También, se ha realizado una Mesa Técnica Paritaria Docente de Condiciones Laborales, junto a las autoridades del Ministerio de Trabajo y representantes del FUDB, para elaborar un acuerdo paritario sobre la jornada laboral docente durante la pandemia

Los representantes del FUDB trataron junto a la Directora General por medio del encuentro virtual quincenal, la conformación de Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD) con la finalidad de promover la participación en la difusión y seguimiento de programas y proyectos de la DGCyE con el objetivo de incorporar los 135 distritos bonaerenses para la detección anticipada de problemáticas distritales educativas y la búsqueda de consensos para la resolución de problemas entre los diferentes actores del sistema educativo participantes de las UEGD. En este sentido, se ofrece un espacio común en el cuál los organismos descentralizados del gobierno del sistema educativo provincial, participen y articulen en los criterios y toma de decisiones.



También se discutieron las medidas implementadas por la DGCyE, como la realización de Actor Públicos No Presenciales. En este sentido, se observa una activa participación y diálogo de las autoridades gremiales docentes en la planificación y el proceso tanto de toma de decisiones como de ejecución y evaluación de las medidas implementadas por la DGCyE.

En este contexto, la interacción con los docentes y la interpelación por parte de las autoridades sobre el rol de los mismos ante la emergencia del sistema educativo en el marco del plan de continuidad pedagógico a distancia, se encuentra dirigida a la apelación de la responsabilidad y acompañamiento docente en el marco de la enseñanza a distancia. En este sentido, en la plataforma donde se encuentran los cuadernillos digitales para los diferentes niveles y años escolares, se encuentra un comunicado oficial por parte de las autoridades de la DGCyE que interpela a los directivos, docentes, estudiantes y familias. En el comunicado oficial de la plataforma de “Continuemos Estudiando”, las autoridades de la DGCyE de Bs. As. han transmitido un mensaje a los docentes bonaerenses apelando a la responsabilidad de la continuidad del vínculo pedagógico con los estudiantes y en el labor y trabajo durante el contexto de emergencia educativa. Asimismo, se reconoce desde las autoridades centrales la necesidad de nuevos medios alternativos para sostener el lazo pedagógico, y la responsabilidad de los docentes en las propuestas de enseñanza a distancia que atiendan a la singular situación general y también singular de cada estudiante. También se resalta, la idea de que las propuestas educativas en este contexto no son prescriptivas, sino que apelan y sugieren de forma amplia, a la creatividad de cada colectivo, institución y educadores de forma articulada y participativa. También existe un reconocimiento de las autoridades gubernamentales, de las desigualdades en las trayectorias y situaciones existentes. Al final, el comunicado manifiesta *“conocer la situación que atraviesan las familias y estudiantes, reconociendo la inequidad en el acceso a espacios virtuales y/o tecnológicos”*, por lo que se han elaborado alternativas a través de la distribución de cuadernillos impresos para la continuidad del vínculo entre los estudiantes y la comunidad educativa.

Por otra parte, la apelación a la participación de las familias en el proceso de enseñanza-aprendizaje escolar se manifiesta en las diferentes intervenciones, propuestas y comunicados de las autoridades. Desde las plataformas de continuidad pedagógica, donde a través de la publicación de contenidos y actividades, se motiva a la participación e integración de los integrantes familiares en las mismas, hasta en los comunicados internos oficiales que tienen por objetivo establecer pautas y criterios de acción para garantizar el acompañamiento de las trayectorias educativas en el nuevo escenario, donde se establece la necesidad de mantener vinculación con las familias y orientar a las mismas en la organización de las rutinas diarias, los tiempos de actividades escolares y los momentos libres. En este marco, también se evalúa el favorecimiento de la creciente autonomía y responsabilidad de los y las estudiantes en las actividades diarias. También se resalta, la importancia de participación de los Equipos de Orientación Escolar vinculados a la continuidad pedagógica como con las situaciones de alta complejidad y/o vulneración de derechos. Como indica la circular técnica N° 2/2020 para la enseñanza y evaluación en el marco de la continuidad pedagógica, *“es importante seguir profundizando los vínculos pedagógicos con los y las estudiantes, sosteniendo una mirada de cuidado en pos de fortalecer los lazos educativos y afectivos”*

De esta manera, se puede observar una resignificación de las formas de vinculación y participación, tanto entre las instituciones y niveles gubernamentales que requiere de una coordinación continua en la gestión pública en contexto de emergencia, como también entre los diversos actores de la comunidad educativa y las instituciones administrativas centrales, donde viejos actores como las familias, recobran central importancia para la garantía del vínculo y continuidad pedagógica de los estudiantes en el proceso de educación a distancia a través de los discursos y mensajes de las autoridades del gobierno educativo bonaerense que apela por un lado, a la participación y auto-regulación de los actores educativos, y por otro lado a la participación activa y colaborativa en consenso de los diferentes actores del sistema educativo (directores, docentes, familias, gremios) e instituciones y organismos estatales, como los diferentes niveles gubernamentales. En este sentido, en situaciones de amenazas o crisis nacionales, los gobiernos llaman a la unidad para poder afrontar las dificultades; es entonces cuando surge el denominado “*rally around the flag*” (unirse en torno a la bandera) (Rebolledo, 2020: 43).

Sin embargo, lejos de estar exentos de conflicto en este escenario, existen también desencuentros entre los diversos actores educativos. En este sentido, la extensa región bonaerense presenta una diversidad territorial compleja respecto la situación y posibilidades en la continuación de las trayectorias de los estudiantes y su vinculación con la comunidad educativa en contexto de aislamiento social. Esto ha sido objeto de preocupación tanto para las autoridades gubernamentales, como para los docentes, directivos y los reclamos de las familias sobre la situación de inequidad. Esto también dificulta la interacción y el trabajo de los docentes para mantener el vínculo e interacción necesaria con los estudiantes en el proceso de continuidad pedagógica. Como revela la encuesta producida por la Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Tucumán para evaluar las condiciones laborales de los docentes en los niveles universitarios y preuniversitarios durante los primeros meses de la instauración de la modalidad de enseñanza remota, una de las principales preocupaciones además de la preocupación por la deserción estudiantil, es la disparidad en la capacitación docente sobre enseñanza virtual, la ausencia de sitios virtuales unificados en las instituciones educativas y las condiciones laborales docentes en este contexto que remiten a las condiciones ambientales y domésticas para desarrollar adecuadamente el labor docente, las dificultades de conectividad, la disposición de los dispositivos tecnológicos en los hogares, el exceso de dedicación de horas de trabajo en comparación a la dedicación habitual de su jornada laboral y la dificultad por establecer una dinámica y organización adecuada que logre delimitar y separar el hogar y ámbito doméstico de espacio laboral. Esto se coincide con la preocupación gremial y el pedido de tratamiento con urgencia con las autoridades de del Gobierno Provincial y la DGCyE sobre paritarias para tratar las condiciones salariales y laborales de los docentes durante el mencionado contexto.

Frente a esto, también se sumó el malestar gremial por la decisión del Poder Ejecutivo Provincial sobre el pago de aguinaldo en cuotas en ciertos casos de salarios superiores a determinado monto, decisión que, según la voz de las autoridades gremiales se ha realizado de manera inconsulta sin aviso ni reunión previa con los gremios. En este marco, los gremios han reclamado por una mayor articulación y comunicación con las autoridades de la DGCyE de Bs. As., que por lo mencionado con anterioridad, han logrado obtener la reclamada respuesta por parte de las autoridades de

la DGCyE, quienes convocaron una reunión para la Mesa Técnica Paritaria Docente de Condiciones Laborales

## **Reflexiones finales**

La crisis de salud y sanitaria propagada por la expansión del COVID-19 en Argentina, que se ha traducido, multiplicado y prolongado en las esferas económicas, políticas y sociales, ha conllevado a la necesidad de reflexionar sobre las medidas, acciones y direcciones de la administración pública, que gobiernos y Estados han emprendido para sostener y garantizar el funcionamiento de las instituciones estatales y los procesos de dirección de la sociedad. El sistema educativo provincial bonaerense, administrado y gobernado bajo la órbita de la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires por la actual gestión de Agustina Vila, comprende una extensión y complejidad territorial que se manifiesta en la diversidad, condiciones e inequidades que comprenden a los actores y agentes de la comunidad educativa.

En esta situación, los frentes que hubo que atender han sido múltiples. Por un lado, atender a la dirección y organización de los aspectos que refieren a la micro-administración: áreas, programas y personal del gobierno y organismo público. Por otro lado, a los aspectos que remiten a la macro-administración, es decir, al direccionamiento de la sociedad mediante las decisiones y acciones gubernamentales (Aguillar Villanueva, 2006: 38).

La demanda de respuestas gubernamentales y administrativas rápidas y eficientes frente a la emergencia crítica del contexto de salud, ha implicado poner en marcha una serie de estrategias, prácticas y formatos alternativos que permitan la continuidad del sistema educativo y el proceso de enseñanza-aprendizaje a distancia. Desde esta perspectiva, es preciso analizar el escenario mencionado tomando el concepto de *gobernanza* (Aguillar Villanueva, 2006), el cual nos permite evaluar la gestión y gobierno provincial bonaerense durante la pandemia, a partir de la capacidad, no solamente de acción de un gobierno (la cuál remite al concepto de gobernabilidad), sino a la capacidad de dirección de la sociedad, teniendo en cuenta las condiciones operativas, sujetos, instrumentos y pautas de comportamiento. En este sentido la gobernanza, no refiere sólo a la capacidad de acción de los gobiernos y la valoración de los resultados (en términos de eficiencia), sino a los *modos* de gobierno y dirección a través de determinadas acciones para relacionarse con la ciudadanía, factor fundamental y determinante de las potencialidades directivas de las instituciones. En este sentido, los modos de gobernanza integran de manera interdependiente las capacidades de los gobiernos e instituciones públicas con las prácticas y los recursos puestos en marcha.

En la primera sección, realizamos un análisis de los principales marcos normativos y medidas tomadas por parte de la DGCyE de Bs. As. para dar respuestas a la continuidad del funcionamiento del sistema educativo. En este sentido, ante la disposición del aislamiento social preventivo y obligatorio para la población argentina y bonaerense, la DGCyE ha reorientado, a través de diversas estrategias y acciones, el funcionamiento del sistema en múltiples dimensiones. Por un lado, a través la normativa pertinente a dar continuidad a las actividades y personas que llevan a cabo las actividades esenciales para garantizar el derecho a la educación en la Provincia. En este marco, las medidas y normativas impulsadas por la DGCyE de Bs. As. han apuntado a una multiplicidad de situaciones y dimensiones que remiten al carácter administrativo, político y pedagógico para garantizar la continuidad del sistema educativo. En este

contexto de emergencia y reorganización del sistema educativo, la implementación de las normativas, manifiestan la construcción de una agenda política y cronológicamente progresiva, orientada a re-estructurar las principales herramientas administrativas y político-pedagógicas, respondiendo a las necesidades de una multiplicidad de dimensiones y actores que conforman el sistema educativo: plan de continuidad pedagógico, soporte, acompañamiento y formación docente, control y regulación del personal administrativo y docente, organización de la administración financiera y financiamiento educativo. Las normativas y medidas implementadas, han integrado las tecnologías de la información y comunicación como herramientas técnicas en el proceso de los instrumentos normativos.

En este sentido, en la segunda sección, nos centramos en la relación entre las medidas y estrategias direccionadas por la DGCyE en relación a los dispositivos utilizados, es decir, los formatos y medios por los cuáles las medidas y normativas se han llevado a cabo. En este escenario, es indiscutible el rol central de los dispositivos tecnológicos, donde la utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación se resignifica en un contexto de “virtualización forzosa” y desigualdades existentes y pre-existentes, tanto para las instituciones como para los actores socio-educativos. Analizar los procesos de gobernanza y estilos de gestión y gobierno, implica contemplar la elección de los instrumentos de la acción pública y su modo de funcionamiento, los cuales no se encuentran al margen de los intereses de los actores, sus creencias y objetivos (Lascoumes y Le Galès, 2012).

Las tecnologías y redes sociales han sido también importantes canales comunicativos entre el nivel central directivo y administrativo, y los actores de la comunidad educativa y ciudadanía, para informar sobre los procesos de toma de decisiones y vincularse con los mismos. También han cumplido un papel central, en la comunicación al interior de la comunidad educativa entre directores, docentes, familias y estudiantes en el proceso de continuidad pedagógica a distancia. Sin embargo, el análisis de los dispositivos tecnológicos y su utilización como herramienta política y administrativa, nos lleva a reflexionar sobre los mismos, no solamente en términos de racionalidad instrumental y su carácter eficiente en las comunicaciones e interacciones, sino también en los usos y apropiaciones de los mismos, en términos de inequidad y desigualdad en los diversos actores educativos, teniendo en cuenta la existencia de desigualdades preexistentes en su acceso y su resignificación en el actual contexto. Por otra parte, existen otras perspectivas que discuten las miradas modernizadoras, centradas únicamente en la eficiencia y el *encantamiento de las tecnologías*, preguntándose por la función de los dispositivos tecnológicos en sus efectos de control y vigilancia de los sujetos. En este sentido, los dispositivos como herramientas de gobierno y dirección de la sociedad, no pueden ser analizados fuera de su contexto de producción, aplicación y apropiación por parte de los actores sociales, teniendo en cuenta la disparidad de condiciones sociales de los sujetos. Desde esta perspectiva, será de importancia entender la integración de las tecnologías en este contexto de emergencia educativa, no solo desde una dimensión funcionalista, situada en la racionalidad pragmática de los instrumentos de la acción pública, desde una mirada puramente técnica, sino en la relación entre los instrumentos, sus usos y efectos como dimensión de la dominación política, que rompe con la ilusión de la neutralidad puramente técnica (Lascoumes y Le Galès, 2012: 33). Las TICs también han sido una herramienta fundamental en la instauración de canales de información entre la administración y gobierno educativo y la ciudadanía, volviéndose de gran importancia

en la reducción de incertidumbre en el contexto de emergencia y readaptación del sistema educativo frente a la pandemia. En este sentido, se manifiesta cierta descentralización de la información pública con un doble objetivo. Por un lado, al asegurar al público y mantenerlos informados sobre situaciones de riesgo y toma de decisiones políticas. Por otro lado, el de ejercer presión regulatoria sobre el emisor a través de la manipulación de la información que favorece la persuasión. Desde esta perspectiva, la información pública actúa en tres niveles: programación y constitución de agendas políticas, orientación de métodos y objetivos, y conciencia de la valorización de las metas (Lascoumes y Le Galès, 2012: 29)

Por último, en la tercera sección, analizamos los procesos de interacción y relación con los diferentes agentes del sistema y comunidad educativa. Desde esta perspectiva, el término de gobernanza cobra relevante importancia, debido a que comprende no solamente el rol y liderazgo de la capacidad de acción de los gobiernos e instituciones públicas en términos de autonomía decisional absoluta, sino como la dirección y estrategia de las autoridades gubernamentales y estatales en relación y articulación con los sectores y actores sociales. En este sentido, se observa en el discurso de las autoridades de la DGCyE, la interpelación a la ciudadanía por medio de mecanismos que acorten la distancia comunicativa y participativa entre autoridades gubernamentales y ciudadanía, garantizando la información actualizada sobre las medidas tomadas y el proceso de toma de decisiones. También se destaca desde las autoridades centrales, el intento por desarrollar espacios y modalidades que permitan procesos de articulación, participación y diálogo de los diferentes actores de la comunidad educativa, teniendo una relevancia la presencia de los gremios docentes en el intercambio del proceso de toma de decisiones. Aún así, quedará por profundizar el nivel de participación y la equidad de voces de los diferentes actores de la comunidad educativa durante este proceso y contexto, el cual no ha estado exento de conflictos y disensos.

Por otra parte, se observa una articulación inter-gubernamental entre los diferentes niveles de gobierno, como entre diferentes ministerios y organismos públicos, que en este contexto, la colaboración y co-gestión se vuelve un elemento ineludible. Los mensajes de colaboración y participación por parte de los comunicados oficiales de la DGCyE, también apelan a la responsabilidad de los docentes, estudiantes y familias, como actores fundamentales en la garantía y acompañamiento del proceso de continuidad pedagógico a distancia, reconociendo la relativa autonomía de los mismos para llevar a cabo diariamente las tareas en el contexto de educación a distancia. Pero al mismo tiempo, se apela a la necesaria interdependencia colaborativa de los mismos. El contexto de crisis generalizada y aislamiento social, que se ha insertado y traducido con sus particularidades al contexto educativo, ha conducido a las autoridades gubernamentales a pensar estrategias de interacción y dirección gubernamental con cierta capacidad descentralizadora y autonomía relativa obligada, en el proceso de ejecución de las tareas y funciones de varios agentes educativos. Este proceso, ha sido necesario para garantizar la continuidad del funcionamiento del sistema educativo y al mismo tiempo, centralizar el direccionamiento gubernamental a través de estrategias y modalidades comunicativas de interdependencia, por medio de la participación y comunicación con los diversos actores e instituciones, donde las tecnologías han cumplido un rol central. Esto nos invita a repensar cómo en el contexto de emergencia actual, se resignifican las transformaciones en los modos de gobernanza educativos. En las últimas décadas, a nivel internacional, se han manifestado ciertos cambios

burocráticos en los gobiernos educativos que han planteado la transición de modos de gobernanza propios de las burocracias educativas profesionales, formadas a partir de estructuras con una división del trabajo vertical y con roles y funciones claramente delimitados y reglamentados y con cierta autonomía relativa de los actores educativos en el desarrollo de las tareas y funciones, a un modelo post-burocrático, centrado en el aumento de la autonomía de las escuelas, un equilibrio entre centralización/descentralización, mayor participación de actores externos a las instituciones escolares, como las familias, y el incremento de la regulación del control del trabajo docente (Maroy, 2008). La situación emergente y la necesidad de sostener el funcionamiento del sistema educativo en un contexto de aislamiento social y las particularidades históricas del desarrollo de la política educativa regional y nacional, impulsan a generar estilos de gobernanza híbridos que requieren de ciertas dimensiones propias de las burocracias educativas profesionales y post-burocráticas. Se pueden contemplar ciertos elementos de las burocracias educativas clásicas profesionales, como la instauración de modos de regulación basados en el control de la conformidad de los agentes educativos, consultas y regulación conjunta por parte del Estado y representantes docentes, como también en la profundización de la autonomía individual de la burocracia educativa debido a la complejidad propia de las tareas del sistema educativo y la situación de incertidumbre emergente. Por otro lado, también se contemplan ciertos aspectos que tienden a descentralizar parte del proceso administrativo, a través de la creciente autonomía institucional de las escuelas, y a integrar diversos agentes y actores sociales en la participación y colaboración del proceso de gobernanza. Sin embargo, por otra parte, ciertos aspectos de control y vigilancia tienden a asomarse a través de la integración de las tecnologías en la organización del trabajo y formación docente en el contexto de educación a distancia.

Finalmente, si bien excede a este trabajo analizar la gobernabilidad en términos de resultados (eficacia/ineficacia) de las estrategias, modos y capacidad directiva gubernamental (gobernanza), podemos decir que los momentos históricos de crisis disruptivas e incertidumbre generalizada, nos invitan a analizar los procesos de gobierno y gestión pública en términos amplios, que integren no solamente los criterios de gobernabilidad (capacidad de acción del gobierno) sino también el conjunto de acciones, medios por el cual los gobiernos direccionan la sociedad, suponiendo que ésta implica definición de objetivos comunes, aceptación social de los mismos, participación directa o indirecta de la colectividad y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar su realización (Aguilar Villanueva, 2006: 70).

## **Bibliografía**

- Aguilar Villanueva, L. (2006) "Gobernanza" en Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura económica. México.
- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013) "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en Acuña, C. (comp) ¿Cuanto importan las instituciones? Gobierno y actores en la política argentina. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020) "La educación en tiempos del Coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19". Sector social División de Educación. Documento para discusión N° IDB-DP-00768. Fuente:<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf>

- Botinelli, L. (2012) “El debate sobre el crecimiento de la educación privada” Área de Investigación y Evaluación de Programas, Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación. CABA.
- Braslavsky, C. (1985). La discriminación educativa en Argentina. Buenos Aires: FLACSO- Grupo Editor Latinoamericano.
- Casanova Cardiel, H. (coord.) (2020) “Educación y pandemia. Una visión académica”. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM. Ciudad de México.
- Cardini, A. D’Alessandre, V. y Torre, E. (2020) Educar en tiempos de pandemia Respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina, CIPPEC
- De la Cruz Flores, G. (2020) “El hogar y la escuela: lógicas en tensión ante el COVID-19” en Casanova Cardiel, H. (coord.) “*Educación y pandemia. Una visión académica*”. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM. Ciudad de México.
- Di Piero, E. y Miño Chiappino, J. (2020) “Pandemia, desigualdad y educación en Argentina: un estudio de las propuestas a nivel subnacional”. En: Herrera, Susana, Gutiérrez Cham, Gerardo y Kemner, Jochen “El impacto Covid-19 en América Latina y el Caribe”, Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS), México (en prensa).
- Dussel, I. (2010) Aprender y Enseñar en la cultura digital. SantillanaFontaine, G. (2015) El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Barcelona, Anthropos Editorial, Quito, FLACSO Ecuador
- Gutiérrez-Rubí, A. y Pont Sorribes, C. (2020) “Comunicación política en tiempos de coronavirus”. Pp. 1-27, 39-44, 132-137, 142-147. Cátedra de Ideograma-UPF de Comunicación, Política y Democracia. Barcelona.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2012) “A ação pública abordada pelos seus instrumentos” R. Pós Ci. Soc. v.9, n.18
- Malavolta, V. y Pulvirenti, O. (2020) “El federalismo y el municipalismo en tiempos de pandemia” Sistema Argentino de Información Jurídica. [www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar) Id SAIJ: DACF200078.
- Maroy, C. (2008) “The New Regulation Forms of Educational Systems in Europe: Towards a Post-bureaucratic Regime” en Soguel, N. y Jaccard, P. (coords.) (2008) *Governance and Performance of Education Systems*. Springer. P.O. Box 17, 3300 AA Dordrecht, The Netherlands
- Naser, A. y Concha, G. (2014) “Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Serie Gestión Pública. CEPAL, Naciones Unidas. Chile.
- Oszlak, O. (2020) “El Estado después de la pandemia COVID-19”. Cuadernos del INAP, 11. Argentina. ISSN 2683-9644.
- Rivas, A. (2010) “La política educativa ante el abismo del federalismo”. FLACSO. Dossier. Propuesta educativa Número 33. Vol1, pp. 53 a 60.
- Rivas, A. Coria, J. y Scasso, M. (2012) “Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)”. CIPPEC. Programa de Educación, Área de Desarrollo. Buenos Aires.

## **Leyes, normativas y resoluciones:**

- Ley de Educación Nacional (Nº 26.206), año 2006. InfoLEG, Información Legislativa: [www.servicios.infoleg.gob.ar](http://www.servicios.infoleg.gob.ar)
- Ley de Federal de Educación (Nº 24.195), año 1993. InfoLEG, Información Legislativa: [www.servicios.infoleg.gob.ar](http://www.servicios.infoleg.gob.ar)
- DNU 297/2020 Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (19/03/2020). Fuente: <https://www.boletinoficial.gob.ar/>
- Resolución Nº 106/2020. Ministerio de Educación de la Nación (15/03/2020). Fuente: <https://www.boletinoficial.gob.ar/>
- Resolución Firma Conjunta Nº RESOC-2020-657-GDEBA-DGCYE, Referencia: EX-202005777979-GDEBA-DCADGCYE, La Plata, Buenos Aires, 22 Marzo 2020.
- Resolución Firma Conjunta Nº RESOC-2020-554-GDEBA-DGCYE, Referencia: EX-2020-5444630-GDEBA-DGCYE, La Plata, Buenos Aires, 16 Marzo 2020.
- Comunicación Conjunta Nº 1/2020 Dirección de Educación Especial, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, DGCyE de Bs. As. Junio 2020.
- Circular Técnica nº 2/2020, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, DGCyE de Bs. As Mayo 2020.

### **Fuentes y notas periodísticas:**

Preciado, P. (2020) “Encerrar y vigilar” en El País:

[https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952\\_026489.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952_026489.html)

Entrevista a Agustina Vila por Ricaldoni, J. para Télam, 15/08/2020:

<https://www.telam.com.ar/notas/202008/502737-agustina-vila-educacion-coronavirus.html>

Resultados de la 1º encuesta “Enseñando en época de pandemia” de ADIUNT a la docencia de la UNT en Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Tucumán: <http://adiunt.org/2020/05/06/resultados-de-la-1-encuesta-ensenando-en-epoca-de-pandemia-de-adiunt-a-la-docencia-de-la-unt/>

GrupoLaProvincia.com (08/07/2020) <https://www.grupolaprovincia.com/politica/vila-expuso-a-diputados-medidas-adoptadas-para-garantizar-la-educacion-bonaerense-en-la-pandemia-525865>

Entrevista a Miguel Angel Díaz realizada por Belastegui en LetraP (17/06/2020)

<https://www.lettrap.com.ar/nota/2020-6-17-18-2-0-docentes-con-reclamo-formal-por-paritarias-y-aviso-tiene-que-haber-oferta>

### **Otras fuentes informativas:**

Argentinos por la Educación. Panel de indicadores

[https://argentinosporlaeducacion.org/indicador/primario\\_secundario\\_superior/10/Cargos%20docentes/r6mxc](https://argentinosporlaeducacion.org/indicador/primario_secundario_superior/10/Cargos%20docentes/r6mxc)

Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires:

<https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?page=prensa&idNoticia=108&section=noticia>

### **Plataformas y web oficiales de la DGCyE de Bs. As.:**

<http://www.abc.gov.ar/>

<https://continuemosestudiando.abc.gob.ar/>

<http://servicios.abc.gov.ar/actos.publicos.digitales/>



# La gobernanza de la Revolución 4.0: Lo digital es lo político

María Florencia Ojea Creppy  
Malena Espeche

## La gobernanza de la Revolución 4.0: Lo digital es lo político

*“Los macrodatos hacen superfluo el pensamiento porque si todo es numerable, todo es igual...Estamos en pleno dataísmo: el hombre ya no es soberano de sí mismo sino que es resultado de una operación algorítmica que lo domina sin que lo perciba.”*

*Byung-Chul Han (2012)*

La discusión sobre la soberanía en tiempos de Revolución 4.0 se encuentra encarnizada.

“Dictadura informacional”, “Capitalismo de vigilancia”, “Estados tecnocolonizados”, “Democracias algorítmicas”, “Googlización política”, “Imperialismo infraestructural”, “Psicopolítica”, “Imperio de la conectividad”, “Panóptico horizontal”, “Populismo tecnológico” y “Tecnoautoritarismo”. Todos ellos constituyen intentos, por parte de diferentes autores (Zuboff, 2019; Schneder, 2009; Vaidhyathan, 2019; Cardon, 2010; Han, 2012) de poner nombre a esta compleja relación que se genera entre las nuevas tecnologías y la política o más aún, entre la tecnología y la democracia.

Lejos de la ilusión de una redistribución democrática de la información, encontramos a autores como Jamie Barlett (2018), que en su libro llamado “Cómo internet está matando la democracia (y cómo la salvamos)” advierte que la democracia no se va a salvar a sí misma y analiza cómo las plataformas de redes sociales, los datos masivos, la tecnología móvil y la inteligencia artificial ponen en jaque los pilares que hacen que la democracia funcione, como las y los ciudadanos activos, la competencia económica y las elecciones libres.

En los próximos años o bien la tecnología destruirá la democracia y el orden social tal como los conocemos, o la política impondrá su autoridad sobre el mundo digital. Se vuelve cada vez más claro que la tecnología está ganando esta batalla. Esta dicotomía polarizada entre tecnología vs. política es la que aquí se pretende discutir.

Para ello, en una primera parte se buscará poner en evidencia la influencia que efectivamente tienen los nuevos entornos tecnológicos en la organización y distribución del poder y los desafíos que esto supone para los sistemas democráticos. En la segunda parte, se analizarán en detalle aquellas posturas extremas que auguran los mejores y los

peores designios para la nueva democracia digital. Finalmente, se propondrá conciliar una salida institucional que lejos de sustituir la política, la transforma y la pone en el centro de la escena.

En definitiva, este es el gran debate de los próximos años: cómo asegurar la vigencia de los valores democráticos en los nuevos entornos tecnológicos.

### **La tecnología: un toro desbocado**

Los desarrollos de inteligencia artificial (IA) están llamados a provocar cambios profundos sobre la vida cotidiana de las personas. En el hogar, en el trabajo, en las finanzas, en los momentos de ocio. Nada quedará por fuera de su impacto arrollador, de allí el vértigo de su carácter disruptivo.. Tecnologías que transforman múltiples cosas, desde nuestra percepción de la realidad hasta nuestros procedimientos de decisión, nuestra relación con el tiempo y nuestro sentido de la responsabilidad. Por eso el cambio al que se enfrenta la política es profundo. Como afirma Quetglas (2019)<sup>1</sup> la tecnología “afecta lo más humano de lo humano: su vincularidad. Conseguimos novia/o, compramos, opinamos, protestamos, nos expresamos a través de la tecnología. Interfiere en el núcleo de cómo nos relacionamos”. El hecho político también es eso. Y hay tanto poder en juego que incluso se habla de que la Big Data será *el petróleo del Siglo XXI*.

Pero el hecho es que efectivamente la democracia y la tecnología son productos de épocas completamente diferentes y funcionan según reglas y principios muy distintos. El engranaje de la primera se construyó en la era de los Estados Nacionales, las jerarquías, y las economías industrializadas. Las principales características de la tecnología digital van en contra de este modelo: es no-geográfica, descentralizada, impulsada por datos, sujeta a los efectos de red y el crecimiento exponencial. ¿Qué le pasa entonces a la política y a sus instituciones específicas cuando cambia de este modo el entorno tecnológico?, ¿qué tipo de liderazgo demandará una realidad que se articula cada vez más por consensos que se establecen en las redes?, ¿cómo se construirá lo común, esa amalgama de prioridades, propósitos e intereses que hacen posible la sociedad, en la era de la individualismo, ¿cómo se tomarán decisiones en una realidad signada por la instantaneidad?, ¿qué transformaciones políticas asociamos a la robotización, la digitalización y la automatización?

En términos generales, los tres elementos que modificarán la política de este siglo son los sistemas cada vez más inteligentes y con más datos, una tecnología más integrada y una sociedad más cuantificada. Si la política a lo largo del siglo XX giró en torno al debate acerca de cómo equilibrar Estado y mercado (cuánto poder debía conferírsele al Estado y cuánta libertad debía dejarse en manos del mercado), la gran cuestión hoy es decidir si nuestras vidas deben estar controladas por poderosas máquinas digitales y en qué medida, cómo articular los beneficios de la robotización, automatización y digitalización con aquellos principios de autogobierno que constituyen el núcleo normativo de la organización democrática de las sociedades (Innerarity, 2019).

Por ello también, en este nuevo paradigma, el ciberespacio es el nuevo territorio geoestratégico. La aplicación de recursos de la IA a prácticamente todos los sectores trastocan también la relación entre capital y trabajo en las economías de todo el mundo. De allí que se hable de un nuevo tipo de capitalismo. La velocidad, extensión e

---

<sup>1</sup> <https://www.visiondesarrollista.org/revolucion-4-0-mas-democracia-o-jaque-al-sistema-politico/>

intensidad que muestra la dinámica vigente de innovación tecnológica está modificando la naturaleza y los patrones de distribución del poder pues ¿quién controla en realidad las fuerzas impulsoras de los cambios sociales? ¿qué implicaciones tiene para el control democrático que el debate público tenga lugar en espacios tecnológicos mayoritariamente de propiedad privada? Ese masivo proceso de digitalización de información sobre las personas constituye una transformación que, ordenada y manipulada en función de una subjetividad dominante, puede ejercer una influencia decisiva en las personas y las organizaciones. Su manipulación pone en marcha una lógica de acumulación que tiene por finalidad la predicción del comportamiento humano para maximizar ganancias y perfeccionar la penetración y el control de los mercados. Son herramientas que procesan información mediante algoritmos en cantidades y velocidades que exceden, por mucho, la capacidad del cerebro humano. Esto representa el eslabón más reciente de la matriz tecno-hegemónica que está articulando el orden sistémico global emergente y deviene en un insumo estratégico para la creación de riqueza y de poder.

Esto no es per sé ni bueno ni malo, pero no significa que sea neutral. El modo en que configuremos la gobernanza de estas tecnologías va a ser decisivo para el futuro de la democracia, pero de allí a afirmar que ello puede salvar o destruir la democracia hay un trecho. Será central no sólo para el ejercicio de los derechos civiles y políticos que entraña un ordenamiento democrático sino también para los derechos económicos, sociales y culturales.

Y acá se torna necesario un primer reparo. Tanto entre las/os más tecnófilas/os como en las/s tecnófobas/os se observan fuertes cuotas de determinismo tecnológico. No hay dudas de que la tecnología modifica el paisaje en el cual tienen lugar las interacciones humanas y su mera concepción “instrumental” lleva a olvidar su poder estructurante sobre las situaciones en las que actuamos. Pero no entender la articulación entre las tecnologías y los contextos sociales conduce a errores de concepto. Hay quienes tienen una idea de internet como un espacio vacío de poder, capturable por el Estado o por la ciudadanía (Coleman, Blumler 2010), pero la información no fluye en el vacío, sino en un espacio político que ya está ocupado, organizado y estructurado en términos de poder (Keohane, Nye 1998).

Todavía es difícil mensurar con exactitud cómo se configurará esta correlación de fuerzas y tal vez esa ignorancia explique el hecho de que se hayan formulado dos tipos de lecturas tan extremas que, aunque contrapuestas, suponen una puerta de salida para la política. De un lado, la nueva tecnología vendría a resolver los problemas ante los que ha fracasado la vieja política y del otro, se asocia necesariamente el nuevo entorno tecnológico a la pérdida de capacidad de gobierno sobre los procesos sociales y a la desdemocratización de las decisiones políticas.

En poco tiempo hemos pasado del ciberentusiasmo a la tecnopreocupación. La red, que fue recibida como impulsora de la democratización, se ve ahora como un espacio de manipulación e intromisión, ya sea en el ámbito privado o público, como en los procesos electorales. Cuanto más grandes son los big data, más pequeños parecen los ámbitos en los que mantenemos nuestra capacidad autónoma de decisión.

Sólo una renovación de nuestros conceptos políticos nos permitirá entender lo que está en juego, distinguir el núcleo esencial de la democracia de sus configuraciones contingentes y aprovechar las nuevas circunstancias para renovar la convivencia democrática.

## **Panacea democrática: Las tecnologías, ciber redes e internet como las nuevas plazas públicas**

Las oportunidades, beneficios y posibilidades que ofrecen las tecnologías para el quehacer cotidiano no gozan de variada resistencia. Pero sus implicancias para con el sistema político no corren la misma suerte. Así, Hilbert (2017) afirma: “No me preocupo tanto por el comercio o la economía. La que no está nada preparada es la democracia representativa para esta transparencia brutal que hay desde el ciudadano hacia el representante, y viceversa”.

Sin embargo, hay quienes reconocen sus potenciales y hay quienes apuestan aún más y aseguran que la democracia de los datos será más representativa que cualquier otro modelo de democracia en la historia humana.

La desafección de la sociedad civil hacia los actuales modelos democráticos está generando incluso nuevas propuestas democráticas basadas en la supuesta objetividad, moralidad, representatividad y neutralidad de los modelos matemáticos basados en redes neuronales artificiales de aprendizaje automático (Calvo, 2019).

¿Cuáles son entonces las propiedades democratizadoras de esta Revolución 4.0? En algunas áreas, como la red e internet de las cosas se ven con más claridad que en otras, como la robótica y/o la biotecnología. El primer efecto democrático de internet es la desjerarquización. Cuando una tecnología desdibuja la frontera entre la conversación privada y la información pública lo que hace es atenuar las distancias sobre las que se ha construido la verticalidad del espacio público tradicional: entre periodistas y lectores, entre creador y usuario, entre profesionales y aficionados, entre actores y audiencias. En él, se relegaba a la sociedad a la función de audiencia, filtraba y domesticaba sus opiniones, privatizaba su intimidad, y profesionalizaba el saber. Internet supone, frente a ello, una ampliación del espacio público.

La red está construida sobre una poderosa fuerza de horizontalización del espacio público. Se configura así un nuevo “panoptismo horizontal”: no hay ninguna palabra pública protegida de la crítica, ni autoridad que pueda imponer el silencio. Desaparece el privilegio de la publicación. Esta apertura tiene sus riesgos pero también ofrece grandes posibilidades para la transformación de la política. (Cardon, 2010)

Junto con la desjerarquización y la horizontalidad, la arquitectura de la red se caracteriza por una fuerte descentralización: facilita (o puede facilitar) la conectividad y la extensión ilimitada de la red y adiciona a su potencial innovador, un carácter colaborativo. Por su propia naturaleza, la red cuestiona la autoridad vertical y centralizada, permite la observación y la crítica, y ha dado lugar a diversas configuraciones articuladas a través del ideal de autoorganización.<sup>2</sup>

Otro principio que suele adjudicarse es el de la desconcentración de poder que desequilibra la autoridad de las élites y tiende a anular las asimetrías establecidas (Castells, 2011).

Es lógico entonces que una tecnología que empodera, vincula libremente y facilita el acceso al conocimiento despierte ilusiones de emancipación democrática. También es muy humana la ilusión que alimenta toda innovación tecnológica. La utopía social forma parte de la irrupción de las tecnologías y la historia está llena de sueños exagerados suscitados por las posibilidades técnicas. Marx creyó que el ferrocarril

---

<sup>2</sup>Ejemplos de ello son: Software libre, Wikipedia, las licencias de Creative Commons, el Open Directory Project

disolvería el sistema de castas en la India; el telégrafo se presentó como el final definitivo de los prejuicios y las hostilidades entre las naciones; algunos celebraron el avión como un medio de transporte que suprimiría, además de las distancias, también las guerras. Sueños similares acompañaron el nacimiento de la radio o la televisión (Innerarity, 2019).

Ahora bien, sin exagerar en sus alcances, de lo que se trata es de analizar cómo y hasta dónde, esta Cuarta Revolución Industrial hace emerger una nueva clase de sujeto democrático, con nuevas construcciones de identidad y formas de comunidad y qué tipo de ciudadanía se corresponde a esta nueva realidad. P

## **Democracia en jaque: los peligros de la Revolución 4.0 para la política**

### *Democracia ¿representativa?*

El primer desafío refiere a la representatividad de la democracia y constituye un razonamiento hasta de tipo pragmático. La democracia representativa, tal como la inventaron, es un proceso de filtrar información (Hilbert, 2017). Hace 250 años era imposible preguntarle a toda la gente y ésta tampoco contaba con la posibilidad de acceder a la cantidad de datos con los que cuenta hoy. Entonces inventaron un filtro de información que le llamaron representación.

Hoy, la tecnología ha transformado nuestra experiencia de inmediatez, nos ha sumido en una infinidad de posibilidades informativas (sobreinformación), de profusión de fuentes y de relatos<sup>3</sup>, algunos veraces y otros no, de la realidad. En esta complejidad (des)intermediada, nos sentimos individualmente empoderados. Pero nos olvidamos que la abundancia de datos no garantiza la vigilancia democrática y que carecemos de la capacidad propia para hacernos cargo de la complejidad informativa de nuestra sociedad. De allí que, “En un mundo inundado de información irrelevante, la claridad es poder” (Harari, 2018).

Por otra parte, Jamie Bartlett (2018) describe los seis pilares que hacen que la democracia funcione: ciudadanos activos, una cultura común, elecciones libres, igualdad entre las partes interesadas, competencia económica con libertad civil y confianza en la autoridad. Los seis son vulnerables a las tecnologías.

En cualquiera de los casos, la actual revolución tecnológica hace que las democracias dependan de formas de comunicación e información que no controlamos ni comprendemos plenamente. Que se automaticen ciertas decisiones, individuales o colectivas, debería ser considerado en principio como un alivio, pero esa posibilidad constituye una amenaza si implica una entrega absoluta de nuestra soberanía. Así, las máquinas inteligentes parecen capaces de reemplazar las decisiones humanas, los algoritmos invisibles establecen nuevas fuentes de poder e injusticia y las autoridades tecnocráticas gozan de excesivas prerrogativas.

### *Capitalismo de vigilancia*

Otros/as autores/as directamente advierten un nuevo tipo de capitalismo, que Shoshana Zuboff, ha denominado “Capitalismo de vigilancia”. Se trata de “un orden económico que se apropia de la experiencia humana como materia prima para prácticas

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, Twitter, servicio de mensajería por internet hace circular unos 500 millones de intercambios por día. Si cada tuit contiene unas 20 palabras promedio, el volumen de contenidos que se publican en un sólo día equivale al que, se estima, produjo The New York Times, en 182 años.

de extracción, predicción y ventas. Una lógica económica parasitaria donde la producción de bienes y servicios queda subordinada a una arquitectura global de modificación del comportamiento”(Zuboff, 2019).

La tecnología de poder que deriva de esta nueva lógica de acumulación prioriza, por sobre la propiedad de los medios de producción, la de los medios de manipulación de comportamientos. De allí que sea “de vigilancia” y de control social y de allí que evoque un poder profundamente antidemocrático.

#### *Imperialismo y nueva dependencia*

El sector tecnológico alcanzó un nivel de influencia sistémico y está cambiando la escala del modelo de negocios en que se basa esta etapa del capitalismo global. Hay siete empresas estadounidenses y chinas -Google, Facebook, Microsoft, Amazon, Baidu, Alibaba y Tencent<sup>45</sup>- que están utilizando la inteligencia artificial de forma exhaustiva y están expandiendo sus operaciones a otros países, con lo cual básicamente se están adueñando de esos mercados. Una ideología universal tecnototalizadora sirve como argumento de legitimación puesto que, bajo una especie de populismo tecnológico, postulan la razón tecnocientífica como la mejor y más eficiente distribuidora de recursos. A estas empresas no se les puede hacer frente con las leyes antimonopolio actuales a fin de que garanticen la competencia y regulen los precios. La mayoría ofrecen tarifas bajas e incluso gratuitas, como Facebook, Instagram o Twitter. Por lo que su amenaza para la vida democrática no tiene que ver con los precios, sino con la concentración de poder, la disposición sobre los datos y el control del espacio público.

Impulsado por corporaciones privadas y concentrado en unos pocos actores, se afirma que el emergente “capitalismo de vigilancia” dio con un aliado clave en el Estado, abriendo el uso de las TICS en pos de una mayor eficacia y transparencia (el Estado es todavía el mayor poseedor de datos personales, fiscales, patronímicos y dactiloscópicos). Sin embargo, esto no es así en todas las regiones del mundo. Estos “gigantes innovadores” asumen roles cuasi gubernamentales y protagonizan un acelerado y certero proceso de acumulación de poder político, económico, cultural y logístico.

En este contexto, si los datos son la fuente de riqueza en la era de la revolución digital el hecho de que las y los proveedores capacitados para obtenerlos, almacenarlos, manipularlos y distribuirlos sean un reducido grupo de corporaciones, todas de los países centrales, abre una nueva línea de ruptura en la geopolítica global, entre los países que han desarrollado esas soluciones tecnológicas y aquellos que no las poseen; obligados a imaginar estrategias para sobrellevar y resolver las consecuencias de una nueva forma de dependencia.

Así, los escasos desarrollos tecnológicos visibles en la región en esta materia, hacen presumir que los países de América Latina deberán afrontar los desafíos que entraña este nuevo paradigma en condiciones de evidente vulnerabilidad, hoy expuestos a nuevas formas de subordinación. Lo que en otras palabras significa una nueva dinámica de transferencia de riqueza desde el Sur al Norte.

---

<sup>4</sup>Podríamos agregar también Apple, Tesla, Netflix, Airbnb y Uber.

<sup>5</sup> Para ilustrar su magnitud, se puede ver por ejemplo que el valor bursátil de Microsoft alcanzó este año el billón de dólares, un monto que compite con el PBI de México, la decimoquinta economía mundial.

### *Psicopolítica digital*

Byung-Chun Han, ensayista surcoreano, engloba algunas de las argumentaciones anteriores acerca de los desafíos de la transparencia, la representación y la vigilancia democrática, bajo el concepto de “Psicopolítica”. Así, describe la psicopolítica como “un sistema de dominación que, en lugar de emplear el poder opresor, utiliza un poder seductor, inteligente (smart), que consigue que los hombres se sometan por sí mismos al entramado de dominación<sup>6</sup>. Se sirve del Big Data, apoderándose de los datos que los individuos le entregan de forma efusiva y voluntaria y detectando incluso patrones de comportamiento del inconsciente colectivo que otorgarían a la psicopolítica un control ilimitado” (Han, 2012b).

Una vez más, se pone en jaque la propia política. Estas nuevas técnicas de poder que sistematizan, codifican y estandarizan patrones, reducen el espacio de lo político y comprimen los márgenes para el ejercicio del liderazgo político, a la vez que fragmentan la participación política, conspirando contra la construcción de consensos colectivos.

Por ello, Han advierte que la excesiva exposición puede atrofiar u oprimir la voluntad del decisor: “El imperativo de la transparencia sirve sobre todo para desnudar a los políticos, para desenmascararlos, para convertirlos en objeto de escándalo. La reivindicación de la transparencia presupone un espectador que se escandaliza” (Han, 2012b).

Asimismo, el ritmo de comunicación constante, espontáneo e inestable descompone las ideas en opiniones, lo que resta densidad a la elaboración ideológica. Éric Sadin lo resume del siguiente modo: “La innovación digital modifica y modela el universo cognitivo, con lo que debilita la posibilidad de la acción política, entendida esta como la implicación voluntaria y libre de los individuos en la construcción del bien común”. La subjetividad que construye la sociabilidad en red es autorreferencial y debilita la idea de comunidad. La crisis de representación es otra de las dimensiones estratégicas de la política que se ponen en cuestión.

### **Una propuesta superadora: la salida es política**

*La principal amenaza de la democracia  
no es la violencia ni la corrupción o la  
ineficiencia, sino la simplicidad.*

*Daniel Innerarity (2019)*

Ni utópicos/as ni pesimistas. Una revolución digital que sea verdaderamente inclusiva socialmente no necesita censura: necesita ética y regulación. Y necesita democracia.

Es difícil que el empoderamiento digital no tenga alguna contrapartida inquietante, que la posibilidad de escapar del control centralizado no implique un debilitamiento de la autoridad política en general. Pero la idea de unos actores perversos que luchan por quitarnos la soberanía es demasiado humanista para la era digital, una era en la que se realiza un intercambio inédito de accesibilidad y control, de

---

<sup>6</sup> En otro texto “*La Googlización de todo (y por qué deberíamos preocuparnos)*”, Siva Vaidhyanathan, advierte que precisamente la gran trampa de Google es conseguir que todos nos sintamos satisfechos con la posibilidad de elección, sin ejercerla realmente en relación con los marcos por defecto o default settings (Vaidhyanathan 2011)

capacitación individual y puesta en común (Innerarity, 2019). Se requiere superar las respuestas simplistas y reactivas y empezar a pensar en las transformaciones políticas, complejas y enredadas, asociadas a la robotización, la digitalización y la automatización puesto que, quierase o no, las transferencias de autogobierno y organización social ya están en marcha. Aquí se planteará que, lejos de los pronósticos que pregonan una realidad desintermediada y despolitizada, la salida es política e institucional.

#### *¿Por qué política?*

Es cierto que cada vez tenemos a disposición más tecnologías que apenas entendemos y mucho menos controlamos. Si bien históricamente los seres humanos hemos ido generando dispositivos para organizar nuestra relación con el mundo que a su vez nos han planteado problemas inéditos, la tecnología digital no es sólo más potente que otras, sino también más disruptiva y veloz frente a la concepción que teníamos del mundo.

Ahora bien, la política ha sido precisamente el gran procedimiento para resolver esos conflictos que iban surgiendo con el cambio social y las innovaciones técnicas. A lo largo de la historia la politización de ciertos ámbitos y cuestiones ha permitido sustraerlas de la inevitabilidad, inscribirlas en la discusión pública y convertirlas en objeto de libre decisión. La costumbre, el cuerpo, la pertenencia son algunos de los asuntos cuya politización ha ampliado el horizonte de la emancipación humana. La gran politización que nos espera ahora es la del mundo digital. Hoy podemos asegurar que en el siglo XXI lo digital es lo político. Las revoluciones políticas más importantes no se están produciendo sólo en los parlamentos y las fábricas, sino también en los laboratorios y las empresas tecnológicas. Allí se está decidiendo si el futuro va a estar en nuestras manos y de qué modo, cuánta desigualdad podemos permitirnos, qué riesgos estamos dispuestos a asumir (Innerarity, 2019).

#### *¿Por qué institucional?*

Las revoluciones tecnológicas producen lo que Schumpeter llamó destrucción creativa, que se da cuando una nueva tecnología genera un proceso de ajuste en la sociedad. Se provoca una destrucción, pero es creativa: crea instituciones, estructuras, empleos, sectores nuevos. El problema es que las instituciones establecidas no siempre encajan bien con las nuevas posibilidades. Aún hoy conviven los nuevos formatos de comunidad en la red y las organizaciones conservadoras, la web y los espacios públicos tradicionales que encarnan contradicciones, cada una con sus ventajas e inconvenientes según lo que esté en juego: expresar o deliberar, movilizar u organizar, agregar o decidir.

El hecho de que la red esté destruyendo barreras, debilitando el poder de las y los intermediarios, no debería llevarnos a olvidar que el buen funcionamiento de las instituciones es fundamental para la preservación de las libertades. Es importante distinguir la función desestabilizadora de la capacidad de construcción democrática. Derribar no es construir.

Por eso, la clave está en las instituciones. Normativas, inversiones estratégicas, estructuras estatales, propuestas legislativas, políticas públicas. Hay que incorporar toda la tecnología posible, pero con un fuerte marco institucional porque nadie va a ocuparse de los y las que quedan afuera o abajo en la brecha digital.



Eric Schmidt, presidente de Google, en las primeras líneas de su libro *The New Digital Age* lo explica así: “Cientos de millones de personas, cada minuto, crean y consumen una cantidad incalculable de contenido digital en un mundo on line que no está verdaderamente regido por las leyes” (Schmidt, 2019). No se puede controlar exhaustivamente quién tiene los datos y quién no pero sí pueden crearse instituciones y decir si alguna información va a compartirse públicamente (como por ejemplo el financiamiento de los partidos políticos). Así como existe el derecho a la privacidad y está consagrado en todos los instrumentos internacionales, existe también una nueva interpretación de ella, sobre todo de las y los jóvenes. Y la legislación debe adaptarse a ello.

Entonces, reinventar la democracia representativa como plantea Martin Hilbert parece complejo, y efectivamente lo es. Ya se lo preguntaba Schneder: “¿Puede sobrevivir la democracia a la complejidad del cambio climático, de la inteligencia artificial, los algoritmos y los productos financieros?” (Schneder, 2009). Su complejidad contemporánea radica no tanto en su magnitud o en la cantidad de elementos en juego sino en la diversificación de los centros de decisión que ninguna ordenación de carácter jerárquico está en condiciones de controlar.

Esta perspectiva de la complejidad de las que habla Innerarity nos abre posibilidades inéditas acerca de la noción misma de democracia. Permite configurar instituciones y formas de gobierno que permitan la inclusión de más actores, valores y niveles, pero, sobre todo, permite entender la acción de gobernar a partir de otros paradigmas que sean menos verticales, más inclusivos, con una lógica más acorde con la realidad que debe ser gobernada (Innerarity, 2019)

No descartemos entonces, la posibilidad de que el nuevo paisaje tecnológico represente una oportunidad para llevar a cabo esa renovación política que nos resistimos a abordar. Sólo ello permitirá entender lo que está en juego, distinguir el núcleo esencial de la democracia de sus configuraciones contingentes y aprovechar las nuevas circunstancias para renovar la convivencia democrática. No sabemos con exactitud cuál es la salida pero desde ya, es ética y sobre todo, es política.

## **Bibliografía**

- Bartlett, J. (2018). *The People Vs Tech. How the internet is killing democracy (and how we save it)*, Londres, Ebury Press.
- Calvo, P. (2019). Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la dataficación de la esfera pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 74, p. 5-30.
- Cardon, D. (2010). *La démocratie Internet*, París, Éditions du Seuil et La République des Idées, 102 p.
- Castells, M. (2011). *Communication Power*, Oxford University Press.
- Coleman, S; Blumler, J.G. (2010). *The Internet and Democratic Citizenship*, Cambridge University Press.
- Han, B. (2012a) *La sociedad del cansancio*. Herder, Barcelona, España.
- Han, B. (2012b) *Psicopolítica: neoliberalismo y Nuevas Técnicas de Poder*. Herder Editorial.
- Harari, Y. (2018) *21 Lecciones para el Siglo XXI*. Ed. Penguin Random House, Barcelona.
- Hill, K.; Hughes, J. (1998). *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Hilbert, M. (2017). “La democracia no está preparada para la era digital y está siendo destruida”. En *Diario La Nación*. Edición 17/05/2017. Argentina. Disponible en.: <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/la-democracia-no-esta-preparada-para-la-era-digital-y-esta-siendo-destruida-nid2006460>
- Hindman, M. (2009). *The Myth of Digital Democracy*, Princeton University Press.
- Innerarity, D. (2019). *Una Teoría de la democracia compleja* Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2019.

- Keohane, R.; Nye, J. (1998). "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs* 77, 5, pp. 81-94.
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Orbis, 1983.
- Vaidhyanathan, S. (2011). *The Googlization of Everything (And Why We Should Worry)*, University of California Press.
- Wilhelm, A. G. (2000). *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*, Londres, Routledge.
- Zuboff, S. (2019). *La era del capitalismo de vigilancia*. New York: PublicAffairs.

# **Pandemia y gobiernos locales: ¿una posibilidad para la mejora de la gestión? Análisis de la Implementación de TICs en la Municipalidad de Villa María, Córdoba**

María de los Ángeles Romero Ramayo  
Andrés Cerón

## **Introducción**

La temática que nos convoca en las siguientes páginas, tiene como protagonistas al Estado y a la gestión de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) por parte de los recursos humanos de la administración pública local. Dicho análisis, se desenvuelve en el marco de un contexto incierto y cambiante, delineado por el avance del COVID-19 en donde dichos recursos, trastocaron el desarrollo de las funciones laborales en el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). El mismo, dispuesto según Decreto Nacional 297/2020, ha instado a nuevas modalidades de trabajo y a la utilización de herramientas virtuales para brindar los servicios a la ciudadanía.

De este modo, nos proponemos indagar sobre las características que ha adquirido el trabajo y la implementación de nuevas herramientas virtuales a partir del aislamiento social en los recursos humanos de la Subsecretaría de Descentralización Territorial de la Municipalidad de Villa María, ubicada en la provincia de Córdoba, Argentina.

Trabajo presentado para el II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública. Desafíos de la Administración pública en un tiempo de cambios disruptivos (2020)

Pensar en el Estado y las TICs, desprende a nuestro entender varios desafíos. El primero de ellos, descansa en un diagnóstico recurrente a la hora de hablar de las débiles trayectorias en los aparatos públicos de nuestros países latinoamericanos, a saber, según señala Velázquez (2020), signados por la deslegitimación de la función de la gestión del Estado y sus dirigentes políticos, la falta de orientación a las necesidades y expectativas de los/as ciudadanos/as, y una degradación de la misión de la administración pública como “buena” prestadora de servicios.

No obstante, el Estado se posiciona como el protagonista indiscutido para sobrellevar la crisis sanitaria actual y la crisis económica social subyacente en el mediano y largo plazo, a través de políticas públicas que no sólo satisfagan las necesidades de la ciudadanía, sino también que las mismas sean garantizadas desde una perspectiva de derechos.

El segundo desafío, considerando las teorías vigentes que refieren al Estado desde marcos conceptuales neogerenciales, da lugar al reposicionamiento de la utilización de

las TICs, como un elemento revolucionario que garantizará una nueva forma de administrar lo público. Estas nuevas formas, implican la utilización de las nuevas tecnologías para maximizar la eficiencia de la gestión del Estado, en donde las mismas no sólo permitirán el achicamiento de las brechas de los decisores a través de la accesibilidad de los datos, sino también abonará un proceso de reconstrucción de confianza entre el Estado y la ciudadanía, signado por la falta de transparencia del manejo de la cosa pública.

Ahora bien, el mencionado proceso conlleva repensar las capacidades estatales con las que contarán las administraciones públicas para hacerle frente al avance del “crecimiento exponencial” de las TICs y su impacto en las mismas (Oszlak, 2020). En términos, por ejemplo, del reemplazo de los recursos humanos, la reinención de los puestos-persona, las características del teletrabajo y en última instancia el Estado en su rol mediador para con la ciudadanía.

Un tercer desafío y no menor, es poner en palabras desde nuestro lugar de funcionarios/as públicos, lo que nos acontece en nuestro accionar diario. En este sentido es que nos permitimos preguntarnos sobre la existencia de las reconfiguraciones en los modos de nuestro trabajo en territorio, realizar un diagnóstico de las capacidades de los recursos humanos para encarar nuevas formas de brindar servicios y proyectar el devenir inmediato de la gestión pública con el avance de las TICs.

De esta forma, el trabajo se estructurará en tres apartados. El primero, introducirá discusiones teóricas conceptuales sobre la llegada de lo que se ha dado conocer como la cuarta revolución industrial, o la irrupción, en términos de Oszlak (2020) de las nuevas tecnologías y los desafíos que implica para el Estado en general y las características que ha adquirido en la Municipalidad de Villa María en particular.

En segundo lugar, se introducirán algunas características de la Subsecretaría de Descentralización Territorial y su modalidad de trabajo en el marco del ASPO y el avance del COVID-19, centrándonos en las principales problemáticas y desafíos para gestionar en tiempos de pandemia.

Finalmente, se analizarán algunos datos que permitan diagnosticar una evaluación de desempeño de los recursos humanos de la subsecretaría estudiada, en términos de las habilidades desplegadas con el uso de herramientas informáticas y virtuales en el trabajo cotidiano. Con dicha indagación se espera no sólo un mapa general del estado de situación del que se parte, sino también determinar si el contexto de aislamiento ha exacerbado ciertas falencias de la administración o bien, ha visibilizado carencias preexistentes.

### **Gestión pública y TICS: los desafíos de pensar en términos disruptivos en lo local**

Retomar las discusiones en torno a la reforma del Estado de los años noventa, aún 30 años después, pareciera no pasar de moda. Al menos, volver a debatir las herramientas que se introdujeron para administrar lo público desde un estilo neogerencial, que tensionan una vez más el entramado político actual en épocas de crisis.

El paradigma del New Public Management, erigido en los años 70 se implementó “para aplicar una serie de reformas y desarrollar una nueva administración más profesional y activa, con énfasis en los controles y resultados, para gerenciar mediante mecanismos privados, promoviendo la competencia, la disciplina fiscal y la eficientización de recursos, con el fin de establecer estándares de desempeño” (Pérez, 2019, P. 55). Dicho paradigma, ha encontrado asidero en el discurso social recurrente de

una burocracia weberiana lenta, agotada y centrada netamente los procesos rutinizantes y jerarquizados que han hecho de la tarea del Estado un todo ineficiente.

En este sentido, en la era de la información, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en adelante (TICs) se posicionan como una herramienta prometedora en las administraciones públicas ligadas a la innovación y a la agilización de los canales de comunicación entre los niveles de toma de decisiones. Tal como afirma Pardo (2018), el nuevo *modus operandi* de la administración pública pasa por las nuevas tecnologías, porque su utilización se relaciona con la posibilidad de transparentar y hacer posible la rendición de cuentas, bajo la presión de los representantes de recuperar la confianza de los representados.

A grandes rasgos definimos las TICs como un proceso de desarrollo social y técnico, de integración y difusión de tecnologías de información e informatización, completamente globalizado. En este sentido, es un desarrollo que comienza, en el sentido actual, durante la segunda guerra mundial, pero que se transforma en “exponencial” (Oszlak, 2020) con el del capitalismo del siglo XXI, de la mano de la internacionalización financiera y económica.

Previo a dichas transformaciones, las administraciones públicas no ponían el acento en las habilidades de los recursos humanos dado que se realizaban tareas rutinarias y repetitivas en una administración burocratizada. Ahora, como resultado del uso de diversas tecnologías e innovaciones en los procesos, se pueden obtener bienes y servicios más rápido, con mejor calidad y con menores costos, sumado a que los clientes/usuarios, se han vuelto más exigentes y sus expectativas se han incrementado, aspecto que presiona en el trabajo, de manera particular en el servicio público, para tratar de eliminar la burocratización del pasado, centrando la atención en responder a este nuevo esquema de exigencia, demandando una creación de valor agregado apoyado en el uso de TICs (Ávila Barrios, 2014).

Los últimos avances, o de “sexta generación” de innovaciones tecnológicas están caracterizados por el desarrollo del 5G, la Big Data, la analítica de datos en “la nube”, la inteligencia artificial, la robótica, el internet de las cosas, entre otras. Muchas de estas tendencias, fundamentalmente las de robótica e inteligencia artificial se debaten entre la realidad y la distopía, pero han ido permeando, al menos, el imaginario social.

Ahora, las TICs ya son toda una realidad cuantificable, reconocida y utilizada por casi todos los habitantes. En este sentido, “no se trata tan solo de inventos o dispositivos que simplifican tareas o reducen el esfuerzo humano, sino que implican sobre todo una profunda transformación cultural” (Oszlak, 2020, P. 97).

Los debates en torno a lo “revolucionario” que serán las nuevas tecnologías están más en boga que nunca. No podemos desconocer la influencia de los desarrollos en las TICs actuales, pero tampoco hemos llegado a la “tierra prometida” de la automatización de la vida cotidiana. Los Estados nacionales, provinciales y municipales han informatizado muchas de las gestiones, pero todavía podemos observar cotidianamente la “debilidad” en el “cruce de datos”, entre otros. Los procesos tecnológicos de última generación implican variados desafíos, y seguramente su adaptación será procesual, y cuando no, conflictiva.

Lo anteriormente dicho supone, tal como señala Ávila Barrios (2014) que si bien se están desarrollando algunos procesos referidos a la implementación de las TICs, éstas no necesariamente implican una traducción automática de un mejor funcionamiento o un perfeccionamiento de la calidad, dado que “cuando se trata de utilizar determinada tecnología de vanguardia no todos los colaboradores implicados en su uso tienen los

conocimientos o la voluntad para acceder a dicho cambio, lo cual termina por multiplicar y repetir funciones en las que se desaprovechan tiempo, recursos materiales y humanos, y se inutiliza por completo el intento de modernización propuesto” (P.10).

La pandemia ha planteado un desafío doble para el Estado, y fundamentalmente para el local, al cual nos referiremos; por un lado, gestionar desde “lo remoto”, es decir, hacer accesibles servicios y garantizar derechos “sin recursos humanos” que lo gestione en el “cara a cara”; por otro lado, en las complejidades que ha introducido el uso de las TICs, en tanto se plantean útiles pero fragmentadas. Como afirma Estévez (2020) citado por Oszlak (2020): “en el mundo de la administración pública, el impacto tecnológico también se siente profundamente. Poco a poco, la lógica “legal” de la organización pública comienza a ser complementada y, cuando no, desplazada, por la lógica de los sistemas. El principio organizador burocrático (la norma) comienza a perder terreno en manos del informático” (P. 14).

En este sentido, los Estados locales, los municipios, son tal vez el eslabón más “débil” en la capacidad de adaptación y adopción de nuevas TICs. Pero las potencialidades de ello son sumamente interesantes, considerando que la tecnificación de los municipios puede convertirlos en herramientas de eficiente gestión, organización y transparencia.

Los gobiernos locales constituyen la “cara visible” del Estado, el primer espacio de referencia para muchos ciudadanos. Esto, no sólo afecta de este modo sus propios procesos, sino que también colabora en forma indirecta con la tecnificación de los ciudadanos, entendiendo que informatizar no se trata únicamente de adquirir computadoras e instalarlas donde sean visibles, sino que “la informatización de un municipio requiere de un plan de proyecto detallado que incluya un análisis de la forma de trabajo manual para desarrollar un proceso informático que se adapte a la realidad de uso” (Bassi, Carusso, 2004).

La Municipalidad de Villa María ha marcado una tendencia sostenible en la provincia de Córdoba, considerando la descentralización como herramienta de gestión participativa y abierta de los gobiernos locales, buscando apertura y cooperación en las decisiones de gobierno con la ciudadanía.

De este modo, se destacan como política dispuesta al uso de las nuevas tecnologías, su portal de gobierno abierto, que, según reza su portal oficial se propone desde el año 2016, como “un paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana que además de ampliar y facilitar el acceso a la información, promueve instancias de co-creación de políticas públicas”<sup>1</sup>

En tal caso, se abriría otro debate al considerar si el mismo puede ser concebido como tal, teniendo en cuenta, según señalan Pérez y Airasca (2016) que debería al menos contar con los siguientes aspectos: “la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadana en la elaboración de la agenda estatal, el uso de la tecnología para la apertura de los datos y finalmente, la innovación en la gestión” (P. 13).

Tal como mencionan Bassi y Carusso (2004) la experiencia sobre las TICs en los gobiernos locales ha demostrado que existen mayores probabilidades de éxito en los proyectos, si la inversión se reparte entre equipamiento y software, formación del personal, y modificación de hábitos y procesos. Así, el éxito o fracaso de un proyecto de informatización está más ligado a comprender y acompañar los procesos socioculturales

---

<sup>1</sup> Datos abiertos de la Municipalidad de Villa María, disponible en: <http://datos.villamaria.gob.ar/home>

y de cambio de gestión, que a la implementación de las herramientas informáticas como fines en sí mismos.

### **La Municipalidad de Villa María y los MuniCercas**

La ciudad de Villa María se encuentra ubicada en el centro de la Provincia de Córdoba, en el cruce de las rutas N°9 y N° 158. Es cabecera del departamento General San Martín y la tercera ciudad más habitada de la provincia, contando con unos 80 mil habitantes según datos proporcionados por el censo realizado en el año 2010. Así también, se destaca por ser epicentro de un nodo regional por

sus ofertas en materia educativa y sanitaria, contando con un gran potencial en el desarrollo de servicios y actividades industriales y comerciales.

Actualmente la gestión municipal se encuentra a cargo del Ab. Martín Gill representante del espacio político peronista “Hacemos por Córdoba”, quien supo ganar las elecciones en su segundo mandato a fines de 2019. Ergo, la conducción interina está a cargo del Ing. Pablo Rosso, dado que el candidato electo con uso de licencia se desempeña como Secretario de Obras Públicas de la Nación.

La Municipalidad de Villa María está organizada en ocho secretarías, tres institutos, y siete entes autárquicos. La Secretaría de Inclusión Social y Territorio comprende la Subsecretaría de Inclusión Social que engloba un abanico de políticas destinadas al desarrollo social de la población y la Subsecretaría de Descentralización Territorial encargada de la gestión de los ocho MuniCerca, siendo esta última nuestro objeto de estudio.

El organigrama de la Subsecretaría de Descentralización Territorial se compone por la subsecretaría propiamente dicha, una administrativa, ocho directores a cargo de las oficinas descentralizadas y treinta y dos empleados distribuidos en los distintos espacios que complementan el trabajo en territorio.

Los MuniCerca son espacios de gestión descentralizados dentro de la Municipalidad de Villa María. Fueron creados en el año 2002, con el objeto de lograr una “profundización de las políticas de descentralización como espacio que permite a los vecinos tener participación activa en las decisiones, propuestas y planificación de proyectos”<sup>2</sup>

Cada MuniCerca comprende un área de gestión de entre 2 a 5 barrios de la ciudad, contemplando una población de entre 3 a 6 mil habitantes cada uno. Tal como se aprecia en la siguiente imagen, dichos espacios descentralizados se distribuyen hacia la periferia de los barrios, con una fuerte apuesta a la presencia estatal en las zonas más distantes:

Distribución espacial de los 8 territorios comprendidos por los MuniCerca. Distribución del año 2020[2]

Los MuniCerca además se han posicionado como actores institucionales fundamentales en los territorios, desde su rol de promotores de organización barrial y referencia institucional, hasta el apoyo y acompañamiento a familias vulnerables en determinados contextos. Así, en dichas oficinas se brinda asistencia alimentaria para familias, atención cotidiana a los/as vecinos/as del sector para gestiones ante el municipio, entes provinciales y/o nacionales, en articulación con los Centros de

---

<sup>2</sup> Sitio web oficial de la Municipalidad de Villa María. Disponible en:  
<https://villamaria.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/a4e2c2deefcc400e931eb052541c62f7>

Atención Primaria de la Salud (CAPS) y los Jardines Maternales, ambos de carácter municipal y distribuidos geográficamente bajo una lógica similar de descentralización.

La dinámica de trabajo diaria permite el desarrollo de múltiples actividades que revitalizan el cariz participativo de la población, funcionando dentro de cada espacio programas municipales tales como; terminalidad educativa de nivel primario y secundario, programas de alfabetización, apoyo escolar, talleres culturales y deportivos para niños, niñas y adolescentes, de formación en oficios, actividades recreativas para adultos/as mayores, entre otros. De igual modo, se convierte en catalizador de planes y programas de índole provincial y nacional en diversas materias.

Cabe señalar, que el posicionamiento y reconocimiento institucional de los MuniCerca obedecen en parte a los recursos comprometidos en dichos espacios descentralizados, y en una fuerte convicción de que la descentralización es un proceso cuyo puntapié inicial se da con la presencia del municipio cerca del vecino/a y se profundiza con instancias de participación y diálogo por parte de estos/as como artífices necesarios e indispensables en la elaboración de políticas públicas que emergen “desde abajo”.

No obstante, dicho concepto de descentralización pregonado desde el municipio local presenta algunas aristas que merecen atención para comprender y analizar el verdadero proceso que se da en el territorio, anticipando la hipótesis de que el fenómeno desarrollado podría ser un híbrido de descentralización y desconcentración administrativa.

Para ello partiremos de la idea que la descentralización, como otras tantas definiciones del campo de las ciencias sociales, es un concepto polisémico. Siguiendo a Coraggio (1997), la descentralización puede entenderse como “el trasvasamiento de recursos, atribuciones y poder en general, desde la cúspide el Estado hacia las bases del mismo Estado o bien hacia la sociedad” (p. 2), suponiendo a priori el mejoramiento de la prestación de servicios brindada hacia la ciudadanía. Por su parte, la desconcentración será entendida como “un proceso estrictamente espacial: el incremento de la presencia de dependencias y/o funciones del Estado distribuidas en el territorio, en detrimento del peso relativo de esa presencia en el área central de la ciudad” (Rodríguez, 2004, P.5).

En este sentido, siguiendo la misma línea planteada por el autor, la desconcentración englobaría procesos de relocalización de funciones del Estado en el territorio, tanto de aquellas funciones que requieren la presencia efectiva del ciudadano/a en una dependencia estatal a fin de realizar un trámite o participar de una actividad, como aquellas funciones que implican una intervención del Estado en el territorio.

Ahora bien, poniendo los MuniCerca bajo la lupa analítica podría afirmarse a claras que los espacios cuentan con características netamente de desconcentración, en donde dichas oficinas se geolocalizan territorialmente en puntos estratégicos de la ciudad para producir este acercamiento del Estado- sociedad civil.

Complementariamente, subyace la idea de que las instancias participativas existen cuando los/as vecinos/as son convocados/as por una actividad en particular auspiciada por el municipio. No quedan dudas de que la participación existe, ergo sin ánimos de adentrarse en discusiones respecto a qué se entiende por participación activa de la sociedad, sólo diremos que, en tal caso, la participación existe en términos de congregación, de asistencia de personas reunidas para un fin determinado. Lo discutible en última instancia, sería pensar el proceso interactivo entre la ciudadanía y el Estado en donde se vislumbre un proceso de intercambio que retroalimente las propuestas



expresadas en términos de necesidades y/o demandas por parte de los actores involucrados.

En lo que refiere a la descentralización, consideramos que la intención de llevar adelante dicho proceso a través de los MuniCerca, existió en algún momento. Tal vez, en los tiempos de auge de su creación y la vorágine de las ideas innovadoras que conllevaba dicha propuesta. A la par de estas oficinas desconcentradas territorialmente se erigía la creación de los Consejos Barriales, como baluartes de instancias participativas de los/as vecinos/as a través de sus referentes institucionales. Según se establece en el art. N°1 de la Ordenanza municipal N° 5.988 sancionada en el año 2008, los Consejos Barriales se constituían como “organismos no gubernamentales de participación ciudadana, de carácter consultivo y honorario, en cada uno de los barrios de la ciudad”, en donde su finalidad tenía asidero no sólo en el estímulo de la participación ciudadana, sino también en el reconocimiento de la institucionalidad de los actores barriales a través del involucramiento en sus territorios, actuando de modo proactivo a través de planes de acción canalizados a través de los MuniCerca.

Las instancias de encuentro durante la gestión anterior no se dieron en el modo prepositivo que expresa la normativa, partiendo de la base que las reuniones celebradas fueron convocadas y coordinadas por los/as directores/as de los MuniCerca, trazando un paralelismo a lo que expresa el art. N° 5 de la ordenanza citada, en donde se establece que el Consejo “será coordinado por el Presidente del Centro Vecinal del Barrio”. Dicha situación nos lleva a pensar en las capacidades reales de la ciudadanía para sentarse en una mesa de diálogo en donde los diagnósticos relevados no se anclen en meras críticas, sino que avancen en acciones concretas en donde los/as involucrados/as se conviertan en sujetos activos en la elaboración de políticas que los/as atraviesan.

Así también, considerando la autarquía como elemento distintivo de la descentralización, los Consejos barriales tienen, según el art. N°7, participación en el proceso de presupuesto participativo que supo tener vigencia hace algunos años, no existiendo más tal instancia.

Consideramos sumamente necesario desglosar los distintos elementos que conllevan pensar en los MuniCerca más allá de estas oficinas con carácter híbrido entre lo desconcentrado administrativamente y el anhelo de una descentralización ideal. Dichas instituciones se posicionan como verdaderas instancias para democratizar lo local desde aquellos espacios, tales como los Consejos Barriales, que nos encuentran cara a cara entre representantes y representados y como bien señala Assies (2004) no solo se pregonan como una técnica de mejoramiento de eficiencia del Estado, sino también como un instrumento en el cambio de las relaciones de poder.

A los fines del objetivo que persigue el escrito, consideramos de real importancia examinar cómo se vieron mediadas estas relaciones entre el Estado municipal, caracterizado por la presencialidad y las respuestas a las demandas de los/as vecinos/as a partir del ASPO, que obligaron, entre otras cosas al cierre de la atención diaria personalizada de los MuniCerca, en donde las gestiones con los/as vecinos/as, lejos de suspenderse, se vieron mediadas por la utilización de herramientas englobadas en las TICs.

### **La gestión de los MuniCerca en tiempos de crisis**

La literatura sobre gestión pública nos muestra débiles trayectorias en nuestros municipios que han acarreado falencias a la hora de administrar los Estados locales

(Bernaza, 2007). Sumado a ello, no desestimamos el contexto nacional, con una fuerte impronta en sus políticas de corte neoliberal, que no solo ha “tirado” la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en donde los municipios no sólo se posicionaron como protagonistas en la primera línea de las demandas ciudadanas, sino que también tuvieron que dar respuestas a demandas más amplias con la misma disponibilidad de recursos.

Lo cierto es que, al margen de pensar las vastas limitaciones de nuestras administraciones para elevarse como modelos de gestión exitosos, si algo le faltaba a este escenario que disputa y tensiona en constante incertidumbre, era el advenimiento de una pandemia mundial. Dicho fenómeno, signado por la propagación del COVID-19 vino a poner en jaque el sistema de salud, las subyacentes consecuencias económicas y sociales y las capacidades estatales para hacerle frente a una situación desconocida y desafiante en términos de gestión.

En palabras de los referentes de los MuniCerca a la hora de describir los escenarios vivenciados por las familias que habitan los barrios, resurgen como constantes cuestiones relacionadas al empleo:

“la gente que tiene trabajo en negro, irregular y mal pago, gente que no cobra sueldo fijo, sino que cobra de acuerdo al trabajo realizado” (Entrevistado N°2) y las dificultades monetarias para llevar adelante la economía familiar. Como señala la entrevistada N° 5: “Tuvimos dificultades de todo tipo, desde cubrir necesidades básicas, que el aporte que nosotros hacíamos ya no era suficiente” (...)

Seguidamente, se vislumbraron las principales dificultades con la conectividad a internet y la disponibilidad de dispositivos para comunicarse y/o conectarse a través de la virtualidad por parte de las escuelas: “empezaron a aparecer muchas instituciones pidiendo ayuda para que nosotros hagamos el nexo por estar en el territorio con las distintas familias, por no poder llegar, por no tener dispositivos o no tener conectividad” (Entrevistada N°8). Por otro lado, las limitaciones propias de los/as vecinos/as respecto a sus conocimientos básicos de las nuevas tecnologías en referencia a los programas pensados desde Nación y provincia para sobrellevar la crisis, “el MuniCerca les dio una gran mano a muchas familias que por ahí no contaban con los recursos técnicos (ni con teléfonos ni con acceso a internet) o con conocimiento” (Entrevistado N°2).

En distinto orden y según las características sociodemográficas de los barrios, también aparecieron diversas demandas relacionadas a cuestiones de salud, déficit habitacional y situaciones de violencia de género e intrafamiliar, que se potenciaron con el aislamiento. De tal modo, resulta de vital importancia recuperar el rol de los MuniCerca.

Primero, en lo que refiere a sus objetivos, desde la palabra de los que llevan adelante la gestión en el cotidiano. Al respecto, refiere la entrevistada N°1: “La impronta de esta gestión es ser la cara visible del Estado en los barrios más alejados” (...) “garantizar presencia y llegada de cada una de las políticas del Estado en el territorio que estén al alcance del vecino, ponerle un rostro a la ayuda, a la necesidad” (...). En la misma línea, la entrevistada N°5 expresa la importancia de la territorialidad y “que el vecino pueda referenciarse con nosotros y que también podamos tener una interacción con la comunidad para que podamos resolver los problemas, frenar los conflictos, tratar de anticiparnos” (...). Mientras la entrevistada N°9 resalta la personalización del trabajo: “estamos ahí cerca, tenemos ese contacto personalizado cara a cara, podemos identificar a la persona, la podemos conocer, sabemos a dónde

vive (...) eso hace que no trabajemos con números sino con personas con nombres y apellidos”.

De este modo, el trabajo llevado adelante por los MuniCerca, en el marco del ASPO, vio fuertemente trastocada su modalidad de funcionamiento, interpelada por la necesidad de desplegar nuevas estrategias comunicativas debido a la imposibilidad del encuentro presencial. Ello implicó dos cuestiones interrelacionadas: por un lado, las limitaciones de algunos sectores de la población para poder establecer contactos para la satisfacción de sus demandas por limitaciones de acceso y conocimiento tecnológico, que señalábamos con anterioridad: “no tienen idea de internet, mucha gente no sabe manejar los teléfonos celulares, además hay celulares en la gente, pero no tantos” (Entrevistada N°6).

Y, por otro lado, una reorganización interna en las lógicas del trabajo diario, en donde la mayoría de los/as dirigentes coincide con el encuentro de dos aspectos; uno marcado por el sostenimiento de la mayoría de los contactos con los/as vecinos/as a través de los teléfonos celulares personales, la página institucional de Facebook y la aplicación WhatsApp y otros; signado por las carencias de insumos informáticos en cada una de las oficinas: “vos calculá que tenemos una sola computadora, tenemos dos pero a una le falta la placa de Wifi” (Entrevistado N°3).

Dicho escenario, precisó de la profundización del uso de herramientas virtuales, tanto en las gestiones anteriormente nombradas, como en la tabulación y carga de datos de los servicios brindados, considerando que el programa informático elegido para dicha tarea fue un Excel colaborativo alojado en un Drive compartido por los/as principales funcionarios de la Subsecretaría. Dicha tarea, conllevó a que los/as trabajadores de los MuniCerca debieran “conectarse” desde sus hogares para el desarrollo de dichas labores, con los recursos disponibles de cada uno/a, tensionando con sus propias capacidades para resolver los problemas suscitados.

### **La utilización de las TICS por parte de los recursos humanos de la Subsecretaría de Descentralización Territorial: análisis de un diagnóstico**

El diagnóstico sobre la utilización de TICs por parte de los recursos humanos de los MuniCerca se realizó a través del despliegue de una metodología cualitativa, llevando adelante un estudio de corte exploratorio, considerando a su vez, de vital importancia una lectura del significado que los actores estudiados le atribuyen a las interacciones de las que forman parte. Así también, la elección de dicha metodología radica, según (Vasilachis de Gialdino, 2019) en que los resultados de dicho trabajo inspirarán y guiarán la práctica, pudiendo dar cuenta de las transformaciones de la realidad a partir de registros.

De este modo, se llevó adelante la recogida de datos combinando dos instrumentos: en primer lugar, una encuesta autoadministrada mixta, con preguntas abiertas y cerradas a todos/as los/as trabajadores/as de los MuniCerca, y, en segundo lugar, una entrevista en profundidad semiestructurada con guión flexible a los/as funcionarios del área: directores/as de dichos espacios y a la Subsecretaría de Descentralización Territorial. Cabe destacar que de una totalidad de (32) treinta y dos empleados, fueron relevados (28) veintiocho, así como también de (8) directores/as, se entrevistaron (7), considerando una muestra ampliamente representativa a los fines del trabajo.

Los cuestionarios consultaban acerca de los recursos y habilidades en el manejo de TICs de parte del personal, pre y post pandemia, haciendo hincapié en percepciones sobre el manejo de programas básicos del paquete Office, tales como Microsoft Word y Microsoft Excel, siendo estos últimos de utilización cotidiana para la carga de datos, así como también, consultas valorativas sobre el manejo de archivos colaborativos, redes sociales, páginas institucionales y plataformas virtuales. Dichos interrogantes descansaban en la idea de construir un diagnóstico de cómo se habían desenvuelto en sus tareas laborales, con las aptitudes y capacidades que contaban a priori, considerando que si bien el ASPO obligó al cierre de las instituciones públicas durante un período de tiempo, los MuniCerca, por brindar servicios de “primera necesidad” en la vida de los vecinos/as de la ciudad, debieron seguir atendiendo vía remota en un primer momento, y actualmente bajo distintos protocolos de bioseguridad.

Respecto a la antigüedad laboral, los/as trabajadores/as tienen un promedio de entre 7 y 8 años de permanencia, y los programas informáticos de gestión en el municipio, en las áreas de Inclusión Social y en los MuniCerca se caracterizaron por su inexistencia, o irregularidad en su uso. Refiriéndose, al MuniDigital, como la única herramienta informática de carga de reclamos de servicios por parte de los/as vecinos/as, los/as entrevistados/as celebran su potencial, pero destacan también sus falencias: “Sólo funciona un área del MuniDigital” (...) “hoy sólo cargamos reclamos de luminaria, el resto no funciona” (Entrevistada N°9).

Respecto a las aptitudes para desarrollar la atención al público, atravesadas por las TICs, se requiere de una serie de destrezas que los no “nativos digitales”, entendidos como aquellas personas no han crecido en la era digital, podrían llegar a no poseer, fundamentalmente cuando observamos que la totalidad de los/las encuestados/as manifiestan no haber recibido nunca capacitaciones sobre TICs o herramientas informáticas desde el Municipio. Paralelamente, aproximadamente el 70% reconocen haberse formado en el uso de las herramientas de gestión mediante la “ayuda de pares”, o de manera “autodidacta”.

En este sentido, como afirma uno de los entrevistados: “La importancia de la administración digital de datos, responde a dar cuenta de las acciones que realiza el MuniCerca y para poder establecer algún tipo de política” (Entrevistado N°2). Se torna un recurso de primera necesidad a medida que las sociedades extienden y complejizan sus estructuras y por lo tanto sus demandas. Puede deducirse de ello la tensión entre el principio del “informalismo” con el del “formulario informático”: “La informatización de administraciones débiles, por un lado, puede mejorarlas parcialmente, pero también muestra claramente los “cuellos de botella” y exhibe –de una forma dramática– las inequidades e ineficiencias” (Oszlak, 2020, P. 16).

Según señala Diez (2004) las administraciones presentan algunas limitaciones, tales como la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencias necesarias para gestionar políticas locales. No es menos cierto que los impactos del neoliberalismo en los empleos públicos locales han dotado a las administraciones de bajos salarios y escasos incentivos para el desarrollo personal e institucional. En línea con ello, los/as trabajadores/as respondieron, por ejemplo, que se encuentran satisfechos con sus empleos (un 90% respondió de esa forma), pero descontentos con sus salarios, como forma de pensar los “estímulos” (el 100% de los/as encuestados/as propuso un aumento salarial de entre el 50 y el 80%).

Consultamos a los/as funcionarios/as de los MuniCerca si notaban “resistencias” a la hora de implementar nuevas herramientas de parte de los/as trabajadores/as: “La predisposición siempre ha sido muy bueno, nada más que a veces al costarle, es como que ellos se sienten un poco fastidioso, por el hecho de no saber cómo desenvolverse. Yo veo que quieren mejorar, pero se los nota temerosos” (Entrevistado N°4).

Los recursos tradicionales para la carga de datos, “el papel”, no ha dejado de utilizarse, y demuestra un obstáculo: “ahora se usa un cuaderno que se usa como soporte donde se registra lo que se da, porque tuvimos problemas de “no está cargado”. El papel sigue siendo la fuente fehaciente de lo que ha sucedido, en eso el drive podrá ser ágil, pero es el papel el que da la certeza” (Entrevistada N°8). Así, se vislumbra la puja de la introducción de las nuevas tecnologías en la administración local y la coexistencia de vestigios de la burocracia tradicional.

Respecto al uso de TICs los/as encuestados/as respondieron en un 80% conocer y desarrollarse positivamente en el uso de programas como “Drive”, “Gmail” o “Herramientas de Office”, pero cuando se les consultó sobre dos herramientas del Excel (“Funciones” y “Ordenar alfabéticamente”), sólo el 50% respondió correctamente. Probablemente este desconocimiento esté más cercano al 70% que respondió que “tiene conocimientos de herramientas informáticas”, pero que sería sumamente necesario contar con más capacitaciones al respecto. Ello es reconocido también por los funcionarios del área: “El que maneja bien la página de ANSES nos enseña al resto, el que maneja bien PAMI, el que maneja bien Excel, se notaron mucho esos problemas. Cuando arrancó todo esto, en un momento la actividad recayó en dos personas que éramos las que sabíamos manejar todas las herramientas. No vendría nada mal una capacitación” (Entrevistada N°5).

Por último, y no menos importante, no todos los trabajadores encuestados contaron con “internet” en sus hogares para desarrollar el trabajo a distancia (el 17% no tuvo internet), sin embargo, un número mayor, un 35%, planteó que tuvo dificultades en el acceso a “herramientas informáticas” para desarrollar las actividades durante los meses de cuarentena estricta.

## **Reflexiones finales**

Hemos buscado en el texto exponer algunas de las características de las transformaciones que se vienen desarrollando en la imbricación entre modelos de gestión de gobiernos locales y aplicación de desarrollos tecnológicos, fundamentalmente TICs. En este sentido, la pandemia ha sido de utilidad para problematizar el desenvolvimiento de esta sinergia, de acuerdo a las propuestas teóricas del New Public Management. Nos hemos encontrado como en la conjunción de dos desarrollos de políticas de gestión, como la descentralización y el uso de TICs, ha emergido la posibilidad de transiciones hacia mejores servicios brindados a la ciudadanía.

Las propuestas de reformas de la administración pública chocan muchas veces con resistencias de sistemas burocráticos estáticos y rutinarios. Los gobiernos locales conforman en este sentido un espectro amplio de territorios desde donde pensar y llevar adelante reajustes en los modelos de gerencia y administración pública.

Como ha resultado del relato de los/as entrevistados/as y encuestados/as de la Municipalidad de Villa María, las herramientas TICs se han convertido en un recurso fundamental a la hora de pensar la gestión local en la pandemia. Por un lado, ha

permitido la continuidad en el contacto entre los/as vecinos/as y los espacios de gestión descentralizados, acercando servicios y solucionando problemas en un contexto tan particular. Por otro, ha mostrado la “potencia” de dichas herramientas a la hora de mejorar y maximizar los recursos y herramientas disponibles. En este sentido, la aplicación MuniDigital, donde pueden cargarse de manera georeferenciada reclamos sobre servicios públicos (barrido, luminarias públicas quemadas, basura en la vía pública, entre otros) de la ciudad, debe convertirse en una experiencia a potenciar y a desarrollar estratégicamente, en el marco de la digitalización de trámites y gestiones.

De la misma manera, los recursos humanos han mostrado “flexibilidad” a las propuestas de adaptación de nuevas lógicas de gestión, más abiertas y digitalizadas, pero no por ello menos presentes. Como afirma Pérez (2016), “contar con políticas innovadoras en los procesos de gestión ayudados por las tecnologías de la información y la comunicación es un gran aporte hacia la transformación de las ciudades. La implementación de aquellas políticas hace de los espacios urbanos lugares prominentes para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en todos sus aspectos” (P. 776).

Los desafíos que restan por enfrentar deben enfocarse en perfeccionar las herramientas TICs de gestión y en dotar a los recursos humanos de conocimientos, habilidades y motivaciones suficientes y necesarias para implementarlas, considerando por ejemplo, que pese a la obligatoriedad de la utilización de nuevos dispositivos, no se ha manifestado resistencia alguna, sino más bien una demanda explícita hacia el Estado local, de dotarlos/as de instrumentos para llevar adelante procesos de gestión innovadores y más eficientes.

## **Bibliografía**

- Assies, Willem , (2003) “Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina”. El Colegio de Michoacán. México.
- Ávila Barrios, D. (2014) “El uso de las TICs en el entorno de la nueva gestión pública mexicana”. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v11n24/v11n24a14.pdf>
- Bassi, R. y Carusso, V., (2004) en Finkelievich, Susana “TIC y desarrollo local: Municipios e internet”. Disponible en: <https://docplayer.es/8742089-Tic-y-desarrollo-local-municipios-e-internet.html>
- Bernazza, C. (2007) “Los municipios en la Argentina: Mitos, realidades y Desafíos Institucionales Pendientes..”, pp. 3-6. Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata.
- Coraggio, J., (1997) “Descentralización, el día después...” Buenos Aires: Cuadernos de Posgrado UBA/CBC
- DIEZ, J., (2004), “Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano”. Documento de Trabajo No 6 Instituto de Economía Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, EdiUNS.
- Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Villa María. Disponible en: <https://www.concejovillamaria.gob.ar/>
- Oszlak, O (2020) “El Estado en la era exponencial”. Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Pando, D., Fernández Arroyo, N., (2013) (Comp.) “El Gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones.” Pp. 45-70. CIPPEC- Universidad de San Andrés.
- Pardo, M. (2018) “Una introducción a la administración pública” Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México.
- Pérez, Fernando A., (2016) “El uso de la tecnología como innovación en la gestión pública municipal: el caso de Villa María”. Disponible en [http://biblio.unvm.edu.ar/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=765](http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=765)).
- Pérez, Fernando A., (2019) “Gestionar lo público con estilo empresarial”. Editorial Prometeo.
- Rodríguez, G. (2004) “Autonomía, descentralización y desconcentración en la ciudad de Buenos Aires”. Recuperado de:

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/DialnetAutonomiaDescentralizacionYDesconcentracionEnLaCi  
u-41

Sitio web oficial del Gobierno de la Provincia de Córdoba. “Informes Sociodemográficos de los Municipios de 5.000 o más Hab”. Censo 2010. Disponible en:  
<https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/informes-socio-mun-cabeceras-censo-2010>

Vasilachis De Gialdino, I. (2019) (Coord.) “Estrategias de Investigación Cualitativas”. Gedisa. Bs. As.





# Reseña de Autoras y Autores

## **Abal Medina, Juan Manuel**

Doctor en Ciencia Política (FLACSO-México), Magíster en Ciencia Política (UNSAM), Licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador Independiente del CONICET. Profesor titular en UBA y UNAJ. Fue Becario Doctoral y Posdoctoral del CONICET, la Fundación Antorchas y UBACyT. Estancia de investigación en Georgetown University's Graduate Scholl. Director de Proyectos UBACyT. Publicó numerosos libros sobre: Estado, instituciones, partidos políticos, administración pública, ciencia política, federalismo. Fue Jefe de Gabinete de Ministros, Senador Nacional, Embajador extraordinario y plenipotenciario ante el Mercosur y la ALADI, Secretario de Gestión Pública, Secretario de Comunicación Pública, entre otros.

## **Abello, Adriana A.**

Ing. En Sistemas de Información (UTN – FRT). Analista Universitaria de Sistemas (UTN – FRT). Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO). Prof. En Concurrencia con el Título Ing. En Sistemas de Información (INET - IES MARCHETTI). Alumna de la Especialización en Dirección y Gestión de Organizaciones Públicas (UNL - TOP). Maestrando del MBA (Universidad Siglo 21). Actualmente en la Oficina de Gestión Judicial de la Excma. Corte Suprema de Justicia de Tucumán.

## **Aceituno, Paola**

Dra.© en Ciencias de la Administración, Magíster en Ciencia Política, Magister en Ciencias de la Administración, diplomada en Prospectiva y Políticas Públicas. Académica del Departamento de Gestión Organizacional de la Facultad de Administración y Economía y Editora de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, del Programa de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad Tecnológica Metropolitana del Estado de Chile. Cursando el Doctorado en Administración de la Universidad del Valle, Colombia.

## **Achilli, Carla Soledad**

Magister en Administración Pública por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Docente e investigadora de la UNVM en temáticas vinculadas a gobiernos locales, políticas públicas, innovación y capacidades estatales. Coordinadora del Centro de Innovación Académica del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María. Socia de la AAEAP

## **Agüero Zavala, Elina**

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la UNCuyo. Diplomada Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO. Maestranda en Políticas Públicas y Desarrollo por FLACSO. Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza. Docente en la Licenciatura Ciencia Política y Administración Pública y en la Licenciatura en Gestión Universitaria, de la Universidad Nacional de Cuyo. Es Investigadora miembro del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) y miembro del Grupo de Trabajo “Género y Gestión Pública” de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Es Coordinadora de la carrera Especialización en Gobierno y Gestión Pública y de la Diplomatura de Posgrado en Gestión y Políticas Públicas de la UNCuyo y Secretaria de Egresadas y Egresados de la FCPYS.

## **Albano Farías, Yari**

Estudiante de último año en la carrera de Ciencia Política, con terminalidad en Administración Pública, en la Universidad Nacional de Rosario. Se encuentra realizando su tesina de grado. Laboralmente se ha desempeñado como pasante para el diputado provincial Maximiliano Pullaro.

## **Alonso Frank, Alción**

Doctora en Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Arquitecta, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Docente Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Investigadora del

Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina.

**Aminahuel, Aimé**

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Becaria Doctoral del CONICET y del Centro de Investigación y Transferencia de la Universidad Nacional de Villa María (CIT/UNVM). Candidata a Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

**Amor, Juan**

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP) y Magíster en Políticas de Desarrollo (UNLP). Profesor asociado de la cátedra de Administración Pública de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Profesor adjunto de la cátedra de sistemas políticos comparados de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales período 2013-16 (UCALP). Participó en 2019 como miembro del proyecto de investigación titulado “Cambios políticos institucionales en Argentina - 2015- 2019. Un estudio con eje en la Provincia de Buenos Aires”. En 2020 ha publicado como co autor y co editor el libro institucional de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos titulado “Recuperar nuestra historia: 130 años de la Fiscalía de Estado (1890- 2020)”.

**Aqueveque Muñoz, Cristian**

Estudiante de la carrera de Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco. Tutor par y ayudante en esa universidad.

**Aquino, María de la Paz**

Licenciada en Sociología (UBA) y se encuentra cursando la Especialización en Políticas Sociales Urbanas (UNTREF). Se desempeña como consultora técnica en el Observatorio de Educación Técnico Profesional del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires) y como analista de datos en la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Aranda, Federico**

Politólogo (UBA). Docente e investigador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Miembro del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social (PIGOPP). Integrante de la coordinación académica de la Diplomatura en Gobiernos Locales y Transformación Social (UNAJ). Se ha desempeñado en organismos públicos y como consultor para la OEI. Trabajó en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Autor de varios artículos y ponencias vinculadas con la teoría democrática y la representación política. Actualmente es asesor del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de Presidencia de la Nación.

**Araujo Duffy, Eduardo**

Licenciado en Administración egresado de la Facultad de Ciencias Económicas. UNLP. Consultor independiente en Administración Pública Estratégica. Asesor especializado en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Más de veinticinco años como funcionario en la administración pública (ámbito nacional, provincial y municipal). Docente universitario.

**Arce, María Eray**

Licenciada en Sociología (UNLP). Docente de grado de metodología de la investigación en ciencias sociales. Actualmente asesora en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires. Integrante del Proyecto sobre transformaciones estatales, políticas públicas y la vinculación entre la producción de conocimiento y toma de decisiones (IdIHCS / UNLP-CONICET). Miembro de la AAEAP.

**Ariza, Andrea**

Magister en Teoría Política y Social y Licenciada en Sociología (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Actualmente es Becaria doctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones Políticas (IIP-UNSAM). Investigadora tesista de Proyecto UBACyT. Investigadora del Observatorio de Partidos

Políticos (UBA). Líneas de investigación: teorías de la democracia, liderazgos, partidos políticos, nuevas tecnologías, política de proximidad y representación política..

### **Ayvazishvili, Agustín**

Graduado con orientación en Economía y Administración (Colegio San Luis Gonzaga) en 2017. Cursa Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública (FCPyS, UNCuyo). Se ha desempeñado como ayudante de cátedra ad honorem durante 2019 y 2020 en las cátedras de Historia Institucional Argentina y Estado, Sociedad y Política. Ha tenido activa participación en las 11° y 12° convocatoria de proyectos de extensión universitaria Mauricio López (UNCuyo), formando parte del equipo universitario de los proyectos Uniendo Brazos en 2019 y Construyendo Lazos en la actualidad.

### **Báez Becker, Natalia**

Lic. en Relaciones del Trabajo (UBA). Bibliotecóloga (ISFDyT N.º 8). Especialista en Planificación y Gestión de Bibliotecas Digitales (UCES y AECID). Responsable del Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública del Instituto Nacional de la Administración Pública - Argentina.

### **Barbosa, Sebastián**

Político y Sociólogo, Máster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor e investigador de la Carrera de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús y de la Maestría en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigador Categoría 2 del Programa de Incentivos a docentes investigadores del Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Categorización. Editor digital de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús. Fue Director de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación y Coordinador del Enlace Parlamentario en la Jefatura de Gabinete de Ministros.

### **Barra Ranni, Mauricio A.**

Administrador Público, Magíster en Ciencias Sociales mención Estudios de las Sociedades Regionales, Diplomado en Relaciones Internacionales (Universidad Alberto Hurtado). Académico del Departamento de Gobierno y Empresa. Vicerrectoría Académica. Universidad de Los Lagos, Campus Osorno. Chile.

### **Bautista, Oscar Diego**

Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha sido profesor en la UNAM, en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Es Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT) Nivel II de III. Su línea de investigación es en *Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción*. Es autor y coordinador de la Colección *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos* (Números 1-20) y de la Colección *Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción* (Números 1-10).

### **Belmonte, Alejandro**

Es licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo, Máster en Ciencia Política y Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Su trabajo de investigación se centra en Estado, burocracia, innovación pública, democracia y sociedad civil. Se especializa en planificación y evaluación de políticas públicas. Participó en proyectos de investigación en Argentina, Francia y España, como investigador visitante en el Instituto de Iberoamérica y en Sciences-Po Paris. Realizó trabajos para el PNUD en Argentina y la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Actualmente Coordinador del Área de Políticas Públicas de la UNCuyo y docente e investigador en la UNCuyo, la Universidad de Mendoza y FLACSO Argentina.

### **Biason, Rita de Cassia**

Pós-doctora en ciência política de la Universidad de Valladolid – España. Doctora en Historia Social de la Universidad de São Paulo. Profesora de la Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP/Franca.

**Blogna Tistuzza, Sergio Hernán**

Licenciado en Ciencias Políticas y de Gobierno (Universidad Nacional de Lanús), Magíster en Historia (Universidad Nacional de Tres de Febrero), Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (Universidad Nacional de Quilmes). Investigador en formación en el proyecto “Configuraciones políticas e institucionales de la Argentina actual. Calidad de la democracia, liderazgo, partidos y representación” (Universidad de Buenos Aires). Miembro del Observatorio de la Discapacidad de la Universidad Nacional de Quilmes.

**Boland, Lucrecia**

Magíster en Administración (UNS); Contadora Pública (UNS); Especialista docente de Nivel Superior en Educación y TIC, Ministerio de Educación de la Nación; Especialista en Gestión y Conducción del Sistema Educativo y sus Instituciones (FLACSO). Profesora adjunta Introducción a la Administración y Sociología de las Organizaciones, Departamento de Ciencias de la Administración (UNS). Rectora Directora Escuela Superior de Comercio, Universidad Nacional del Sur

**Borsio Bataglia, Murilo**

Estudiante de doctorado en derecho, máster en derecho de la Universidad de Brasilia. Profesor voluntario de la UnB (IPOL / CEAM) y Profesor de Derecho de las Facultades IESGO.

**Buchner, Liliana**

Licenciada en Economía, (UBA)- Facultad de Ciencias Económicas- Argentina. Fue 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. Asesora experta en Presupuesto de Gastos en Personal y RRHH del Sector Publico.

**Buelga Otero, María Carmen**

Doctora en Psicología Social Doctora en Psicología Social, Universidad John F. Kennedy. Diplomada en Neuroaprendizaje, Universidad de Belgrano. Diplomada en Relaciones Internacionales - Universidad Abierta Interamericana. Certificada por IBERCIENCIA Comunidad de Educación para la Cultura Científica de la Organización de Estados Iberoamericanos. OEI. Dicta seminario Maestría en Criminología. Univ. Lomas de Zamora. En Universidad Nacional de la Matanza. Depto. Ingeniería e Investigaciones Tecnológicas. Autora de libros y artículos en diarios, newsletter, revistas especializadas nacionales e internacionales.

**Cacault, María Agostina**

Especialista en Gestión de Gobierno (Universidad Camilo Jose Cela). Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Desde 2010, es Coordinadora de la Cátedra de la India (CI) en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - (UNLP). Desde diciembre de 2015, es subsecretaria de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires.

**Cagnoli, Carlos**

Lic. en Administración Pública y Municipal (UNGSM). Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Funcionario en diversas jurisdicciones y cargos en la administración pública. Publicó numerosas investigaciones, estudios y trabajos. Como integrante de la Asociación Argentina de Administración Pública se dedica a la capacitación de funcionarios y agentes del sector público.

**Cañette, Valentín**

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNR con orientación en análisis Político y participante del Centro de Investigación de Seguridad, Estado y Sociedad.

**Cao, Horacio**

Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster Universitario en Alta Dirección Pública (UIMP, España). Docente e investigador (CIAP/FCE/UBA). Desde hace más de 25 años investiga y publica textos y libros sobre temas estatales y federales.

**Caratti, Nadia**

Lic. en Ciencia Política (UBA). Correctora Internacional de Textos en Español (Fundación *LITTERAE*). Maestranda en Gestión de la Cultura (UdeSA). Editora y Correctora del Instituto Nacional de la Administración Pública - Argentina.

**Carro, Fernanda Daniela**

Licenciada en Administración (UNS); Especialista docente de Nivel Superior en Educación y TIC, Ministerio de Educación de la Nación. Profesora adjunta Introducción a la Administración, Departamento de Ciencias de la Administración (UNS). Secretaria docente Escuela Superior de Comercio, Universidad Nacional del Sur.

**Castro, Silvio**

Lic. en Ciencia Política (UBA). Magister en Ciencias Sociales y Humanidades con orientación en Política y Gestión Pública (UNQui). Docente Adjunto "Formulación de Programas Socio-Culturales", CURZA-UNCo y Profesor Titular "Instrumentación de Políticas Públicas". UCES. Secretario de Modernización e Innovación Tecnológica de la provincia de Río Negro (2017-2021). Director General de Desarrollo, Innovación y Modernización, Tribunal de Cuentas de Río Negro.

**Ceballos, Pablo**

Licenciado en Gestión de Políticas Públicas (UNTREF). Director Nacional del Sistema Estadístico Nacional. Realiza la Maestría en Finanzas (UBA). Se desempeñó en los ministerios del Interior, de Educación y de Economía y Finanzas Públicas de la Nación; el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; y la Universidad de Buenos Aires. Fue asesor en la Honorable Cámara de Diputados entre 2017 y 2019. Es especialista en temas sobre planificación presupuestaria y financiera, compras y contrataciones públicas, recursos humanos y gestión de obras. Docente en la Universidad Nacional de Avellaneda.

**Cerón, Andrés.**

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba. Maestrando en Estudios Latinoamericanos por la misma Universidad. Docente terciario e investigador en temas de cultura, descentralización y políticas públicas. Director del Municerca N°1, Secretaría de Inclusión Social y Territorio, Subsecretaría de Descentralización Territorial de la Municipalidad de Villa María.

**Cirera, Pilar**

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo con un diplomado de posgrado en Gestión y Políticas Públicas. Miembro del Centro de Estudios de Innovación Institucional dependiente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UnCuyo. Docente en nivel secundario. Presidenta de la Fundación Calhayma, organización en Mendoza dedicada a proyectos de capacitación en responsabilidad y participación ciudadana.

**Collosa, Alfredo**

Consultor y tutor en Administración Tributaria del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Funcionario de AFIP (Argentina). Consultor Inspectores fiscales sin fronteras (OCDE PNUD). Miembro Coordinador RAAM Instituto de Estudios Fiscales (España). Docente en universidades del país y del exterior. Investigador. Autor de libros, publicaciones y conferencista en materia de Administración Tributaria y tributación. Certificado Anti lavado de Dinero AMLCA (Florida University EEUU). Investigador Proyecto Jean Monnet "Digitalization Of Tax Administrations In Eu (Universidad CEU España). Máster oficial en Hacienda Pública y Administración Tributaria (UNED-IEF). Especialista en Tributación. Contador Público. Licenciado en Administración.

**Contardo , Marcos Andrés**

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Diplomado en Análisis Estratégico (IDFR-Malasia). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Trabaja actualmente en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires.

**Cormick, Hugo**

Licenciado en Historia (UNAM) Mg. Sc. en Administración Pública (FCE/UBA). Profesor Titular Ordinario Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público (UNM) Profesor contratado UNGS, UNPAZ, FCE/UNNE (Posgrado). Ex Subsecretario de Coordinación. Ministerio de Defensa. Ex Director Ejecutivo IAFPRPM (MD). Autor de diversos artículos sobre gestión pública. Director del proyecto de Investigación Teoría y práctica de gestión y gobernabilidad en grandes organizaciones nacionales: organización y gestión en el Ministerio de Defensa, de la Universidad Nacional de Moreno (Proyecto PICYDT01-2013).

**Cormick, Martin**

Síndico General del Instituto Social de Servicios Sociales de Jubilados y Pensionados. Docente de Contratos Administrativos (UNDAV), y de Servicios Públicos (UNPAZ). Publicó numerosos artículos y libros en coautoría sobre Derecho Administrativo.

**Cruz Badillo, Israel**

Doctor en Ciencias Sociales por la UAEH de la cual ha sido coordinador de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (2010-2012). Profesor de Tiempo Completo en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México (UAEH); Su línea de investigación: Gobierno, Instituciones y Políticas Públicas. Es Consejero Técnico del Ceneval: EGEL-CIPAP, miembro del comité científico y académico en la organización en el segundo Congreso Internacional y el Octavo Seminario Internacional de Gobierno, Instituciones y Políticas Públicas. Dentro de sus distinciones ha recibido el segundo lugar del premio Dr. Francisco Gómez Jara, categoría profesionista 2019 que otorga el Colegio Mexicano de Sociología (COLMES).

**D'Eramo, Daniel**

Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Especialista en Gestión de Gobierno y Maestrando de FLACSO en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión. Secretario de Gestión Pública de la Provincia de Tierra del Fuego 2015-2019.

**Depetris, Jorge**

Master en Administración Pública, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO. Realizó estudios de postgrado en la Universidad de Buenos Aires, FLACSO y Universidad Torcuato Di Tella. Es docente de posgrado en el Doctorado de FLACSO Argentina y en las Universidades Nacionales del Litoral, de La Plata y de la Patagonia San Juan Bosco. Funcionario de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y ex Director de Riesgo de la Dirección General de Aduanas de Argentina.

**Díaz, Luciana**

Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de Entre Ríos, Licenciatura en Ciencia Política.

**Doberti, Juan Ignacio**

Licenciado en administración y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Master in Public Administration. Columbia University. Docente-investigador de la Universidad de Buenos Aires y de la U.N. de La Matanza. Dicta cursos de posgrado en distintas universidades públicas y privadas. Es representante de la UBA en el Consejo Interuniversitario Nacional. Su campo de investigación y de actuación profesional es la administración y la economía de la educación

**Eberhardt. María Laura**

Doctora en Derecho Político (UBA), Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA). Diploma de Posdoctorado (Facultad de Derecho, UBA). Investigadora del CONICET. Fue Becaria Doctoral y Posdoctoral del CONICET. Profesora en UBA y UNAJ. Codirectora de Proyecto UBACyT. Realizó estancias de investigación posdoctoral en la Universitat de Girona, en la Universidad de Barcelona y en la Universidad de Salamanca, con becas de la Fundación Carolina y del CONICET. Publicó libros y artículos sobre democracia, crisis de la representación, mecanismos de participación ciudadana, revocatoria de mandato, entre otros

### **Espeche, Malena**

Licenciada en Ciencia Política (UBA), maestranda en Gobierno (UBA) y Magíster en Gobierno, Liderazgo y Gestión Pública (IADG -España). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y Coordinadora del Área de Políticas de Bienestar (Universidad Nacional de Avellaneda). Consultora independiente para el análisis y gestión de políticas públicas.

### **Faro, Brenda**

Licenciada y Profesora en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNCuyo. Profesora Adscripta de la carrera de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la UNCuyo. Asistencia técnica y profesional en la Dirección de Aguas Subterráneas y Dirección de Policía del Agua del Departamento General de Irrigación de la provincia de Mendoza. Investigadora de la Subgerencia Centro Regional Andino del Instituto Nacional del Agua (INA-SCRA) desde el 2004 hasta el presente.

### **Fernández, Clarisa Inés**

Doctora y Magister en Ciencias Sociales (FaHCE, UNLP), Especialista en Producción de textos críticos y Difusión mediática de las artes (UNA), Licenciada y Profesora en Comunicación Social (FPyCS, UNLP). Es Investigadora Asistente del CONICET y docente en la materia Política de la Información de la Carrera de Bibliotecología de la FaHCE, UNLP. Trabaja con temáticas vinculadas a las políticas públicas culturales y organizaciones artísticas comunitarias, específicamente grupos de teatro comunitario argentino.

### **Ferreira Monge, Camila**

Licenciada en Ciencia Política de la U.B.A., se especializa en gestión y políticas públicas. Cuenta con estudios de postgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas en FLACSO y Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental de la U.B.A (tesis en desarrollo). Tiene amplia experiencia en el diseño, planificación, seguimiento y monitoreo de políticas públicas tanto en el ámbito nacional como local. Se desempeña en la gestión y liderazgo de proyectos de innovación pública y educativa. Preside Proyectos Circulares.

### **Frydman, Brenda**

Licenciada en Sociología (UBA) y Maestranda en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF). Se desempeña como consultora técnica en el Observatorio de Educación Técnico Profesional del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires) y como analista de datos en la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

### **Furnari, Diego**

Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Especialista en Políticas Públicas (UCALP). Magister en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (UNLP) y doctorando en Comunicación (UNLP). Es docente e investigador en la UCALP y director de investigación de “Usos y apropiaciones de herramientas informáticas de gestión en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Un estudio con eje en la transparencia y participación ciudadana”. Desde 2021 se desempeña como Coordinador de Investigación de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCALP. Ha presentado varias publicaciones sobre el eje de la participación y lo local

### **Gaiero, Marco**

Estudiante avanzado de la Lic. en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Integrante del Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad (CISES), FCPyRRII, UNR.

### **Galgano, Matias**

Licenciado de Ciencia Política y Gobierno por la Universidad Nacional de Lanús. Actualmente se encuentra cursando la Especialización en Gestión del Desarrollo Territorial y Urbano de la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de Avellaneda. Profesional de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior. Colaboro en la

formulación de estrategias de comunicación institucional en redes sociales y diseño de modalidades de educación virtual.

### **Garavaglia, María Pía**

Maestranda en Economía FCE-UBA y Lic. En Economía FCE-UBA. Auxiliar de cátedra de Macroeconomía y Política Económica en FCE-UBA. Investigadora en Centro de Investigaciones de Administración Pública, coordinando el área macroeconómica del Proyecto UBACyT “Pensar el Estado y la Administración Pública : Argentina 2030”.

### **García Hernández, Joaquín**

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), Maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac, (mención honorífica), y Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en México. Profesor de Derecho Electoral y Transparencia y Rendición de Cuentas en Licenciatura de CP y AP y en la Maestría de Gobierno y Gestión Local de la UAEH. Se desempeñó como Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, México. (2012-2015). Es Profesor-Investigador y Jefe del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEH.

### **García, María Elina**

Ingeniera Industrial UNLP; Especialista en Gestión Pública de la UNTREF – Especialista en Gestión de Salud y Seguridad – COMISASEP- IPAP- Provincia de Buenos Aires; Diplomatura en Dirección Estratégica en RRHH – ISALUD. Experta en Gestión Pública de la Subsecretaría de Empleo Público y Gestión de Bienes del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires. Gestión del empleo público en organismos provinciales y municipales. Docente en la UTN –FRLP: Jefa de Trabajos Prácticos de la Cátedra Proyecto Final de la carrera Ingeniería Industrial.

### **Gervagi, Antonella Belén**

Lic. En Economía, maestrando en Economía por la Universidad de Buenos Aires, Investigadora en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Perteneciente a la FCE-UBA. Analista financiera en la Comisión Federal de Impuestos. En el ámbito público trabajó en el Ministerio de Hacienda de Nación y en el Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires. Becaria del Programa Nacional Amartya Sen UBA-FCE. y UBACyT, realizando trabajos de investigación aplicada y transferencia de tecnologías aplicadas a ideas de desarrollo local.

### **Gielis, Francisco**

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNR con orientación en Administración Pública y participante del Centro de Investigación de Seguridad, Estado y Sociedad.

### **Gil García, Magdalena**

Licenciada en Sociología (UNLP) y doctoranda en Ciencias Sociales (UNLP). Se desempeña como consultora técnica en el Observatorio de Educación Técnico Profesional del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires).

### **Goldstein, Roxana**

Magister en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Miembro del Centro de Investigaciones Administrativas CIAP/FCE/UBA. Consultora Internacional en Desarrollo Sostenible y Agenda 2030 (Capacitada en UN SSC), experta en Turismo Sostenible (por el GSTC) y especialista en Evaluación de Políticas y Proyectos Internacionales (UNIBO, Italia). Directora de la Plataforma Digital Turismo Sostenible en Argentina. Licenciada en Humanidades y Ciencias Sociales (UP, Argentina) y Licenciada en Sistemas (Facultad de Ingeniería, UBA). Miembro de la AAEAP, la Red Internacional de Promotores ODS, el Global Sustainable Tourism Council (GSTC) y el Grupo TAPAS/UICN.



### **Golodny, Federico**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Realicé un posgrado en Control y Gestión de Políticas Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Actualmente se desempeña como Asesor en el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (Argentina).

### **Gorri, Patricia.**

Magister en Ciencia Política; Licenciada en Ciencia Políticas y Administración Pública, docente e investigadora en la FCPyS, UNCuyo. Áreas de interés: teoría política, políticas públicas, seguridad pública, género.

### **Guardamagna, Melina**

Lic. en Ciencia Política y Administración Pública por la UNCuyo. Dra. en Ciencia Política por la UNSAM. Investigadora CONICET. Docente titular efectiva UNCuyo. Directora de la Diplomatura de Posgrado en Gestión y Políticas Públicas y de la Especialización en Gobierno y Gestión Pública de la UNCuyo. Directora Centro de Estudios de Innovación Institucional - CEII – UNCuyo - CONICET. Integra la Comisión Directiva de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Directora Ejecutiva Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE).

### **Guerrero Olvera, Junior Francisco**

Alumno de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH); Colaborador en proyecto de investigación “La Transparencia y la Rendición de Cuentas en los Ayuntamientos del estado de Hidalgo, México del 2016-2020.”

### **Guimenez, Sandra**

Licenciada en Sociología. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Magister en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales. En todos los casos por la UBA. Docente de grado y posgrado (UBA, Unpaz y Flacso). Trabaja en el Estado Nacional desde hace más de 20 años. Actualmente investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) Sus temas de investigación se hayan relacionados con capacidades estatales, políticas sociales (atendiendo a la relación entre mercado de trabajo, acceso a ingresos y protecciones sociales, en clave de análisis regionales).

### **Hernández Cerón, José María**

Estudiante de noveno semestre de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

### **Herrera, Juan Carlos**

Dr. En Ciencia Política; Docente de Posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y en el Doctorado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador. Ha publicado diversos ensayos en el campo de la sociología política sobre la temática de la Representación Política, la Gobernabilidad Democrática y las Crisis de Legitimidad de los Sistemas Políticos

### **Hoya, Agustín**

Sociólogo (UBA), maestrando en Administración Pública (UBA) y con especialización en Comunicación Política (FLACSO), cuenta con experiencia en la gestión pública nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, así como también en investigación. Es miembro del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Actualmente se desempeña como asesor legislativo en el Senado de la Nación. También es socio de la consultora Intervalar, orientada al relevamiento y análisis de opinión pública.

### **Iacoviello, Mercedes**

Economista por la Universidad de Buenos Aires, Bachiller en Derecho por la misma universidad, Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master en Gestión de Recursos Humanos por University of Illinois at Urbana-Champaign. Consultora internacional en gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos (CAF, BID, PNUD,

SICA, AECID). Administradora Gubernamental (1990-2000). Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, y de Buenos Aires, en Argentina, de la Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Los Andes en Colombia. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo, y coautora de la Guía CLAD de Competencias Laborales.

### **Iribar, María Teresa**

Licenciada en Terapia Ocupacional -Escuela Nacional de Terapia Ocupacional y Universidad Nacional de Quilmes. Fue Jefa de Departamento de Planificación Ocupacional de la Dirección de Evaluación y Desarrollo del Personal, dependiente de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio penitenciario Bonaerense. Docente de Ocupaciones Terapéuticas 2 y Terapia Ocupacional en el campo comunitario, en la UCALP y Supervisora de prácticas profesionales en el campo laboral, en la UNQUI

### **Iturriarte, Melisa M.**

Licenciada en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomada en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad de San Martín. Maestranda en Administración Pública (tesis en curso) en la FCE-UBA. Investigadora en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la FCE-UBA. Ayudante de cátedra en la materia “Prácticas para la Inclusión Social”, Cátedra de Honor Bernardo Kliksberg de la FCE-UBA.

### **Juliani, Darwin Agustín**

Contador Público Nacional (UNCa). Licenciado en Administración (UNCa). Diplomatura Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social (FLACSO). Máster en Administración (UNT). Profesor Adjunto (FCEyA – UNCa). Investigador Categoría IV (UNCa). Secretario de Investigación y Posgrado (FCEyA – UNCa) entre 1994 y 2003. Subsecretario de Planificación (Provincia de Catamarca) entre 2004 y 2011 Universidad Nacional de Catamarca - Argentina

### **Kaufman, Ester**

Investigadora IDES. Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto. Abogada, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – UBA (Argentina). Maestría en Ciencias Sociales, en FLACSO (Buenos Aires, Argentina). Posgrado en «Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo en los Ámbitos de la Educación, la Ciencia y la Cultura» (Experta Universitaria) O.E.I. y U.N.E.D. España. Ha publicado gran número de trabajos en el país y en el exterior.

### **Krieger, Mario**

Doctor en Administración de la UBA y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la USAL. Posgrados en las Universidades de Illinois y de Columbia. Director de las Especializaciones y maestrías en dirección de programas proyectos y de Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

### **Kruger, Pablo**

Estudiante de grado. Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de Entre Ríos. Socio de la AAEAP.

### **Larrañaga, Mónica**

Magister en Políticas Sociales, UBA. Profesor Adjunto a cargo de las cátedras de Políticas Culturales y Cultura y Literatura Argentina, Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. Secretaria de Acompañamiento y Protección del Ministerio de Desarrollo Humano y Articulación Solidaria de la Provincia de Río Negro.

### **Lecaro, Patricia**

Licenciada en Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCuyo. Magister en Estudios Latinoamericanos, FCPYS. Docente Titular asignatura Estructura Social Carrera Sociología FCPYS. Adjunta asignatura Procesos Sociales Carrera Sociología FCPYS. Investigadora Categorizada. Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Áreas de interés: estructura social, trabajo, políticas públicas, género.

**Leloutre, César Ezequiel**

Lic. en Marketing, Universidad Siglo 21. Analista Universitario en Mercado y Estrategias de Comercialización. Especializado en marketing público. Profesional de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, a cargo de actividades de capacitación y asistencia técnica.

**Llano, Mercedes**

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública de la UNCuyo, Magíster en Administración y Políticas Públicas por la UdeSA, Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Doctora en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Certificat d'Études Politiques en el Institute d'Études Politiques de Toulouse. Becaria postdoctoral de CONICET (2016-2019). Es profesora de la UNCuyo, UNL y Universidad de Los Andes en Colombia. Ha publicado trabajos sobre patronazgo, servicios civiles y reforma administrativa. Es diputada por la Provincia de Mendoza y fue concejal del Municipio de Godoy Cruz.

**López Ojeda, César R.**

Administrador Público, Magíster © en Ciencias Humanas, Diplomado en Estrategias Políticas para las Políticas Públicas (Universidad de Chile). Vicerrectoría de Planificación y Desarrollo. Universidad de Los Lagos, Campus Puerto Montt. Chile.

**Lozano, Juan Ezequiel**

Abogado, Universidad de Buenos Aires. Maestría en Derecho Administrativo por la Universidad Abierta Interamericana. Ha desempeñado diversos roles y cargos en el Ministerio de Economía y Producción (Nación), Ministerio de Economía y Finanzas (Nación), Ministerio de Educación (CABA), y Dirección General de Cultura y Educación (Pcia de Buenos Aires). Actualmente ejerce la profesión en forma liberal, y es Presidente de la Asociación Argentina de Administración Pública (AM).

**Macco, Gonzalo Damián**

Abogado y Mg. Gestión Pública por la Universidad Nacional de Rosario. Asesor Legislativo en la Honorable Cámara de Diputados y Diputadas la Provincia de Santa Fe. Adscripto a la cátedra de Derecho Constitucional II de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Asesor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de la Republica Argentina (2016/2019). Subsecretario de Hacienda y Economía de la Municipalidad de Capitán Bermúdez, Provincia de Santa Fe, Argentina (2011/2015).

**Marengo, Cristian Oscar**

Doctor en Ciencias Económicas con orientación en Sector Público (UNLaM). Vocal de Investigación del Instituto Provincial de Administración Pública del Chaco. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional del Nordeste en las materias Sociología de las Organizaciones y Taller de Integración.

**Martini, Daniela Natalia**

Lic. en Economía (2002, UBA). Especialista en Economía Social y Desarrollo Local (UNGS, 2004). Especialista en Teoría Política y Sociología (FLACSO, 2014). Doctoranda Facultad de Humanidades (UNCA). Docente del nivel superior no universitario (IES). Coordinadora Operativa Agricultura Familiar de la Nación, Delegación Catamarca (2014-2018). Consultora Experta Guía de Inversiones Turísticas para la provincia de Catamarca (2018/2019). Directora de Desarrollo Económico Municipio San Fernando del Valle

**Matas, Alfredo**

Licenciado en Administración Pública. Magister en Administración Financiera y Control del Sector Público. Profesor Adjunto de la Materia Sistemas de Administración Financiera y Control del Sector Público de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy. Profesional Analista Técnico en la Agencia Territorial Jujuy, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

**Medina Walther, Daniel Alejandro**

Contador Público Nacional. Especialista en Contabilidad Superior y Auditoría. Magister en Contabilidad Superior y Auditoría. Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra Contabilidad Financiera - Exposición de la FCEyA de la UNCa. Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra Contabilidad de Gestión y Costos de la FCEyA de la UNCa. Titular de la Unidad de Gestión Académica de Postgrado de la FCEyA de la UNCa

**Minghetti, Juliana**

Profesora en Sociología (UNLP). Se desempeña como consultora técnica en el Observatorio de Educación Técnico Profesional del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires).

**Miño Chiappino, Jessica**

CONICET/IdIHCS- UNLP/UNSAM. Licenciada y Profesora en Sociología (FaHCE- UNLP). Becaria doctoral del CONICET con lugar de trabajo en el IdIHCS/ FaHCE- UNLP. Doctoranda en Sociología en el Instituto de Altos Estudios Sociales/ UNSAM. Asimismo, se desempeña como docente en escuelas secundarias.

**Molina, Laura Fabiana**

Maestranda en Ciencias Sociales y Humanidades, con mención en comunicación (UNQuillmes). Especialista en docencia universitaria (FFyL-UNCuyo). Licenciada y Profesora en Administración Pública y Ciencias Políticas (FCPyS- UNCuyo-). Posgraduada en Gestión en RRHH y Comportamiento Organizacional (UNCuyo). Profesora Titular interina (por concurso) de Análisis Administrativo, licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Secretaria Académica de la FCPyS (2016-2018). Es Vice-Directora del Instituto Tecnológico Universitario (ITU) UNCuyo.

**Moltoni, Rocío**

Lic. en ciencia política. Becaria doctoral del CONICET. Referente del espacio de atención a las violencias machistas, Se.Ge.Sex, Fac. de Ciencia Política y RRH (UNR). Integrante del CIFEG, UNR. Adscripta de la asignatura electiva “Introducción a la perspectiva de género”, FCPYRRH, UNR. Secretaria de Género y Sexualidades (Se.Ge.Sex), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (FCPYRRH), Universidad Nacional de Rosario (UNR). Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de Género (CIFEG, UNR).

**Montenegro, Jorge**

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús. Secretario de la ONG Hábitat Natural, Monte Chingolo, Lanús.

**Moreyra, Carlos**

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad Nacional de Lanús y Magister en Políticas Públicas y Gobierno por la Universidad Nacional de Lanús.

**Moyano, Milagros**

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Graduada del Colegio Universitario Central en la orientación de Ciencias Sociales y Humanidades en el año 2017. Estudiante Ad Honorem en la cátedra de Estado, Sociedad y Política. Participó en convocatoria de proyectos de extensión universitaria Mauricio López (UNCuyo).

**Mura, Raúl**

Agrimensor, Licenciado en Educación, Administrador Gubernamental (INAP), Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA), Gerente Social (BIRF), Diplomado en Políticas Públicas y Gestión de Gobierno (Instituto Ortega y Gasset). Investigador Categoría I (Incentivos). Director Proyectos de Investigación y Director del Centro de Estudios en Políticas Públicas (UNCA); Director Carrera de Especialización en Administración y Gestión del Estado. Director de Proyecto de Extensión “Puesta en valor de la Ruta del Telar” (Concurso SPU)

**Navarro Urquiza, Pablo E.**

Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) Integrante del Proyecto de Investigación “Política y narcotráfico. El control del narcotráfico en la Argentina reciente (2003-2017)”, perteneciente a la Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Bernal, Argentina. Becario de Formación Inicial en la Investigación para estudiantes en etapa final de Carrera de Grado (2019), Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional de Quilmes.

**Nazar, Mariana**

Profesora y Lic. en Historia (UBA). Archivista (ISFDyT N.º 8). Doctoranda en Historia (UdeSA). Investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública - Argentina. Universidad Nacional de San Martín. Coordinadora Diplomatura en Gestión Documental y Administración de Archivos Públicos – EpyG, Universidad Nacional de San Martín.

**Ocampo, María Emilia**

Lic. en Administración (UBA). Maestranda en Estudios Políticos (UNR) Profesora Adjunta Regular, carreras de Licenciatura en Administración Pública, ciclo de complementación de RRHH y Licenciatura en Gestión de Empresas Agropecuarias Universidad Nacional del Comahue, Centro Universitario Regional Zona Atlántica (UNCo-CURZA). Investigadora. Asesora Técnica, Legislatura de la Provincia de Río Negro.

**Oddone, Martina Virginia**

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becaria de Formación Inicial en la Investigación (2019), Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Integrante del Proyecto de Investigación I+D (UNQ): “Estado, educación y familias rurales (cuenca del Salado, Buenos Aires, 1960-1990)”. Dirigido por la Dra. Talía Gutiérrez. Integrante del Proyecto de Investigación I+D (UNQ): “Políticas públicas y Asociacionismo en espacios periurbanos bonaerenses. Berazategui, Florencio Varela y Carmen de Patagones (1946-1955)”. Dirigido por la Dra. Martha Ruffini.

**Oestmann, Germán Eduardo**

Abogado. Master en Administración de Negocios de la Universidad Tecnológica Nacional. Rector de la Universidad Nacional del Chaco Austral. Se desempeñó en la Secretaría de Ambiente y desarrollo Sustentable de la Nación (2014-2015) y en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Bajas Emisiones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Ojea Creppy, María Florencia**

Licenciada en Ciencia Política (UBA), Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO) y Magíster en Gobierno, Liderazgo y Gestión Pública (IADG -España). Asesora en el Honorable Senado de la Nación y consultora permanente para la Secretaría de Estado de Igualdad y Género de la Provincia de Santa Fé. Consultora independiente para el análisis y gestión de políticas públicas.

**Ojeda, Valeria**

Docente e investigadora de la Universidad Nacional del Nordeste. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo, Especialista en Políticas Públicas por FLACSO (Brasil), y maestrante de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la FLACSO (Argentina). Dirige el PI “De Burócratas, funcionarios y trabajadores: hacia la comprensión de los procesos de trabajo en el Estado” y co-dirige el PDTs “Observatorio sociolaboral de Chaco y Corrientes, ambos acreditados ante la SGCyT-UNNE. Junto a Julio César Neffa dirige la Maestría en Planificación y Gestión de las Relaciones del Trabajo. Ha sido becaria doctoral y postdoctoral del CONICET. >

**Ossorio, Arístides**

Licenciado en Ciencia Política. Universidad del Salvador. Maestrando en Planificación y Políticas Públicas. Profesor Investigador. Docente de Planificación Estratégica y Análisis de Políticas Públicas; Planificación Estratégica y Gestión de Gobierno Local; Seminario de Planificación Estratégica y Políticas Transversales; Principios de Administración Pública y Pensamiento Nacional y Latinoamericano.

Consejero Superior de la Universidad Nacional de Lanús, 2014-2023. Asesor en Planificación Estratégica, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

### **Pagani , María Laura**

Doctora en Ciencias Sociales (UNLP), Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO), Especialización en Gestión Pública (UNTREF). Docente de grado y seminarios de posgrado sobre organizaciones, gestión y políticas públicas. Autora de diversas publicaciones en temáticas relacionadas a las políticas y la gestión estatal. Actualmente Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Bs As. Investigadora Asociada de la CIC. Dir. de Proyecto sobre transformaciones estatales, políticas públicas y la vinculación entre la producción de conocimiento y toma de decisiones (IdIHCS / UNLP-CONICET). Miembro de la AAEAP.

### **Pagola Olcese, Emilia**

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina.

### **Pando, Diego**

Politólogo, Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina) y 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). Director del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Profesor de grado en la Universidad de San Andrés. Profesor de posgrado en diferentes universidades. Ha publicado cuatro libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en administración y políticas públicas. Consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF, CLAD, entre otros) en tecnologías de información para fortalecer capacidades de gestión pública.

### **Pereyra, Alejandra Vanina**

Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Internacional de Andalucía. Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, por la Universidad Nacional de Cuyo. Integra el equipo del Área de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Cuyo, en proyectos de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Investigación en la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado (UNCUYO). Actualmente Co-coordinadora y docente de la Tecnicatura Universitaria en Gestión de Políticas Públicas de la UNCuyo.

### **Piana. Ricardo Sebastián**

Abogado (UNLP), Doctor en Ciencia Política (USAL) y Doctor en Ciencias Jurídicas (UNLP). Profesor Titular de Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales (Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales – UNLP); del Seminario de Investigación (Fac. de Derecho y Ciencia Política – UCALP ) y de Teoría y Derecho Constitucional (Fac. de Cs. Sociales – USAL). Ha sido becario de investigación (UNLP); y luego, como investigador, Cat. II, ha participado y dirigido proyectos de investigación sobre la administración pública provincial y municipal con especial eje en las políticas de reforma del Estado, el gobierno electrónico y la Administración Pública bonaerense. Ha dictado cursos en posgrados y en Institutos de formación para empleados públicos. Actualmente es Vicerrector Académico de la UCALP.

### **Piñeyro Prins, Ricardo María**

Director del CEIRET (Centro de Estudios e Investigaciones en Relaciones del Trabajo) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y director académico de la diplomatura de estudios organizacionales (UBA-FSOC). Investigador, trabajó en organizaciones del sector público y privado. Se desempeña como profesor titular regular en la carrera de Relaciones del Trabajo de la UBA, profesor titular de la Maestría en Recursos Humanos de la Universidad Blas Pascal, profesor titular de la diplomatura de estudios organizacionales (UBA-FSOC), profesor titular de la diplomatura de comunicaciones organizacionales (UBA-FSOC) y profesor invitado de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y de la Pontificia Universidad Católica de Argentina.

**Ponti, M. Beatriz**

Magister en Política y Planificación Social y Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo. Tiene formación de posgrado en temáticas vinculadas políticas públicas y procesos políticos e instituciones regionales. Experiencia en docencia, en investigación y en gestión pública provincial y nacional. En el Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza ha coordinado, entre otros programas, Planes Metropolitanos de Desarrollo Sostenible y accedido por concurso al cargo de Subdirectora de Industria y Comercio. Actualmente se desempeña en el Instituto Nacional de Vitivinicultura, cumpliendo funciones de asesoramiento a presidencia sobre la gestión institucional.

**Posincovich, Ayelén Daniela**

Licenciada en Ciencia Política (UNR), miembro del Centro de Investigación en Seguridad Estado y Sociedad (CISES) perteneciente a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

**Pulido, Noemí**

Consultora. Administradora Gubernamental (1990-2018). Magister en Ciencias Sociales Especialista en Desarrollo Institucional y Gobernabilidad por INAP-España; en Educación a Distancia UNED y en Formación Virtual OEA-BID. Es profesora del CLAD y en maestrías de las universidades San Andrés, Litoral, Provincial de Córdoba y de Buenos Aires, en la Argentina, de Universidad de los Andes (Colombia) y UCA Perú. Autora de artículos y capítulos de libros; Coautora de la Guía Referencial del CLAD de Competencias laborales.

**Quimie, Sakurai Lía**

Alumna becaria de la carrera de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Nacional de Lanús.

**Quintans, Noelia**

Licenciada en Psicología UNLP; Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas - FLACSO; Especialista en Gestión Pública de la UNTREF; Especialista en Gestión de Salud y Seguridad - COMISASEP- IPAP- Provincia de Buenos Aires. Desde 2013 Experta en Gestión Pública de la Subsecretaría de Empleo Público y Gestión de Bienes del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires: Gestión del empleo público en organismos provinciales y municipales.

**Raffaele, Anaclara**

Licenciada en Sociología (UNLP), magister en Ciencia Política (IDAES-UNSAM) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como coordinadora del área de Investigación y Gestión de Datos del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires) y como docente en la Universidad de la Patagonia Austral.

**Remes Lenicov, Jorge**

Economista, Director del Observatorio de la Economía Mundial de la UNSAM y Director de ASAP Filial Provincia de Buenos Aires. Fue Profesor Titular por concurso en la FCE-UNLP, Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación, Diputado Nacional y Embajador ante la Unión Europea.

**Reta, José**

Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública (UNCuyo). Especialista en Políticas Públicas e Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de la UNCuyo. Magister en Ingeniería en Calidad de la Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Mendoza. Diplomado en Educación Ambiental de la Universidad de Granada, España. Ex- Director de Policía del Agua, Departamento General de Irrigación, Gobierno de Mendoza. Secretario de Relaciones Institucionales y Director del Centro de Estudios, Análisis e Investigaciones en Prospectiva y Escenarios Futuros, FCPyS de la UNCuyo. Consultor de FAO, Roma. Consultor de PNUD, Acuífero Guaraní. Director Vocal de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza desde 2012 hasta la fecha.

**Reyes, Malena Lucia**

Licenciada en Geografía por la Universidad de Buenos Aires (U.B.A.). Doctoranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible por la Universidad Nacional de Cuyo. Diploma en Gestión Territorial por la Universidad Juan A. Maza. Becaria Interna Doctoral en Temas Estratégicos del Consejo de Investigaciones Científico Tecnológicas (CONICET). Investigadora y miembro del Comité Ejecutivo del Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo e Investigadora del Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM) del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la U.B.A.

**Ricci, Lizet**

Contadora Pública (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario), Especialista en Administración y Contabilidad Pública (FCECON-UNR). Jefa de Actuaciones Administrativas, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe. Socia de la AAEAP.

**Rizzo, Natalia**

Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET-INCIHUSA, Mendoza) y profesora Titular efectiva en la carrera de Ciencia Política y Administración Pública de la UNCuyo.

**Rodríguez, Exequiel**

Licenciado en Ciencia Política con orientación en Administración y Planificación Públicas (UNR). Becario doctoral (CONICET). Investiga las capacidades de innovación de los gobiernos y las organizaciones públicas. Adscripto en la cátedra de Tecnologías de la Administración Pública y en el Seminario de Innovación Pública, de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Investigador en el Grupo de Estudios sobre Innovación Pública, parte del laboratorio de innovación en políticas públicas 'PoliLab UNR'.

**Rodríguez Alba, Jaime**

Licenciado en Filosofía por la Universidad de Oviedo; Magister en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid; Doctor en Filosofía por la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia). Profesor de grado y posgrado e investigador en materias de ética aplicada (Universidad Siglo 21, CIJS-UNC y proyectos internacionales con UAEMeX). Director de la Licenciatura en Administración Pública (Universidad Siglo 21).

**Rodríguez Ñancu, Lautaro**

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. Realiza la Especialización en Gobierno y Gestión Pública en la Universidad Nacional de Cuyo. Secretario Técnico de la Especialización y Maestría en Análisis Institucional y docente de pregrado y grado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Integra el equipo de Políticas Públicas y participó en proyectos de evaluación de políticas públicas y desarrollo de sistemas de información para la gestión.

**Romero, Celeste**

Licenciada en Ciencia Política de la U.B.A., especializada en implementación de proyectos y políticas públicas de impacto social, ambiental y educativo. Tiene profundo recorrido profesional en diseño, planificación, seguimiento y monitoreo de políticas públicas y proyectos tanto en el ámbito público como en el tercer sector. Como profesional se desempeña en política educativa y es fundadora y preside Proyectos Circulares.

**Romero Ramayo, María de los Ángeles**

Lic en Ciencia Política (Universidad Nacional de Villa María). Directora del Municerca N°7, Subsecretaría de Descentralización Territorial de la Municipalidad de Villa María.



**Rosconi, Anabela**

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Docente de Tecnologías de Gestión Universitaria en la Licenciatura en Gestión Universitaria de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Miembro de cátedra de Tecnologías de Administración Pública y del Seminario de Innovación Pública de la Licenciatura en Ciencia Política, UNR. Miembro del grupo de estudios de Innovación Pública y del centro de investigaciones PoliLab UNR

**Rosemberg, Gabriela M.**

Magister en Ciencias Magister en Ciencias sociales y humanidades con orientación en política y gestión pública (Universidad Nacional de Quilmes, 2011), Licenciada en Relaciones del Trabajo (Facultad de Derecho, UBA, 1986), Diploma de posgrado en Desarrollo local y economía social (FLACSO, 2007), Sociedad civil y tercer sector (FLACSO, 2005). Secretaria de Planificación y Evaluación de Políticas Públicas en el Municipio de San Carlos de Bariloche. Fue Subsecretaria de la Función Pública en el período 2015-2019, y consultora en desarrollo organizacional y gestión estratégica de recursos humanos, entre otros.

**Sabatto, Dante**

Es investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se especializa en temáticas de relación entre niveles de gobierno y distribución territorial de los recursos.

**Salas, Eduardo A.**

Licenciado en Ciencia Política (U. del Salvador) y Administración (UBA) con Postgrados en Investigación Superior en Adm. Pública (INAP España-CLAD), y estudios de Especialización en Dirección Estratégica de RRHH (UBA). Ex funcionario de carrera. Fue Director Nacional del INAP y de la Oficina Nacional de Empleo Público. Consultor del CLAD, BID, BM, UE y PNUD. Docente U.B.A. Socio y vocal de la AAEAP.

**Santervas, Georgina**

Lic. en ciencia política. Asistente técnica de la Se.Ge.Sex, Fac. de Ciencia Política y RRH (UNR). Integrante del CIFEG, UNR. Integrante del equipo coordinador del programa Mil Micaelas: promotoras contra las violencias sexistas, del Área de género y sexualidades (UNR). Secretaria de Género y Sexualidades (Se.Ge.Sex), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (FCPYRRH), Universidad Nacional de Rosario (UNR). Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de Género (CIFEG, UNR).

**Schoenfeldt, Fátima**

Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de Entre Ríos, Licenciatura en Ciencia Política. Tecnicatura en Administración y Gestión Pública de la Universidad Nacional del Litoral. Se desempeña en el Área de Posgrado de la FHAYCS de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER).

**Seiler, Cristhian**

Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Becario Posdoctoral del CONICET en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO Litoral, CONICET-UNL), Santa Fe, Argentina. Se especializa en temas de gestión pública, planificación, capacidades estatales y coordinación estratégica en el campo de las políticas de desarrollo en el nivel nacional y provincial en Argentina.

**Sotomayor, Evelyn**

Contadora Pública Nacional. Secretaria de Relaciones Institucionales en la FCEyA. Ejercicio privado de la Profesión. Asesoramiento Contable e Impositivo integral a Pequeños Contribuyentes. Auditoría. Experticia en CyT. Ayudante de Primera dedicación Simple en la Cátedra de Contabilidad de Costos de la Carrera de CPN en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Universidad Nacional de Catamarca.

**Tempestti, Rocío**

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública y Diplomada en Gestión y Políticas Públicas por Universidad Nacional de Cuyo. Actualmente, realiza su Maestría en Política y Gobierno en la Universidad de Concepción(Chile), becada por la Agencia de Cooperación Internacional Chilena. Es miembro del CEII-UNCuyo. Trabajó en la Dirección de Estadísticas del Ministerio de Economía, en el Ministerio de Trabajo y en el Ministerio de Hacienda.

**Tirabassi, Blas**

Estudiante de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

**Torres Fernández, Facundo**

Estudiante de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

**Trotta, Miguel Edgardo**

Licenciado en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) Abogado (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires) Licenciado en Trabajo Social (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) Magister y Doctor en Servicio Social y Política Social (Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo - Brasil) Especializando en Pensamiento Nacional y Latinoamericano (Universidad Nacional de Lanús) Profesor investigador Asociado regular concursado de la Universidad Nacional de Lanús, Coordinador de Unidad de Políticas Públicas (Departamento de Planificación y políticas Públicas - UNLa.) Investigador del Núcleo de Estudios de Familia e Política Social (Universidade Federal de Sao Paulo . UNIFESP Brasil). Ha sido docente de las carreras de Ciencia Política y Trabajo Social de la FCS de la UBA y del Área de Posgrado de dicha Facultad. También de la Universidad Nacional de La Matanza.

**Vaca, Ángel**

Licenciado en Administración de Empresas, U.N. de San Juan. Master en Economía Superior de Gobierno e Investigador en el Centro de Estudios de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Docente en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Se desempeñó como Subsecretario de Presupuesto en la Provincia de San Juan. Es especialista en federalismo y administración pública provincial. Autor de artículos y ponencias sobre estas temáticas.

**Vasches Vázquez, Federico Nahuel**

Escritor, ensayista. Licenciatura en Administración Pública UNSAM. Diplomado en Ciencias Sociales con Orientación en Políticas Públicas y Desarrollo Social, integrante de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, co-fundador del Observatorio de Políticas Públicas y Sociales de Río Negro, Nodocente en la Universidad Nacional de Río Negro.

**Vázquez, Norberto Osvaldo**

Licenciado en Sociología y Magister en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente de metodología de la investigación científica en la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador y en la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Ha formado parte de distintos equipos de investigación orientados al estudio de la Administración Pública, tanto como investigador como director de proyectos. Se desempeñó como evaluador de Programas Sociales en distintos Ministerios Nacionales. Actualmente forma parte del grupo de investigadores del Instituto Nacional de la Administración Pública.

**Veronesi, Rodolfo Fernando**

Lic. en Ciencia Política (UBA). Especialista en Gestión de las Instituciones Educativas (Flacso). Diplomatura en Gestión educativa. Diplomatura en Participación Ciudadana y Políticas Públicas (Flacso). Coordinador en Argentina zona sur Asociación Trentinos en el Mundo (Sede Trento-Italia).Integrante de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública. Integrante de la Asociación Nacional de Politólogos. Integrante del Observatorio de Políticas Públicas y Sociales de Río Negro. Profesor regular Universidad Nacional de Río Negro. Nodocente en la Subsecretaría de Extensión UNRN.

**Vogel, Ana Paula**

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Miembro del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) UNCuyo / CONICET, donde investiga temáticas de Estado, políticas públicas y gobierno, así como de desarrollo y ordenamiento territorial. Cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en la misma casa de estudios

**Yáñez, Manuel**

Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Docente en el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Becario Interno Posdoctoral para Temas Estratégicos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

