

TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA NUEVA COMPLEJIDAD

Memorias del Tercer Congreso Nacional de Administración Pública

José Alberto Bonifacio (Coordinador)

Aneley Bibiana Berardo (Compiladora)

adaeap

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FCE
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA NUEVA COMPLEJIDAD

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

José Alberto Bonifacio (Coordinador)

Aneley Bibiana Berardo (Compiladora)

Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad: memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración pública, compilación Aneley Bibiana Berardo; prólogo de Diego Pando. - 1a ed. compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-20177-7-4

1. Administración Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Gestión Pública. I. Berardo, Aneley Bibiana, comp. II. Pando, Diego, prolog.

CDD 351.07

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública

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

Página web: www.aaeap.org.ar

Correo electrónico: aaeap@aaeap.org.ar

Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad: memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública / compilación de Aneley Bibiana Berardo; prólogo de Diego Pando. - 1a ed. compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-20177-7-4

1. Administración Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Gestión Pública. I. Berardo, Aneley Bibiana, comp. II. Pando, Diego, prolog.

CDD 351.07

Coordinación General

José Alberto Bonifacio

Prologo

Diego Pando

Compilación

Aneley Bibiana Berardo

Diseño de Tapa

Aldana Vallet

Organización

Sofía Chami

Colaboradoras

María del Mar Falagán

Silvana Gómez

Guadalupe Laborde

Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad: memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración pública © 2023 by José Alberto Bonifacio, Diego Pando y Aneley Bibiana Berardo is licensed under CC BY-NC-SA 4.0. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

ÍNDICE

SECCIÓN I - Estado, políticas públicas y enfoques de gestión en el marco de los ODS y la Agenda 2030..... 12

Políticas públicas para el consumo problemático de estupefacientes y disminución de la violencia. ¿derecho penal o políticas sociales integrales? Por Mateo Caruana	13
Coordinación intermunicipal de políticas ambientales sobre residuos sólidos urbanos: el caso del consorcio región metropolitana norte en el período 2000-2022 Por Marcela H. Cifarelli, Beatriz Plata y Mariángeles Viqueira Garabain	20
Desarrollo de líderes y equipos para organizaciones públicas desafiadas Por Sofia Cornero	34
Capacidades políticas y técnicas en los gobiernos locales: estudio comparativo a partir de la implementación de gobierno abierto en municipios bonaerenses Por Anibal Corrado y Noelia Serra	41
Arte, industria y desarrollo local. El análisis de una experiencia rural en la provincia de Buenos Aires Por Clarisa Fernandez	48
Objetivos del desarrollo sostenible (ODS), integrados e indivisibles: desafíos para la gestión pública. Por Nora Liliana Gorrochategui	59
ODS, políticas transversales y su reflejo presupuestario. Por Emilia Raquel, Lerner	67
Una mirada organizacional de la estructura del Estado Nacional y sus posibles escenarios futuro. Por Melina Levy	85
Herramientas de prevención del lavado de activos a través de la definición de políticas públicas a nivel local. La necesaria implementación de controles. Por Marina Beatriz Marsili	92
Los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires a la luz de la Constitución Nacional. Por Romina Perez	105
Financiamiento en salud: Secretaría de Salud Pública. Municipalidad de Rosario. Por Alejandro Carlos Piñeyro	112
La estrategia de la Atención Primaria de Salud Pública desde la Salud Mental, las transformaciones necesarias. Por Ana María Planella	117
El rol Estado y su presencia en las zonas de conflicto. Por Nicolás Luis Rolón	124
La tributación en los municipios riojanos. Por Andrea Pía Salomón	131
Respuestas estatales en torno a la presencia ilegal de armas de fuego. El caso de la ciudad de Rosario. Por Lautaro Sappietro	138
Desestructurando los juegos de poder. Las tramas políticas dentro de las estructuras organizativas. Por Ruth Zagalsky	150

SECCIÓN II - Innovación en la administración pública y en empresas públicas.....158

Competencias directivas en innovación y liderazgo. Algunas apreciaciones desde la mirada de estudiantes latinoamericanos en formación de carreras de Administración Pública. Por Dora Bonardo, y Cecilia Cámara	159

Las empresas públicas a la luz de sus contribuciones al desarrollo económico y social en Argentina. Por Verónica L. Cáceres	168
Modernización de sistemas de salud mediante el uso del SAP: caso de éxito en ESSALUD. Por Vitilio Luis Calonge García	184
La importancia de formarse en el manejo de los sistemas de información como parte de las competencias digitales necesarias en torno a la innovación de administración pública. Por Ana Calvo, y Cecilia Cámara	195
La descentralización corporativa del estado en un contexto de restricción fiscal - intervención estatal a través de empresas públicas (1946-2019) Por Juan José Carbajales	203
La construcción del servidor público digital en el marco de la cuarta revolución industrial. Por Víctor Fabián Coca Reyes	219
Hacia un nuevo paradigma de Administración Pública: el advenimiento del derecho informático, los desafíos de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y la necesidad de que el recurso humano incorpore nuevas competencias. Por Gimena A. Hernández y Romina S. Hernández	242
Análisis multidimensional y multinivel en la implementación de las metodologías colaborativas de modelamiento de información para la construcción (BIM) en proyectos de inversión pública. Por Iván Luis Infanzón Gutiérrez	251
Los desafíos que enfrenta el Estado a partir de la creación de las criptomonedas y la tecnología Blockchain Por Gustavo Alfredo Lazarte y Daniel Alejandro Medina Walther	277
Empresas públicas provinciales: roles, políticas y gestión en el marco federal argentino. Por Manuel Yañez	291

SECCIÓN III - Administración pública con perspectiva: igualdad de género, discapacidad, lenguaje claro

Guía para una comunicación pública clara. Por Leonardo Altamirano y Gisela Candarle	315
Las brechas de género en cargos jerárquicos de los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados preliminares del AMBA. Por Mirtha Anzoategui, Martina Saudino, Leticia Patrucchi, Joan Dodaro, y Verónica García Allegrone	321
Ciudadanía, derechos y responsabilidad del Estado: análisis del caso de la provincia de Buenos Aires. Por Federico Aranda	335
El software como instrumento de mejora para la comunicación e información jurídica en lenguaje claro. Por Mariano Carlos Cervellini y Magdalena Rebella	343
La mujer en el empleo público, una agenda pendiente. Por Andrea Fernanda D'Atena	357
Género, igualdad, desoportunidades y políticas públicas. Por María Eugenia, García	370
Racionalidad tecnopolítica y transversalización en políticas de género (un recorte de miradas latinoamericanas) Por Laura Ximena Iturbide	375
El lenguaje claro en la Argentina: tres procesos de desarrollo. Por Fernando Bernabé Rocca	380
Rompiendo techos de cristal: evolución y desafíos de la democracia paritaria en los niveles locales de gobierno. Por Julieta Santilli	388
Desafíos para la coordinación intergubernamental en la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género. Por Valeria Serafinoff	404

Participación ciudadana en Río Negro, arreglos institucionales de movimientos de mujeres. Por Federico Nahuel Vasches Vázquez	435
 SECCIÓN IV - Capacidades estatales, profesionalización y gestión del talento humano	
444	
Mejores decisiones públicas y consolidación de la evaluación: experiencia de reposicionamiento del siempre, Argentina 2020/2022. Por Paula Amaya y Paula Brankevich	445
La división vertical del trabajo estatal argentino 1989-2019. El peligro del empate catastrófico en el Estado de dos pisos. Por Horacio Cao y Alcides Bazza	461
Experiencia de implementación del sistema de información Mapa de la Acción Estatal en la Administración Pública Nacional Argentina (2020-2022). Por Beatriz de Anchorena y Luciana Inés Carpinacci	483
La importancia de la carrera administrativa y el diálogo social para digitalizar la Administración Pública y fortalecer la democracia. Por María Cecilia Cascante	501
Las necesidades y propuestas de capacitación de los trabajadores de la delegación UPCN salud. Por Sandra Cavallo	514
Reflexiones sobre las competencias de liderazgo para la dirección pública de gobiernos sub-nacionales en contextos cambiantes. Por Vanessa Cravero	524
Cabina para pilotos de tormentas conquistando el futuro: medición y organizaciones basadas en datos. Por Jorge Augusto Depetris	548
Salud laboral en la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires. Por Olga Fernandez	574
Estabilidad y modalidades contractuales en la Administración Pública Nacional. Por Mateo Fusalba	579
Estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión de la post-pandemia el caso de la provincia de Santa Fe. Por Natalia Galano, Silvio Crudo, María del Mar Monti, Melina Bianchi	598
Estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión de la post-pandemia el caso de la provincia de Córdoba. Por Natalia Galano, Guillermina Curti, Yanina Dalmazzo, José María Aused	611611
Capacidades institucionales para "el día después" en la provincia de Entre Ríos. Por Diego J. Gantus, Denise Laurens, Alfredo Romero	624
Propuesta teórica analítica para abordar al Estado argentino y sus capacidades en el fomento del desarrollo. Por Ma. Jimena García Puente y Carolina Teresita Lauxmann	642
Integridad y transparencia a nivel federal: una iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades estatales. Por Julia N. Gentile y José L. Taurel Xifra	651
La negociación colectiva como construcción para los derechos de los trabajadores y trabajadoras. Por Germán Gerez	667
Capacidades institucionales para "el día después" en la provincia de Chaco. Por Silvana I. Gómez, Tatiana Rehak y Germán Beber	673
La experiencia de la diplomatura en estrategias de gestión de la salud pública en la delegación UPCN salud. Por Andrea Induni	689
Agendas locales: continuidades y rupturas en contextos de crisis. Un breve recorrido por municipios argentinos. Por Matías Parano y Daniela Lenzi	695

Funciones ejecutivas, alta gerencia pública, patrimonialismo o profesionalización. Por Javier Liaño	713
Empleo público municipal en clave estadística. Por Mercedes Llano, Miriam Bilbao, Liliana Buchner, Franco Toter	723
Capacidades institucionales para "el día después" en el Estado Nacional y en las provincias argentinas (proyecto PISAC-COVID-19). Caso Gobierno Nacional. Por Mercedes Llano	741
Capacidades estatales y servicios públicos en los municipios argentinos frente a la agenda local post pandémica. Por Lobato, Sabrina, D'Eramo, Daniel, Kida, María Lucila, Venturini, Santiago, Pichunman, Gisela	765
Las herramientas del convenio colectivo para la carrera y la capacitación. Por Ivan Marcos	787
La influencia de la "cuestión social" para gestionar el conocimiento en las políticas públicas de empleo en la provincia del Chaco. Por Cristian Oscar Marengo	792
Proyectos de capacitación en el hospital nacional en red especializado en salud mental y adicciones. Por Laura Bonaparte y Mariana Menendez	800
Valoración documental de los tipos documentales de los legajos de afiliados de la obra social provincial "Instituto de Seguridad Social del Neuquén". Por Andrea Montes	806
Condiciones de trabajo y políticas de bienestar en la policía de Santa Fe durante el año 2020. Por Pablo E. Navarro Urquiza	823
Políticas públicas y condiciones del trabajo policial. El caso del programa de abordaje integral de prevención del suicidio en la policía de Santa Fe (2020-2021). Por Martina Virginia Oddone	830
Los "Autoconvocados" del 99. Conflicto y emergencia de una ¿Identidad de clase? En los trabajadores estatales correntinos. Por Valeria Patricia Ojeda	840
Medir el desempeño de gobierno en Argentina: la experiencia de construcción e implementación de un índice. Por Diego Pando y Sebastian Barbosa	854
La combinación de dos modelos de gestión en lo local: la vigencia de lo híbrido en la Administración estatal. Por Fernando Amadeo Pérez y María de los Ángeles Romero Ramayo	872
Financiamiento en salud Secretaría de Salud Pública - Municipalidad de Rosario. Por Alejandro Carlos Piñeyro	881
La profesionalización de la Administración Pública provincial como clave en la reconstrucción del Estado. Por David Quintana Murta	886
El fortalecimiento de la calidad de los datos públicos como insumo estratégico para la gestión. Por Maximiliano Rey y Martina Saudino	893
Competencias para liderar en administraciones públicas subnacionales: el perfil del directivo público en contextos cambiantes. Por Jaime Rodríguez, Analía Nieves y Eduardo Gil Combes	904
Desafiando la fragmentación estatal en clave de desarrollo institucional. Por Cristhian Seiler	915
INAP futuro: desarrollando capacidades estatales para la era exponencial. Por Mauro Solano	934
Una vida atravesada por las intervenciones. El caso del instituto de obra social de la provincia de Corrientes. Por Ariel Villalba Torres	951
Trabajadorxs de la educación: (sobre)vivir con un salario docente. Por Carolina Zapata y Matías L. Monti	953

SECCIÓN V - El Estudio y la enseñanza de la administración pública en escenarios complejos 964

El desarrollo del análisis de políticas públicas en la Argentina: Historia, presente y desafíos. Por Pablo Bulcourn y Nelson Cardozo	965
Desarrollos argentinos en el análisis de políticas públicas. Un recorrido por autores, conceptos y perspectivas. Por Cristina Díaz, Silvio Alejandro Crudo y María del Mar Monti	980
Gestión local de políticas públicas. Nuevos desafíos para el desarrollo territorial. Por Diego Furnari	993
El proceso de emergencia y desarrollo del estudio de las políticas públicas en las instituciones de enseñanza de Argentina. Por Natalia Galano y Guillermina Curti	1005
Los dispositivos regulatorios de ingreso a la universidad. Por Pablo Daniel García	1014
Patrimonialismo en la administración latinoamericana. Por Wilson Ladino Orjuela	1023
Rupturas o continuidades en materia de buenas prácticas en la administración pública nacional a partir de los cuadernos del INAP (2020-2021). Por Ricardo Sebastián Piana	1029
Las capacidades de los gobiernos locales bonaerenses en la formulación e implementación de políticas públicas habitacionales y de ordenamiento territorial. Algunos indicadores para su comprensión y medición. Por Juan Pablo Zabala y Sebastián Baglioni	1038

SECCIÓN VI - Evaluación de políticas auditorias y organismos de control ¡Error! Marcador no definido.

Sugerencias para la implementación de un sistema de gestión de la calidad en organismos públicos. Por Adriana Angélica Abello	1056
Evaluación de políticas públicas: función clave en la orientación estratégica del gobierno y la administración. Por Natalia Aquilino	1062
Evaluación de la política criminal de prevención del delito del gobierno de zacatecas, México (2016-2020) a través de variables transversales como: articulación interinstitucional, sostenibilidad y estratégica. Por Armando García Neri	1071

SECCIÓN VII - Gobierno Abierto: Transparencia, participación y uso de datos en la administración pública¡Error! Marcador no definido.

El uso de datos en el monitoreo y evaluación de políticas. Por Santiago Alles	1079
Información territorial para la toma de decisiones: el sistema de monitoreo y evaluación del plan del norte de la provincia de Santa Fe. Por Natalia Aquilino	1085
Gobiernos prácticos. Por Eduardo David Araujo Duffy	1097
Desarrollo social- territorial y resiliencia como elemento clave para un estado abierto - una mirada de lo público y privado. Por Carolina A. Chávez Herrera	1102
Gobierno abierto para favorecer el acceso de la ciudadanía a las prestaciones estatales y al ejercicio de sus derechos en Chile. Por Jorge Antonio Farah Ojeda	1108
Ecosistemas de ciencia abierta: una propuesta impulsada desde universidades chilenas. Por Lorayne Finol Romero	1125

El papel de los consejos y las mesas multiactorales en la producción de la política social local en el Gran Buenos Aires. Por Carolina Foglia, Agustina Gradin, Adriana Rofman, Paula Rosa	1141
Las consultas a comunidades indígenas, como mecanismo de participación directa, para la construcción de una legislación efectiva, que garantice el acceso a cargos de elección popular y en las administraciones públicas. caso de estudio; Estado de Hidalgo México.	1154
Implementando procesos de co-construcción participativa en la lógica del gobierno abierto: reporte de caso desde el campus Pucón - Universidad de la frontera (Chile). Por Rodrigo Garrido Maldonado	1165
El ODS 16 y la exigencia de transparencia en la gestión pública para el control de la corrupción. Por Juan José Gilli	1174
El uso de datos para caracterizar la población objetivo de una política pública: el caso del registro federal de cultura. Por Paula Luvini	1181
Participación ciudadana: una propuesta de medición de resultados. Por Laura Fabiana Molina	1197
Algunos apuntes en torno a los usos, mitos y límites de la transferencia. Por Ezequiel Rodriguez	1215
Estado abierto y gobiernos personalistas. El caso de la provincia de San Luis. Por Inés Mercedes Rouquaud y Mirta Cámara Guillet	1223
Análisis de mecanismos de participación ciudadana para la política de ordenamiento territorial en dos municipios de la provincia de Mendoza. Por Paula Vogel	1241

SECCIÓN VIII - Pandemia y Pospandemia: experiencias y desafíos en las administraciones públicas¡Error! Marcador no definido.

Riesgos globales y capacidades estatales. Por Pedro Pablo Angel Albertti	1255
Panel: les trabajadores de la salud y una propuesta para la pospandemia. Por Liliana Alfaya	1261
Acciones sindicales en pandemia hacia adentro de los organismos y hacia afuera con la gente antes de las vacunas, después con las vacunas.....	1261
Teletrabajo: hacia una solución híbrida. Por Maximiliano Campos Ríos	1266
Caracterización de las relaciones de cooperación desarrolladas por los gobiernos locales argentinos. Por Daniel Alberto Cravacuore y Ángeles Melina Traina	1279
Victimización de la pobreza municipal en el combate al robo de hidrocarburos en el oleoducto Tuxpan-Tula. Por Israel Cruz Badillo, Bernabe Lugo Neria. Y Vicente Calva Reyes	1286
Los perfiles de digitalización de los gobiernos locales argentinos. Por Rita Grandinetti y Anabela Rosconi	1317
Panel: la experiencia de la delegación upcn salud para generar espacios de capacitación en base a las necesidades y propuestas de les trabajadores y las herramientas del convenio colectivo. Por Andrea Induni	1324
Nuevas formas de gestión municipal en la postpandemia: el caso de los municipios del centro de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Por Fabiana Machiavelli	1330
Más allá de la pandemia: agenda, actores sociales y desafíos para las gestiones públicas de los gobiernos locales en la Argentina postpandemia. Por Javier Moreira Slepoy	1341
La pandemia COVID19 en las agendas locales: una reflexión sobre las políticas del habitar urbano. Por Patricia Nari	1352

El trabajo y las políticas públicas: nuevas modalidades de trabajo e instituciones que necesitan cambiar... Por Claudia Palumbo	1360
Intervenciones estatales y pandemia. Por Jorgelina Raschia	1368
Panel: les trabajadores de la salud y una propuesta para la post pandemia. Por Sergio Rovira	1374
La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las transformaciones institucionales construidas alrededor de la pandemia de COVID-19. Por Valeria Serafinoff	1380
Estado, políticas públicas y pandemia. COVID y ODS. Por Rita Marcela Sotomayor	1414
Los desafíos tecnológicos y educativos de la unse frente a una nueva pandemia. Por Víctor Fernando Suárez	1421
De la presencialidad a la virtualidad: administración de justicia on line – la experiencia peruana. Por Esperanza Marlene Zapata Carnaqué	1436
La importancia del abordaje gremial en un hospital de alta complejidad pediátrica. Por Silvina Zeballos.	1444
Referencia de autoras y autores.....	1455

Prólogo

Nuestro III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, organizado junto a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, reflejó una vez más el compromiso de sostener un espacio en el cual, con pluralismo de ideas y rigor académico-profesional, se presenten investigaciones y experiencias de gestión realizadas recientemente en una diversidad de instituciones dedicadas a los asuntos públicos. Así, y con un fuerte apoyo de nuestro nodo La Plata (construido a partir de la generación de sinergias entre un grupo de socios y socias locales), el evento se convirtió en una de nuestras más importantes actividades de los últimos años por impacto, magnitud, grado de organización y movilización de participantes.

Los congresos de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública buscan ofrecer a investigadores, funcionarios públicos, docentes, gremialistas, estudiantes y a quienes se interesan en los temas de la administración pública (que solemos sentarnos en mesas separadas, parafraseando a Gabriel Almond), la oportunidad de dar a conocer los resultados de trabajos de investigación y las reflexiones sobre las prácticas de gestión con intercambios que conllevan nuevos aprendizajes y permiten construir conocimientos relevantes para la mejora de la administración y las políticas públicas, contribuyendo así al fortalecimiento de las capacidades del Estado.

En ese marco, las ponencias aquí presentadas no solo abordan cuestiones relacionadas a la innovación pública a partir del veloz e intenso cambio tecnológico, sino que también se destaca la vigencia de temas relevantes y críticos para mejorar el aparato estatal como, por ejemplo, la profesionalización del empleo público, la planificación, la administración presupuestaria, el monitoreo y la evaluación, la auditoría y el control, la comunicación, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana, entre otras cuestiones que atraviesan los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

En el anterior congreso se destacaba el impacto que la pandemia produjo sobre la humanidad y las instituciones en torno a las cuales se organiza la vida en común de las sociedades. Transcurridos ya un par de años de ese momento crítico e inédito, sigue abierto el campo de reflexión y análisis en procura de una mejor caracterización de lo nuevo conocido y vislumbrar su proyección futura. Como entonces, tal como lo reflejan las ponencias y los debates producidos en el marco de nuestro III congreso bajo una lógica híbrida que combinó instancias presenciales y virtuales (desafío asumido pospandemia), seguimos sosteniendo la imperiosa necesidad de profundizar los esfuerzos en la comprensión del nuevo tiempo e insistir en la búsqueda de mejores administraciones y políticas para contar con bienes y servicios públicos de calidad orientados a la construcción de una sociedad más equitativa.

Sabido es que estamos en un contexto de diversas y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que han aumentado y complejizado los retos de los estados y sus gobiernos. Más aún: nuestra forma de pensar las organizaciones públicas ha cambiado mucho menos que la realidad. Así, como presidente la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, institución con más de dos décadas de existencia cuya razón de ser resulta del proceso de convergencia de distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés, invito al lector a recorrer esta obra coral que contribuye a promover el intercambio de ideas y recursos de conocimiento orientados al fortalecimiento de las capacidades estatales.



Diego Pando

Presidente

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública

SECCIÓN I

Estado, políticas públicas y enfoques de gestión en el marco de los ODS y la Agenda 2030

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CONSUMO PROBLEMÁTICO DE ESTUPEFACIENTES Y DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA. ¿DERECHO PENAL O POLÍTICAS SOCIALES INTEGRALES?

Mateo Caruana

Municipios. ¿Nuevos o Viejos actores en el debate de la violencia?

Podemos hablar de tres etapas de los municipios en materia de abordaje de la violencia y conflictividad. La primera, puede decirse una denominarse “pasiva” u “observadora”. Es decir, los encargados de los ejecutivos municipales son conscientes del problema, pero no abordan políticas para ello (falta de herramientas - falta de creatividad - falta de decisión política). Simplemente, funcionan como canales de comunicación de los reclamos de los vecinos hacia los gobiernos provinciales y nacionales. Cabe decir que en esta etapa, los ciudadanos de un municipio tampoco le exigían al intendente respuestas frente a la conflictividad.

Una segunda etapa, que podría denominarse de “colaboración” o “cooperación”, aportando presupuesto y recursos humanos a políticas y programas de gobiernos provinciales o nacionales. Sin embargo, aún no hay una autonomía en la decisión y conducción de políticas públicas para la problemática.

Y finalmente, la etapa actual. La disconformidad social, hoy le exige al representante más cercano, respuestas. Parte de una base en que los ejecutivos locales se ven interpelados por la sociedad, y su falta de respuesta, podría acarrear problemas electorales y políticos.

Ahora bien, ¿Los municipios pueden generar políticas de seguridad o políticas que disminuyan la violencia?

Las políticas orientadas al crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, trata) están dentro de las facultades del gobierno nacional. Las provincias tienen a su cargo las policías y el abordaje directo de otras formas criminales como agresiones hacia las personas y robos. Los gobiernos locales pueden intervenir solo en tratar de prevenir la violencia favoreciendo la cohesión social y un clima de convivencia pacífica.

Así, para entender y comprender cuál es rol que los Municipios y Gobiernos Locales, que a través de sus representantes e instituciones pueden tener en materia de seguridad y violencia, resulta preciso el marco ideológico o el paradigma sobre cual aquellos van a situarse. Esto importa, laminarmente, una decisión política para desplegar, en función de ella, todo un conjunto de acciones sobre el territorio.

Si uno piensa en un paradigma donde la cuestión de la seguridad pública es entregada a las cúpulas policiales y a las instituciones de violencia estatal, y sólo al Derecho Penal, puede concluirse que la gran mayoría de los municipios no tienen herramientas para afrontar esta materia. En este sentido, son escasas las experiencias de policías municipales, que aun así no han resuelto el conflicto.

En cambio, si la conceptualización del problema consiste en definir que una política de seguridad pública es el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales -públicos o privados- a los efectos específicos de abordar y resolver riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espaciotemporal (Sain, 2017) las estructuras estatales locales tienen herramientas para ayudar a disminuir la violencia.

En ese marco, entiendo que el trabajo desde Salud Pública, Desarrollo Social, Economía, sobre los cuales los municipios poseen presupuesto y decisión, puede trabajarse en la formulación de políticas públicas que tiendan a disminuir la violencia.

Fundamentalmente, a través de políticas sanitarias, principalmente de reducción de daños, que tiendan, por un lado, a disminuir el consumo de drogas que se reproduce en toda la sociedad (sectores altos, medios y bajos).

Por otro, ya con políticas sociales más amplias, y no solo desde el campo de la Salud, para generar un marco de oportunidades en aquellos sectores más bajos que encuentran en la economía delictiva y en el pequeño comercio del estupefaciente, una forma de sustentar sus medios de vida.

Salud Pública. Consumos. Reducción de Daños.

Diría que el primer gran problema es el de poder precisar cuál es nuestro problema: cuál es o son la o las situaciones que generan conflicto para las personas y para nuestras comunidades y sobre las cuales queremos intervenir. Porque no todos los consumos de sustancias producen los mismos efectos, no todas las personas están en condiciones de desarrollar una adicción, no todos los consumos de drogas terminan siendo problemáticos.

Partimos de un mundo en el que el consumo ocupa un lugar central en nuestras sociedades. Un mundo en el que el consumo es un espacio de diferenciación, pero también un espacio de encuentro y comunicación. Hechos sociales como salir a comer, concurrir a un cine o ir de compras son prácticas de consumo vinculadas con la sociabilidad, tanto para incluidos como para excluidos. “Consumir es intercambiar significados” dice García Cancilini.

Nuestras sociedades definen a sus miembros a partir de su capacidad de consumir; promueven la adquisición competitiva de riqueza, como signo de estatus y prestigio dentro de un grupo social. De esta forma, las *presiones sociales* generan un clima de reproducción de un sistema que *vive por, para y desde* el consumo.

Es en estos marcos sociales que debemos ubicar las problematizaciones en torno a los consumos y lo primordial es que situemos en un contexto los problemas vinculados al consumo. Partir de que lo determinante no es el producto (la sustancia), sino la relación entre ese producto y el modo de vida en que se inscribe. Es decir, las drogas no existen como algo independiente de las variadas y diferenciadas formas de su uso.

Hablar de Consumo Problemático y no de Adicciones es todo un paradigma novedoso en los últimos años, donde lo que se busca es dar respuestas más precisas en el vínculo consumidor-sustancia. Ello, partiendo de la base que no se puede seguir hablando de droga en singular, las sustancias son muchas (marihuana, pasta base, drogas de síntesis, alcohol, tabaco, cocaína, entre otras), tampoco se puede hablar de un uso homogéneo (ritualistas, recreativos, para mejorar el rendimiento, por ejemplo); sus efectos y consecuencias son variados y su tratamiento y acompañamiento en estos procesos también debe ser específico.

Frente a esta pluralidad de cuestiones, la acción de nuestras sociedades ha tendido a concentrarse en un único camino: la utilización irreflexiva del derecho penal, muchas veces traducida en la proliferación de nuevos delitos, el aumento de las penas y el encarcelamiento indiscriminado de infractores a la ley. Estas respuestas pueden generar transitorias sensaciones de alivio en la sociedad, pero no resuelven el problema de los consumos problemáticos. Su utilización no sólo no ataca las causas del problema, sino que desgasta al aparato judicial en cuanto a su operatividad y, lo que es más importante, frente a la comunidad, que puede llegar a valorar su actuación como poco eficiente,

ante la percepción de que su reiterada intervención no logra acabar con los problemas que pretende resolver.

Por ello, se debe imponer la necesidad de políticas integrales. En este contexto, es que puede pensarse en la estrategia que los municipios pueden llevar adelante a través de políticas de reducción de daños. Cabe decir que el enfoque de reducción de daños ha sido malinterpretado y maltratado por quienes ven el problema de las drogas sin sus matices. No se trata de “enseñar a drogarse” o de “facilitar” el consumo de drogas, sino de aceptar la realidad de que existe un amplio sector de ciudadanos que deciden consumir drogas en su intimidad, más allá de lo que establezcan las leyes, a los cuales el Estado no debe invisibilizar ni criminalizar, sino acompañar, con el objetivo de minimizar los daños para sí y para terceros que implican esas prácticas.

Es decir, entender que el fenómeno del consumo es complejo, multifacético, y que es parte de la realidad de nuestro mundo, y elige minimizar los riesgos y los daños asociados al consumo de los usuarios en lugar de ignorarlos o perseguirlos, sin que esto implique – de ninguna manera- restarle importancia al real peligro asociado al uso de sustancias psicoactivas.

No se trata de una serie de intervenciones taxativas, sino como un conjunto de principios, cuya clave consiste en un enfoque basado en los valores del pragmatismo y el humanismo, que asume que el uso de sustancias psicoactivas es parte de la sociedad y, por lo tanto, resulta fundamental reducir los daños de su uso mediante estrategias que sean costo-efectivas y tengan solidez científica. (Caja, 2022). Es decir, frente a un paradigma del “Prohibicionismo” se contraponen el de “Reducción de Daños”.

Por ello, la brújula de la política debe ser encontrar un equilibrio para evitar las consecuencias negativas del consumo problemático de sustancias y, a la vez, no caer en la falsa quimera de un mundo sin drogas (el consumo de drogas es en parte una realidad inevitable para nuestras sociedades de consumo). Corremos de un pensamiento polarizado “blanco-negro” o “bueno-malo” sobre el consumidor de sustancias, que termina traducándose en el diseño de políticas públicas signadas por la estigmatización y persecución de los consumidores.

Por eso, ¿Qué herramientas pueden pensarse en este punto? la creación de centros de tratamiento de baja exigencia donde puedan participar en actividades terapéuticas y educativas personas no del todo motivadas a abandonar los consumos; el fortalecimiento de intervenciones sociales que favorezcan contextos más seguros, en los que los usuarios puedan consumir con menos riesgos de contagio de enfermedades infecciosas; el establecimiento de marcos regulatorios menos punitivos para el uso personal de la marihuana; políticas que estimulen el reconocimiento de derechos y el acceso a programas protectores a familias en vulnerabilidad social expuestas a consumos de mayor riesgo (por ejemplo, el caso del paco).

Herramientas Sociales. Plan de Rosario, Nueva Oportunidad.

Bien, por un lado, desarrolle previamente los lineamientos o marcos conceptuales sobre las políticas tendientes a trabajar sobre el consumo problemático de sustancias que pueden darse desde las Administraciones locales. Ellas, desde una mirada de la Salud Pública, conocedora del problema, y no desde el campo del Derecho Penal, que nada tiene, ni nada ha hecho pese a su perseverancia, para aportar a este debate.

Ahora bien, también los municipios tienen, a mi entender, herramientas para trabajar sobre la pequeña oferta de estupefacientes. El conocido “narcomenudeo” que se lleva adelante en los barrios marginales de las ciudades, encuentra en jóvenes de escasos recursos, trabajadores tiempo completo, que exponen su vida en función de un salario mínimo al lado de las ganancias o ventajas económicas del producto que ofrecen.

No es casualidad que, en el año 2021, el 59,8% de los homicidios se dieron en el marco de economías ilegales/organización criminal y que el 60% de los homicidios totales tuvieron a jóvenes de entre 15 a 29 años como víctimas¹.

Jóvenes que, por un lado, difícilmente acceden a la escolaridad. Para ellos, acceder y sostener un recorrido al interior de las instituciones educativas, tal como funcionan tradicionalmente, se ha vuelto extremadamente dificultoso, lo que se traduce en altos grados de expulsión y abandono. Es decir, un sistema educativo que no puntualiza en situaciones de violencia que muchas veces se dan en la propia institución. Cuando la escuela podría funcionar como una referencia estatal para recibir y abordar estas temáticas, muchas veces se presenta como una institución burocratizada, con herramientas tradicionales, atomizada.

Por otra parte, el acceso a un trabajo por tiempo indeterminado, rodeado de protecciones de distintas seguridades, como un salario digno, aporte jubilatorio y obra social, se ha vuelto para estas y estos jóvenes una ilusión, con relación a la acumulación de las experiencias de desempleo de larga duración de sus padres e, incluso, sus abuelos.

Es en ese contexto social, donde la oferta “laboral” de dedicarse al pequeño comercio de estupefacientes florece y se presenta en estos sectores sociales, jóvenes con escasos recursos, no como una manera de pertenecer a una organización delictiva, sino como una fuente de ingreso para satisfacer necesidades básicas y acceso a distintos bienes.

Es decir, en palabras de Esteban Rodríguez Alzueta, *“Los ilegalismos plebeyos prosperan en sociedades desiguales, con economías deprimidas, donde la comunidad se encuentra bastante fragmentada o desorganizada socialmente y desarticulada políticamente, y donde los barrios carecen de una adecuada infraestructura y equipamiento urbano. Todas estas desventajas estructurales y crónicas suelen ser la mejor tierra fértil para que se expandan determinados ilegalismos, toda vez que algunos de sus habitantes referencian a estos mercados como la oportunidad de resolver o encarar problemas materiales concretos. Estamos pensando en la comercialización, guarda, fraccionamiento y distribución de drogas ilegalizadas, pero también en la participación en el robo y desguace de autos para estoquear los desarmaderos o el mercado de autopartes informales, en la reducción de objetos robados, la ocupación y reventa de tierras y la conformación de un mercado inmobiliario informal, en la venta de armas flojita de papeles, en las apuestas en torno al fútbol amateur, en los múltiples servicios que las hinchadas ofrecen a los grandes clubes de fútbol.”* (Alzueta, 2021)

Entonces, es en este contexto, donde se necesita la presencia de equipos territoriales locales, que, a partir del conocimiento de las situaciones puntuales, puedan generar políticas para intervenir en el conflicto. A decir de Binder, *“Es usual que los municipios tengan herramientas suficientes para la intervención en diversas facetas de la vida social. Ellos suelen contar con áreas de desarrollo o asistencia social, que les permiten llevar adelante diversos programas, ya sea financiados directamente por los recursos financieros municipales o recibiendo aportes de otras instancias gubernamentales. Es cierto que estas herramientas, sociales, culturales e, incluso, económicas, no están pensadas para cumplir funciones de seguridad, pero en tanto influyen en la conflictividad de base, que se encuentra tras todo problema de violencia o delito, puede ser focalizados o coordinados para cumplir funciones de prevención de la violencia. Es decir que, con una adecuada focalización o integración, el municipio cuenta también con una suficiente batería de herramientas para la prevención de ciertos conflictos o la violencia dentro de ellos.”* (Binder, 2016)

¹ Ver Reporte Anual de Homicidios realizado por el Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.(
Link: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/wp-content/uploads/sites/46/2022/01/2021-Homicidios-anual.pdf>)

Claro está que, para ello, es necesario un municipio cuyas dependencias no actúen aisladamente. Pensar que sólo desde una Secretaría o una Dirección municipal se va poder abordar el problema, puede conducir a fracasos. Así, la fragmentación o desorganización del Estado Municipal flexibiliza y genera oportunidades en las organizaciones criminales.

La incapacidad para actuar multiangencialmente, articuladamente entre todas las áreas, fundamentalmente sociales, de un municipio, aumenta el poder de penetración de las organizaciones criminales.

Ahora bien, ¿Cuáles son las posibilidades de un municipio para encarar este problema?

Primeramente, entiendo que el Estado municipal sólo no puede. Pero debe encontrar en las organizaciones sociales, un aliado principal para generar vínculos cercanos con las personas. Hay una competencia entre la organización y la violencia por la sencilla razón que una de las finalidades - tanto de la organización como la violencia- es la misma: la obtención de reconocimiento entre la gente en el barrio. Tanto la violencia como la participación en una organización otorgan poder y jerarquía social. De modo que, a mayor organización popular en un barrio menor es el margen que tienen las violencias para producir reconocimiento (Alzueta R., 2022).

Por lo tanto, fortalecer las relaciones con las organizaciones barriales y las instituciones intermedias (Por ej: Comedores Comunitarios) es una estrategia que los municipios deben desarrollar para lograr cercanía y representatividad social.

En Rosario, desde el año 2013 se lleva adelante un programa denominado “Nueva Oportunidad”, el cual parte de reconocer la profundidad de la violencia altamente lesiva en las dinámicas de marginación económica. Así, se creó una política de intervención transversal, donde operan agentes de distintas Secretarías del municipio (Desarrollo Social, Cultura y Salud Pública), pero con una fuerte vinculación con las organizaciones sociales.

En ese marco, este programa apunta a luchar contra la reproducción de la marginación económica y social y de la violencia asociada a ella, contribuyendo a construir transformaciones sociales, persiguiendo la realización efectiva de los derechos, el desbloqueo de oportunidades y la autonomía y el empoderamiento, generando modos alternativos de relaciones e identidades sociales, contra la opresión y la subordinación, sobre la base de los valores de la igualdad, la solidaridad y la justicia social. Para ello, fundamentalmente, se ha valido de distintas herramientas, como ser:

- “Trayectos pedagógicos” en tanto procesos de aprendizaje ligados al mundo del trabajo.
- “Terceros tiempos” en tanto espacios de debate y reflexión.
- Un “acompañamiento” constante, tanto a nivel individual como colectivo, por parte de los referentes de cada grupo.
- Becas como incentivo a la participación y contribución a la satisfacción de necesidades.
- Unidades Productivas, en tanto mecanismos alternativos de relación con el mundo del trabajo y de producción de ingresos.
- Experiencias laborales en empresas y cooperativas apoyadas estatalmente.
- Experiencias de participación en “ferias”, como espacios de comercialización de bienes y servicios.
- Instancias de trabajo con jóvenes privados de su libertad y con quienes que han pasado recientemente por dichas experiencias².

² Informe Nueva Oportunidad, año 2019 elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

Conclusión.

En el presente trabajo se han intentado esbozar algunas ideas que puedan aportar al debate de la disminución de la violencia y la conflictividad social, que pueden llevarse a cabo desde las estructuras locales y cercanas, como son los municipios.

Así, esas ideas se concluyen, por un lado, en una fuerte política de Salud Pública basada en el paradigma de “Reducción de Daños”, para abordar los consumos problemáticos. Para ello, partir de la base de que las drogas existen, su consumo es parte de una lógica de consumo en la que vive la sociedad actual, y que las políticas prohibicionistas y negacionistas no han tenido buenos resultados. Por eso, una mirada desde esta perspectiva permitirá disminuir los riesgos individuales que las sustancias psicoactivas conllevan, como así también el daño a terceros que puedan producir.

Por otra parte, se han expuesto una serie de consideraciones en materia de intervenciones multiagenciales que los municipios pueden llevar adelante con el fin de generar oportunidades en las poblaciones que están vulnerables y que se presentan como una población en donde el narcotráfico y narcomenudeo encuentra mano de obra accesible a sus intereses.

Principalmente, aquellos jóvenes que no se encuentran escolarizados, donde acceder a un trabajo formal no está en las posibilidades conocidas, éstos encuentran en el pequeño comercio de estupefacientes, una forma de subsistir y de representación cultural.

Para ello, un municipio con fuerte presencia estatal, de equipos territoriales e intersectoriales, que se relacionen con las organizaciones sociales de los barrios que tiendan puentes hacia aquellos sectores más vulnerables, son herramientas que los ejecutivos locales tienen para aportar al debate de la violencia, con el fin de pacificar sus territorios.

La experiencia del “Nueva Oportunidad” que se lleva a cabo en la ciudad de Rosario es una política para hacer foco, y exportar a aquellos lugares donde la violencia es el condicionante principal de las relaciones sociales.

Todo ello, importa claramente, primero, un marco ideológico y un paradigma conceptual desde donde analizar el problema de la seguridad, en el cual creo que no es sólo desde una mirada policial y militar para la solución de ello, sino desde un abordaje más complejo, que interpele a todas las instituciones estatales a trabajar en la búsqueda de resultados que permitan no eliminar el delito, sino disminuir los niveles de violencia.

Bibliografía

Sitios web:

<http://revistabordes.unpaz.edu.ar/drogas-afrontar-la-complejidad/>

https://www.eldiario.es/euskadi/blogs/viento-del-norte/posmodernidad-consumo-miedo-ciudadania_132_5158701.html

<https://www.youtube.com/watch?v=mgFp-JmLvHY&t=1522s>

<https://www.youtube.com/watch?v=Mr3RZllpC1Q>

<https://www.youtube.com/watch?v=7dDaShRWRnE&t=2622s>

<https://www.youtube.com/watch?v=0sDzVRqEfyQ&t=535s>

Libros:

BINDER, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En G. Kessler, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.

BINDER, A. (2015). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea.

DEWEY, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Buenos Aires: Katz Editores.

EL GATO Y LA CAJA. (2022) . “*Un libro sobre Drogas*”.Buenos Aires: El Gato y la caja editores.

Sain, M. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

ZYGMUNT B. (2007) *Vida de Consumo*.Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL DE POLÍTICAS AMBIENTALES SOBRE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS: EL CASO DEL CONSORCIO REGIÓN METROPOLITANA NORTE EN EL PERÍODO 2000-2022

Marcela H. Cifarelli
Beatriz Plata
Mariángeles Viqueira Garabain

Introducción

Durante el siglo XX, en las zonas urbanas se desarrolló un doble proceso: por un lado, el aumento del ritmo de la urbanización que produjo un cambio cuantitativo al incrementarse la población que vive en ciudades pasando del 29% en 1950 a casi un 60% en la actualidad. Por otro lado, se desarrolló un proceso de metropolización que se refiere a un cambio cualitativo, funcional y morfológico, de las zonas urbanas. (Jelin at. Al., 2020)

A raíz de esto, uno de los grandes problemas a enfrentar por las políticas públicas es el del tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU de ahora en adelante). Más del 90% de los RSU se queman o se desechan en basureros a cielo abierto, lo que genera gases de efecto invernadero que son el factor fundamental del cambio climático. Además, la gestión inadecuada de los RSU provoca entre otros, los siguientes problemas: la transmisión de enfermedades, la obstrucción de los desagües que causan inundaciones, la contaminación de los océanos, etc. (Banco Mundial, 2018)

Los RSU son aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios. La gestión integral de los RSU comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento y/o procesamiento y disposición final (véase Anexo, diagrama de flujos N°1, p.16) necesarias para tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable. (Ley Provincial N° 13592, 2013)

La gestión de los RSU, entonces, constituye un problema ambiental complejo en el que se superponen las diferentes jurisdicciones y competencias; por lo tanto, requieren de una doble articulación: en primer lugar, vertical del Estado Nacional a las Provincias y a los Municipios, y en segundo lugar, una articulación horizontal a nivel intermunicipal. Este trabajo indaga sobre el segundo tipo de coordinación.

Existen diferentes organismos que se encargan de la articulación de la GIRSU (gestión de los residuos sólidos urbanos) a nivel vertical que presentan superposiciones, fallas de coordinación o de presupuesto para operar que son: el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA de ahora en adelante), el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires ex Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS de ahora en adelante) y la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE de ahora en adelante).

El COFEMA, creado en 1990, es un organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre el Gobierno Nacional, las distintas regiones y las Provincias que adhieran. En 1993 se firmó el Pacto Federal Ambiental que reconoce al COFEMA como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina, las Provincias tienen que presentar un plan ambiental urbano a esta institución para que ésta pueda articularlos a nivel nacional. Sin embargo, el problema para lograr una óptima coordinación está en el diseño del formato institucional que posee: objetivos demasiado ambiciosos, falta de soporte técnico y debilidad financiera y esto sumado a que por un lado, las Provincias ven a este tipo de

organismos como una intromisión a su autonomía y por otro lado, la superposición de las competencias entre las distintas jurisdicciones impide arreglos institucionales exitosos. (Rezk, 2005; Gutiérrez, 2012)

A nivel Provincial, el OPDS se creó en el año 2007, en virtud de la Ley de Ministerios 13.757, con los objetivos, entre otros, de coordinar la ejecución y el control de la política ambiental y promover la ejecución descentralizada de la esta política en forma coordinada con otros organismos públicos y privados, nacionales, provinciales y municipales. En el 2011, el gobierno provincial creó la Secretaría de Espacio Público mediante el Decreto 11/11 y absorbió al OPDS dentro de su estructura, sin embargo, en el 2012 el OPDS fue separado de ésta y funcionó como ente autárquico hasta el año 2022, en que se disuelve y sus funciones pasan a ser competencia del nuevo Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

El CEAMSE es una organización de carácter sectorial sin articulación a nivel nacional que presta sus servicios para la disposición final de los RSU en casi todo el territorio del AMBA. Sin embargo, no está a cargo de todas las etapas de la GIRSU porque según la legislación provincial (Ley 11.723/1995, art.66) es competencia de los Municipios. A pesar de esto, los municipios no forman parte del capital accionario del CEAMSE ni participan de su funcionamiento ni de las decisiones que tome el CEAMSE (Gutiérrez, 2012). El CEAMSE debe presentar un plan de gestión referido a la disposición final de residuos para los Municipios a la Provincia, teniendo en cuenta los circuitos informales de recolección y de recuperación con el fin de incorporarlos al sistema de GIRSU. Los controles periódicos que realizan y los informes de resultados, se remiten a los organismos de control provincial, actualmente al Ministerio de Ambiente y la Autoridad del Agua (ADA).

La articulación horizontal de la GIRSU está a cargo del Consorcio intermunicipal Región Metropolitana Norte creado el 8 de mayo del 2000 a partir de la participación igualitaria de los Municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. Los intendentes municipales forman parte del Consejo Ejecutivo, y cuentan además con un consejo Técnico y de Planeamiento integrado por los distintos secretarios de cada Municipio.

Cabe destacar que en 2001, este consorcio estableció un acuerdo de cooperación y asistencia técnica con el CEAMSE, destinado al tratamiento diferencial según tipo de residuos.

A partir de la creación de este Consorcio Intermunicipal de la Región Metropolitana Norte es necesario el establecimiento de pautas comunes entre sus miembros en materia de GIRSU que contemple como mínimo determinados aspectos como:

1. Definición de residuos y su clasificación para evaluar qué es lo que se va a regular;
2. Acciones en común tendientes a minimizar y reducir la cantidad de residuos generados, con el objetivo de reducir progresivamente la cantidad de RSU que se disponen en rellenos sanitarios, como las siguientes:
 - Separación de residuos en origen, separación en destino y establecimiento de puntos limpios/verdes;
 - Prohibición de disposición de determinados residuos en rellenos sanitarios;
 - Eliminación de BCA y medidas tendientes a evitar su formación; Inclusión en el proceso a los recuperadores urbanos;
 - Educación, información, participación ciudadana en las acciones relacionadas con la gestión de los residuos;
3. Registro de grandes generadores, siendo estos aquellos que producen residuos domiciliarios en calidad, cantidad y condiciones tales que requieren regulación particular en la gestión (transporte a su cargo, tasas diferenciadas, etc.).

4. En el caso que los municipios cuenten con estación de transferencia, la ordenanza deberá contemplar las condiciones para la recepción y preparación de los residuos para el posterior tratamiento y destino final incluyendo medidas de monitoreo y control.

Los cuatro municipios que constituyen la Región Metropolitana de la zona norte son los responsables de aplicar la regla de las 3 R: reducir, reutilizar y reciclar. Para poder cumplir con esta regla es importante la educación y participación de los vecinos en cada una de estas etapas.

La política pública principal con respecto a la GIRSU es la separación de los residuos en el origen, esto es clave para su valorización, y consiste en la división en diferentes recipientes o contenedores, generalmente identificados con distintos colores, donde los RSU pueden ser reciclados, reutilizados o reducidos, para su posterior recolección diferenciada y procesamiento. Hay múltiples clasificaciones. Las más usuales son separar en orgánicos e inorgánicos o húmedos y secos. Para ello, los municipios de la RMN disponen de diferentes programas, pero coinciden en reservar espacios denominados: puntos limpios y puntos verdes. Los puntos limpios son instalaciones fijas o móviles ubicadas en lugares de acceso público, destinadas a recibir selectivamente separados los residuos entregados por la población. Los puntos verdes son unos o más contenedores, fijos o móviles, ubicados en lugares de uso o acceso público destinados a recibir los RSU, separados o no, en ambos espacios los RSU se destinan a instalaciones de valorización o eliminación. (Véase cuadro 1 en el Anexo, p.16).

En base a todo lo expuesto nuestra pregunta de investigación es: *¿Cómo funciona el proceso de implementación de la coordinación intermunicipal del Consorcio ambiental de la Región Metropolitana norte en la gestión integral de los RSU entre 2000 – 2022?*

Objetivos

Objetivo general:

Describir el funcionamiento de la coordinación intermunicipal del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) en la Gestión Integral de los residuos sólidos urbanos entre el año 2000-2022.

Objetivo específico:

Analizar la evolución del grado de coordinación intermunicipal y los dispositivos de enlace del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) en la Gestión Integral de los residuos sólidos urbanos entre el año 2000-2022.

La coordinación intermunicipal, grados de integración y dispositivos de enlace.

Para responder a la pregunta de investigación y el objetivo general es necesario definir el concepto de coordinación intermunicipal. La coordinación intermunicipal es la participación voluntaria de gobiernos locales para dar solución a un problema común o implementar la provisión conjunta de un servicio (Teles, 2016 citado por Yurisich at. Al., 2018)

El arreglo cooperativo del Consorcio ambiental de la región metropolitana norte es del tipo multilateral y emergió de la autoorganización de los actores locales.

La cooperación intermunicipal puede tener diferentes grados de formalización, desde aquellas que se sustentan en relaciones personales, las que se respaldan en cartas de intenciones y protocolos, hasta las que se constituyen en un ente con personalidad jurídica propia, según Rubino (2021) el Consorcio ambiental de la Región Metropolitana Norte dejó pendiente la formalización legal: el consorcio funcionó siempre con el convenio firmado por los intendentes como acta constitutiva, nunca llegó a redactarse un estatuto. El marco legal vigente en los inicios del CARMN tampoco estaba pensado

para este tipo de iniciativas, por lo que desde la asociación se eligió el camino de la legitimación por la vía política a medida que se iba ganando dinámica y apoyos, en vez de la formalización, a pesar de tener que sortear algunos inconvenientes para el reconocimiento por parte de otros organismos públicos.

La falta de una estructura burocrática propia del consorcio también es señalada en las investigaciones sobre el tema, ya que la dinámica de trabajo quedaba subsumida a los recursos financieros y humanos que cada municipio, en medio de su propia gestión interna, pudiera asignar al consorcio. En este punto cabe mencionar que: “la no generación de una estructura burocrática también fue parte de los acuerdos iniciales, dados en el marco de la profunda crisis que atravesaba el país”. (Rubino, 2021, p. 283).

Finalmente, las relaciones de cooperación pueden estar orientadas a propósitos específicos o múltiples y enmarcarse en distintos sectores de política. Si bien el Consorcio Ambiental de la Región Metropolitana Norte tiene propósitos múltiples y se encarga de distintos temas en esta investigación solo nos interesa la coordinación intermunicipal en el tema de la GIRSU.

Los objetivos que se propongan en la cooperación intermunicipal influyen en los tipos de intercambios que se establecen entre las partes que pueden limitarse sólo a información, a intercambio de recursos humanos, tecnologías, servicios o recursos financieros.

Según Yurisch at. Al (2019) existen tres perspectivas para analizar la cooperación interjurisdiccional (CI):

1. CI como una decisión de los agentes
2. CI como un modelo organizacional
3. CI como un arreglo institucional

La cooperación intermunicipal como una decisión de los agentes se entiende como una decisión, acción o práctica individual de los agentes municipales que conlleva una relación que se supone beneficiosa.

La cooperación intermunicipal como modelo organizacional se refiere a una estructura organizacional colaborativa, en la que participan actores municipales para el logro de objetivos conjuntos. Esta estructura organizacional se describe en oposición al tradicional modelo burocrático, en tanto las relaciones de cooperación no se basan en jerarquías sino en la horizontalidad y autonomía de los participantes (Agranoff, 2007 citado por Yurisch at. Al, 2019).

Por último, la cooperación intermunicipal como un arreglo institucional es una configuración de relaciones o un arreglo institucional que da gobernabilidad a un territorio.

En esta investigación vamos a enfocarnos en la perspectiva de la cooperación intermunicipal como un arreglo institucional, que es una de las perspectivas de estudio menos exploradas en América Latina.

Yurisch at. Al (2019) proponen tres dimensiones operacionales para describir y analizar la cooperación intermunicipal que son las siguientes:

1. Decisión colectiva
2. Gestión colaborativa
3. Cultura interorganizacional

En la dimensión de decisión colectiva, la toma de decisiones puede basarse en cuerpos colegiados que delegan la implementación de decisiones a un secretario ejecutivo, o pueden organizarse bajo la

estructura de comités políticos y técnicos o el Consorcio también puede crear nuevas estructuras en los arreglos colaborativos entre municipios que integran otros actores sociales en el proceso de toma de decisiones. Como vimos en el Consorcio ambiental de la Región Metropolitana norte se creó un consejo directivo integrado por los Intendentes de cada municipio, lo que desconocemos es cómo funcionan las asimetrías entre los municipios para la toma de decisiones.

En la dimensión gestión colaborativa los recursos financieros y humanos son fuertemente dependientes de los aportes de los participantes y, por tanto, su gestión adquiere características particulares. También debe tenerse en cuenta cuantos de los recursos que disponen para el funcionamiento del Consorcio ambiental de la región Metropolitana Norte son propios o cuentan con financiación del Gobierno nacional, provincial o de organismos internacionales.

En la dimensión de cultura interorganizacional encontramos que la diversidad cultural en cada uno de los municipios que reúne el modelo cooperativo puede generar dificultades importantes en términos de choques de culturas organizacionales al existir diferentes visiones, percepciones y discursos dentro de un caso de colaboración y esto está vinculado a distintas formas de legitimarse de parte del poder político de cada municipio. Además es interesante indagar sobre la construcción de una cultura interorganizacional común que facilite las otras dos dimensiones consideradas anteriormente.

Además de la coordinación intermunicipal del Consorcio ambiental Norte existe el problema de coordinar una política pública como la GIRSU. Rezk (2005) sostiene que es importante la coordinación entre la política fiscal y ambiental e identifica tres dimensiones de análisis de dicha coordinación que si no se alinean entre sí podrían derivar en fallas en la coordinación. Las tres dimensiones de análisis de la coordinación de las políticas públicas ambientales y fiscales son las siguientes: 1. Integración, 2. Coherencia y 3. Coordinación.

La Integración es el cumplimiento de las directrices, objetivos y restricciones derivadas de las políticas generales de gobierno en el proceso de formulación y diseño de las políticas particulares de cada sector y en cada nivel gubernamental.

La coherencia refleja el grado en que las diversas políticas gubernamentales (por ejemplo fiscal y ambiental) interactúan lógicamente y consistentemente, en términos técnicos, de compatibilidad de las estructuras de incentivos y de los acuerdos políticos necesarios para dotarlas a éstas de sostenibilidad.

La coordinación de políticas supone la existencia de mecanismos operativos aptos para el acceso a la información, la sincronización de acciones, la armonización de expectativas y el manejo de los costos que generan las interdependencias entre funcionarios, equipos y sectores, áreas o reparticiones de este o de diferentes niveles gubernamentales.

La coordinación intermunicipal se encuentra comprendida en el marco de los procesos de coordinación que tienen por característica la horizontalidad. La coordinación horizontal constituye un proceso de definición y puesta en práctica de acuerdos establecidos entre unidades organizativas de un mismo nivel jerárquico. (Ilari, 2010)

Ilari (2010) crea una escala sobre diferentes grados de coordinación horizontal que pueden existir entre dos o más municipios. En esta escala los grados existentes oscilan entre un extremo de la descoordinación (o coordinación nula) y el otro extremo de la integración. Los grados de integración de la escala de coordinación intermunicipal son los siguientes:

- *Integración:* proceso de coordinación a través de dispositivos de fusión, el cual los llevará a la Integración. Ella implica que todas las áreas y procesos son susceptibles de unificación y consolidación hasta convertirse en una unidad organizativa. En un proceso de fusión hay sin

duda innumerables focos de tensión. Uno de ellos es el que podría existir entre los objetivos de los asociados y los que fue construyendo la propia unidad organizativa.

- *Articulación*: se produce cuando dos o más organismos desarrollan actividades (propias o interrelacionadas) en función de objetivos establecidos en común. Existen dos grandes niveles posibles de articulación. La articulación con alto grado de intensidad implicará el establecimiento de objetivos comunes, pero a la vez, la realización de actividades, procesos o proyectos también interrelacionados en sus respectivas tareas o directamente tareas fusionadas. Un bajo grado de intensidad de la articulación implicará el establecimiento de objetivos en común acuerdo, pero la realización de las actividades seguirá siendo responsabilidad de cada parte, con lo cual se reducirá el grado de complejidad de la gestión del proceso. También el grado de articulación también podría diferenciarse en función de la conectividad que alcanza. Así, la articulación dispondrá de alta conectividad en la medida en que los objetivos y las actividades relacionadas se hayan generalizado al interior de sus respectivos municipios.
- *Cooperación*: implica acuerdos en los que las partes no generan objetivos comunes, sino que mantienen intactos sus respectivos niveles de autonomía. Generalmente estas experiencias tienen un corto plazo de duración y se refieren a la asistencia recíproca, materializada en el intercambio de información, el asesoramiento y la disponibilidad de personal especializado.
- *Comunicación*: implica un grado menor de interacción, dado que sólo se intercambia información entre los sujetos participantes.
- *Reconocimiento*: constituye un primer nivel de coordinación en el que las unidades planifican sus estrategias considerando no superponer, duplicar o entorpecer las acciones del otro.
- *Descoordinación*: en el campo de la gestión de las organizaciones públicas también se ha utilizado el término de “insularización”, para describir el entramado de unidades organizativas poco proclives a la cooperación, dadas sus lógicas contrapuestas de actuación. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de coordinación al interior de los gobiernos no debe llevarnos a considerar que el modelo de gestión está constituido por fragmentos independientes. Por el contrario, las unidades se encuentran coordinadas, pero en forma “vertical”.

Los dispositivos de enlace son mecanismos que se ponen en acción para llevar adelante este proceso de coordinación Ilari (2010) identifica ocho dispositivos de enlace que son los siguientes:

1. *Adaptación mutua*: los funcionarios y/o los equipos técnicos de gobiernos locales que intervienen en un mismo campo se reconocen y en función de eso intentan no superponer acciones (tal como vimos en el grado de reconocimiento) o incluso establecen una comunicación informal y juntos buscan llegar a una adecuada decisión.
2. *Acuerdos de cooperación*: suelen formalizarse a partir de la firma de convenios mutuos. Sin embargo existen experiencias que han logrado un alto grado de continuidad, sin llegar a formalizarse
3. *Facilitador*: es el mediador o promotor; puede ser un funcionario de uno de los organismos participantes o formar parte de una organización externa interesada en la generación de experiencias de coordinación horizontal.
4. *Puestos de enlaces*: se crean cuando se necesita un contacto especial que encauce la comunicación interorganizacional. El puesto de enlace carece de autoridad formal, pero se

convierte en el centro neurálgico de la coordinación bilateral o de múltiples actores. (Mintzberg, 1984, citado por Ilari, 2010).

5. *Grupos de trabajo*: son los comités convocados para cumplir una determinada tarea y se disuelve una vez finalizada.
6. *Comisión permanente*: es una agrupación más estable que la anterior, formada entre distintas unidades, que se convocan con regularidad para discutir temas de interés y acordar líneas de acción, sin llegar a que se precise un plazo de duración.
7. *Unidades integradoras*: una de las alternativas que presenta este dispositivo es la de establecer que uno de los socios de la alianza o red será la unidad responsable de la coordinación, es decir, la unidad integradora. Una segunda opción es la creación de una nueva instancia de coordinación.
8. *Fusión*: constituye el dispositivo de enlace que permite que se unan dos o más estructuras, programas, procesos, unidades u organismos. En muchas ocasiones, luego de un proceso de fusión siguen existiendo en forma residual, elementos no unificados. Sucede que el costo de la unificación total suele ser más alto que los beneficios que trae una fusión en todos los terrenos.

Metodología

El objetivo de este trabajo es describir el funcionamiento de la coordinación intermunicipal del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) en la Gestión Integral de los residuos sólidos urbanos entre el año 2000-2022, esto se enmarca dentro de una epistemología interpretativista porque se busca la comprensión del fenómeno a analizar y en una ontología constructivista porque hará foco en las interacciones sociales entre los Municipios pero también estará en un constante estado de revisión (Bryman, A y Bell, E, 2011)

La estrategia metodológica es el estudio de caso. Existen diferentes tipos de estudio de caso, Yin (1994) afirma que existen tres tipos diferentes: a) el estudio de caso de tipo descriptivo, cuya finalidad es la descripción de un fenómeno en el proceso de ser estudiado; b) el estudio de caso exploratorio, cuyo propósito es aumentar el conocimiento en un área o región en la que hay poca investigación; c) el estudio de caso explicativo que busca explicar el "por qué" de un fenómeno dado.

Stake (1994) categoriza los estudios de caso de manera diferente. En primer lugar, se desarrollan estudios de casos intrínsecos para obtener un mejor conocimiento de un caso particular. Estos se eligen más para profundizar en un tema determinado que para construir una teoría general. Luego, los estudios de casos instrumentales buscan refinar las teorías o profundizar el conocimiento de un tema (insights). El tercer tipo de estudio de caso es el estudio de caso colectivo. Consiste en realizar un estudio de una serie de casos individuales, tomados simultáneamente, que pueden presentar o no el mismo fenómeno. Finalmente, un cuarto tipo de estudio de caso es el del caso de estudio docente, cuyo objetivo es el uso educativo más que una herramienta de investigación.

Esta investigación es un estudio de caso de tipo descriptivo (Yin, 1994) y es un estudio de caso de tipo intrínseco (Stake, 1994, 2006) porque tiene como objetivo conocer el caso en profundidad.

La información será de tipo primaria y secundaria. En cuanto a la información primaria se realizaron entrevistas semi – estructuradas. Para ello se utilizó la técnica del informante clave que consiste en entrevistar a alguien que conozca el fenómeno, protegiendo su privacidad para que la validez de la investigación no se vea perjudicada.

Informante clave	Perfil
Informante 1	Abogado. Directivo del corredor ambiental norte
Informante 2	Politólogo. Funcionario especialista en GIRSU con más de 20 años de experiencia.
Informante 3	Abogado. Especializado en temas de Medio Ambiente y recursos hídricos.
Informante 4	Arquitecto y urbanista.

La información secundaria utilizada fueron los datos elaborados por los municipios y la Provincia de Buenos Aires, legislación Provincial y Nacional, entrevistas en distintos medios a los Intendentes municipales sobre la temática de estudio e información extraída de las plataformas virtuales de cada uno de los Municipios.

Resultados

El Consorcio intermunicipal Región Metropolitana Norte fue creado el 8 de mayo de 2000, a partir de un arreglo cooperativo de tipo multilateral que emergió de la autoorganización de los actores locales bajo el acuerdo de otorgar la participación igualitaria a todos sus miembros conformados por los municipios de: Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre.

El informante clave #3 dice con respecto a la GIRSU: *“Los municipios de la zona norte están haciendo un esfuerzo por reducir la cantidad de residuos que llevan porque es muy caro, la gestión es cara, y deben empezar a reducir la cantidad de recursos, por un tema ambiental y en especial, por lo económico. El costo no es económico”*.

El informante clave # 4 agrega: *“Siempre la conformación de un consorcio es una buena noticia. Los problemas ambientales no suelen ser netamente municipales, sino que tienen una transversalidad de varios municipios que conforman una región. Y las soluciones para encararlos para tratar de resolver esos desafíos planteados en general necesitan escala. Entonces, el consorcio ambiental, en ese sentido, del área Norte es clave sobre todo para la gestión de residuos. La gestión de residuos es un factor muy oneroso a la hora de resolverla; pero si logras escala podés encontrar un punto de equilibrio aceptable”*.

Siguiendo a Yurisch at. Al (2019) que proponen tres dimensiones para describir y analizar la cooperación intermunicipal vamos a analizar cómo operan cada una de ellas.

La primera dimensión corresponde a la toma de las decisiones de forma colectiva dentro del Consorcio Ambiental de la Región Metropolitana Norte, que están a cargo del Consejo Ejecutivo. Éste está integrado por los intendentes o jefes comunales de cada municipio miembro, el Consorcio Ambiental de la RMN no tiene una estructura burocrática debido al contexto de crisis en el que se originó, pero a lo largo de los años tampoco desarrolló una burocracia propia especializada en coordinar las políticas públicas prefiriéndose la legitimación por la vía política.

Otra cuestión importante para considerar son las asimetrías entre los municipios miembros siendo San Isidro y Vicente López las comunas más ricas y autónomas, ya que se financian en mayor medida con recursos propios esto se evidencia en lo que nos contaba el informante clave #1: *“Los vecinos de San Fernando observan los servicios que ofrece San Isidro y demandan lo mismo, pero San Fernando no cuenta con los recursos que maneja su municipio vecino así que hacemos lo que podemos”*.

El informante clave #4 sostiene: *“Es enorme la diferencia entre vehículos e instrumentos que utilizan en unos municipios y entre otros. En municipios como San Isidro hay muy buen funcionamiento de tratamiento de residuos, pero al correrse de allí, los funcionarios y contratistas del Estado son máquinas de incumplir las leyes de todo tipo, como camiones sin VTV o plantas que no pasarían los controles de calidad en cuanto a la higiene”. “El estado es impresionante cómo incumple todas las leyes laborales”.*

El informante clave #2 nos comenta sobre las asimetrías que existen también al interior de los mismos municipios *“Encontré muchos basurales clandestinos en el límite entre municipios, ahí no hay controles y los vecinos se acostumbraron a tirar la basura en alguna esquina”* y continúa diciendo: *“en los barrios populares los recolectores “achican los residuos” cosa que está prohibida”,* con achicar se refiere a que el servicio no ingresa a los barrios, los recolectores se adelantan y juntan la basura en un solo lugar para que cuando pase el camión lo recolecte todo de una vez.

Un hecho no menor es que el Municipio de Tigre desde el año 2016 es parte de otro consorcio, el Consorcio Ambiental Norte II asociándose con los municipios de Escobar, Campana y Pilar. Cabría preguntarse si sobre un mismo problema se deciden dos soluciones contrarias en cada consorcio, ¿qué decisión tomaría el jefe comunal de Tigre?

La segunda dimensión es la gestión colaborativa en cuanto a la GIRSU. Las políticas en común giran en torno a la educación para la separación de los residuos en origen, la disposición inicial separada apelando a la buena voluntad de los vecinos, el reciclaje de los residuos orgánicos en compost y la valorización de los residuos inorgánicos en plantas de reciclaje. Los recicladores de las plantas de reciclaje en los municipios ricos se incorporaron a la planta permanente para evitar negociar con las cooperadoras y en Tigre se forman a “promotores ambientales”, encargados de la educación ambiental, que es una política pública bajada desde el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, y no del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte.

La gestión colaborativa en relación con la Provincia el informante clave # 4 nos comenta: *“La gestión de recursos económicos procede en general de recursos de la Nación, no de la provincia (la cual no tiene nunca plata para nada) y la verdad es que pide poco proyecto a cambio. Te dan recursos y se invierten en lo que se quiera. No hay control, no controlan las razones del por qué dan plata, en general pasan por ahí y los municipios van haciendo pequeñas inversiones. Falta que de parte de los Intendentes se asuma que la GIRSU tiene un costo y en especial, la disposición final tiene un costo. Este costo no es cero, pero para los intendentes sí lo es”.*

Y continúa: *“los consorcios surgieron por necesidad de los municipios pero no se promueve ni se fomenta desde el Gobierno Provincial. La Provincia no tiene una visión clara en la GIRSU solo se tapan agujeros en el día a día” “Si le preguntas a la Ministra de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires: ¿cuál es la visión en la gestión de residuos?, te aseguro que la respuesta que se va a tener cooperativas para el trabajo social”.*

En la gestión colaborativa con el CEAMSE el Consorcio paga por kilo de basura recolectada y llevada a la disposición final. El informante clave # 4 expresa la siguiente opinión: *“Para mí lo que pasa en el CEAMSE es lo ideal, porque todos los municipios llevan allí y que paguen el costo que debe ser; y no que cada municipio tenga su relleno sanitario. Es mucho mejor centralizar, con un ente bien operado, que se pueda generar energía a partir de los residuos. Más allá que de relleno sanitario tiene poco el CEAMSE, tiene un espacio de 40 metros hacia arriba, pero más allá de eso, lo lógico es que muchos lleven a un mismo lugar”.*

La tercera dimensión es la cultura interorganizacional la Zona Norte es percibida por el resto de la Provincia como una zona privilegiada y rica que no comparte los problemas en común con el

Conurbano ni con el Interior. Esta visión es compartida por el informante clave # 2: “La Zona Norte no es capital pero tampoco es el Conurbano” el informante clave # 3 agrega: “No creo conveniente si el consorcio ambiental de la región metropolitana norte se ampliara incluir a la Ciudad de Buenos Aires, porque creo que la Ciudad de Buenos Aires tiene una escala suficiente como para no depender de eso. No nos olvidemos que estamos hablando de los municipios y la ciudad Autónoma Buenos Aires es el equivalente más a una provincia que a un municipio.”

El grado de coordinación de la cooperación intermunicipal es la articulación organizando sus actividades en función de los objetivos establecidos en común. El nivel de articulación es de baja intensidad porque la realización de estos objetivos en común es responsabilidad de cada parte. El grado de coordinación en función de la conectividad que alcanza es alto en los barrios más ricos y baja en los barrios más pobres.

Los dispositivos de enlace que utiliza el consorcio es por un lado, la comisión permanente encabezada por los jefes comunales y por otra, acuerdos de cooperación sin formalización legal.

Discusión

El Consorcio Ambiental de la región metropolitana norte ha logrado coordinar algunas políticas básicas sobre la GIRSU que ha servido para cubrir el vacío de políticas públicas desde la Nación y desde la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, el desafío más importante es dar un paso más y lograr consensuar una solución para la disposición final de los RSU que no dependa del CEAMSE. Esto si bien es un problema demasiado oneroso se podría resolver con la articulación de todos los municipios tal vez concretando en una planta en común que sirva para convertir los RSU en electricidad. La financiación podría ser tema para futuras investigaciones si conseguir los recursos a través de la imposición de un impuesto verde o del esfuerzo compartido de todos los municipios. Quedan pendientes dos aspectos importantes para mejorar en el Consorcio como son: una mayor formalización del Consorcio para evitar dejar librada las decisiones a la legitimación política sumado a la formación de una burocracia que facilite el enlace intra e intermunicipal y un mecanismo para la resolución de las asimetrías entre municipios y al interior de estos.

El debate si ampliar el Consorcio incorporando al nuevo consorcio ambiental II y al Municipio de San Martín son temas que ya se están debatiendo y habrá que ver cómo evolucionan las negociaciones a futuro, tal vez con el Municipio de Tigre como miembro de ambos consorcios pueda jugar un rol fundamental en esas negociaciones.

Anexo

Diagrama de flujo N° 1: Las 7 etapas de la GIRSU



Fuente: Elaboración propia, 2022 con base en Ley 25.916

Cuadro 1: Programas de tratamiento de los RSU por municipio

Municipios RMN	Disposición de la separación en origen, recolección y tratamiento de los RSU		
	Programas para Reducir	Programas para reutilizar	Centro para reciclar
Vicente López	● Puntos verdes. ● Día verde. ● Recolección de montículos. ● Recolección de poda y residuos de jardinería. ● Recolección de aparatos eléctricos y electrónicos. (RAEE) ● Las delegaciones poseen contenedores para reciclar pilas, aceite usado, y lámparas.	● Botellas de amor (plásticos de un solo uso para hacer madera para juegos y muebles). ● Mi casa composta ● Mi plaza composta ● Mi cuadro composta	● Reciparque Allí son clasificados, por los recuperadores, en sus diferentes fracciones (papel, cartón, tetrapack, PET, vidrios, etc.). Lo clasificado es enfardado y entregado a empresas recicladoras que reinsertan los materiales al ciclo productivo, incentivando la economía circular.

San Isidro	● Ecopuntos (A la separación clásica se suman metales) ● Ecoresiduos ● Reciclando vidrios ● Recolección de escombros ● Sí al Río limpio. ● Recolección RAEE ● Programa clase verde (escuelas públicas y privadas) ● Recolección aceite en los campos de deportes municipales.	● Botellas de amor ● Poda sustentable + Programa Buena Madera (la leña se destina a comedores populares. ● Programa Compostate	Planta de separación y revalorización de residuos, trabajan 10 personas. La recaudación es a beneficio del Hospital Municipal Materno Infantil de San Isidro.
San Fernando	● SanFer recicla ● Plan incentivo para reciclar bolsas plásticas.	● Botellas de amor	● Planta de reciclaje
Tigre	● Ecopuntos ● Programa Recicla ● EcoFerias (jornadas de recolección de RAEE, de concientización, limpieza y embellecimiento del espacio urbano, junto a vecinos y organizaciones comunitarias, donde se incentiva un alto involucramiento de los jóvenes.). ● Promotor ambiental (educa sobre el reciclaje)		● Plantadereciclaje ● Ecopek

Fuente: Elaboración propia en base a la información publicada en las plataformas de los Municipios y en las redes sociales.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (2018) Los desechos: un análisis actualizado del futuro de la gestión de los desechos sólidos.

<https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2018/09/20/what-a-waste-an-updated-look-into-the-future-of-solid-waste-management>

BRYMAN, A Y BELL, E (2011) *Business Research Methods* 3a. Edición. Oxford University Press. Decreto provincial 11 (2011) Ley de Ministerios N° 13.757 y modificatorias del art. 48. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BljXgUQ0.html>

FUNDACIÓN METROPOLITANA (2017). *Gustavo Posse: “Estamos operativos para trabajar junto al resto de los municipios y la CABA”*. <https://metropolitana.org.ar/idm/gustavo-posse-estamos-operativos-para-trabajar-junto-al-resto-de-los-municipios-y-la-caba/>

FUNDACIÓN METROPOLITANA (agosto, 2014). Julio Zamora: “Un municipio no puede ser una isla, tiene que articular políticas con los gobiernos provincial y nacional”. <https://metropolitana.org.ar/idm/julio-zamora-un-municipio-no-puede-ser-una-isla-tiene-que-articular-politicas-con-los-gobiernos-provincial-y-nacional/>

FUNDACIÓN METROPOLITANA (mayo, 2013). *Jorge Macri: “Lo más importante que tiene la RMN es que cualquiera de los funcionarios llama a su par de otro municipio y hay agenda de trabajo conjunta”*. <https://metropolitana.org.ar/idm/jorge-macri-lo-mas-importante-que-tiene-la-rmn-es-que-cualquiera-de-los-funcionarios-llama-a-su-par-de-otro-municipio-y-hay-agenda-de-trabajo-conjunta/>

FUNDACIÓN METROPOLITANA (abril, 2012). *Luis Andreotti: “Estamos trabajando para darle certidumbre a los vecinos”*. <https://metropolitana.org.ar/idm/luis-andreotti-en-el-marco-de-esta-etapa-no-muy-expansiva-de-la-economia-estamos-trabajando-para-darle-certidumbre-a-los-vecinos/>

GUTIÉRREZ, R. (2012) Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. EURE vol. 38 N° 114 pp.: 147 - 171 Issn impreso 0250-7161 | Issn digital 0717-6236

ILARI, S. (2010) Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal. El menú de alternativas publicado en Fernández Alles, Joaquín y Trocello, Gloria (coord.), *Municipios e integración territorial. Alternativa de la cooperación internacional*, AECID, ISBN 978-987-1595-11-2, Madrid.

JELIN, E., MOTTA, R., COSTA, S. (2020) Repensar las desigualdades: Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso). Siglo XXI Editores.

LEY PROVINCIAL 11.723 (1995) de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general. Decreto de Promulgación con Observaciones n° 4371/95.

LEY PROVINCIAL 13.592 (2013) de gestión integral de los residuos urbanos <https://www.fororiodelaplata.com.ar/ley-13-592-provincial-gestion-integral-de-residuos-solidos->

urbanos/#:~:text=%2D%20La%20presente%20Ley%20tiene%20como,gesti%C3%B3n%20integral%20de%20residuos%20domiciliarios%E2%80%9D.

LEY DE MINISTERIOS 13.757(2007) Fecha de promulgación: 27/11/2007.
Fecha de publicación: 06/12/2007 Número de Boletín Oficial: 25796

REZK, E. (2005) Fallas de coordinación: federalismo fiscal y ambiental argentino. CEPAL. Serie 115. Chile.

RUBINO, F. J. (2021). La intermunicipalidad en el AMBA. Análisis de las experiencias de asociativismo Región Metropolitana Norte y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 10 (20), (enero-junio), pp. 271-298. <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/3639/1768>

STAKE, R. (1999) “Investigación con estudio de casos”. 2A Edición. Ediciones Morata.
Yin, R. (1994) “Investigación sobre Estudio de casos. Diseño y métodos”. 2a. Edición. Sage publication.

YURISCH, K., SOTO, K. Y FUENZALIDA, C. (2019) Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación en *Revista de Administração Pública*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180042>. Río de Janeiro Mayo – junio 2019

ZONA NORTE AMBIENTAL - ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. (2020). *Corredor Norte Ambiental*. <https://www.zonanorteambiental.com.ar/>

DESARROLLO DE LÍDERES Y EQUIPOS PARA ORGANIZACIONES PÚBLICAS DESAFIADAS

Sofía Contrero

Introducción

Las organizaciones públicas se ven cotidianamente interpeladas por decisiones políticas y de gestión que intentan abordar los complejos y múltiples problemas sociales, en un contexto multiactoral, no sólo desde lo público, sino también desde el sector privado y desde las organizaciones de la sociedad civil. Frente a estos desafíos, que además la pandemia ha potenciado, el tema del liderazgo reaparece fuertemente: los líderes organizacionales están siendo observados, esperando respuestas y soluciones.

Una de las maneras de abordar los diseños de perfiles directivos pensando en el liderazgo, es el enfoque de competencias, ya que constituye uno de los abordajes más efectivos para lograr incorporar elementos de flexibilidad en un sistema de gestión de talento humano. Sin embargo, no hay recetas únicas aplicables a todos los contextos, por lo que los diferentes modelos deben adecuarse a la realidad y necesidades de cada gobierno en particular.

El objetivo de esta ponencia es analizar los perfiles de liderazgo requeridos para gestionar organizaciones públicas en contextos cambiantes, específicamente en gobiernos locales. A través de un abordaje metodológico cualitativo, se identificarán competencias clave para liderar y desarrollar equipos de trabajo.

Un nuevo contexto y dinámica organizacionales

El diseño de las estructuras organizacionales no es solo una cuestión técnica, sino que es, fundamentalmente, una decisión política. En este sentido, el enfoque de gobernanza, articuladora de redes, interpela a la burocracia y le plantea nuevos desafíos: desde su desaparición y reemplazo por nuevos diseños organizacionales más horizontales y flexibles hasta redefiniciones de la propia organización burocrática en torno a sus funciones (Agranoff, 2012). En este marco, el gran desafío es diseñar estructuras en las administraciones públicas que estén dotadas de mayor flexibilidad, en red con diversos actores, que generen y consoliden equipos de trabajo que aborden sus tareas y actividades en forma colaborativa con otras personas y organizaciones, y se basen en una actitud de apertura y solidaridad destinada al logro de determinados objetivos. Se trata de desarrollar la capacidad de trabajar de manera complementaria aunando esfuerzos en torno a un objetivo común para generar un producto final que sea algo más que la suma de las partes.

A lo planteado, se añade la complejidad del escenario actual, potenciada por la pandemia por COVID-19 desatada a nivel mundial desde fines de 2019. Gestionar organizaciones públicas es un desafío de enormes proporciones que requiere de una variada gama de condiciones bastante escasas, que refieren tanto al perfil de directivo que puede gestionar esta complejidad, como a la infraestructura institucional y organizativa más adecuada (Ramírez-Alujas, 2012).

Podemos pensar algunas reflexiones en torno a los desafíos actuales, especialmente en los escenarios pos-pandemia.

La primera reflexión se refiere a la importancia de repensar la manera de trabajar en las organizaciones, que ya se ha visto modificada abruptamente en los últimos meses. Estas irrupciones no son nuevas. Ya la tendencia de cambios disruptivos que están ocurriendo en la tecnología, la digitalización, la robótica, la inteligencia artificial han sido planteados por diversos autores, señalando que los gobiernos y las organizaciones deben replantearse qué significa gestionar en esta

era exponencial, fortaleciendo su rol y la necesidad de ganar la confianza pública (Oszlak, 2020; Ramió, 2019).

Dentro de estas nuevas formas vinculadas a las nuevas tecnologías, el teletrabajo parece ya haberse instalado, aunque es necesario reflexionar y acordar sobre la manera de llevarlo a cabo, su coordinación y el respeto por los derechos de las y los trabajadores.

Las formas que ha adoptado el teletrabajo durante la pandemia, de manera urgente e inesperada, quizás no sean las mismas que podrían seguir teniendo. Esta ha sido una oportunidad para rápidos avances, sobre los cuales habrá que extraer aprendizajes hacia el futuro.

Una segunda reflexión refiere a que las organizaciones deberán revisar sus políticas y prácticas de desarrollo del talento humano, para potenciarlo en el nuevo contexto del teletrabajo y de las nuevas estrategias y objetivos organizacionales que se están definiendo. Gestionar en la incertidumbre implica el desarrollo de nuevas competencias, y las organizaciones deben invertir en su desarrollo. Hay muchas investigaciones que cuyos resultados ya se están publicando sobre cuáles son estas nuevas competencias a desarrollar, y entre ellas podemos mencionar: la habilidad de operar en ambientes completamente digitales; competencias vinculadas al rediseño y a la innovación; competencias interpersonales, sociales y emocionales, que propicien una colaboración efectiva; y competencias de adaptabilidad y resiliencia.

En este sentido, las organizaciones, en conjunto con otros actores sociales, tienen una gran responsabilidad en contribuir al desarrollo de estas nuevas competencias, porque de lo contrario, estas nuevas maneras de trabajar ampliarán la brecha de acceso al empleo de las personas en mayor situación de vulnerabilidad.

En tercer lugar, es fundamental que estos procesos de reflexión se den en el marco de espacios participativos no sólo entre los diversos actores dentro de la organización, sino también con múltiples actores por fuera de la organización, que puedan aportar juntos, desde diferentes miradas y roles, en la etapa de recuperación post pandemia.

Los líderes tendrán un rol central en estos procesos, para lo cual deberán desplegar diferentes estilos y capacidades, que permitan alcanzar nuevos consensos, con foco principal en las necesidades y desarrollo de todas las personas que integran la organización.

Competencias para liderar y desarrollar equipos

El tema del liderazgo reaparece fuertemente en situaciones de crisis que conllevan altos niveles de incertidumbre. En estos escenarios, los líderes políticos están siendo observados al detalle, esperando respuestas, certezas, soluciones (Riorda, Fontana y Conrero, 2022). Los aspectos señalados plantean fuertemente la necesidad de generar conocimientos, evidencia y propuestas de mejora para desarrollar perfiles de liderazgo en los directivos públicos capaces de gestionar y brindar soluciones acordes a las necesidades y demandas sociales.

El gran desafío para el rol de líder en los gobiernos es poder salir de una función exclusiva de jefe bajo el paradigma burocrático, con una autoridad basada en la jerarquía y formalización de su puesto en la estructura organizacional, y pasar a cumplir una función de liderazgo con una autoridad basada en su capacidad de influir y orientar en la consecución de objetivos en otras personas y organizaciones. Específicamente en lo que refiere a su rol como líder respecto de su propio equipo de trabajo, debe asumir una variedad de funciones que le permitirán un trabajo en equipo efectivo. Dentro de estas funciones se pueden mencionar: definir y acordar objetivos comprensibles sobre el

desempeño de los miembros del equipo; delinear, acordar y hacer cumplir reglas para trabajar juntos; realizar evaluaciones frecuentes de los resultados de los miembros del equipo y sus contribuciones para el éxito; garantizar la retroalimentación frecuente; propiciar que los miembros se sientan responsables por los resultados; mostrar los beneficios de participar en el equipo; y celebrar en conjunto los resultados y logros (Conrero y Cravero, 2014).

Más allá de su propio equipo de trabajo, también se requiere de los líderes -en su rol como directivos/as en una organización- una gestión estratégica, una gestión del entorno político y una gestión operativa (Moore, 1998). El abordaje equilibrado y conjunto de estos tres componentes de la gestión requiere de líderes formados y no improvisados, que promuevan en sus vínculos el desarrollo de competencias para producir cambios en las nuevas organizaciones.

Los líderes tienen un rol central en los procesos de transformación organizacional, para lo cual deberán desplegar diferentes estilos y capacidades, que permitan alcanzar nuevos consensos, con foco principal en las necesidades y desarrollo de todas las personas que integran la organización.

Estos liderazgos deberán reconocer entornos de poderes distribuidos, constructivos, colaborativos y flexibles, para dotar a las organizaciones públicas de mejores aprendizajes para dar respuesta a expectativas crecientes de colectivos sociales fragmentados en sus demandas (Williner y Riffo, 2015).

Si bien estas expectativas respecto del comportamiento y desempeño del líder político pueden variar dependiendo de las necesidades y percepciones que tengan las diferentes personas u organizaciones, podemos señalar algunos aspectos clave necesarios (aunque no únicos), para los líderes en contextos cambiantes (Riorda, Fontana y Conrero, 2022):

1. La participación, que además incluye la generación de espacios y de las condiciones para que esta participación se pueda dar, ya que no todas las personas/actores cuentan con los recursos materiales e intangibles necesarios para hacerlo. La política es fundamental y se refuerza si cede espacio en los temas técnicos al liderazgo profesional. Los líderes políticos deben estimular que emerjan nuevos líderes profesionales que deberían encargarse de aportar una mirada transversal y multisectorial de las problemáticas, propiciando la innovación (Ramíó, 2020).
2. La escucha activa, dentro de la comunicación, poder empatizar con los diversos interlocutores y poder comprender sus perspectivas; la generación y articulación de redes con múltiples actores, para hacer sinergias especialmente. Los líderes públicos deben entablar un diálogo con los empleados/as y las partes interesadas para obtener sus aportes y persuadirlos para que prueben nuevas estrategias en la práctica, y ayudar a acelerar el proceso de aprendizaje; por lo tanto, los líderes deben actuar como “servidores” en lugar de “jefes”.
3. La transversalidad, ya que desde un solo lugar no se puede gestionar, se requieren acciones articuladas entre diversas áreas dentro de una misma organización, y entre organizaciones. El liderazgo de redes es esencial para flexibilizar y adecuar la gestión pública al ecosistema social local y global y su permanente dinámica (Iacoviello y Pulido, 2018).
4. La gestión del conocimiento, que refiere a la necesidad de canalizar las interconexiones de conocimiento y experiencia práctica mediante una lógica de incentivos institucionales y económicos para que sean atractivas para todos los agentes (Ramíó, 2020), y que permitan tomar decisiones basadas en evidencias. Asimismo, se debe aprovechar el aprendizaje que se va generando en el desarrollo de la gestión del riesgo, y evitar que este conocimiento generado desde la acción se pierda.

5. En un marco de transparencia y de compartir información, que dé cuenta de los resultados que se obtuvieron, y de cómo se llegó a esos resultados (metodologías, recursos, etc.) (Riorda, Fontana y Conrero, 2020).

En sintonía con estas competencias, Monar Rubia (2020) señala que el rol que se espera de las organizaciones públicas requerirá un liderazgo político dual, es decir político y técnico, que se relacione desde la racionalidad y no exclusivamente desde la confianza personal o partidaria. En ambos grupos de líderes se espera que se desarrollen la integridad, la transparencia, la innovación, la planificación y la priorización, la comunicación, la rendición de cuentas, la visión estratégica, la sensibilidad multinivel e integradora, que se vean además reflejadas en las gestiones de sus equipos. Si bien este conjunto de requerimientos para el liderazgo aporta a su desarrollo en contextos cambiantes, es necesario también reflexionar sobre los estilos de liderazgo. Ya un único estilo de liderazgo, basado en las características de la personalidad y en el desarrollo de ciertas competencias no es suficiente para los mejores resultados. Los líderes deben desarrollar una variedad de estilos de liderazgo que les permitan encontrar la mejor manera de incidir en problemas, situaciones y comportamientos de las personas que integran sus equipos. Goleman (2005), refiere que los líderes que han logrado dominar cuatro o más estilos –en especial el orientativo, el democrático, el afiliativo y el formativo– tienen el mejor clima y desempeño orientado a resultados.

Siguiendo esta línea de desarrollo de perfiles con estilos de liderazgo variados, Ramírez-Alujas (2012) destaca cuatro perfiles que aportarían en un escenario de gobernar organizaciones en el marco de un esfuerzo interorganizativo y sinérgico de organizaciones y/o personas para resolver un problema de manera colectiva. Un estilo es el visionario, el líder político, orientado a la formulación de la visión; el líder facilitador, con foco en la administración y la gestión. Le siguen el líder innovador de 360 grados, en un nivel medio organizacional, pero actor clave para la implementación de la innovación; y finalmente, el líder ingeniero del conocimiento, quien a través de regulaciones y procedimientos tiene el contacto directo con la prestación de servicios. Si bien los estilos se asocian a roles en la organización, se observa la necesidad de la combinación de estilos diversos para poder alcanzar resultados.

Una mención especial requiere el pensar los liderazgos en la construcción y desarrollo de equipos. Los equipos de trabajo tienen cada vez más un papel fundamental en el funcionamiento de las organizaciones y el liderazgo resulta un factor crucial para la efectividad de estos equipos (Gil et al., 2011). Para estos autores, “...el liderazgo de equipo, tanto ejercido por un líder externo como por todos los miembros del equipo (liderazgo compartido), revela la importancia del equipo en funciones de autodirección, aportando sus conocimientos y experiencias a través de distintas formas de participación y apoderamiento...” (Gil et al., 2011:45). Además, este liderazgo deberá también pensarse desde escenarios de trabajo remoto, en el cual “...los líderes deben emplear estilos que permitan delegar sus funciones a través de un liderazgo compartido, desarrollar la identidad de grupo a través de un liderazgo transformacional, y crear confianza facilitando el conocimiento entre los miembros del grupo” (Gil et al., 2011:45).

El aprendizaje y desarrollo de los líderes públicos es un desafío para las organizaciones, las cuales deberán proveer estos espacios de formación, tanto desde componentes cognitivos como en los campos de actuación, con un enfoque de competencias, orientados a la generación de valor público (Iacoviello y Pulido, 2018).

Los desafíos pos-pandemia son complejos e inesperados, pocas organizaciones estaban preparadas para abordarlos, por lo que seguramente iremos pasando por etapas de prueba y error, nuevas revisiones, aprendizajes y sobre esos procesos ir construyendo nuevas maneras de trabajar.

Algunas ideas para reflexionar

Si bien muchas organizaciones -especialmente del sector público- presentan aún, por su diseño histórico en el marco del paradigma burocrático, muchos elementos de estabilidad y rigidez, la velocidad de los cambios, la diversidad de demandas sociales, la complejidad de los problemas a abordar, la interacción con diversos y múltiples actores, las desafía permanentemente a avanzar en diseños flexibles, orientados a resultados, de trabajo colaborativo (hacia adentro y hacia afuera) y de alto impacto.

Estos desafíos no son fáciles de abordar, y requieren invertir en procesos de mejora, re-diseño, innovación y formación, que contribuyan a producir estos cambios. Asimismo, y como eje articulador de estos procesos, están las personas que integran las organizaciones, y es aquí donde es fundamental trabajar en el desarrollo y fortalecimiento de nuevas habilidades, competencias, así como también en el diseño de procesos participativos y transparentes.

Bibliografía

ANSELL, CHRISTOPHER; SØRENSEN, EVA Y TORFING, JACOB (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. En: *Public Management Review*, 23:7, 949-960.

CLAD (2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. En: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>

CONRERO, SOFÍA Y CRAVERO, VANESSA (17 abril de 2014). Cómo gestionar equipos comprometidos en contextos desafiantes. *Diario Comercio y Justicia*. En: <https://comercioyjusticia.info/opinion/como-gestionar-equipos-comprometidos-en-contextos-desafiantes/>

CONRERO, SOFÍA Y CRAVERO, VANESSA (2018). El talento humano en las organizaciones: claves para potenciar su desarrollo. Córdoba: Editorial Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).
Gil, Francisco; Alcover, Carlos María; Rico, Ramón; Sánchez-Manzanares, Miriam (2011). Nuevas formas de liderazgo en equipos de trabajo. En: *Papeles del Psicólogo*, vol. 32, núm. 1, enero-abril, 2011, pp. 38-47.

GOLEMAN, DANIEL (2005). Liderazgo que obtiene resultados. En: *Harvard Business Review*, Noviembre 2005.

IACOVIELLO, MERCEDES Y PULIDO NOEMÍ (2018). Líderes 2030. Las competencias directivas para recalculer la gestión pública. En: CLAD (2018) Competencias laborales en el sector público. Venezuela: CLAD.

MONAR RUBIA, FERNANDO (2020). Transformaciones, ¿qué esperamos las personas directivas públicas de las decisoras? En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. 18 / 2020. Págs. 94-113.

MOORE, MARK (1998). Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. España: Paidós.

OSZLAK, OSCAR (2020). El Estado en la era exponencial. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

RAMIÓ, CARLES (2020). La crisis del coronavirus en España: Una prueba del estrés de la calidad institucional. En: *Metapolítica*, Año 24, N° 109, Abr-Jun 2020.

RAMIÓ, CARLES, Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público. Los libros de la Catarata, 2019.

RAMÍREZ-ALUJAS, ÁLVARO V. (2012). Los nuevos desafíos de la Dirección Pública Profesional: Innovación abierta, gobernanza colaborativa, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública. Paper presentado en el XXII Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA-AISP, Madrid.

RIORDA, M.; FONTANA, S. Y CONRERO, S. (2022). La política del riesgo: Construcción social, liderazgo y comunicación. Buenos Aires: La Crujía Editorial.

WILLINER ALICIA Y RIFFO PEREZ LUIS (2015). Liderazgo Público para un desarrollo con igualdad. Documento de trabajo para el Curso Estado, Sociedad y Liderazgo Público para el Desarrollo. Cepal/ Aecid. Montevideo.

CAPACIDADES POLÍTICAS Y TÉCNICAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES: ESTUDIO COMPARATIVO A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO EN MUNICIPIOS BONAERENSES

*Anibal Corrado
Noelia Serra*

La gestión de los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires

El presente trabajo pretende observar las transformaciones en la gestión de los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires, a partir de la incorporación de elementos del denominado GA. Para su abordaje se ha tomado como objeto de observación a los contenidos de las páginas web de los 135 municipios de la mencionada unidad subnacional. Para ello, se ha diseñado un instrumento de recolección de información de los sitios webs que permite su sistematización y comparación. Ello consiste en la operacionalización de los tres conceptos centrales del Gobierno Abierto (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013):

Transparencia. Se presume que toda información pública es propiedad de los ciudadanos, por lo que éstos pueden acceder de manera transparente, fácil y gratuita a la acción del gobierno, evaluarla y facilitar la rendición de cuentas.

Participación. Además, los ciudadanos deben poder canalizar su opinión y su compromiso hacia las políticas públicas.

Colaboración. Se facilita la colaboración con carácter general entre Administraciones Públicas (horizontal y verticalmente en todos sus niveles), y entre éstas y todos los agentes de la sociedad civil, desde organizaciones no gubernamentales hasta sujetos individuales con la finalidad de maximizar la eficiencia y la eficacia de la acción del gobierno.

A partir de estos conceptos y definiciones, se elaboró una grilla para recolectar la información, en la que se indican la presencia o ausencia de políticas y servicios que conforman las dimensiones del Gobierno Abierto. Este primer relevamiento se realizó en tres etapas, entre los meses de agosto y diciembre de 2017. Los municipios fueron agrupados en tres conjuntos según su población, de acuerdo a los resultados del Censo 2010. De este modo, los grupos quedan conformados de la siguiente manera:

1. Pequeños: Hasta 19.999 habitantes
2. Medianos: Entre 20.000 y 99.999 habitantes
3. Grandes: A partir de 100.000 habitantes

Si bien desde el punto de vista de la recolección de información los municipios fueron agrupados de acuerdo a su dimensión en términos de población, a los fines analíticos también se han considerado tanto los aspectos políticos como los económico-productivos de los municipios. Respecto de los políticos, se ha considerado la fuerza política del intendente a cargo del departamento ejecutivo. En tanto, para determinar el perfil productivo del municipio se ha seguido la clasificación de Quesada Aramburú y Cadelli (2012), que considera 6 posibles modelos: industrial; industrial mixto; oleaginoso; cerealero; ganadero; y turístico.

En función de lo dicho, se han formulado las siguientes hipótesis, que organizaron el análisis:

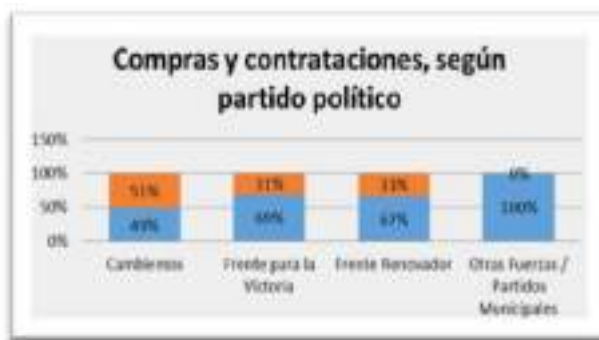
1. H1: El grado de avance en la implementación de políticas de Gobierno Abierto en los municipios depende de la conjugación de variables políticas, económicas y demográficas.

2. H2: La fuerza política Cambiemos ha incorporado en su discurso y en su agenda los elementos de Gobierno Abierto, por lo que resulta esperable encontrar un mayor desarrollo en aquellos municipios cuyo/a intendente pertenece a tal agrupación. (Variable política)
3. H3: Una mayor complejidad en el tipo de modelo productivo del municipio conlleva mayor desarrollo de Gobierno Abierto. (Variable productiva)
4. H4: Los municipios con mayor población tienden a promover sitios webs más desarrollados en los aspectos aquí estudiados. Por el contrario, una menor densidad poblacional favorece el uso de las redes sociales, o incluso los trámites personales, en detrimento de la página web oficial. (Variable demográfica)

Resultados

En esta sección se presentan algunos de los resultados principales organizados por componente de Gobierno Abierto.

Transparencia



Para la dimensión de transparencia, se incorporan aquí si las webs de los municipios presentan de modo accesible los listados de empleados y contratados, por un lado, y las compras y contrataciones, por otro. A partir de ello, podemos identificar que ningún municipio publica listado de empleados y contratados, excepto, en un pequeño porcentaje, aquellos distritos en los que gobierna Cambiemos. Del mismo modo, donde el ejecutivo está en manos de esa fuerza política, se visualiza una mayor presencia de esa información.



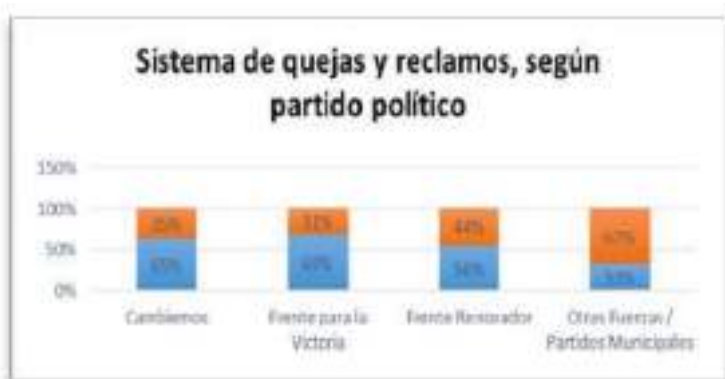
En tanto, si se considera a los municipios en función de su modelo productivo, resulta que la publicación de estos 2 ejemplos de información no depende tanto del tipo de clúster, aunque se destacan los municipios de perfil turístico. No obstante, en términos generales, el clúster de

pertenencia no parece ser un elemento de relevancia a la hora de entender la presencia de listado de empleados y contratados.

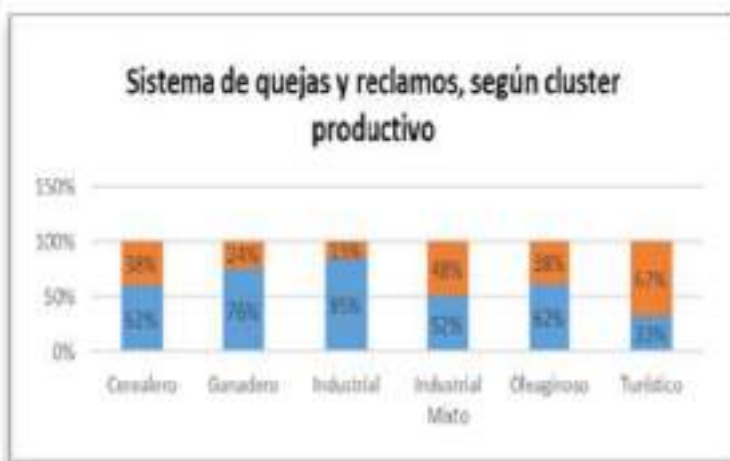


Finalmente, el tamaño del municipio tiene cierto impacto sobre la publicación de información. Si bien aquí sólo se incluyen sólo unos pocos ejemplos, resulta que –tal como se esperaba en la hipótesis– los municipios medianos y grandes presentan sitios webs más desarrollados y con mayor información en comparación con los distritos pequeños.

Participación



La inclusión de sistemas de quejas y reclamos puede ser considerado como un elemento de participación e interacción con la ciudadanía. En este sentido, la tendencia general muestra que aún no es un elemento difundido. Sin embargo, cuando este componente aparece en las páginas web, la mayor presencia de sistemas de quejas y reclamos recae sobre los municipios administrados por partidos vecinales, y siendo que éstos en números absolutos no son significativos, podemos entonces concluir que el resto presenta valores similares. Es decir, la variable política no parece ser determinante.

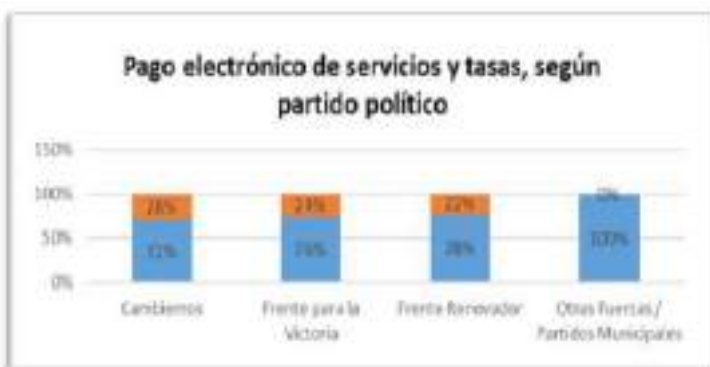


Ahora bien, cuando se considera la incorporación de estos mecanismos participativos desde la óptica de los perfiles productivos, resulta que los municipios con un perfil turístico lideran con amplitud el indicador. Así, en cuanto a la presencia de un sistema de quejas y reclamos, la especificidad productiva hace esperable la presencia de canales que “acerquen” la gestión a sus potenciales (en este caso) clientes. El resto de los perfiles productivos se concentran en un rango similar de presencia (entre un 24% y un 48%), siendo esto solo alterado por la baja presencia de sistema de quejas y reclamos en el clúster industrial (solo un 15%).

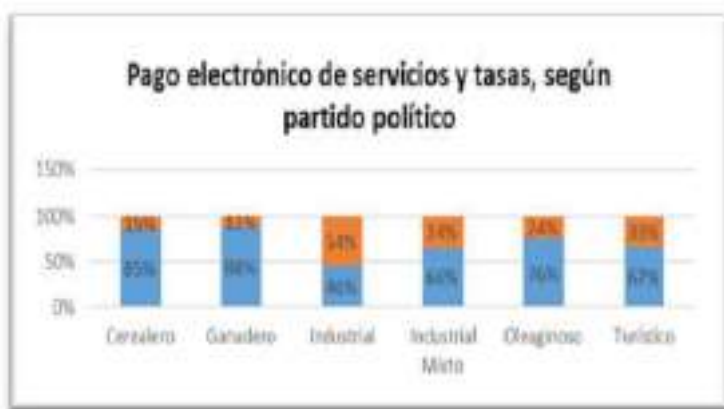


Por último, en relación con el tamaño del distrito, se evidencia que las páginas de los municipios grandes y medianos ofrecen mayores herramientas de interacción. Sin embargo, un mecanismo básico como éste se incluye en menos de la mitad de municipios, sea cual fuera el grupo de pertenencia.

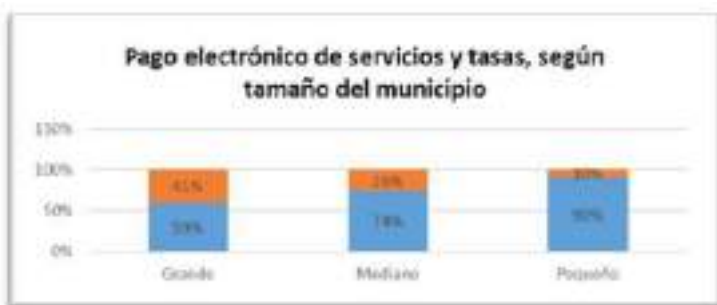
Colaboración



Considerado desde el color político de la intendencia, no se observan diferencias en cuanto a la posibilidad de pagar tasas y servicios desde la web. Los municipios se mantienen en los mismos niveles.



En tanto, a la luz del modelo productivo, nuevamente se evidencia mayor presencia de Pago electrónico de servicios y tasas en aquellos clusters que presentan complejidad productiva (industrial, industrial mixto y turístico).



Al igual que en otros ejemplos de los presentados, los municipios más grandes tienden a presentar páginas webs más complejas y con posibilidades de interacción.

Consideraciones finales

A partir de estos ejemplos, y considerando otros resultados del relevamiento, pueden indicarse algunas tendencias considerables. En términos generales, los resultados obtenidos permiten avalar las hipótesis propuestas. En este sentido, desde el punto de vista político, la fuerza Cambiemos parece haberse valido de algunos componentes de GA para justificar su discurso del cambio y la transparencia. No obstante, los elementos de GA introducidos se mantienen en niveles bajos. En relación al componente productivo, los municipios turísticos, que dependen de la circulación de personas y tratan con “clientes”, suelen presentar webs más desarrolladas, interactivas y con vínculos con sus proveedores de servicios. Por último, el tamaño del distrito parece haber coadyuvado a que los de mayor población canalicen vía web gran parte de la interacción con la ciudadanía. Contrariamente, los municipios pequeños evidencian webs muy básicas y poco interactivas, pero han priorizado el contacto mediante redes sociales.

También es importante señalar que algunos de los desafíos impulsados por la implementación de varias de las herramientas aquí presentadas como representativas del GA en los municipios, requieren

no solo de la voluntad política sino también de aspectos relacionados con la gestión municipal-administrativa propiamente dicha; se trata de contar con recursos (financieros y humanos) capaces de desenvolver algunas herramientas con cierta complejidad y mantenerlas en el tiempo.

De esta manera no es casual que haya prácticamente paridad de resultados en la ejecución de los instrumentos si estos pudieran ser divididos por su grado de complejidad en la implementación, monitoreo y sostenimiento en el tiempo. Es decir que a menor dificultad en el cumplimiento de algunas de las premisas aquí relevadas (por ejemplo, la publicación del listado de autoridades, cuya ejecución es realizada una única vez y sin mayor nivel de conflicto) es esperable que su presencia sea elevada. El ejemplo contrario se da en el caso de la implementación de un sistema de quejas y reclamos, cuya operación requiere de una estructura que lo diseñe, lo implemente, lo sostenga en el tiempo y lo difunda, implicando – ciertamente- un grado de complejidad elevado para las muchas veces magras capacidades municipales. De nuevo, en aspectos tales como el recién descrito encontramos resultados similares independientemente del partido político en el ejecutivo, el perfil productivo o el tamaño del gobierno local.

Esto permite concluir que, más allá de la voluntad política para promover ciertos programas, la eficacia de su implementación se vincula con la capacidad del gobierno local para hacer efectiva sus decisiones. Y “este aspecto está directamente vinculado con el modo en que se organizan los recursos humanos, tecnológicos y materiales para llevar adelante la gestión de gobierno en el ámbito de sus competencias” (Rodríguez, 2017: 4).

Bibliografía

PAGANI, M. Y M. PAU (2014). “NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: Resultados de un estudio sobre sus portales web”. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. *Memoria Académica*. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4381/ev.4381.pdf

POGGI, E. (2013). “Gobierno electrónico, gobierno local y gestión tecnológica”. En: Pando, D. y N. Fernández Arroyo (comps.), *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés.

QUESADA ARAMBURÚ, J. Y E. CADELLI (2012). “Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses”. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo DPEPE N°04/2012. Diciembre.

Quintanilla Mendoza G. y J. Gil García (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

RAMÍREZ ALUJAS, A. (2012a). “El gobierno abierto en América Latina”. *Revista Política Digital*, N° 70 octubre/noviembre, pp. 12-15.

_____ (2012b). “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?” *Revista Más Poder Local*, N° 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22.

RODRÍGUEZ, J. (2017). “Capacidades estatales para las políticas públicas en los gobiernos subnacionales de Uruguay”. Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio.

ARTE, INDUSTRIA Y DESARROLLO LOCAL. EL ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA RURAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Dra. Clarisa Fernández

Introducción

El objetivo de esta ponencia es explorar la pertinencia teórica del corpus de conceptos que aporta la perspectiva del desarrollo territorial, para pensar los procesos que la cooperativa La Comunitaria realiza en los distintos territorios sobre los que interviene. La elección del caso tiene dos anclajes: por un lado, se trata de una organización con la cual venimos trabajando desde hace más de diez años. Este conocimiento aporta una mirada integral del proceso de su conformación y actividad, que nos permite avanzar hacia aspectos más específicos relacionados, dando por saldadas discusiones previas respecto a su proceso de conformación, desarrollo, trayectoria, etc. En segundo lugar, consideramos que se trata de un caso paradigmático, en tanto comenzó siendo una experiencia de índole artístico/cultural muy pequeña (un grupo de teatro comunitario en un pueblo de la provincia de Buenos Aires), hasta convertirse en un proyecto que abarca actividades culturales y productivas de gran envergadura, con 17 sedes en la provincia de Buenos Aires y La Pampa, y aproximadamente 500 integrantes estables.

En cuanto a los aspectos metodológicos, en noviembre del 2019 hicimos la última visita a La Comunitaria, en donde realizamos entrevistas semi estructuradas, registros de campo, observación participante y no participante. Por otro lado, llevamos adelante un registro documental de notas de prensa, normativas y otros documentos que serán fuentes para este trabajo. Desde ese momento hasta la actualidad continuamos las comunicaciones regulares con los referentes de La Comunitaria a través de distintos canales (videollamadas, mensajes de *WhatsApp*, correos electrónicos, etc.). En tanto la organización estudiada no cuenta con sistematizaciones o registros de sus actividades, hemos tenido que reunir datos y sistematizar prácticamente la totalidad de las actividades productivas de la cooperativa. En relación a esto, recuperaremos solo las actividades de la rama productiva de la Comunitaria, en tanto las de índole cultural y artísticas serán reseñadas sólo en la medida que sean útiles para señalar aspectos significativos de nuestro objetivo.

En relación a la estructura del trabajo, en una primera parte haremos una breve referencia a los estudios que abordaron este caso a partir de distintas perspectivas teórico-metodológicas, haciendo hincapié en las líneas de continuidad que podemos encontrar para nuestro trabajo, así como también en las ausencias o vacancias. Luego, desarrollaremos brevemente una articulación teórica que nos permita dar cuenta de las herramientas conceptuales para el análisis, centrando la mirada en los aportes que puede brindarnos la perspectiva del desarrollo local. Luego presentaremos descriptivamente a La Comunitaria, reconstruyendo brevemente su historia y caracterizando su actividad actual, para desarrollar, en el último apartado, un abordaje respecto a la pertinencia del marco teórico con el caso.

Antecedentes sobre el tema y elecciones teóricas

a. Antecedentes sobre el tema

Si reconstruimos el corpus de trabajos que abordaron el caso de la Cooperativa La Comunitaria, encontramos que son muy pocos los trabajos que lo han abordado para su estudio. De hecho, nuestros análisis elaborados en el marco de la Maestría y el Doctorado en Ciencias Sociales (FaHCE-UNLP), constituyen los únicos que estudiaron estos procesos en profundidad.

Al tratarse de una experiencia que nació siendo meramente artística, encontramos que los primeros trabajos sobre el tema analizaron la práctica teatral del Teatro Comunitario de Sansinena (origen de la cooperativa), a partir de una serie de dimensiones como la identidad, la memoria colectiva y el

espacio público. Estos trabajos estaban enmarcados en el campo de los Estudios Sociales del Arte, desde un enfoque transdisciplinario (Bugnone et.al, 2019). En los procesos de construcción colectiva de las obras se analizaron cuestiones vinculadas a la identidad ferroviaria, los imaginarios del pueblo vs la ciudad, la elaboración de un “nosotros” y la identificación de los “otros”. Por otro lado, se trabajaron aspectos vinculados a los procesos de sociabilidad del grupo, las relaciones de poder, las voces de autoridad y los modos organizativos.

Durante el año 2010 el grupo se expandió hacia otros pueblos, conformando el Grupo de Teatro Comunitario de Rivadavia (integrado por 200 vecinos de 6 pueblos del Partido de Rivadavia), momento en el cual se constituyó la Cooperativa La Comunitaria (2011). A partir de esta expansión, se realizaron estudios que abordaron tanto sus actividades artísticas como el surgimiento de otras propuestas vinculadas al desarrollo de las localidades, como la apertura de talleres de oficio. En estos trabajos se hizo hincapié en comprender los procesos de construcción de poder del grupo, las transformaciones que él mismo sufrió a partir del nacimiento de la Cooperativa y los proyectos extra-artísticos (Fernández, 2015, 2016, 2017). La articulación con otros movimientos de la cultura, como el de Cultura Viva Comunitaria, nos permitió un acercamiento analítico respecto los modos de vinculación entre La Cooperativa y algunas políticas culturales de base comunitaria, como el Programa Puntos de Cultura (Fernández, 2021).

Por último, el continuo avance de la organización alcanzó otro cambio significativo a partir de la articulación de La Comunitaria con otros colectivos vinculados a la Economía Social y Solidaria, como el Movimiento de Trabajadores Excluidos (rama rural) y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). A partir del año 2017, con la configuración de nuevos lazos entre La Comunitaria y otras organizaciones del sector productivo, se desarrollaron proyectos que profundizaron las ramas productivas de la cooperativa.

En este recorrido vemos, que si bien los trabajos realizados analizan varios aspectos del caso seleccionado, aún no ha sido abordada la experiencia desde las herramientas que nos aporta el desarrollo local y la economía social.

b. Herramientas teóricas

En primer lugar, recuperamos los aportes de Albuquerque (1999, 2001) para situar al desarrollo económico local en un marco más general, atravesado por una serie de reestructuraciones que se están dando tanto en lo tecnológico como en lo organizativo en distintos países de América Latina, generando transformaciones en los procesos productivos y de gestión empresarial. Por otra parte, las reflexiones de Arroyo (2003) son cruciales para poder analizar la experiencia de La Comunitaria a partir de ejes concretos que definen los rasgos particulares que deben tener los proyectos de desarrollo local, al igual que su planificación y ejecución. Otra dimensión conceptual a considerar es el debate respecto de las ideas de desarrollo y territorio, en su valor histórico-político, y particularmente la relevancia que adquieren estas cuestiones al momento de elaborar políticas públicas para el sector productivo rural. Estos ejes los trabajaremos a partir de los textos de Manzanal (2014, 2017). Por último, los aportes de Altschuler (2008) nos acercarán a la vinculación entre los proyectos de desarrollo local y la economía social, relación de suma importancia para nuestro caso de estudio.

Albuquerque (2001) caracteriza a las iniciativas de desarrollo local a partir de una serie de rasgos deseables, como la descentralización del poder y una “nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos aporten soluciones” (Albuquerque, 2001, p.9). En estas iniciativas la participación de los actores locales es fundamental, al igual que el conocimiento que ellos deben tener de la problemática económica territorial y sus potencialidades. Arroyo (2003) coincide con estas afirmaciones, y apunta que la idea de desarrollo local “es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y qué no; con qué recursos contamos y con cuáles no” (p.1), para poder generar procesos de crecimiento económico con impacto social, es decir, con un mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades.

Arroyo (2003) también puntualiza una serie de elementos imprescindibles para evaluar las características y/o condiciones que presentan los proyectos de desarrollo local: el perfil de desarrollo, el tipo de municipio, los circuitos económicos, el modelo de gestión, las políticas sociales locales y el desarrollo local como proceso. Luego aborda distintos tipos de instrumentos de políticas públicas posibles para pensar en una instancia de desarrollo local. En relación a los aportes de este autor, los retomaremos en el análisis para ponerlos en relación con nuestro caso de estudio.

En el caso de Manzanal (2014), la autora problematiza el concepto de *desarrollo* a partir de comprender que “la cuestión del desarrollo está impregnada de prácticas de poder, de relaciones de poder” (p.26). Si bien esta afirmación parece ser obvia, la autora identifica que la ausencia de esta dimensión en la trayectoria de los estudios sobre el desarrollo ha impedido ver el conflicto de intereses que estos procesos presentan y la multiplicidad de actores que involucran. En esa misma línea, analiza el concepto de *territorio*, recuperando la configuración social de su construcción y los procesos de disputa de poder que lo atraviesan.

Un planteo similar respecto a estos dos conceptos elabora Altschuler (2008), quien afirma que “lo que se enfrentan son sentidos diversos del desarrollo y del uso del territorio, que implican, además de correlaciones de fuerza entre actores socio-económicos con capacidades de agencia desiguales” (p.4). Más allá de construir perspectivas pertinentes sobre estos dos conceptos, estas autoras elaboraron reflexiones que nos permiten analizar con mayor profundidad nuestro caso. Manzanal (2017) trabajó particularmente con políticas públicas vinculadas al mundo rural, donde destaca que las políticas públicas “configuradas desde el enfoque del desarrollo territorial, el Estado aparece con un rol renovado. Ya no se postula más como el gestor y ejecutor autónomo y omnipresente de una política descendente, que ‘baja’, totalmente estructurada desde los gobiernos centrales” (p.13). A partir de esta perspectiva, ahora se trata de una multiplicidad de actores que participan en la gestión y en la formulación de las políticas, construida “desde abajo”. Por otro lado, al hablar de la desigualdad social, Manzanal (2017) se refiere a las consecuencias que el avance de la sojización y el consumo de carne generaron en la salud de la población, la seguridad y soberanía alimentaria, así como también de que no hay una política única para el sector ni coordinación entre ellas, lo que reproduce las mismas problemáticas tradicionales que estructuraron al sector (como la concentración de tierra y de capital). Dentro de las restricciones estructurales del sector agrario se encuentran el desplazamiento de las poblaciones de sus hábitats, las migraciones rural-urbanas de trabajadores y la disminución del salario, entre otras. Algo interesante que afirma Manzanal (2017) es que el primer paso para pensar en procesos que reviertan estas situaciones, es impulsar una transformación cultural que desnaturalice las bases sobre las cuales estas relaciones fueron creadas.

En relación a Altschuler (2008), sus contribuciones nos ayudan a pensar nuestro caso, en tanto aborda cuestiones vinculadas a la economía social, a la cual define como “formas de relaciones sociales y económicas alternativas a la tradicional relación entre capital y trabajo, y con un sentido cultural que desafía los preceptos de la maximización de la ganancia como fin último de las fuerzas y recursos sociales” (p.7). Al igual que el resto de los autores, Altschuler (2008) le otorga gran valor al asociativismo como estrategia de supervivencia para los pequeños productores, y remarca que en el ámbito de la economía social se requieren mayores esfuerzos de capacitación, aprendizajes colectivos, trabajos en red y acompañamiento institucional.

Trayectoria de La Comunitaria y su contexto

En este apartado reconstruiremos la trayectoria de La Comunitaria, buscando situar la experiencia en las coordenadas socioeconómicas contextuales en las cuales se desarrolla.

La historia de la Comunitaria se remonta al año 2006, cuando surge el Grupo de Teatro Popular de Sansinena en el pueblo homónimo (Partido de Rivadavia, provincia de Buenos Aires), el cual tiene una población aproximada de 250 habitantes. Luego de estrenar su obra “Por los caminos de mi pueblo”, los referentes del grupo comenzaron a visitar pueblos cercanos, y para el 2010 se conformó el Teatro Comunitario de Rivadavia, integrado por 200 vecinos actores de seis pueblos del distrito (San Mauricio, Roosevelt, González Moreno, Fortín Olavarría y Sansinena).

En el 2010 el grupo fue anfitrión del IX Encuentro Nacional de Teatro Comunitario, recibiendo a más de 5000 personas que asistieron al encuentro de todas partes del país. La magnitud del evento llevó a la necesidad de conformar una institución a través de la cual gestionar los fondos para su organización, lo cual dio lugar al surgimiento de la Cooperativa La Comunitaria, destinada a objetivos meramente culturales.

A partir del año siguiente (2011), La Comunitaria comenzó a expandir sus actividades, disputando recursos en presupuestos participativos de algunos de los pueblos del distrito -los cuales ganaron- y generando talleres de oficio en los pueblos de González Moreno y Fortín Olavarría. A su vez, estos procesos se vieron acompañados con la apropiación de espacios públicos abandonados de los pueblos, donde se establecieron centros culturales con actividades abiertas a la comunidad.

El crecimiento de La Comunitaria ha sido exponencial en los últimos años y actualmente cuenta con 13 sedes en la Provincia de Buenos Aires (de las cuales 8 son proyectos más consolidados y 5 son incipientes) y cuatro sedes en la provincia de La Pampa. 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 a partir del reclamo de diversos colectivos— 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 artísticas.

Una de las cuestiones que visibiliza la transformación que ha sufrido la organización es el cambio de matrícula de la cooperativa, que pasó de estar vinculada a servicios culturales a denominarse “Cooperativa La Comunitaria de Rivadavia de Provisión de Bienes y Servicios Culturales, Sociales, Agropecuarios, Forestales, de Consumo y Vivienda Limitada” (Matrícula N°46373).

Características y problemáticas del contexto

Antes de comenzar el análisis, nos parece importante caracterizar brevemente las localidades que forman parte de La Comunitaria. Tomando la clasificación de Arroyo (2003) observamos que de las 17 localidades donde *La Comunitaria* tiene sus sedes, la mayoría son comunas de hasta 2000 habitantes (58.8 %, 10 localidades), le siguen los municipios grandes, de entre 10.000 y 100.000 habitantes (23.5 %, 4 localidades), los municipios chicos, de entre 2000 y 10000 habitantes (11.76 %, 2 localidades), y por último las ciudades intermedias, de entre 100.000 y 250.000 habitantes (5.8 %, 1 localidad). Podemos verlo con más claridad en el siguiente gráfico:

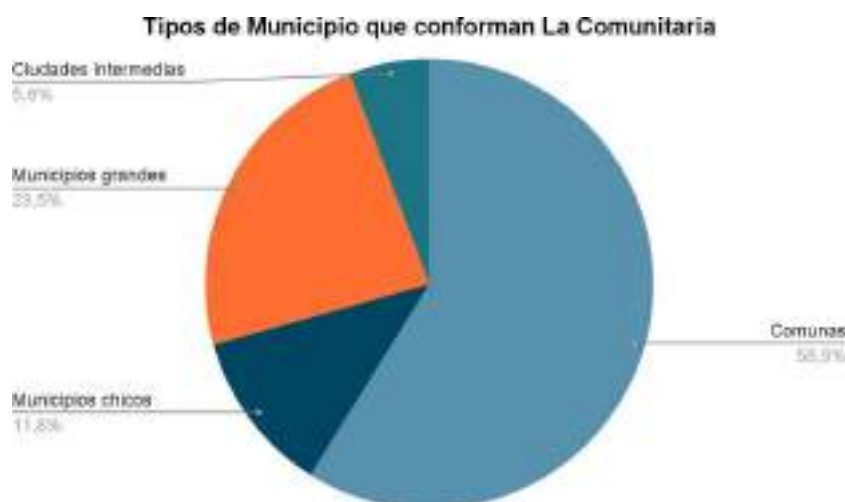


Gráfico de elaboración propia según la clasificación de Arroyo (2003)

A partir del gráfico podemos afirmar que La Comunitaria está compuesta por una mayoría de localidades rurales, en las cuales se combina una figura difusa del Estado local y la poca (y débil) presencia de equipos técnicos gubernamentales (Arroyo, 2003). Encontramos así las particularidades de una *cultura rural bonaerense* (Ratier, 2009), un conjunto de rasgos territoriales y culturales que involucra dinámicas de sociabilidad ligadas a la vida “en el campo”, la preferencia por lo gauchesco, las resonancias folclóricas, la militancia asociativa y la identidad pueblerina. El mismo autor propone la categoría de *geografía marginal*, para caracterizar los poblados rurales del interior de la Provincia de Buenos Aires, destacando el aislamiento que sufren estas localidades debido a la ausencia de caminos de asfalto, el retraso en la instalación de infraestructura edilicia y servicios básicos. También destaca que es habitual que los mismos habitantes pertenezcan a varios espacios de sociabilidad en su pueblo, como cooperadoras, comisiones, clubes, etc., fundamentalmente debido al escaso número de pobladores, representando las principales caras del asociativismo local. Las mismas poseen una lógica de funcionamiento propia, tienen diversos niveles de peso político y el poder de tomar decisiones que afectan a la comunidad. La informalidad de las relaciones laborales, revestidas de un sesgo patriarcal-clientelar, se mantienen en un acuerdo basado en la oralidad, donde el patrón es el que manda, y lo más importante entre patrón y peón es la confianza, generando “formas económicas no orientadas exclusivamente por el lucro, una solidaridad activa traducida en múltiples asociaciones comunitarias y estilos propios de hacer política” (Ratier, 2009, p.11).

Por otro lado, la vida económica de estos pueblos, eminentemente agrícola-ganadera, sufrió los avatares de las distintas transformaciones que se dieron a partir de la década del `90. Numerosos autores afirman que las medidas implementadas en la economía en esa década generaron una situación paradójica: por un lado, una duplicación de la producción y exportaciones, y por el otro un acelerado proceso de concentración económica, desocupación, exclusión desnacionalización y éxodo rural (Basualdo y Teubal, 1998; Azcuy Ameghino, 2004; Lattuada y Neiman, 2005; Rodríguez, 2005). El aumento en la producción y la reducción en el costo de alimentos favoreció fundamentalmente al sector empresario, porque la tasa de ganancia se sostuvo a costa del salario de los trabajadores, de la transferencia de ingresos desde el sector público al privado, del endeudamiento externo y la apropiación de la renta agraria (Rodríguez y Arceo, 2006). Por otro lado, la supresión de los aparatos estatales tradicionales de control disminuyó la presencia de representantes de organismos gremiales; se concentró más aún la riqueza rural porque a los beneficios crediticios sólo podían acceder los que generaban mucho excedente económico, y los pequeños y medianos productores quedaron excluidos y endeudados.

La incorporación de nuevos paquetes tecnológicos del exterior, el incremento de la siembra directa, el proceso de “agriculturización” (crecimiento de la agricultura por sobre la ganadería) impulsado por la instalación de nuevos cultivos de granos y oleaginosas, con el enérgico y decisivo establecimiento de la soja como monocultivo casi exclusivo, fueron algunos de los factores que incidieron en el proceso de exclusión y crisis que se vive en el sector rural.

Algunos autores como Lattuada y Neiman (2005) identifican una declinación en la vida de pueblos o localidades rurales que se manifiesta en la desaparición de servicios (como el ferrocarril); otros destacan una profundización de la conflictividad social y las luchas de diversos sujetos sociales generados a partir de la situación de exclusión (Azcuy Ameghino, 2004). Si bien no nos detendremos en índices particulares de cada una de las localidades estudiadas, podemos afirmar que los procesos anteriormente nombrados profundizaron las problemáticas ya existentes en estos territorios, como el desempleo, la pobreza, la falta de acceso a los servicios básicos y la precarización laboral.

La Comunitaria: dilemas para pensar su acción como desarrollo local

Si nos preguntamos por la pertinencia o no de concebir a las iniciativas de La Comunitaria como experiencias de desarrollo local, encontramos coincidencias y divergencias de acuerdo a los rasgos que los/las autores/as plantearon para su definición y análisis. A modo de ordenar las reflexiones, trabajaremos analíticamente a partir de una serie de *dimensiones*: conceptual, pragmática y proyectiva.

Respecto a la **dimensión conceptual**, debemos admitir que nuestro caso no se ajusta al tipo de propuestas como las que está pensando Alburquerque (2001), en tanto no está impulsada por un gobierno local, sino por una organización social. En este sentido, ciertos rasgos que algunos autores establecen como condiciones estructurantes de los procesos de desarrollo local no se encuentran en el proceso que estudiamos, o podemos verlos invertidos, como es la presencia preeminente del Estado como promotor de las propuestas y el protagonismo de las empresas. Este marco diferencial se complejiza cuando incorporamos el vínculo de confrontación sostenido que mantiene el gobierno local del Partido de Rivadavia con La Comunitaria desde el año 2017. En este sentido, hay un desplazamiento de las responsabilidades tradicionalmente estatales hacia La Comunitaria, en la búsqueda de soluciones a problemáticas locales que aquejan a las comunidades del distrito. La confrontación con el Municipio, por otro lado, no ha sido un impedimento para que la organización genere nuevos vínculos institucionales con otros niveles de gobierno (provincial y nacional). En el caso de Arroyo (2003), el autor también ubica a las propuestas de desarrollo local dentro de las acciones de los municipios, mientras que Manzanal (2017) y Altschuler (2008) desplazan esa centralidad, relativizando el protagonismo estatal para centrarse tanto en una articulación más “equilibrada” de actores como -en el caso de la última autora- en experiencias de economía social. Por otro lado, podemos establecer cierta correspondencia entre las condiciones que Alburquerque (2001) presenta como parte del “espíritu” del desarrollo local, y que se presentan también en las propuestas de la cooperativa, como la mentalidad alejada del subsidio y de la espera pasiva a que los poderes públicos aporten soluciones y la implementación de una mirada “integrada” en la cual se incorporan acciones desde las diversas áreas (económica, cultural, social, etc.).

La **dimensión pragmática** refiere a las acciones, estrategias y modos de construcción de poder de La Comunitaria. En principio, se trata de una organización social que tiene 15 años de trabajo en territorio y cuyo “núcleo duro” (alrededor de 10 personas entre todas las sedes), son personas formadas tanto a nivel académico como político. En este sentido, quien inició el proyecto -cuando era solo teatro comunitario- es una joven oriunda de Sansinena que incluso fue directora de Cultura del Distrito de Rivadavia durante el año 2014. Por otro lado, otro de sus referentes, Manuel Martino, es uno de los coordinadores de la “rama” rural de la Cooperativa y cuenta con experiencia en

participación política desde hace más de 20 años. A estos antecedentes se les suman los de varios integrantes que formaron y forman parte de La Comunitaria y hoy son referentes políticos o sindicales de distintos lugares de la región y distintas fuerzas políticas.

Por ejemplo, en la zona seca de La Pampa La Comunitaria conformó una Cooperativa Agropecuaria y creó una Asociación Civil llamada “Regional agropecuaria”, liderada por una integrante que se está formando dentro de la organización como referente de la zona. Por otro lado, un integrante de trayectoria de La Comunitaria que es sociólogo -Carlos Alainez- fue nombrado como Coordinador de Agricultura Familiar del Oeste, en la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación. En ese sentido, destacamos la presencia de *líderes* legitimados por las comunidades que han construido su poder en una vinculación cercana con el territorio, estableciendo alianzas y también confrontaciones. La vinculación de La Comunitaria con organizaciones de base como el MTE Rural, significó un antes y un después en el acceso a recursos y la posibilidad de impulsar proyectos de mayor envergadura, como la planta láctea o la planta de alimentos balanceados. El cambio de matrícula que incorpora lo industrial y los alimentos al proyecto introduce a la Comunitaria en el “mapa industrial” y permite hablar de un salto cuantitativo y cualitativo de la intervención en el territorio, en donde se fusionan los frentes de acción: lo cultural y lo social. En este sentido, se puede afirmar que las propuestas de La Comunitaria promovieron un impacto social y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, tanto por el acceso a puestos de trabajo, como la incorporación de infraestructura necesaria para, al decir de Arroyo (2003), “potenciar aquello que ya está y los recursos con los que se cuentan”. En ese sentido, La Comunitaria supo “leer” muy bien las necesidades del territorio, porque lo conoce y lo recorre desde hace muchos años. Esa lectura trajo consigo un plan de acción destinado a potenciar las capacidades y recursos que tienen las comunidades, vinculadas particularmente al autoconsumo y la producción de actividades agrícolas y ganaderas. Encontramos, entonces, iniciativas que buscan proyectar las actividades que ya se estaban haciendo, como la cría de chivas, la producción hortícola, avícola, láctea, etc., y la obtención de recursos de infraestructura necesaria como edificios, terrenos, camiones, cosechadoras, entre otras.

Otro punto importante, y que es destacado por los/las autores/as citados/as es la necesidad de poder *articular distintos actores* en las iniciativas de desarrollo local. En relación a esto, observamos que la cooperativa articula con distintos actores locales, provinciales, nacionales e internacionales (organizaciones no gubernamentales, cooperativas, figuras políticas y organizaciones sociales):

Organizaciones y organismos con los que articula La Comunitaria (solo en su rama industrial)	
Organizaciones sociales	Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE Rural)
Locales	Instituciones barriales, clubes, sociedades de fomento, asociaciones vecinales, intendentes. Asociación Hortícola de General Pico, Municipio de Realicó, Municipio de Santa Isabel
Provinciales	Gobierno de la Provincia de La Pampa, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Turismo de la Provincia, Secretaría Desarrollo en comunidad, Ministerio de desarrollo rural.
Nacionales	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Ministerio de Desarrollo de la Nación (Programa Sembrar Soberanía, Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (Programa PISEAR, Programa PROTAAL, RENAF); Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), INTA IPAF (Instituto de Producción de agricultura familiar); Universidad de Buenos Aires (UBA).

Organizaciones no gubernamentales	CEPRODES, Biorregión, Vientos de Libertad
Cooperativas	Córpico
Internacionales	A través del MTE Rural y la CTEP se articula con el Movimiento Sin Tierra de Brasil, el cual ha abierto el espacio a distintas organizaciones y experiencias de vinculación/formación para referentes de La Comunitaria

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados

Como podemos ver, La Comunitaria construye estrategias de articulación múltiples con diversos actores donde el Estado es uno de los actores fundamentales, en sus distintos niveles.

Una de las acciones que nos parece más significativas es la instalación de la Planta láctea en General Pico (La Pampa). Para lograr este proyecto La Comunitaria articuló la participación de diversos actores: el gobierno provincial de La Pampa brindó un predio del parque agroalimentario para instalar la planta, se consiguió un subsidio a partir del *Programa Sembrar Soberanía* del Ministerio de Desarrollo Social con la intermediación del MTE Rural. La máquina ensachadora fue desarrollada por la UBA y el INTA, y tiene la particularidad de que la leche se coloca dentro del sachet, se cierra y la leche se pasteuriza dentro del sachet, sin efluentes de agua. Por otro lado, se proyecta que en un corto plazo se comience también la producción de queso, que sería única en la ciudad, para distribuir al mercado zonal, incorporar productores locales y a bajo costo para el acceso popular. Aún se encuentran en evaluación estrategias para pensar en la comercialización. La planta láctea recibió hace pocos días la visita de varias autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En relación a la **dimensión proyectiva**, destacamos, en primer lugar, que los proyectos productivos de mayor envergadura (planta láctea y de alimento balanceado) se encuentran dando sus primeros pasos, por lo cual no estamos en condiciones de hacer aún un diagnóstico certero de sus resultados. Por otro lado, observamos que los proyectos aún no tienen resuelta las estrategias del circuito completo de producción, distribución y comercialización.

En este sentido, observamos que a nivel organizativo aún falta mucho por hacer, fundamentalmente en el ordenamiento de las cuestiones administrativas y la creación de estructuras económicas. Este aprendizaje será un desafío para La Comunitaria. A pesar de ello, la cooperativa ha logrado generar una articulación entre actores políticos inédita para la región. Si bien decidimos –por una cuestión de espacio y pertinencia- abarcar en esta ponencia sólo el aspecto productivo de La Comunitaria, comprendemos que el rasgo cultural de la organización y su trayectoria previa sentaron las bases organizativas para que los proyectos actuales puedan desarrollarse. Por ese motivo, consideramos que el componente cultural e identitario, es requisito incuestionable de cualquier proyecto de desarrollo local que busque efectivamente generar iniciativas desde la comunidad, tal como sostienen Arroyo (2003) y Atschuler (2008). Otra dimensión relevante para la organización es la de la *formación* de sus referentes. Al respecto, los testimonios recabados señalan dos tipos de capacitaciones que desarrolla La Comunitaria: una política y una técnica. Si bien no han cuantificado ni sistematizado estas instancias, podemos citar intercambios formativos entre La Comunitaria y el *Movimiento Sin Tierra de Brasil*, *Movimientos Alba*, capacitaciones para los/as integrantes en la Escuela Nacional de Agroecología, entre otros. Como afirma Altschuler (2008): “los procesos de economía social y desarrollo territorial requieren mayores esfuerzos de capacitación, aprendizajes colectivos, trabajo en red, acompañamiento institucional y regulación” (p.9).

Por último, recuperamos la metodología organizativa a través de redes como una instancia primordial, al igual que la centralidad que adquiere la realización de eventos de capacitación y encuentro en el

territorio, con la experiencia adquirida previamente -recordemos que el Partido de Rivadavia fue sede del IX Encuentro Nacional de Teatro Comunitario (2011) y del Encuentro Nacional de Redes de Culturas Comunitarias (2017)-. En ese sentido, también La Comunitaria fue anfitriona (en su sede de General Pico), del Encuentro Nacional de Jóvenes rurales del MTE Rural.

Ideas finales

A partir del desarrollo de este trabajo podemos elaborar algunas reflexiones iniciales respecto al análisis del caso de La Comunitaria como una experiencia de desarrollo local y economía social y solidaria. Si bien podríamos pensar que lo que puede generar una organización social no se equipara a una iniciativa nacida desde la gestión estatal local—en cuanto a recursos e institucionalidad—, podemos ver que La Comunitaria ha tenido más injerencia en el trabajo territorial de la región que el propio gobierno local, en cuanto a pensar alternativas productivas que incorporen a los sectores más vulnerables de las comunidades locales. También es importante tener en cuenta que La Comunitaria está conformada en más del 50 % por comunas, lo cual nos habla de un sistema gubernamental local débil donde la problemática del aislamiento rural se torna más evidente. A su vez, el vínculo conflictivo con el Municipio de Rivadavia no ha impedido que se construyan otro tipo de relaciones con otros niveles de gobierno (de distinto signo político). Por otro lado, tampoco encontramos una “estrategia” al estilo que la piensa Alburquerque (2001, p.15) sino más bien una forma de generar lazos vinculada a la confianza y el contacto directo, que no tiene una planificación previa en cuanto a infraestructura, alcances o limitaciones posibles. La Comunitaria genera estructura a partir del contacto con el territorio, la identificación de necesidades y la búsqueda de soluciones que, muchas veces tildadas de “asistencialistas”, logran paliar situaciones de precariedad urgentes y establecer posibilidades de acceso al trabajo. El Estado, en este sentido, está presente no sólo en el otorgamiento de subsidios y recursos, sino también a través de planes sociales y productivos, a través de los cuales la organización gestiona sus proyectos. Por otro lado, se abren diálogos permanentes con funcionarios (intendentes, gobernadores, secretarios), a partir de la mediación del MTE Rural u otros agentes. En este sentido, la construcción de su poder es “desde abajo”, a través del asociativismo, pero con estrategias de acceso a recursos e instancias de formación constantes. Las transformaciones en el territorio son evidentes y dan cuenta de un trabajo sistemático en el territorio, que le ha permitido a sectores muy marginados -como los pobladores de parajes rurales que no tienen acceso ni a la luz ni al agua potable- encontrar una alternativa para convertir su actividad productiva de autoconsumo en una potencial fuente de trabajo (como el caso de la cría de chivas).

A partir de lo anterior concluimos que, si bien La Comunitaria no tiene la estructura institucional de un gobierno municipal, tiene bien en claro que la disputa política es una disputa de poder, y sus estrategias apuntan a fortalecer simultáneamente los proyectos productivos como la estructura interna y de poder de la organización (formación, expansión del territorio, alianzas políticas, establecimiento de aliados, etc.). En este sentido, su proyección es incipiente pero muy esperanzadora. Será necesario profundizar este primer acercamiento para seguir pensando esta experiencia que es tan compleja como fascinante.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, F. (1999) *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

ALBURQUERQUE, F. (2001). “La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En Madoery, O., Vázquez Barquero, A. (Eds). *Transformaciones globales. Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

ALTSCHULER, B. (2008). “Desarrollo y territorio como ámbitos de disputa: economía social, concentración económica y modelos de acumulación”. Artículo fue publicado en Anales del 7º Coloquio de Transformaciones Territoriales. Editorial Esplendor, Curitiba, Brasil.

ARCEO, N. Y RODRÍGUEZ, J. (2006). Renta agraria y ganancias extraordinarias en Argentina, 1990-2003, Documento de Trabajo, 4, CENDA, Abril, Buenos Aires. (http://cenda.org.ar/files/CENDA_DT04.pdf)

ARROYO, D. (2003) “Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina”. Jefatura de Gabinetes de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

BASUALDO, E. Y TEUBAL, M. (1998). Economías a escala y régimen de propiedad en la región pampeana argentina. XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association. Chicago, 24-26 de septiembre.

BUGNONE ET AL. (2019). “Estudios sociales del arte: una propuesta para su abordaje”, *Cultura y representaciones sociales* (13), pp.388-411. <https://doi.org/10.28965/2019-26-14>.

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

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

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>

FERNÁNDEZ, C. (2021). “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)” (915-930). En Moreno, M.E. (Comp). *Estado, administración y políticas públicas. Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

LATTUADA, M. Y NEIMAN, G. (2005). *El campo argentino, crecimiento con exclusión*. Buenos Aires: Claves para todos.

MANZANAL, M. (2014), “Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio”. Revista Realidad Económica 283, Pps.17-48.
http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_283.pdf

MANZANAL, M. (2017) “Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial”. En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 46, 1er. Semestre, pp. 5-31. CIEA (Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. <http://www.ciea.com.ar/revista-interdisciplinaria-de-estudios-agrarios>
Martino, M. Comunicación personal. Agosto de 2021.

RATIER, H (2009). *Poblados Bonaerenses, vida y milagros*. Buenos Aires: La Colmena. 1° ed.

RODRIGUEZ, J. (2005). “El complejo lácteo argentino en tiempos de soja y devaluación”, en Giarraca, N. Y TEUBAL, M. (comp). *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS), INTEGRADOS E INDIVISIBLES: DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA.

Nora Liliana Gorrochategui

Modelo de gobernanza para los ODS

La puesta en funcionamiento de la Agenda 2030 plantea a la gestión pública múltiples desafíos, entre otras razones, porque los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) han sido concebidos como integrados e indivisibles; esto supone el ajuste de mecanismos de coordinación e involucramiento dentro del aparato estatal y de éste con otras partes interesadas no gubernamentales.

Los modelos de gobernanza para llevar adelante los ODS han tenido un desarrollo muy rápido en América Latina, dado que, en 2016, dieciséis (16) países ya habían creado mecanismos institucionales a los que les asignaron competencias y responsabilidades para actuar sobre ellos. Algunos aspectos que diferencian a dichos modelos de gobernanza son: 1) la ubicación jerárquica en el organigrama de la administración, lo cual se asocia a la importancia política asignada al tema; 2) el involucramiento de actores no gubernamentales, vinculado a participación de múltiples partes interesadas y 3) el rol asignado a los organismos nacionales de estadísticas, que evidencian confiabilidad y apertura de la información.

Se podría decir que aumenta la calidad del modelo de gobernanza para los ODS cuanto más alto es el nivel jerárquico de la ubicación del organismo responsable de su implementación y la intervención del organismo responsable de las estadísticas, así como la participación de partes no gubernamentales en el proceso de decisión, implementación y control del avance de los ODS.

Los organismos responsables de los ODS se encargan de: 1) difundir (producen instructivos, jornadas de diálogo, capacitaciones, comunicaciones en redes sociales); 2) diagnosticar (analizan metas y desafíos de cada país y territorio y se identifican actores relevantes, recursos disponibles y potenciales y las limitaciones en relación con las competencias y atribuciones del territorio); 3) priorizar, (cada gobierno fija sus propias metas nacionales (N.U, 2015, párrafo 55); 4) implementar (desarrolla estrategias de participación a través de asistencias técnicas o capacitación para el proceso de incorporación de los ODS a los niveles nacional y subnacional, y promueve la firma de convenios de cooperación o proyectos con organismos internacionales, universidades y asociaciones municipales); 5) evaluar (relacionada con el establecimiento de sistemas de seguimiento y monitoreo de las metas e indicadores, para poder informar sobre el avance en el cumplimiento de las metas de los ODS a nivel nacional y subnacional).

En Argentina, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), depende del presidente de la Nación, coordina la articulación intersectorial e interministerial, a través de la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS. Esta Comisión comenzó a funcionar en agosto de 2020, a fin de generar un “espacio transversal de construcción de consensos y producción de insumos para la implementación y seguimiento en el ámbito del Poder Ejecutivo”. No hay relaciones jerárquicas ni de control entre los organismos. (CNCPS,2022). Está integrada por representantes de la Jefatura de Gabinete, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y dos integrantes de cada uno de los 20 ministerios, (uno con perfil político y otro con perfil técnico, preferentemente de áreas de estadísticas sectoriales). Además, se han conformado grupos de trabajo para realizar tareas más simples y facilitar su coordinación.

El mecanismo de gobernanza de los ODS en Argentina, dio continuidad la experiencia local aquilatada desde 2004, en materia de los Objetivos del Milenio, y se fue fortaleciendo a lo largo de los siete años transcurridos desde 2015 hasta el 2022. Esto se evidencia en la ubicación de la CNCPS,

al más alto nivel político de liderazgo y rol destacado atribuido al organismo nacional de estadística para realizar el seguimiento claro y efectivo del avance en el logro de los ODS, a partir del núcleo priorizado de indicadores y “metas adoptadas” a nivel internacional, complementadas con “metas adaptadas”, que aplican cierta variación, en función de su ajuste al contexto nacional.

Los Informes de País y los Informes Voluntarios son los instrumentos que difunden los avances en el logro de los ODS. Argentina ha preparado dos Informes de País (2018 y 2021) y tres Informes Voluntarios (2017, 2020 y 2022).

En dichos informes se da cuenta de las actividades de coordinación realizadas al interior del aparato estatal, tales como, la priorización de las metas de los ODS y las intervenciones de política pública que estuvieran vigentes, y que pudieran establecer la “contribución directa” por parte de un ministerio al logro del avance de alguna meta, o las “contribuciones transversales”, o sea, aquellas cuyo logro corresponde a la responsabilidad de más de un ministerio. Además, se especifica que la CNCPS, la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (DNCPN) de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de la Dirección de Estudios y Evaluación del Presupuesto Nacional (DEyEPN) realizaron trabajo conjunto para generar información que permite visualizar la inversión del país según cada ODS y sus metas. (CNCPS,2022).

En la relación entre los organismos públicos y otras partes interesadas se señala que se han firmado convenios marco de cooperación y colaboración recíproca entre el CNCPS y el Consejo Interuniversitario Nacional (2017) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (2018). En el tercer Informe Voluntario Nacional (2022) se destaca la articulación con el Foro de Participación Social para la implementación de los ODS, articulando con la sociedad civil y con el Foro de Empresas y Sociedades del Estado, la Red del Pacto Global y con entidades y cámaras industriales sectoriales y regionales y PYMES, sin descripción de la naturaleza de las tareas realizadas. Cabe señalar que los actores no gubernamentales no son considerados miembros decisores sobre acciones en materia de ODS.

También, el Congreso de la Nación y las instituciones superiores de auditoría han adoptado los ODS, pero no se mencionan explícitamente sus actividades en los informes nacionales.

Desde el punto de vista formal, el esquema de gobernanza de los ODS cumple con requisitos de desarrollo de mecanismos de articulación inter organizacionales al interior del aparato público y protocolos de relación con organizaciones de la sociedad civil, empresarias y universitarias; sin embargo, todavía es mucho el trabajo a realizar. Baste mencionar algunos ejemplos, el conocimiento e involucramiento del conjunto de funcionarios públicos sobre la relación de sus actividades diarias de gestión con los ODS todavía es incipiente, dado que organismos nacionales e internacionales están dictando cursos de capacitación básicos para difundir la naturaleza de los ODS y buenas prácticas. La calidad de los Informes sobre el avance de los ODS, en términos de claridad, concisión y oportunidad es un tema a revisar, dado que se enuncian intervenciones de política pública para alcanzar los ODS, que no tienen correlato directo con información sobre su correspondiente asignación presupuestaria, debiéndose recurrir a la consulta de documentos producidos por otros organismos públicos para tener una idea global de los recursos económicos aplicados. La enunciación de la existencia de convenios con actores no gubernamentales resulta escasa para dar muestra de la vigorosidad de la relación.

En síntesis, la gobernanza de los ODS en Argentina, contempla avances en la ubicación de la CNCPS al más alto nivel político y en el rol protagónico del INDEC para el monitoreo de los ODS. El involucramiento de actores no gubernamentales y transparencia de la información sobre el avance de los ODS constituyen campos perfectibles de la gobernanza.

Avance en el logro de los ODS

El Informe del Secretario General de Naciones Unidas (2022) señala que se “está poniendo en grave riesgo la viabilidad misma de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030” debido a la combinación de múltiples crisis interrelacionadas, la pandemia de COVID-19, la crisis climática y las repercusiones del conflicto en Ucrania y otros lugares. La gravedad, extensión y magnitud de las repercusiones de dichas crisis son innegables, pero la tendencia negativa al logro de los ODS, ya se manifestaba en informes previos basados en diversas evaluaciones, que, aunque diferían en metodologías y resultados, coincidían en que muchas metas de los ODS no se alcanzarían en el tiempo previsto. (UN, 2019, CEPAL, 2019).

El Cuadro N° 1 muestra el agrupamiento porcentual que efectúa Naciones Unidas sobre el avance de los ODS en Argentina, teniendo en cuenta la limitación que supone que se han tomado los datos en base a información sobre ODS de al menos un año desde 2015.

Cuadro N°1: Datos de Argentina sobre ODS de al menos un año desde 2015.

OD S	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
%	29,8	30,2	50,5	50,3	26,4	35,4	10	43,8	65,6	27,1	31,4	28,2	12,2	50	45,3	50,7	28,7

Fuente: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales:
<https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/analytics/DataAvailability>

El avance porcentual de los ODS se sintetiza de la siguiente manera:

0-25%: dos ODS (7 y 13)

25-50%: diez ODS (1,2,5,6,8,10, 11,12,15,17)

50-75%: cinco (3,4,9,14,16)

75-100%: ninguno

Se puede observar con la información disponible que la mayor parte de los objetivos tienen un avance muy limitado, aún aquellos que se ubican entre el 50 y 75%, dado que cuatro de los cinco objetivos, están en el límite inferior.

El ODS 9: Industria, Innovación e Infraestructura es el que ha alcanzado mayor porcentaje (65,6%). Los ODS 7: Energía asequible y limpia (10%) y ODS 13: Acción Climática (12,2%) son los de menor avance.

Se puede suponer que entre 2015 y 2020 pudo haber habido una mejoría en los indicadores, pero después de la pandemia probablemente hayan seguido la tendencia mundial a la baja.

Según datos del Informe Voluntario Nacional (2022) se han priorizado 121 metas de las 169 propuestas por la Agenda 2030; esto representa el 72%. De ellas, el 80% son “metas adoptadas”, esto significa que toman el mismo enunciado que la propuesta de Naciones Unidas.

Se ha instrumentado un repositorio de intervenciones de política pública que se actualiza anualmente indicando la meta a la que se considera que aporta, el organismo responsable y diversos datos que dan cuenta de su objetivo, naturaleza y componentes, ofreciéndose una síntesis en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 2: Intervenciones de Política Pública distribuida por ODS en Argentina (Año 2020- 2021)

N° de intervenciones	ODS relacionado
+ de 100	ODS 2: Poner fin al hambre. ODS 4: Garantizar educación para todos. ODS 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva, promover la innovación. ODS 8: Promover crecimiento económico, empleo pleno y productivo. ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.
Entre 99 - 80	ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Entre 79 - 60	ODS 5: Lograr igualdad entre los géneros.
Entre 59 - 40	ODS 16: Promover sociedades pacíficas, inclusivas, facilitando el acceso a la justicia. ODS 3: Garantizar vida sana.
Entre 39 - 20	ODS 1: Poner fin a la pobreza. ODS 6: Garantizar disponibilidad de agua y saneamiento para todos. ODS 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.
Entre 19 - 10	ODS 7: Garantizar acceso a energía para todos. ODS 12: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. ODS 13: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. ODS 15: Conservar y utilizar en forma sostenible océanos, mares y recursos marinos.
Menos de 10	ODS 14: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2022) Tercer Informe Voluntario Nacional. Argentina 2022. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_nacional_voluntario.pdf

Según se desprende de lo que se declara en el Informe Voluntario y de la lectura de los datos del cuadro, durante los años de pandemia se enfatizaron la lucha contra el hambre, el trabajo, la disminución de las desigualdades y la educación. Llama la atención que, en el período 2020- 2021, todavía bajo el efecto de la pandemia, se declaren solamente cuarenta intervenciones sobre el ODS 3, vinculado a la salud.

La información sobre la cantidad de intervenciones es válida en términos cuantitativos. Sin embargo, adquiriría mayor transparencia y relevancia si evidenciara, en principio, las asignaciones presupuestarias correspondientes para dar idea de la magnitud del esfuerzo que se realiza para alcanzar las metas propuestas. Los datos incluidos en el Tercer informe, presentan los recursos presupuestarios movilizados por cada objetivo, indicándose el gasto y su participación sobre el Producto Bruto Interno, comparativamente entre 2020 y 2021. Los montos presentados carecen de significación.

Cabe señalar que se brinda información sobre el seguimiento de los progresos de las metas seleccionadas por cada ODS, en el que se indica un valor en el año base, los valores de evolución durante el período hasta la actualidad y lo que falta lograr hasta el 2030. Sobre ello, sería deseable obtener una medida única de avance respecto a cada ODS en particular.

La redacción del Informe contiene abundante información, de la cual el público especializado puede beneficiarse, sin embargo, a nivel de difusión masiva de la temática todavía es posible realizar un esfuerzo adicional.

Si la información suministrada sobre ODS asociadas a cuestiones críticas para la población, como la pobreza, la desigualdad y las condiciones de vida y potencial de desarrollo altamente limitadas, sólo sirve para promocionar acciones gubernamentales se constituye en foco de descreimiento y los resultados son plausibles de ser cuestionados. Por lo tanto, cobra importancia el proceso de producción y comunicación de la información. Como es sabido, cuanto más transparente y abierto al diálogo es el proceso de producción y comunicación de información mayor posibilidad de aceptación de los resultados e involucramiento de partes interesadas en una perspectiva de solución de problemas.

Participación de múltiples partes interesadas

En los diversos informes sobre ODS producidos en nuestro país se señala como desafíos hacia el futuro, el involucramiento de otros actores de la sociedad, de otros poderes del estado, del ámbito académico. Como solución y compromiso a futuro se propone desarrollar acciones de sensibilización, capacitación, difusión y construcción de alianzas en diálogo continuo. Esta propuesta es condición necesaria pero no suficiente para avanzar en un fortalecimiento y apertura de la participación de partes interesadas en el avance de las metas de los ODS.

La comprensión de que en el tratamiento de los ODS subyace la resolución de la tensión entre la desigualdad y la inclusión y que su abordaje requiere un enfoque comprehensivo que contemple las perspectivas interculturales, de género, ciclo de vida, territorial y ambiental hará madurar el sistema de gestión de los ODS. Este entendimiento está presente en la gestión gubernamental dado que se da cuenta de innumerables acciones e intervenciones sobre “públicos objeto” tales como, mujeres, poblaciones desfavorecidas, pueblos indígenas, minorías, desfavorecidos por cuestiones de edad, ubicación geográfica o cualquier otra razón. Se los considera como beneficiarios, receptores pasivos de la acción gubernamental más que como actores “que consideran que pueden y deben hacer algo” para producir cambios en su situación.

Por otro lado, la relación de fuerzas entre las organizaciones públicas y las empresas, se articula desde una posición diferente a la de los grupos más vulnerables. Por un lado, las empresas deciden motorizar iniciativas que contemplan el desarrollo de base de datos propias para mostrar su contribución al logro de los ODS y exponerlos en Informes específicos, cuyos resultados son recogidos en la información gubernamental, tal el caso del Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS). Por otro lado, se presenta la intermediación de iniciativas internacionales, como la Red del Pacto Global que promociona e incentiva a entidades, cámaras industriales sectoriales y regionales y PYMES a desarrollar actividades de gestión empresarial vinculadas con aspectos de los ODS. El sector empresario, se apropia de los ODS, en forma autónoma, aunque, ocasionalmente pueda ser parte de alguna acción gubernamental o que, desde su esfera de actuación, pueda contribuir al logro de los ODS.

En cuanto a la relación entre las organizaciones públicas y la sociedad civil, solamente se menciona al Foro de Participación Social para la implementación de los ODS sin describir ni el tipo de actividades ni la naturaleza de la vinculación. Al informarse sobre la territorialización de los ODS, se mencionan acciones que se realizan desde los municipios en las que participan asociaciones locales, sin identificación ni descripción adicional. Es muy significativa, la ausencia de referencias en los Informes Nacionales a las actividades desarrolladas desde el ámbito universitario.

En síntesis, la estrategia de interrelación de la acción gubernamental en materia de ODS es direccionada unilateralmente, desde la organización pública hacia la parte interesada con matices de variación según el sector de la sociedad de que se trate. Con poblaciones más desfavorecidas, la estrategia es de benefactor sin participación en el proceso de política pública (preparación de agenda, decisión, implementación, monitoreo y control). La estrategia con el sector empresario, es “dejar hacer” en forma autónoma y adoptar como válidas sus declaraciones, sin establecimiento explícito de mecanismos para colaborar en la construcción de una agenda común. La estrategia con respecto a la sociedad civil no queda clara, puesto que muchas de las Organizaciones no Gubernamentales, tienen como misión y fundamento de su razón de ser, cuestiones vinculadas a metas de los ODS, pero no hay referencias expresas a ello.

Esta descripción, lleva al convencimiento de que es necesario dar un paso más en la maduración del sistema de gestión de los ODS, que, sin abandonar la centralidad de los organismos públicos, avance hacia un esquema más activo de involucramiento de las diversas partes interesadas.

Métodos de interrelacionamiento

Los funcionarios públicos tienen que continuar profundizando el conocimiento de los problemas complejos, como lo son todos los que conciernen a los ODS y que tienen lugar en contextos inciertos, en el marco de las grandes tendencias de cambio que se están registrando en la naturaleza del poder y la influencia, los esquemas de creencias y valores, el impacto de la tecnología en materia de interdependencia y conexión y el límite cada vez más borroso entre el mundo físico y digital. La reflexión sobre el contexto y las tendencias hará tomar más conciencia acerca de la evolución rápida de las problemáticas altamente interrelacionadas en las que las soluciones y propuestas generadas únicamente desde las organizaciones públicas pueden llegar a ser incompletas, inconsistentes y resistidas.

Las estrategias gubernamentales deben dejar de considerar a los ciudadanos, como beneficiarios, clientes y abandonar la postura de “controlar” la conversación, para dar paso a estrategias que consideren la “co-creación”, el valor de la inteligencia colectiva, la generación de ámbitos de escucha e incorporación de partes interesadas en las distintas fases del proceso de políticas públicas. Se podría decir que estas serían las características de una gobernanza colaborativa para ampliar el involucramiento de las partes interesadas en contribuir al logro de las metas de los ODS, siendo un prerequisite la explicitación clara de la voluntad de dar cabida real a las propuestas e iniciativas que surjan de cualquier canal de apertura y ampliación de las partes interesadas en el desarrollo de las actividades vinculadas a la Agenda 2030.

La identificación y ponderación de las partes interesadas por ODS y por metas, ampliará el abanico de los participantes. (quiénes participan y sobre qué participan). El grado de involucramiento de las partes interesadas en el proceso de la política pública variará en función de la posibilidad, pertinencia y oportunidad que los diferentes temas en los que se decida abrir la participación (cuál es la medida de la participación). En caso de que no existieran los procesos de instrumentación de la interacción entre las organizaciones públicas y las partes interesadas se deberían diseñar (qué mecanismos se utilizarán), contemplando la utilización de los medios tecnológicos disponibles para la participación presencial o remota (qué medios tecnológicos aplicar en cada circunstancia).

Existen múltiples métodos de apertura de la participación e involucramiento de partes interesadas que se aplican en diferentes oportunidades. Los procesos deliberativos proporcionan datos sobre la opinión pública, pueden realizarse con propósitos de: 1) investigación, a fin de conocer el posicionamiento frente a una determinada política; 2) diálogo, para desarrollar una visión o posición acordada o un conjunto de recomendaciones, 3) toma de decisiones, sobre prioridades,

programas y asignación de recursos y 4) visionar el futuro, al efectuar un análisis prospectivo de construcción colectiva de futuros deseados y posibles.

Todos estos métodos implican la participación de variedad de personas en eventos interactivos, presenciales o virtuales, que trabajan con múltiples fuentes de información, perspectivas y antecedentes, con un propósito claramente definido para que el posicionamiento conclusivo sea incorporado en una intervención gubernamental. Los criterios de evaluación para la aplicación de algún método participativo son muy similares a los que se consideran para la incorporación de cualquier herramienta de gestión: efectividad, costo- beneficio, adecuación a la circunstancia y que tanto los funcionarios como las partes interesadas cuenten con las capacidades para aprovechar las ventajas que ofrecen los instrumentos.

En síntesis, la maduración del sistema de gestión de los ODS, depende de la voluntad de apertura de los decisores y funcionarios sobre la conveniencia de aprovechar los procesos de construcción colectiva aplicándolos a la resolución de problemas complejos, dado que los métodos e instrumentos son conocidos y disponibles, aunque aplicados muy ocasionalmente.

Conclusiones

El modelo de gobernanza de los ODS en Argentina ha evolucionado progresivamente a partir del fortalecimiento de la estructura institucional desarrollada para su gestión y con la incorporación reciente del organismo nacional encargado de las estadísticas oficiales, el cual ha adoptado mayoritariamente las orientaciones del sistema internacional para realizar el seguimiento del logro de las metas. Todavía el modelo es perfectible en cuanto al incremento de la coordinación interorganizacional e interjurisdiccional al interior del aparato público y en lo relativo a la apertura de la participación e involucramiento de las diferentes partes interesadas en los ODS del sector no gubernamental, empresario y académico.

Bibliografía

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2019). Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Disponible en:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44551-informe-avance-cuatrienal-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo>

COMISIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2021) Argentina - Informe de País 2021 Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_informe_de_pais_2021_final.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2022) Tercer Informe Voluntario Nacional. Argentina 2022. Disponible en:

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

NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2022) Informe del Secretario General. Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en:

<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2022/secretary-general-sdg-report-2022--ES.pdf>

NACIONES UNIDAS (2019) Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. El futuro es ahora. La ciencia al servicio del Desarrollo Sostenible. Disponible en:

<https://sustainabledevelopment.un.org/globalreport/2019>

NACIONES UNIDAS (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1. Disponible en: <http://www.un.org/ga/search/>

SURASKY, J. (2020) Gobernanza de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe: instituciones y mecanismos para la implementación y seguimiento de los ODS. Bogotá: CEPEI. Leer p. 17-21. Disponible en:

https://cepei.org/wpcontent/uploads/2020/03/Gobernanza-Agenda-2030_V06_FINAL-.pdf

Los ODS son integrados e indivisibles

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, integrada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los cuales ha adherido nuestro país, ha instalado un repertorio mundial compartido de objetivos en los campos económico, social y ambiental.

Ello ha planteado nuevos desafíos a los Estados Miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas, para llevar a cabo políticas orientadas a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030.

El objetivo buscado era conformar un nuevo marco de gobernanza pública y una arquitectura estatal innovadora que permitiera promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas. (Naciones Unidas)

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas tienen un carácter integrado e indivisible y articulan las tres dimensiones que se entienden como relevantes para el desarrollo sostenible, la social, la económica y la ambiental. Los 17 ODS son concebidos en forma integrada, ya que se entiende que las políticas que se encaran en un área inciden e incluso pueden afectar los resultados de otras áreas. Por tanto, el modelo de desarrollo debe tender a equilibrar las políticas encaradas en cada campo para garantizar resultados sustentables en el tiempo.

Entonces, para alcanzar el desarrollo sostenible se reconoce que se requiere un equilibrio entre los progresos sociales, económicos y ambientales, de forma que las generaciones actuales no comprometan la prosperidad de las generaciones futuras.

En estos últimos dos años este acuerdo sufrió varios quiebres a nivel internacional, lo que plantea serias dudas acerca de la posibilidad de sostener un ritmo compatible con los tiempos estipulados. El primer quiebre fue el generado por el surgimiento de la pandemia de COVID, que sigue afectando de manera muy desigual el conjunto de países.

El segundo se produjo a partir de la situación beligerante entre Rusia y Ucrania en 2022, actualmente en curso y con un fin incierto.

Estos quiebres han replanteado no solamente la viabilidad para el logro de los resultados buscados, sino también la eficacia para alcanzar un marco de gobernanza global a nivel social, ambiental y económico.

Sin embargo, los países miembros comenzaron a adoptar algunas políticas nacionales orientadas a atender algunos de los objetivos considerados prioritarios, definiendo para ello nuevas estrategias e instrumentos para abordarlos.

Si bien anteriormente se habían encarado políticas sectoriales en cada uno de los campos abarcados, el carácter integrado e indivisible que define la naturaleza de estos objetivos de desarrollo sostenible planteó la necesidad de adoptar una estrategia transversal, que permitiera considerar los efectos cruzados y las compensaciones entre los avances en alguna dimensión y las potenciales consecuencias negativas en otros campos.

Es decir, explicitar y abordar estas políticas de manera transversal e integrada con el objetivo de otorgarle cohesión al enfoque y coherencia con una estrategia de desarrollo sostenible.

La evaluación global del avance de los ODS en nuestro país está a cargo, de manera global, del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Presidencia de la Nación.

Éste fue creado en el año 2002 para actuar en la articulación para la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales nacionales. Entre sus funciones se encuentran incorporar los ODS en la agenda de los Estados nacional, provincial y local, y sensibilizar a la sociedad en conjunto; impulsar mecanismos de participación y colaboración con los ODS del sector privado empresarial, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil; y coordinar los procesos de adecuación a los ODS en las distintas instancias gubernamentales. (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)

El Consejo ha conformado dos Grupos de Trabajo, a saber Grupo de trabajo I (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Salud y Desarrollo Social; Ministerio de Seguridad; Secretaría de Gobierno de Modernización; Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo; Secretaría de Gobierno de Turismo), y Grupo de trabajo II (Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda; Ministerio de Producción y Trabajo; Ministerio de Transporte; Secretaría de Gobierno de Agroindustria; Secretaría de Gobierno de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva; Secretaría de Gobierno de Cultura; Secretaría de Gobierno de Energía; Secretaría de Gobierno de Salud).

También los organismos transversales constituyen otro grupo de trabajo (Jefatura de Gabinete de Ministros; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Instituto Nacional de Estadística y Censos; Instituto Nacional de las Mujeres; el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad). Son convocados con el propósito de evaluar los avances en materia de ODS.

La respuesta del Presupuesto de la Administración Nacional a los ODS

La implementación de las políticas públicas requiere, entre otras, de la adopción de acciones en materia de definición, regulación, diseño, asignación de responsabilidades, capacidad de organización, disponibilidad de recursos y liderazgo para encarar el proceso. (Jaime, 2013)

En materia de disponibilidad de recursos, una de las herramientas fundamentales para llevar a cabo las políticas públicas nacionales es el presupuesto de la Administración Nacional. Debe aclararse que los objetivos y metas de los ODS se viabilizan no solamente a través del presupuesto de la Administración Nacional sino por medio de todos los recursos y acciones del Sector Público argentino.

La programación y asignación de recursos constituyen una condición necesaria para posibilitar la implementación de una política pública y la generación de los resultados buscados.

Sin embargo, las clasificaciones tradicionales del presupuesto no han contemplado, hasta hace unos años, el hecho de que los gastos expresan la cuantificación de una compleja red de acciones que se retroalimentan sinérgicamente para cumplir con las metas propuestas y lograr los impactos deseados de política. Esta circunstancia cobra especial relevancia a la hora de la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible.

La clasificación funcional es la que mejor expresa este propósito, aunque es insuficiente para reflejar la articulación de actividades transversales que interactúan para el logro de objetivos. Ello es así, ya que algunos gastos atienden más de una finalidad o función, y como no se puede imputar un gasto a más de una finalidad, de reflejarse esta peculiaridad que tienen las categorías transversales, el resultado sería una duplicación de algunos gastos orientados a atender estos objetivos.

Por ello, desde hace unos años se comenzaron a presentar en los mensajes de presupuesto las denominadas categorías transversales, que consisten en el agrupamiento (etiquetado) de conceptos incluidos en diferentes categorías programáticas que concentran los gastos orientados a financiar determinados fines de política pública considerados significativos.

Desde el punto de vista de la producción pública, las categorías transversales constituyen también agrupamientos de bienes o servicios valiosos que contribuyen a un resultado común. Son cadenas de valor público integradas por grupos de programas con objetivos compatibles, productos que tienen efectos sobre más de un resultado, y resultados que pueden tener efecto sobre más de un impacto. Es decir, actúan de manera sinérgica con el propósito de obtener diferentes productos, resultados e impactos sobre políticas públicas de interés para la ciudadanía.

En tal sentido, producen acciones que generan impactos que se retroalimentan entre sí e inciden en forma agregada en el logro de objetivos comunes, generando como efecto un mayor valor público al que produce cada una de las políticas sectoriales. (Economía, Presupuesto Abierto)

Si bien una parte de las cadenas de valor público genera bienes y servicios que constituyen insumos o productos intermedios de otras cadenas de valor público, en este caso el carácter integrado e interrelacionado se explicita y asimismo se visibilizan las acciones intergubernamentales encaradas para atender objetivos concurrentes. Los resultados generados también se encuentran explícitamente relacionados con las acciones intergubernamentales encaradas a partir de los diferentes grupos de programas definidos para atender objetivos comunes.

Sin embargo, y por las razones expuestas, la información se presenta por separado, dentro del mensaje del Presupuesto, conteniendo las asignaciones y las metas definidas, dado que las clasificaciones del presupuesto no están definidas para abarcar esta transversalidad.

Hasta ahora, en el Presupuesto se han incluido erogaciones transversales en materia de género, niñez (desde 2019) y discapacidad (desde 2020). A partir del año 2021 se comenzaron a financiar algunas políticas en materia de cambio climático, aunque esta temática se impulsará para 2023 por no haberse aprobado la norma presupuestaria y operar el mecanismo de prórroga. Asimismo, están pendientes de aprobación proyectos de ley en la materia.

El proyecto de Presupuesto 2022 incluyó la intención de asignar recursos a categorías como Jubilados y Pensionados; Igualdad de Géneros; Políticas de Ingresos; Niñez y Adolescencia; Infraestructura Social y Productiva; Educación, Formación y Desarrollo del Conocimiento; Políticas de Salud; Políticas de Defensa y Seguridad; Políticas de Discapacidad; Políticas de Inserción Laboral y Empleo; Ambiente Sostenible y Cambio Climático; Políticas Alimentarias; Cooperativas y Mutuales; Fomento de la Producción, Innovación y Tecnología Aplicada; Políticas de Apoyo a las Pymes; Justicia y Derechos Humanos. (Economía, Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional 2022)

Estas categorías definidas como transversales, contienen políticas de naturaleza transversal, y otras que contribuyen a su logro. Sin embargo, el proyecto de Presupuesto 2022 no resultó aprobado en el Congreso Nacional. Ello obligó al gobierno a funcionar a partir del mecanismo de prórroga que prevé la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional. Esta circunstancia llevó a postergar la intención de ampliar las categorías transversales, y seguir con las que venían teniendo financiamiento.

También es interesante destacar que, de la observación de las jurisdicciones involucradas y la comparación con las categorías transversales definidas en el presupuesto surge que, analizado desde el punto de vista de los ODS, es limitado el alcance del presupuesto en la materia. Ello implica que, si definimos la transversalidad y el análisis integrado como característica de los objetivos de

desarrollo sostenible, el enfoque otorgado, al menos desde el reflejo presupuestario de las acciones encaradas no ha sido lo suficientemente robusto para contemplar la naturaleza integrada e indivisible de las políticas involucradas.

Ello no implica que no se hayan encarado acciones para cumplir con las metas priorizadas de cada ODS, sino que su expresión presupuestaria como categoría transversal no ha sido explicitada.

Cabe destacar que la no aprobación del Proyecto de Presupuesto 2022 podría afectar seriamente la gobernanza, ya que plantea fuertes restricciones al gobierno para poder ejecutar las políticas públicas que integran su programa y aplicar las herramientas necesarias para la consecución de sus objetivos.

La determinación de los recursos afectados a categorías transversales se realiza a través de una herramienta que se ha diseñado en nuestro país, que es el etiquetado de gastos.

El etiquetado como herramienta para identificar los gastos transversales

La solución que se ha encontrado en el Presupuesto de la Administración Nacional para la identificación de los gastos transversales es lo que se denomina “etiquetado de gastos”. México aplicó también esta metodología.

El etiquetado consiste en la asignación de una etiqueta o marca a las actividades programáticas del gasto público que tienen un impacto positivo sobre la brecha de política pública que se intenta disminuir. Ello implica que se identifican solamente aquellas erogaciones orientadas a atender esta necesidad de política pública.

Se eligió este instrumento, ya que no es posible realizar una clasificación ad-hoc de las categorías transversales en el presupuesto, adicional a la clasificación funcional. La razón es que genera una duplicación o triplicación, ya que hay gastos que tienen doble o triple etiqueta, y si lo tuvieran que asignar a una función deberían elegir a cuál, porque de otra forma no sería sumable.

En tal sentido, el etiquetado resuelve ese problema sin tener que cambiar las clasificaciones presupuestarias. El cuadro que aparece en el mensaje no es sumable, porque hay gastos compartidos (por ejemplo, entre género y niñez). El mérito de Argentina es que no se confunde etiquetado con clasificador.

El etiquetado abarca todas las políticas definidas como transversales que detecten los organismos. Constituye un atributo de las categorías programáticas y las metas físicas, y se realiza tanto en la etapa de formulación del presupuesto como también en la etapa de ejecución de gastos y cierre del ejercicio.

Es decir que se realiza durante todo el ciclo, fundamentalmente en el proceso de formulación del presupuesto. Durante el ejercicio se sigue etiquetando a medida que se van ejecutando los gastos. Ello es importante en el caso de que surja potencialmente un gasto que no existía, y entonces se lo etiqueta.

Este proceso implica efectuar un análisis de las transversalidades existentes y nuevas en cada jurisdicción, de forma de posibilitar identificar esa sinergia entre las diferentes jurisdicciones y asignar los gastos y la ejecución.

En el proceso de etiquetado, se marcan los gastos en las diferentes aperturas programáticas, y también las metas físicas. La apertura programática identificada abarca también las partidas presupuestarias, representadas por una obra o actividad, en su caso.

Como fue enunciado, en lo que respecta a los aspectos físicos del presupuesto, se etiquetan asimismo las metas físicas. Ello es muy importante porque es la información que permite medir en forma fehaciente la producción de los programas involucrados, y por tanto su eventual impacto en los resultados buscados.

En el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) hay un módulo especial de etiquetado, a través del cual se carga la etiqueta correspondiente, qué actividades y qué ponderador lleva (en general es el 100% pero en algunos casos hay una estimación en base a los datos del organismo competente).

De acuerdo con el Director de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, el criterio que se aplica para el etiquetado de gastos no observa las mismas lógicas para los diferentes gastos transversales.

En el caso de los gastos de género se aplica una lógica basada en cuáles son los gastos que reducen las brechas identificadas, y en este sentido es coherente con las políticas públicas en la materia. En el proceso de evaluación, llegaron a la conclusión de que la moratoria previsional reduce la brecha de cuidado. Se determinó que el 74% del gasto representa ese objetivo y se ha estimado ese valor en base a la información estadística disponible que surge de la ANSES.

Los gastos en niñez se basan más en criterios etarios (estadísticos), es decir, se etiquetan aquellas categorías programáticas con incidencia en la franja de edad de 0 a 18 años.

En los gastos en discapacidad, también prevalece el criterio estadístico, ya que se incluye la tarjeta alimentar que se paga a los niños. Se otorga un reconocimiento, basado en los datos de porcentaje de discapacitados que se están atendiendo.

La Secretaría de Hacienda interviene en la planificación interinstitucional, solamente en los aspectos de programación presupuestaria. A partir del etiquetado realizado se van marcando los gastos con cariz transversal, lo que determina cuáles son las jurisdicciones involucradas.

En las políticas hay un ministerio específico, en lo presupuestario Hacienda coordina a través de mesas tripartitas (que se aprueban por Resolución Interministerial). Se realiza un proceso coordinado con los organismos que lo organiza la Secretaría de Hacienda.

Por ejemplo, para las políticas de género emitieron una resolución interministerial y crearon la mesa tripartita de género que desarrolla el programa interministerial de presupuesto con perspectiva de género y diversidad, y la Secretaría de Hacienda ejerce la coordinación operativa y presupuestaria. En el Ministerio de Economía hay una dirección de igualdad y género y participa con ellos. Para el resto de las categorías transversales la Secretaría de Hacienda ejerce la coordinación natural del presupuesto. En el tema de cambio climático trabajan con el Ministerio de Ambiente.

En consecuencia, emergen como cuestiones relevantes las relacionadas con la coordinación interinstitucional, como forma de garantizar la consecución de los objetivos buscados, y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto.

No se encaran en este proceso análisis sobre los impactos en materia de política pública y la contribución parcial de las metas físicas a las metas globales de los ODS. Esta evaluación se realiza de manera global a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Presidencia de la Nación.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, los informes de cumplimiento de las metas de ODS los hace Jefatura de Gabinete. Asimismo, en la página web del Ministerio de Economía, en la

sección “Presupuesto Abierto”, pueden encontrarse datos e información sobre las categorías transversales, con periodicidad trimestral. Asimismo, los gastos transversales figuran en la Cuenta de Inversión, tomo 2. Ello le otorga transparencia a la temática.

Desde el punto de vista de la intervención de los organismos de control externo, a pesar de que existen desarrollos metodológicos importantes para incentivar la evaluación y auditoría de los ODS, tanto por parte de las Naciones Unidas como de la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) a través de la IDI (Intosai Development Initiative), en nuestro país no se ha avanzado mucho en las auditorías de ODS.

La Memoria 2021 de la Auditoría General de la Nación (AGN Auditoría General de la Nación) incluye los siguientes informes de auditoría de ODS: Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para la implementación y seguimiento de los ODS. Gestión; ODS 14: Conservación y utilización de forma sostenible de los océanos, mares y recursos marinos. Meta 2: Gestión y protección de ecosistemas marinos y costeros. Gestión; y dos informes sobre el ODS 6, “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”.

También participó en una auditoría regional del Objetivo ODS número 12.7: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, con la coordinación de la IDI. En el marco de EFSUR (Entidades de Fiscalización del MERCOSUR) se está llevando a cabo, asimismo, una auditoría coordinada del logro del ODS 1, sobre mitigación del impacto del COVID 19 con énfasis en la disminución de brechas de género. En este sentido, queda un camino importante por recorrer.

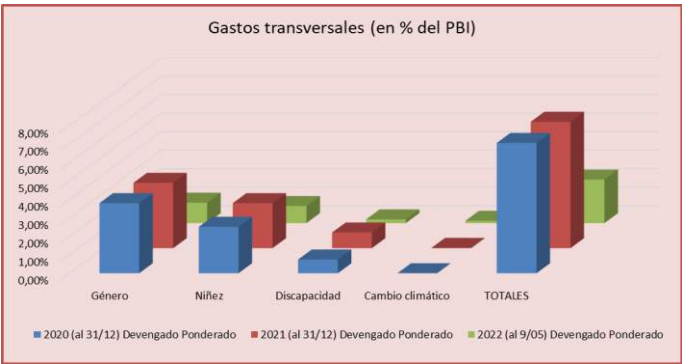
Los gastos transversales en el período 2020-2022

Tal como se planteó *ut supra*, los gastos transversales incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional corresponden a gastos en género, niñez y discapacidad a partir de 2020, y cambio climático a partir de 2021.

En términos del Producto Bruto Interno (PBI), los gastos transversales representan alrededor del 7% en 2020 y 2021 (valores anuales) y en 2022, hasta principios de mayo, alcanzan al 2,36%, como puede verse en el cuadro y gráfico siguientes.

Cuadro N° 1 – Gráfico N° 1 - Gastos transversales (en % del PBI)

Política transversal	2020 (al 31/12)	2021 (al 31/12)	2022 (al 9/05)
	Devengado Ponderado	Devengado Ponderado	Devengado Ponderado
Género	3,79%	3,54%	1,10%
Niñez	2,51%	2,44%	0,93%
Discapacidad	0,74%	0,85%	0,20%
Cambio climático	0,00%	0,02%	0,13%
TOTALES	7,05%	6,84%	2,36%



Fuente: Elaboración propia, en base a información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022.

Los datos observan el orden de importancia de las erogaciones realizadas con los diferentes destinos, siendo género el destino más relevante, siguiendo en importancia niñez, y con menos relevancia discapacidad, y muy incipientes los gastos en cambio climático.

En cuanto al total, debe tenerse en cuenta que contiene duplicaciones o en algunos casos triplicaciones de gastos, debido a la metodología adoptada para el etiquetado. En tal sentido, sería deseable que pudiera perfeccionarse dicha metodología con el objeto de distribuir con algún criterio los gastos con doble o triple etiqueta, en la medida en que se cuente con información estadística que permita hacerlo.

Si analizamos cada una de las políticas por separado, podemos entender las lógicas aplicadas para su conformación y el carácter transversal otorgado. En tal sentido, tomaremos, a los efectos de analizar la composición de los gastos que integran cada una de las políticas, un criterio vinculado con la naturaleza de las cadenas de valor que componen cada política.

A tal efecto, tomaremos la clasificación de las distintas cadenas de valor realizada en un trabajo de Sotelo Maciel (Sotelo Maciel, 2016).

El trabajo identifica cuatro modalidades a través de las cuales se desarrollan las políticas públicas:

- a) entrega de bienes y prestación de servicios
- b) fijación de regulaciones
- c) transferencias dinerarias
- d) acciones orientadas a la construcción de consensos estratégicos.

En función de esta clasificación, propone un modelo de agregación de valor público en cuatro dimensiones: i. producción; ii. distribución, iii. regulación, iv. orientación estratégica.

Cada una de las dimensiones se corresponde con una cadena de valor público con características particulares.

Entendemos que, desde el punto de vista presupuestario, las cadenas de valor asociadas a la producción y las transferencias dinerarias tienen una naturaleza más recurso intensiva que las cadenas que representan acciones de regulación u orientación estratégica.

Esta circunstancia explica en una medida importante la composición y relevancia relativa del aporte que las diferentes jurisdicciones o entidades realizan a cada una de las categorías transversales incluidas en el presupuesto nacional.

Sin embargo, ello no implica que aquellas acciones que no son presupuesto intensivas no generen resultados o impactos relevantes. En efecto, pueden existir acciones de regulación u orientación estratégica, e incluso de producción de bienes o servicios, que, aunque no representen altos gastos presupuestarios, impliquen relaciones costo-efectividad importantes, y produzcan por ejemplo aumentos en la eficiencia y la eficacia en aquellas cadenas de valor en las que inciden (ahorros importantes, beneficios sociales relevantes, impactos en políticas sociales, etc.).

Por ello, si bien *prima facie* no tienen una participación presupuestaria relevante, pueden generar impactos importantes en las redes de cadenas de valor cuyos resultados pueden ser consecuencia de acciones de política regulatoria o de orientación estratégica.

Veamos entonces el comportamiento verificado en cada una de ellas.

Género

Las políticas de género están incorporadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el “Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Este objetivo también está vinculado a las políticas de niñez.

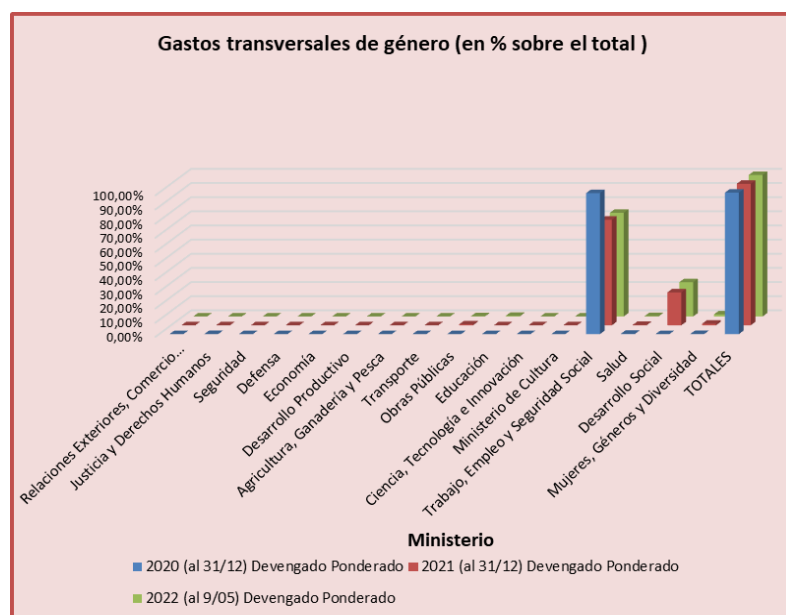
En el documento “Argentina - Informe de País 2021 Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS” se aclara que el organismo responsable de las metas priorizadas es el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

También plantea cuáles son las metas priorizadas correspondientes a este objetivo, a saber:

- Meta 5.1. (Adaptada) Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres, niñas, niños y niñas y LGBTI+ garantizando la igualdad de oportunidades en todo el mundo. Nueva.
- Meta 5.2. (Adaptada) Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres, LGBTI+ y niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Meta 5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Meta 5.5. (Adaptada) Asegurar la participación total y efectiva de las mujeres y LGBTI+ y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones en los ámbitos político, económico y público.
- Meta 5.6. (Adaptada) Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen a todas las mujeres y LGBTI+ en igualdad de oportunidades para el acceso a salud. Nueva.
- Meta 5.a. (Adaptada) Empezar reformas que otorguen a las mujeres y LGBTI+ igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales. Nueva.
- Meta 5.b. (Adaptada) Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres y LGBTI+. Nueva.
- Meta 5.c. (Adaptada) Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y LGBT+. Nueva.

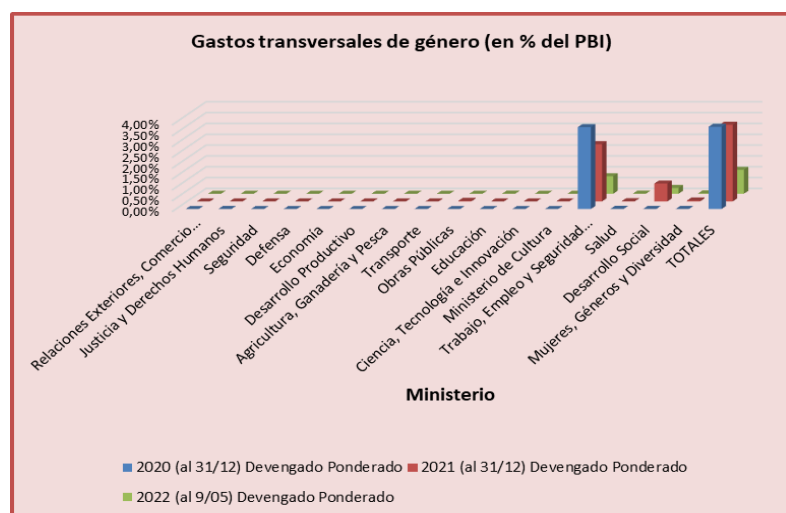
La estructura porcentual de los gastos, como así también el peso que tienen como porcentaje del Producto Bruto Interno, puede observarse en los gráficos siguientes.

Gráfico N° 2 – Gastos transversales de género (estructura %)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico N° 3 – Gastos transversales en género (en % del PBI)



Fuente: Elaboración propia, en base a información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022.

Desde el punto de vista presupuestario, las erogaciones se concentran en primer lugar, en las actividades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y responden a gastos en Prestaciones Previsionales, Asignaciones Familiares, y Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017). Éstas representan, respectivamente, el 99,64% en 2020, el 74,62% en 2021 y el 73,26% en 2022 de los gastos devengados ponderados de cada año (los datos de 2022 corresponden al acumulado al 9 de mayo).

Esos gastos alcanzan, en porcentaje del PBI, a 3,78% en 2020; 2,64% en 2021 y 0,81% en 2022. En segundo lugar, los gastos del Ministerio de Desarrollo Social siguen en importancia. Los programas involucrados abarcan: Políticas Alimentarias, Acciones del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo, Acciones para la Promoción y

Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes. Representan, respectivamente, el 0,02% en 2020; el 23,27% en 2021; y el 24,21% en 2022. En porcentaje del PBI, alcanzan el 0,00% en 2020; el 0,82% en 2021; y el 0,27% en 2022.

De la lectura de las metas priorizadas puede observarse lo expresado anteriormente sobre el diferente impacto presupuestario de las diferentes acciones potencialmente involucradas. Por otra parte, también debe puntualizarse que aquellos gastos derivados de prestaciones previsionales y asignaciones familiares representan, por su naturaleza una porción muy alta del total, ya que se trata de transferencias dinerarias a una porción importante de la población.

Niñez

El tema de niñez está parcialmente vinculado con el objetivo 5 antes mencionado, y también con el Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Dentro de las metas priorizadas, se destacan, en relación con estas políticas, las siguientes:

Educación – Metas priorizadas

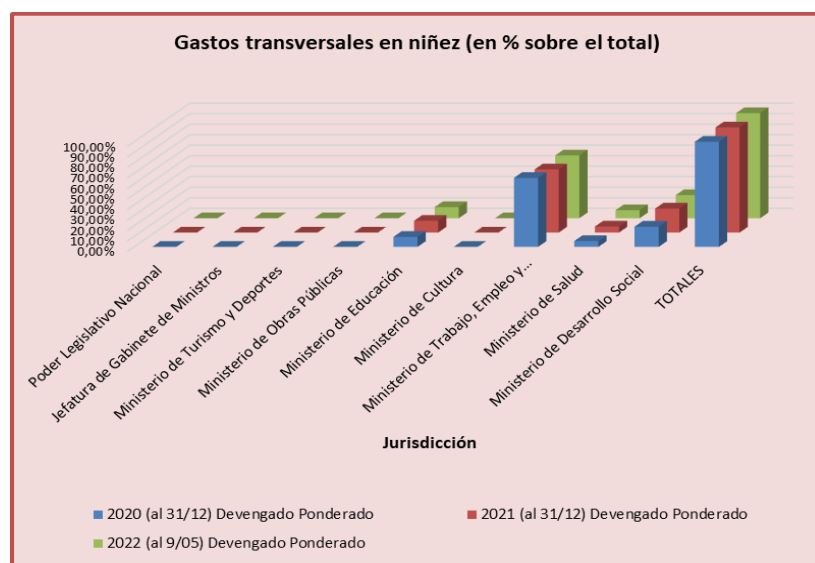
OBJETIVO 4 | Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. El organismo responsable de las metas priorizadas es el Ministerio de Educación. Metas priorizadas

- Meta 4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.
- Meta 4.2. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.
- Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
- Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- Meta 4. c. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Como puede verse, estas metas están también parcialmente vinculadas a las políticas de discapacidad, que también tienen impacto presupuestario.

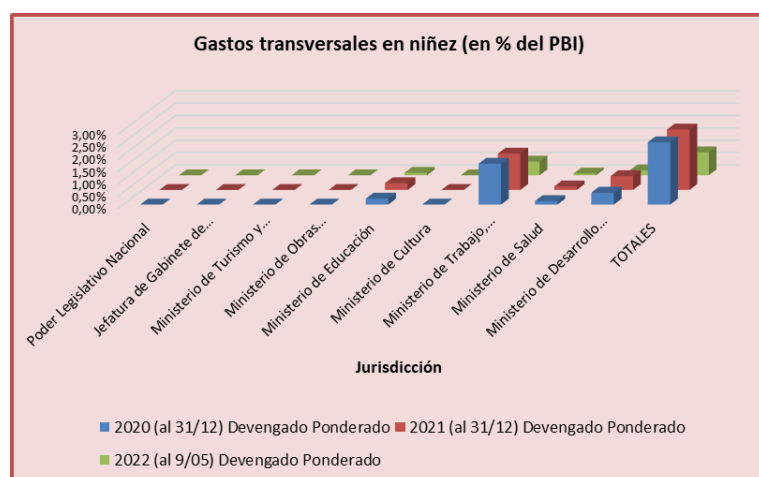
La estructura porcentual de los gastos, como así también el peso que tienen como porcentaje del Producto Bruto Interno, puede observarse en los gráficos siguientes.

Gráfico N° 4 – Gastos transversales en niñez (estructura %)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico N°5 – Gastos transversales en niñez (en % del PBI)



Fuente: Elaboración propia, en base a información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022.

Aquí también se observa que los Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social tienen la mayor participación en el total. En tercer lugar, aparecen los gastos del Ministerio de Educación.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluye los siguientes programas: Asignaciones Familiares; Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017); Acciones de Nutrición – Programa 1.000 Días.

Las erogaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social representan el 65,67% del total en 2020; el 60,07% en 2021 y el 59,72% en 2022. En cuanto a la participación en el PBI, alcanzan al 1,65% en 2020; 1,46% en 2021 y 0,55% en 2022.

En cuanto al Ministerio de Desarrollo Social, los programas involucrados son: Políticas Alimentarias; Acciones del Programa Nacional de inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo; Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia; Acciones para la Promoción y Protección

Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes; Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia Políticas Alimentarias; Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia.

Los gastos de Desarrollo Social alcanzan al 19,22%; 22,87%; y 22,05% del total, respectivamente. Y en términos del PBI, al 0,48%; 0,56%; y 0,20% respectivamente.

En el Ministerio de Educación, los programas abarcan: Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Infraestructura y Equipamiento, Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica, Mejoramiento de la Calidad Educativa, Acciones de Formación Docente, Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles, Implementación del Plan Federal Juana Manso, Implementación del Plan Nacional de Educación Digital, Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas, Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes, Fondo Nacional de Incentivo Docente. Las dos últimas son las más representativas desde el punto de vista presupuestario, como también los gastos en infraestructura escolar.

El Ministerio de Educación representa el 9,51% en 2020, el 11,23% en 2021 y el 10,57% en 2022, del total de gastos. Y en términos del PBI, el 0,24%; el 0,27% y el 0,10% respectivamente.

Otros programas incluidos en esta política transversal tienen que ver con la acción del Congreso, que tiene una Comisión Bicameral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes -Ley 26.061- y actúa como organismo de contralor de la Defensoría en su acción de defensa de la situación de la niñez y adolescencia en el país.

También abarca programas de lucha contra la drogadicción, promoción del deporte, salud sexual y procreación responsable, lucha contra el SIDA y HIV, y las acciones derivadas del Plan 1000 Días (Ley N° 27611), entre otras.

Cabe destacar que algunos programas coinciden con los identificados en las políticas de género, pero recordemos que los gastos pueden tener doble o triple etiqueta, ya que tienen un destino que pueden compartir diferentes políticas.

A pesar de que los gastos están duplicados, puede observarse el peso relativo de cada gasto, aunque teniendo en cuenta de que no son sumables.

Discapacidad

Las políticas de discapacidad responden a compromisos asumidos a partir de la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo contenido fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales del año 2006. (Economía, Presupuesto Abierto)

Ello derivó en la sanción de la Ley N 26.378 en marzo de 2008, que aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo en nuestro país.

Por ello, el Presupuesto Nacional refleja en las estructuras programáticas las políticas orientadas a la atención de las personas con discapacidad, conducentes a su apoyo, igualdad e integración, y que se expresan a nivel financiero y físico.

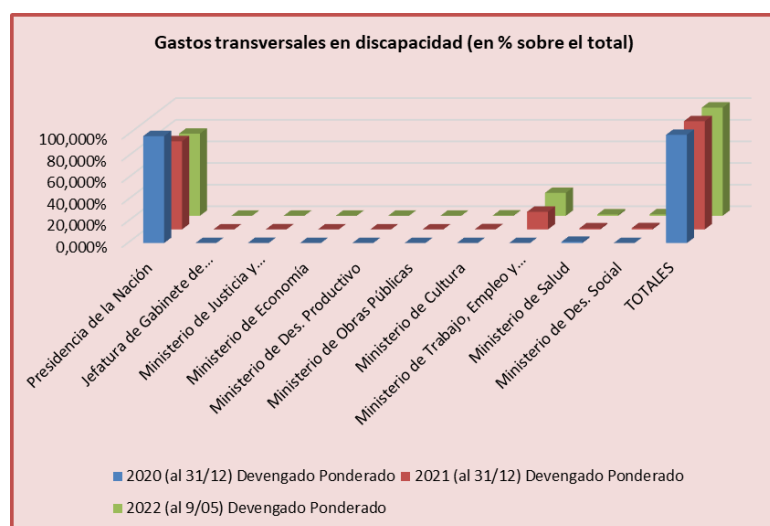
Según las Naciones Unidas, la protección social se ha extendido significativamente en todo el mundo. Sin embargo, las personas con discapacidad tienen hasta cinco veces más probabilidades de enfrentarse a gastos de salud calificados de catastróficos. (Naciones Unidas)

El ODS 4, ya referido, incluye en el informe país algunas metas priorizadas que refieren a la temática de discapacidad: (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)

- Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
- Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

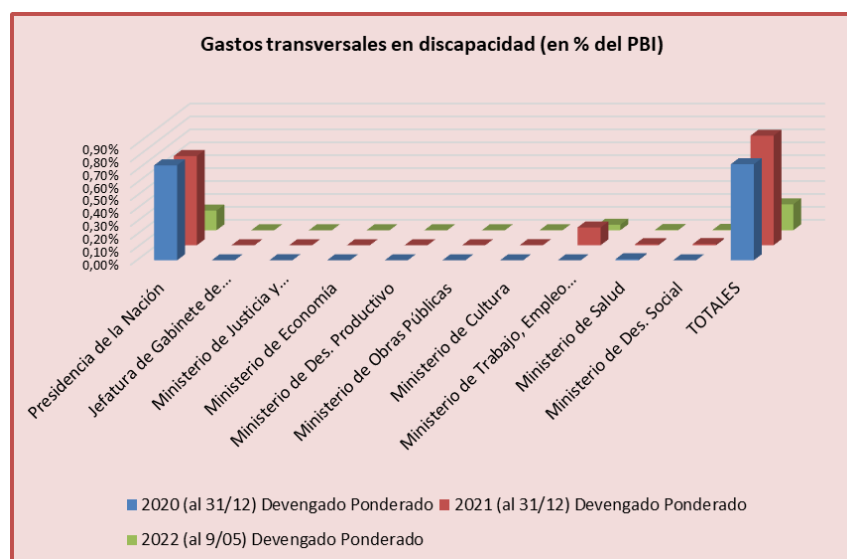
La estructura porcentual de los gastos, como así también el porcentaje del PBI que representan, puede observarse en los gráficos siguientes:

Cuadro N 6 – Gastos transversales en discapacidad (estructura %)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico N° 7 – Gastos transversales en discapacidad (en % del PBI)



Fuente: Elaboración propia, en base a información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022.

En este caso, la jurisdicción que tiene la mayor incidencia en el total de los gastos con este destino son Presidencia de la Nación, que alcanza a 98,82% en 2020; 81,44% en 2021 y 75,91% en 2022 del total de gastos. En términos del PBI, representan el 0,74%; 0,69% y 0,15% respectivamente. Los programas involucrados corresponden a la gestión de la Agencia Nacional de Discapacidad, que depende de Presidencia de la Nación.

A partir de 2020 se identifica la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social, administra los gastos en asignaciones familiares. Éstos representan el 16,27% en 2021 y 21,18% en 2022; y en términos del PBI el 0,14% y el 0,04% respectivamente.

En cuanto al Ministerio de Desarrollo Social, que tiene una baja participación, pero tiene asignados gastos que representan el 1,15% en 2020; 1,01% en 2021 y el 1,26% en 2022; los gastos corresponden a la tarjeta alimentar que se paga a los niños, basados en información estadística sobre el porcentaje de discapacitados que se están atendiendo.

Las bases de datos surgen de la Administración Nacional de Seguridad ANSES, tanto para niñez como para discapacidad. El último dato sobre el total disponible, a marzo 2021, asciende a 13.303.177 personas. (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)

Este universo tiene tres subsistemas a marzo 2021:

1) subsistema contributivo (Asignaciones Familiares); 2) subsistema no contributivo (principalmente Asignación Universal por Hijo AUH), y 3) personas en condiciones de deducir cargas de familia en el impuesto a las ganancias.

El subsistema contributivo alcanza a 4.713.462 niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que se encuentran cubiertos por norma nacional por ser hijas/os de trabajadoras/es en relación de dependencia, monotributistas, personas que cobran seguro de desempleo o pasivas/os.

El subsistema no contributivo alcanza a 4.377.273 niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que cobran AUH.

Estos dos componentes totalizan 9.090.735 que perciben protección social a través de ANSES. Este universo representa el 68% de las niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que figuran en los registros de la ANSES.

Un tercer componente está integrado por aquellas niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que pertenecen a hogares cuyos integrantes deducen o se encuentran en condiciones de deducir ganancias, comprendiendo trabajadoras/ es en relación de dependencia e independientes. Este universo representa el 12% del grupo poblacional en cuestión y no se encuentra cubierto por norma nacional, es decir, no percibe ningún tipo de asignación a través de la ANSES (cobertura 2).

Si se considerara una cobertura en sentido amplio (1+2), comprendiendo no sólo aquel universo cubierto por norma nacional sino también a las hijas/os de trabajadoras/es que deducen o en condiciones de deducir ganancias, el porcentaje de cobertura equivale al 80%.

Estas consideraciones abarcan las políticas de género, niñez y discapacidad, y son válidas las consideraciones efectuadas sobre la doble o triple etiqueta asignada, y el consecuente carácter no sumable de los gastos de las diferentes categorías transversales. También son importantes las consideraciones acerca de la diferente incidencia de las políticas en los impactos buscados, que no siempre tienen relación con los gastos efectuados.

Cambio climático

Esta categoría transversal se comenzó a encarar a partir de 2021, formando parte del Proyecto de Ley de Presupuesto 2022 que no fue aprobado por el Congreso.

En el Congreso se han presentado diferentes proyectos de leyes ambientales, por ejemplo, humedales, envases para reducir residuos, impulso a la producción agroecológica, trazabilidad de pesca, penalización de delitos ambientales, que aún no han tenido aprobación.

En materia internacional, el [Acuerdo de París](#), aprobado en 2015, planteó el objetivo de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento global de la temperatura durante este siglo muy por debajo de 2 grados Celsius con respecto a los niveles preindustriales.

El acuerdo también aspira a reforzar la capacidad de los países para lidiar con los efectos del cambio climático mediante flujos financieros apropiados, un nuevo marco tecnológico y un marco de desarrollo de la capacidad mejorado. (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)

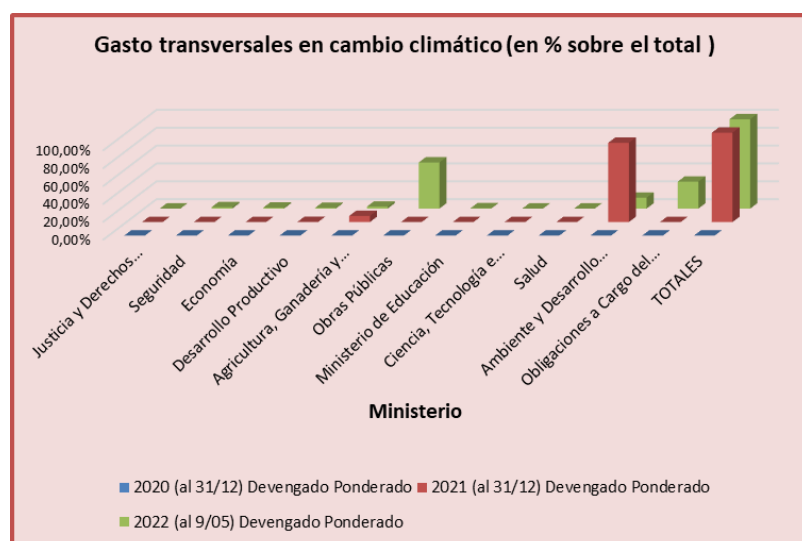
Responde al Objetivo 13 de los ODS: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Las metas priorizadas por nuestro país son:

- Meta 13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. Organismo responsable: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Meta 13.b. Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas. Nueva. Pendiente de comunicación oficial. Organismo responsable: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

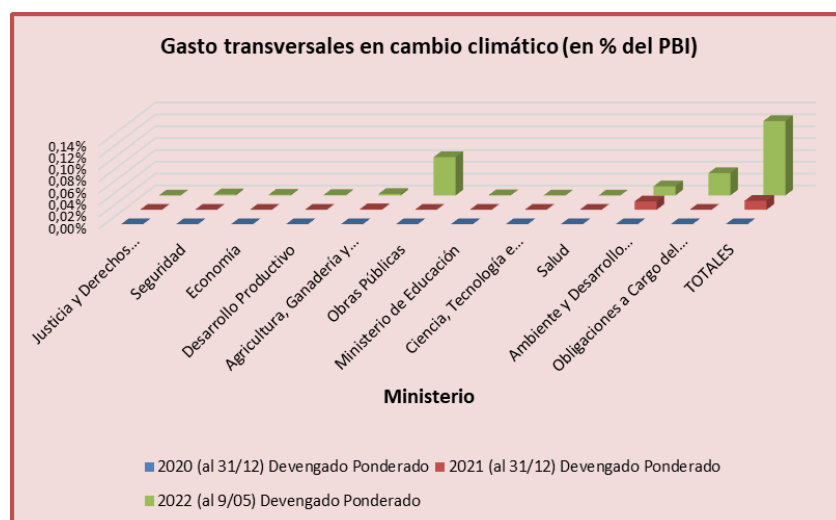
Los gráficos correspondientes a la estructura porcentual del gasto y la participación en el PBI son los siguientes:

Gráfico N° 8 – Gastos transversales en cambio climático (estructura %)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico N° 9 – Gastos transversales en cambio climático (en % del PBI)



Fuente: Elaboración propia, en base a información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible concentra el 88,73% del total en 2020 y el 12,16% en 2021 (valores al o de mayo). En términos del PBI, como puede observarse, no es representativo.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca tiene asignados algunos créditos que representan el 6,85% en 2021 y el 2,17% en 2022. Corresponden a los siguientes programas: Políticas para el Aumento de la Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales en Forma Sostenible, Formulación de Políticas para la Agricultura Familiar y Desarrollo Productivo, e Infraestructura Productiva y Servicios Agrícolas.

En 2022 hay un gasto importante correspondiente al Ministerio de Obras Públicas, relacionado con el Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza – Riachuelo, y gastos en recursos hídricos, que representan el 51% de los gastos de ese año.

En 2022 hay erogaciones en Obligaciones a Cargo del Tesoro, que corresponden a los programas de Asistencia Financiera a Empresa Pública del Sector Agua Potable para la Ejecución de Infraestructura Urbana Complementaria, y Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Obras Públicas. Estos gastos representan el 30,12% del total.

Reflexiones finales

En primer lugar, es importante destacar la iniciativa encarada desde 2019 de incluir las categorías transversales en el Presupuesto de la Administración Nacional. A partir de la adopción de los ODS por parte de Argentina, ello refuerza las acciones orientadas al cumplimiento de dichos acuerdos internacionales.

Asimismo, la metodología adoptada de etiquetar las políticas transversales (faceta físico financiera), constituye una herramienta innovadora que permite identificar y visualizar la transversalidad en respuesta a la característica integrada y sinérgica de estas políticas.

La no aprobación del presupuesto genera un freno a la evolución de estos compromisos internacionales, y demoró la posibilidad de ampliar la cobertura de categorías transversales prevista en el proyecto de Presupuesto 2022. También la pandemia, por un lado, y la situación beligerante

internacional por otro, han planteado una ralentización de los avances, debido a que se han redefinido las prioridades en función de la urgencia, y ello ha planteado restricciones presupuestarias.

De la observación de las jurisdicciones involucradas y la comparación con las categorías transversales definidas en el presupuesto surge que, analizado desde el punto de vista de los ODS, es limitado el alcance del presupuesto en la materia. Si definimos la transversalidad y el análisis integrado como característica de los objetivos de desarrollo sostenible, el reflejo presupuestario de las acciones encaradas no ha sido hasta el momento lo suficientemente amplio para abarcar el conjunto de ODS y contemplar la naturaleza integrada e indivisible de las políticas involucradas.

Asimismo, este trabajo circunscribe su análisis al Presupuesto de la Administración Nacional, aunque las políticas transversales orientadas a lograr las metas en materia de ODS se ejecutan a través del sector público argentino.

Ello no implica que no se hayan encarado acciones para cumplir con las metas priorizadas de cada ODS, sino que su expresión presupuestaria como categoría transversal no ha sido explicitada.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, los informes de cumplimiento de las metas de ODS los hace Jefatura de Gabinete. Asimismo, en la página web del Ministerio de Economía, en la sección “Presupuesto Abierto”, pueden encontrarse datos e información sobre las categorías transversales, con periodicidad trimestral. Los gastos transversales figuran también en la Cuenta de Inversión, tomo 2. Ello le otorga transparencia a la temática.

Sin embargo, los avances en el control externo de los ODS han sido débiles. A pesar de que se han desarrollado metodologías a nivel internacional para la auditoría de los ODS, en nuestro país no se ha avanzado mucho en las auditorías de ODS. Solamente la Auditoría General de la Nación participó en una auditoría regional del Objetivo ODS número 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Hemos analizado los diferentes tipos de cadena de valor y su impacto presupuestario, y dado que los análisis de costo-efectividad no necesariamente están determinados por los gastos asignados, las categorías presupuestarias transversales no determinan completamente los resultados e impactos generados por las políticas transversales, aunque contribuyen al entendimiento de los procesos productivos que agrupan múltiples programas y actores.

Desde el punto de vista de la asignación de gastos derivada de la doble o triple etiqueta, hasta ahora se plantea que los gastos que se prorratan (ponderan) son pocos, y la mayor parte se incluye por su totalidad en los programas que intervienen en las categorías transversales. Sería importante que se pudiera considerar, aunque sea para exponer el total de los gastos con carácter transversal, un valor neto de duplicaciones o triplicaciones (lo que no implica desconocer la doble o triple etiqueta que poseen), que permita conocer su peso real sobre el total del gasto y la participación en el PBI.

También sería deseable que se pudiera desarrollar, en la medida en que exista información física disponible que lo permita, una metodología tendiente a distribuir los gastos de acuerdo a su destino, para exponer con más precisión su peso relativo.

Bibliografía

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. (s.f.). Recuperado el 18 de mayo de 2022, de

<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/roldelconsejo>

Economía, M. d. (s.f.). Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional 2022. Recuperado el 18 de mayo de 2022, de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2022>

ECONOMÍA, M. (s.f.). Presupuesto Abierto. Buenos Aires. Recuperado el 18 de mayo de 2022, de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Jaime, F. e. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. (U. A. Jaureche., Ed.) Buenos Aires: Universidad Arturo Jaureche.doi:ISBN 978-987-29188-3-5

NACIONES UNIDAS. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 18 de mayo de 2022, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

SOTELO MACIEL, A. (2016). Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto. *Revista de Presupuesto y Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda*, 19.

UNA MIRADA ORGANIZACIONAL DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO NACIONAL Y SUS POSIBLES ESCENARIOS FUTURO

Melina Levy

Introducción

En más de una oportunidad se ha señalado la notable inflación que han experimentado las unidades superiores de la Administración Pública Nacional argentina a partir del cambio de siglo (Dieguez, Zuvanic, Rubio, Valsangiacomo, 2019). Desde esta mirada, el incremento del tamaño del aparato estatal representaría un desafío en términos de coordinación organizativa.

Sin embargo, siguiendo el razonamiento propuesto por Gilli (2007) no sería el tamaño sino el nivel de especialización organizativa, entendida como el proceso por el cual se dividen las tareas en unidades específicas para ganar en sencillez y mejorar la capacidad de gestión de estas (Mintzberg, 1995), el factor clave para dimensionar la complejidad organizacional. Al observar las transformaciones en los arreglos organizativos de las empresas privadas, el referido autor identifica una tendencia creciente a la especialización funcional que acompañó el crecimiento de las compañías hasta los años 80'. Este fenómeno habría desencadenado un proceso de fragmentación organizativa tal que desafiaba los mecanismos de coordinación desarrollados hasta el momento.

Con posterioridad, las empresas habrían optado por reconfigurar sus estructuras hacia esquemas flexibles y descentralizados diluyendo los niveles de especialización organizativa alcanzados. Este fenómeno, explorado en profundidad dentro del sector privado, aún no ha recibido mayor atención en relación con la transformación de las orgánico funcionales.

Por esta razón, la presente ponencia se propone analizar el proceso de transformación de la especialización horizontal que ha experimentado, particularmente, el gabinete ministerial nacional entre 1983 y 2019. Para ello, se han recopilado las distintas leyes de ministerios sancionadas en el referido periodo y se han desarrollado 10 entrevistas a informantes claves que nos permitirán complejizar el análisis.

Asimismo, se explorarán las miradas que los especialistas consultados expresan respecto del posible comportamiento de esta variable a futuro, teniendo en cuenta la potencial incidencia que podría tener a la hora de reflexionar sobre los desafíos de coordinación organizativa. Finalmente, se reseñarán algunas de las consideraciones finales a las que hemos arribado como producto del análisis realizado.

La especialización horizontal en la primera apertura

La primera apertura de gobierno se encuentra conformada por los Ministerios y las Secretarías presidenciales. Ambas unidades comparten rango y jerarquía de acuerdo con la Ley de Ministerios N° 23.930 aún vigente. Ello implica que, a pesar de sus diferencias, tanto los unos como las otras, dependen directamente del presidente quien define por decreto sus competencias y atribuciones.

Sin embargo, al observar las distintas leyes de presupuesto, sancionadas, se puede argumentar que las diferencias en recursos que experimentan ambos tipos de unidades son notables. De igual modo, la capacidad de formular e implementar políticas públicas es sustancialmente mayor en Ministerios que en Secretarías presidenciales.

Resultaría válido entonces preguntarse a qué responden las diferencias comentadas. A este respecto puede decirse que, echando un vistazo al diseño organizativo actual de la administración pública argentina se pone de manifiesto que las Secretarías de rango ministerial son responsables de brindar asesoramiento específico al ejecutivo mientras que los Ministerios gestionan los contenidos

sectoriales y transversales en función de los cuales el Estado provee bienes y servicios públicos a la sociedad.

No obstante, la historia estatal reciente nos muestra como las secretarías presidenciales operaron bajo una única lógica ligeramente diferente entre 1983 y 1994. Esto es así ya que, dada la restricción ministerial vigente hasta la última reforma constitucional nacional, estas unidades permitieron incorporar nuevos contenidos a la primera apertura. Con posterioridad al año 1994 las Secretarías de rango ministerial retornaron a valores y funciones históricas.

Por esta razón, la presente ponencia centra su atención sobre las transformaciones ministeriales. Se tiene en cuenta que la variación cuantitativa y cualitativa de las Secretarías representó una excepción en la trayectoria de la primera apertura.

Transformaciones principales entre 1983 y 2019

Entre las principales modificaciones que el gabinete ministerial ha experimentado entre 1994 y 2019 se aprecian tanto la inflación de unidades como la incorporación de temas. Tal es así que, su incremento resulta ser del orden del 133,3%.

Aun así, como se anticipó, el aumento del tamaño de este conjunto no significa per se un incremento de la especialización organizativa. Para examinar el comportamiento de esta variable se analizará, a continuación, el patrón de incorporación de contenidos al gabinete ministerial.

Al observar las distintas leyes de ministerio, se aprecia que existe un conjunto de funciones que han integrado esta primera apertura de forma ininterrumpida desde la sanción de la Constitución de 1853. Entre ellas, se encuentran Interior, Relaciones Exteriores; Economía, Defensa, y Educación. Posteriormente, en la reforma constitucional de 1898, en la cual se fijaba en ocho a la cantidad de posiciones ministeriales, se incorporó el actualmente denominado Ministerio de Obras Públicas.

Hacia mediados del siglo XX se incorporaron a este conjunto Salud y Trabajo conformando una base ministerial que a pesar de las variaciones en sus denominaciones, misiones, visiones y competencias han logrado consolidar su lugar dentro del gabinete.

A partir de 1983 el gabinete ha receptado una diversa gama de unidades: la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), el Ministerio de Justicia; Desarrollo Social; Ciencia, Tecnología e Innovación; Agricultura, Ganadería y Pesca; Desarrollo Productivo; Seguridad; Transporte; Turismo y Deportes; Cultura; Ambiente; Desarrollo Territorial y Hábitat; y Mujeres, Género y Diversidad.

JGM fue creada en el año 1995 como subproducto de un Pacto entre los líderes de las fuerzas políticas mayoritarias. Más allá de los motivos y ambigüedades que refleja su creación (Coutinho, 2018) esta particular unidad encargada de la coordinación horizontal del acabó por normalizar funciones que, siguiendo a Mariana Gené (2012), otrora ejercía el Ministerio del Interior.

De esta forma, se plasmó la diferenciación de la coordinación vertical, a cargo de Interior, de la coordinación horizontal, en manos de JGM. Este fenómeno expresa con claridad la especialización de las tareas de articulación.

Tanto Justicia – 2010 - como Ciencia, Tecnología e Innovación – en el año 2007-, en dos contextos políticos completamente diferentes, han adquirido rango ministerial luego de separarse del mismo ministerio histórico. Por el lado de Justicia, la escisión ocurre respecto de Educación. Ambos

ministerios solían formar parte de una misma unidad, que integra el ramo ministerial desde la primera designación constitucional en 1853 y se separan por la autonomización de Justicia en 1992.

Por su parte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva se integra a la primera apertura dentro de la órbita de Educación en el 2003. Posteriormente, con la asunción de Cristina Fernández, se autonomiza y consolida como ministerio en el 2007.

Ambos ministerios corporizan la definición referida de especialización. De un ministerio con una lógica más general, surgen dos que especifican su contenido, competencias, misión y visión organizacional y dejan de compartir recursos.

Por su parte, Seguridad -2010- y transporte -2015- fueron unidades del Ministerio del Interior; la primera subsecretaría en el 2003 y la segunda secretaria en el 2011. De igual modo, las funciones que hoy aglutinan el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca supieron formar parte del Ministerio de Economía.

De la versión contemporánea del Ministerio de Obras Públicas surgió el actual Ministerio de desarrollo territorial y hábitat. Este último, solía ser una subsecretaría del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en el 2003. Tanto el Ministerio de Turismo como el de Cultura han sido especializaciones del Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte de Fernando De la Rúa.

Casos aparte resultan, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad. Ambas unidades no forman parte de las unidades superiores durante 1983. Ambiente había ingresado a la estructura a través de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en 1973 pero fue desmantelada durante la última dictadura militar (Gutiérrez e Isuani, 2013).

Dichos ministerios fueron primero subsecretarías incorporadas al aparato en el año 1987. La entonces Subsecretaría de Política Ambiental dependía de la Secretaría General de Presidencia, mientras que la Subsecretaría de la Mujer dependía de la Secretaría de Desarrollo Humano dentro del Ministerio de Salud y Acción Salud (Loprete y Gustá, 2021). La década de los 90' convirtió ambas funciones en Consejos dependientes de presidencia.

Posteriormente, parte de las funciones de Ambiente tomaron cuerpo en Secretaría presidencial para convertirse en Ministerio en el año 2015. Por su parte, el Consejo Nacional de la Mujer dio paso al Instituto Nacional de la Mujer y en el año 2019 adquirió rango ministerial bajo el nombre de Mujeres, Género y Diversidad.

Con la excepción de estas dos funciones, incluso aquellos ministerios que tuvieron una corta estadía dentro de la primera apertura como fue el caso de Energía, se aprecia una tendencia a incrementar la especialización organizativa a partir de cada nueva posición dentro del gabinete.

La especialización en la APN del futuro

Hasta el momento todo el análisis desarrollado permite identificar el comportamiento pasado de la especialización organizativa en la primera apertura. Sin embargo, suponer que el futuro puede y debe ser una proyección de esta tendencia a una especialización creciente podría ser un error. Para ello, se ha consultado a 10 especialistas en la materia cómo creen que será y cómo debería ser el devenir futuro de esta particular variable en la administración pública nacional.

Al respecto se observó relativo consenso en cuanto a que esta ha alcanzado un grado tal que desafía los mecanismos de coordinación implementados hasta la actualidad. Según un entrevistado,

Un ejemplo que siempre doy en las charlas, disminución del trabajo en negro, ¿Quién lo resuelve?, ¿Ministerio de Trabajo?, No. Lo resuelve Trabajo, Políticas Fiscales, Desarrollo Social, Educación, hay muchos organismos. Venimos asignando recursos presupuestarios por secretarías y ministerios en lugar de mirar los programas prioritarios del Estado. (Entrevistado 1)

Sobre esta cuestión algunos especialistas expresan que el nivel de especialización alcanzado por la APN es consistente con una sociedad que se ha visto atravesada por nuevos clivajes, a partir de la precarización de las condiciones de vida desatada por las reformas económicas, políticas, sociales y culturales de los años 90'. Por esta razón, consideran que el futuro de la macroestructura nacional estaría en el camino de una especialización profunda que busca responder a esta sociedad cada vez más fragmentada. Esta idea se ve complementada por quienes sostienen que las tecnologías de gestión poco podrían ayudar a resolver un problema de carácter estructural.

Entre los entrevistados que ostentan posiciones más radicalizadas, se cree que es preciso diluir los niveles de especialización alcanzados en toda la APN. Esto implicaría modificar la estructura estatal en su conjunto y dejar de lado los manuales de procedimiento utilizados hasta el presente donde se impone esta lógica de diferenciación del trabajo.

A diferencia de ellos, existe una visión que señala que la especialización organizativa podría resultar pertinente para la gestión de acuerdo con el nivel jerárquico dentro del cual se experimente. En este sentido, resultaría deseable repensar los mecanismos de coordinación vigentes que hasta el presente habrían actuado como espejo de las áreas especializadas más que como puentes que las ponen en diálogo.

Finalmente, algunos especialistas expresan que el nivel de especialización no será un tema a considerar en el futuro cercano. Esto sería así dado que “*el matrimonio entre la robótica y la inteligencia artificial*” (entrevistado 7) habría desencadenado una tendencia irreversible hacia un nuevo arreglo estructural que haría irrelevante la discusión sobre el nivel de especialización. Así, la forma en que se divide el trabajo cambiaría por completo, reduciendo los niveles de autonomía concentrada en los ministerios, recentralizando el poder en el ejecutivo y simplificando con ello la estructuración interna de estas jurisdicciones bajo una lógica de menor especialización funcional.

Consideraciones finales

El objetivo de esta ponencia fue analizar el proceso de transformación de la especialización horizontal que ha experimentado, particularmente, el gabinete ministerial nacional entre 1983 y 2019 y explorar las principales ideas que aquellos expertos vinculados tanto a la gestión como al estudio de estos fenómenos tienen respecto de su posible y deseable comportamiento a futuro.

Al respecto puede señalarse que, la inflación de unidades pertenecientes al gabinete nacional se ha visto acompañada por la creciente especialización organizativa del mismo. Esto se advierte al observar como buena parte de los temas que se han incorporado a la primera apertura de gobierno han tenido que ver con diferenciaciones de contenidos que formaban parte de un ministerio histórico y que adoptaron la forma de una posición separada, con una burocracia especializada en el tema, recursos propios y mayor jerarquía institucional.

Desde la mirada de los especialistas consultados, este fenómeno tensiona los mecanismos de coordinación vigentes en la medida en que cada nueva unidad centraliza un tema con independencia de las restantes áreas sin que exista inducción alguna a la articulación interinstitucional. Se crean nuevas unidades que controlan temas con mayor nivel de especificidad y los procesos de trabajo siguen siendo organizados por función.

Para algunos de los entrevistados este no sería el problema central a solucionar a futuro dentro de la macroestructura estatal. Para otros, resultaría vital cambiar la tendencia, diluyendo los niveles de especialización organizativa o bien redefiniendo los esquemas de coordinación desarrollados hasta la fecha. Mayor consenso se aprecia respecto de las probabilidades de cambio. Se observa amplio consenso en relación con la dificultad que atenuar la tendencia registrada podría tener a futuro. Aun así, reflexionar sobre el tema podría ser el primer gran paso para imaginar un futuro distinto.

Bibliografía

AGUILAR, S. (2010). *La teoría de los clivajes y el conflicto social moderno*. Obtenido de Diposit Digital: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/11012>

COUTINHO, M. E. (2018) De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina. Buenos Aires, Argentina. GIGAPP.

CHRISTENSEN, T. Y LÆGREID, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*. Volumen XVI. Número 2. Pág. 539-564

DIÉGUEZ, G., ZUVANIC, L., RUBIO, J., & VALSANGIACOMO, A. (2019). GPS del Estado: Cuánto y cómo cambió el sector público nacional. *CIPPEC*.

GENÉ, M. (2012). Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo. *PolHis*, 301-308.

GILLI, J. (2007). *Diseño Organizativo*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Granica.

GUTIÉRREZ, R., & ISUANI, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*.

Lopreite, D., & Rodríguez Gustá, A. (2021). Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional? *Revista SAAP*.

MINTZBERG, H. (1995) *La estructuración de las organizaciones* – Ariel Economía – 4 a reimpresión Septiembre de – Barcelona / España.

Anexo

Listado de Entrevistados

Entrevistados	Pertenencia institucional
Feliz Sabate	Ex consultor del Banco Inter-Americano de Desarrollo
Carmen Sycz	Ex Directora Nacional de Innovación de Gestión
Diana Becchi	Directora Nacional de Diseño Organizacional
Marisa Alfiz	Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria
Martín Alessandro	Ex Director de Investigaciones del INAP
Fernando Jaime	Ex Coordinador de Unidad de Análisis Estratégico de Gestión
Oscar Comito	Técnico en prospección minera de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
María Eugenia Coutinho	Docente por la Universidad de San Andrés
Adrián Gargicevich	Responsable de articulación en la Red de Investigación en Extensión en INTA
Sofía Conrero	Directora de la Maestría en Gestión Política en Universidad Católica de Córdoba
Mariana Chudnovsky	Profesora del Departamento de Administración Pública en el CIDE de México

HERRAMIENTAS DE PREVENCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS A TRAVÉS DE LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL LOCAL.

La necesaria implementación de controles

Marina Beatriz Marsili

Introducción

El rol asignado a Municipios y Comunas es la satisfacción de demandas comunitarias. Hasta los setenta, puede referirse que –en términos generales- cumplieron el cometido con niveles aceptables de prestaciones y trabajos públicos típicos: alumbrado, barrido y limpieza, habilitación, deporte y recreación. Sin embargo, aparecieron los primeros atisbos de dificultades económicas y desequilibrios presupuestarios, y consecuencia de la implementación de las políticas económicas neoliberales a partir de la ley de Reforma del Estado en el año 1989, se produjeron importantes cambios a nivel de gobiernos locales.

Así es como nuevos desafíos se sumaron a nivel comunal que deben ser afrontados con el diseño de políticas públicas que atiendan a las crecientes demandas sociales.

El caso de la ciudad de Rosario se presenta como sujeto de estudio. A las políticas municipales implementadas en materia de salud, descentralización administrativa, presupuesto participativo, transporte, se adiciona la necesidad de atender a los altos índices de violencia urbana y maniobras de lavado de activos, adicionan una tarea a nivel comunal: el diseño de mecanismos de prevención que sirvan de barrera a las diversas técnicas criminales de captura de agencias estatales.

Por tanto, la economía del delito se presenta como un desafío al cual hacer frente, y las preguntas que le siguen es qué rol les cabe a los gobiernos locales -si es que les corresponde adoptar medidas preventivas- y en qué medida las mismas pueden contribuir a evitar maniobras ilegales de ocultamiento de bienes obtenidos como producto de delitos o bien como provecho de los mismos.

El presente artículo pretende ofrecer una reflexión desde la perspectiva de la criminología económica respecto de los desafíos que se presentan y la necesidad de adoptar políticas públicas tendientes a hacer frente a las complejas maniobras llevadas a cabo por organizaciones criminales para transformar los activos de procedencia delictiva utilizando las estructuras de la economía legal con la finalidad de ocultar su verdadero origen, valiéndose a su vez de las estructuras estatales. (Barroso González, 2015; Olaeta, 2016; Carrara, 2017; Grasa, 2016).

Binder ha de definir a la política pública criminal como la de administración de la violencia estatal (2010).

Ahora bien, frente a la identificación de la problemática que pretende combatir, esto es la inserción de activos ilícitos en los mercados formales, se generó a nivel local un debate intenso en las diferentes estructuras estatales respecto a qué rol le corresponde frente a esta nueva realidad.

Dicha preocupación por establecer mecanismos de control y transparencia pública sobre el origen y la trazabilidad de las inversiones privadas, se ve reforzada por la necesidad de diseñar y poner en marcha tareas de prevención de delitos complejos como política de Estado. Es decir, que en determinados rubros y frente a ciertos montos definidos por ordenanza, se activen mecanismos de alerta frente a algunas actuaciones sospechosas.

En la etapa de discusión y definición de la política pública a implementar se encuentra la Municipalidad de Rosario, donde coexisten cinco proyectos de ordenanza tendientes a definir los mecanismos de detección de operaciones sospechosas a establecer, áreas responsables de llevar la tarea a cabo, áreas o sectores clave donde focalizar los controles, mecanismos de información e

interacción con otras reparticiones públicas, y agencia o agentes responsables de informar las situaciones identificadas.

El lavado de activos

Las maniobras de lavado de activos permiten introducir dinero o masas patrimoniales de procedencia ilícita en la economía legal con la finalidad de ocultar su verdadero origen, mediante un proceso paulatino tendiente a otorgarles apariencia de legalidad.

La ciudad de Rosario hace tiempo se encuentra atravesada por hechos de criminalidad compleja donde se identifican personas de distintos segmentos sociales que se relacionan y en los que -por detrás- se alzan significativas y clandestinas empresas criminales que se articulan por una ley: la de la calle. Lo que conlleva daños sociales inmensos.

De esta forma, los grandes volúmenes de ingresos que generan los negocios ilegales o ilícitos, deben ser incorporadas a la economía legal para poder aprovecharse, disfrutarse y multiplicarse para su disfrute o bien para sostener la economía criminal. Y en esa tarea intervienen otras personas que “lavan” esos fondos o bienes de origen ilícito.

Esto significa que estos segmentos del mercado –ilegales- se entrecruzan y entrelazan con empresas legales prestadoras de servicios múltiples que facilitan las maniobras de lavado de activos. Estas empresas pueden ser constructoras, empresas de logística, aseguradoras, mutuales financieras, agencias de remite, por nombrar sólo algunas.

Para entender estos procesos sociales -que tienen componentes económicos y jurídicos- es fundamental trabajar con una perspectiva que incluya el delito de lavado de activos como circundante de toda investigación criminal.

El delito de lavado de activos incluye una multiplicidad de acciones que son llevadas a cabo por grupos delictivos que buscan cambiar la apariencia a los activos generados de las actividades ilegales, “limpiarlos” para poder de esta forma disfrutar del producto o provecho de los hechos ilícitos cometidos. Ello suele acaecer detrás de la violencia visible que queda evidenciada en asesinatos, secuestros, balaceras, extorsiones, usurpaciones o narcotráfico.

Es que a la violencia criminal que se visualiza, que la sociedad palpa en forma cotidiana, se le adiciona otro tipo de violencia. Una violencia silente que podemos identificar detrás del delito de lavado de esos bienes producto de la actividad delictiva desplegada.

A los efectos de comprender cómo el producto del delito precedente puede insertarse en la economía y competir con activos de origen legales, el esquema circular de la actividad económica puede servir de elemento gráfico de apoyatura.

Así, el mercado en términos económicos es el ámbito donde se desarrollan el conjunto de intercambios de bienes o servicios entre individuos. Es en este espacio abstracto donde las familias acuden para adquirir los bienes y servicios producidos por las empresas, pagando por ello el precio. Por un lado, tenemos la economía real (el trabajo y los bienes de bienes y servicios); y por otro las operaciones financieras (monetarias y cambiarias).

Entre ambos tipos de agentes se produce un flujo real de factores de producción y bienes y servicios, y otro monetario que se traduce en renta/gasto. A su vez, interviene un tercer actor que es el Estado el cual incide no sólo en la *creación de normas dirigidas al hecho económico, sino también mediante*

la actuación, como protagonista, en las relaciones de producción, distribución y consumo" (Baigún, 2005).

Así es que, si un activo de origen ilícito sea financiero o de la economía real ingresa a la economía, el mismo se confundirá con aquellos de origen lícito. Esta situación deberá ser atendida en pos de diseñar políticas públicas sobre la materia. (Alvarado, M., y otros, 2014)

Para ello es importante interpretar las formas en que se vinculan los diferentes actores, su rol en la organización, los canales de comunicación formales e informales que se establecen, las funciones que cada uno cumple y aquellas que le son asignadas por la misma organización criminal. Asimismo, se requiere monitorear en forma permanente e identificar las actividades legales e ilegales desplegadas, vínculos internos y externos. Y en forma paralela estudiar/profundizar sobre el funcionamiento del mercado en que esta organización opera.

Ello resulta un imperativo para comprender las maniobras desplegadas por las organizaciones criminales que procuran ingresar al mercado como bienes “limpios”, se valdrán de las estructuras existentes y procurarán entrecruzarse con el producido de las actividades lícitas, para así tratar de confundirse con ellos. Pero para poder efectuar este análisis, resulta indispensable contar con datos sólidos y confiables que permitan interpretar la realidad.

El Estado en su rol de regulador de la economía, así como en su papel de actor, a través de su intervención directa, debe adoptar una función activa en la detección temprana de maniobras tendientes al lavado de activos y en la generación de informes sobre el funcionamiento de los mercados locales.

Es decir, establecer barreras a través de la obtención de datos y producción de información pública con el objeto de evitar que el producto del delito pueda ser volcado al sistema económico.

En este marco, son fundamentales las actividades de índole preventivo que puedan ser desarrolladas por funcionarios de distintas áreas del aparato estatal. El sistema preventivo se basa en la detección temprana de hechos u operaciones que pretendan generar estructuras para introducir en el sistema formal fondos obtenidos en actividades ilícitas.

Por ello, se debe comprometer en las tareas de detección de señales de riesgo, a la mayor cantidad de agentes públicos a fin de que se pueda llevar a cabo un abordaje integral de la situación, considerando a su vez que las maniobras delictivas podrán afectar directamente a distintas reparticiones estatales.

La penetración de activos de origen ilícito en la esfera de lo estatal produce una “captura del Estado” (Aspiazu, 2002; Calvo, 2002; García Delgado, y ot., 2018), que beneficia intereses sectoriales y tiende a apoderarse de áreas públicas, y al mismo tiempo genera beneficios económicos o sociales para la organización delictiva, debilitando los estamentos del Sector Público.

Es por esta razón que en las últimas décadas se han generado corpus jurídicos e instituciones nacionales e internacionales especialmente destinadas a observar, identificar e investigar acciones, personas y empresas sospechadas de la comisión de este tipo de delitos.

Llevar a cabo un sistema preventivo requiere una decisión política ya que como toda política pública “revela y especifica la puesta en juego, por parte del gobernante, de su particular proyecto de dirección política y dirección del Estado y la sociedad que se gobierna y su proyecto de dirección acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa.” (Medellín Torres, 2004; 19)

Escenario nacional

En el año 2009, la República Argentina se encontraba en una situación muy comprometida ante el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). En dicha oportunidad el país fue incorporado en la lista gris junto a otros Estados con importantes deficiencias lo cual motivó reformas estructurales.

A partir de esta situación, se resolvió modificar el tipo penal adecuándose a la figura del autolavado y agrupando, junto a otros ilícitos, en un nuevo título dentro de la Parte Especial del Código Penal denominada “Delitos contra el Orden Económico y Financiero”. A su vez, se consagró la responsabilidad de la persona jurídica y se reguló la figura del decomiso anticipado.

Así, la sanción de la ley 26683 en el año 2011, reconoció al lavado de activos como un delito autónomo. Esto implicó una evolución de la normativa que se corresponde con la idea de que se trata de un delito pluriofensivo puesto que provoca múltiples y graves consecuencias a nivel económico, social e institucional.

En forma paralela, y como principal modificación en materia administrativa, se puso en funcionamiento un dispositivo denominado “matriz de riesgo” para procesar los datos recopilados por la Unidad de Información Financiera (UIF), y se amplió el universo de sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas.

En 2012 se crea la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) dependiente del Ministerio Público Fiscal ante los bajos índices de juzgamiento de este tipo de conductas y con el objetivo de fortalecer la eficacia del sistema de administración de justicia con relación a hechos.

De esta manera, se logra en el año 2014 que el país sea excluido de la mentada lista gris.

Ello se logró fundamentalmente a partir de la reconfiguración de los tres sujetos principales asociados a la problemática abordada: 1. En el ámbito de persecución criminal formal, el Ministerio Público que tiene a su cargo la investigación y juzgamiento del delito de lavado de dinero. 2. En el segmento administrativo, la Unidad de Información Financiera que actúa como órgano intermedio evaluador de los reportes de operaciones inusuales o sospechosas informadas por los sujetos obligados y en caso de ilicitud puede continuar su intervención como auxiliar técnico de la justicia. 3. como tercer sector, los sujetos obligados a informar operaciones inusuales o sospechosas: sistema preventivo.

Respecto de los sujetos obligados, cabe referir que el punto de partida para la detección de casos de lavado de activos de origen ilícito, es fundamental dotar a terceros con la capacidad de identificar maniobras sospechosas a partir de un sistema de alertas, de mecanismos de comunicación hacia los otros sujetos, posibilitando a los funcionarios públicos competentes avanzar en las investigaciones focalizadas sobre estas, sean de tipo administrativo o judicial.

Así, la obligación de informar se establece como pilar central del sistema general de prevención de lavado de activos.

Ahora bien, sobre el Registro de operaciones sospechosas, los datos recabados deben ser suficientes para permitir la reconstrucción de tales operaciones, y servir de elemento probatorio en eventuales acciones judiciales, y han de ser puestos a disposición de los otros dos sujetos como la UIF o los ministerios públicos a cargo de las tareas de investigación penal.

Será importante considerar en este sentido, que los principales riesgos de lavado de activos están asociados a los siguientes sujetos:

1. **Personas Expuestas Políticamente:** comprender dicho riesgo asociado a causas de corrupción y sobre todo el riesgo de captación del Estado.
2. **Estructuras Jurídicas.** Un elemento común en los casos de lavado es el uso de distintos ropajes jurídicos: sociedades, fideicomisos, mutuales, cooperativas, asociaciones civiles, organizaciones sin fines de lucro, para lavar el producto ilícito. La razón es que las estructuras jurídicas pueden ser creadas, disueltas, transformadas, con o sin inscripciones públicas. La laxitud de controles y los ropajes jurídicos permiten alejar a la persona física de los hechos investigados.
3. **Actividades y Profesiones No Financieras (APNFD)** dada su capacidad para establecer estructuras legales, complejas y realizar transacciones de manera eficiente, evitando la detección de los sistemas de monitoreo de los órganos públicos de control. Las tareas de los facilitadores, resultan clave en maniobras delictivas de transformación de activos.

Por su parte, el uso de dinero en efectivo es una de las herramientas principales en los esquemas de lavado de dinero, así como las técnicas de captura del Estado puesto las organizaciones criminales procuran insertarse en el sector público tanto para justificar fondos lícitos, como para crear vínculos sociales. (García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C., & De Anchorena, B., 2018).

La falta de intercambio de información entre las jurisdicciones constituye una problemática a nivel global, que exige que se establezcan mecanismos de comunicación entre los diferentes estamentos del Estado como elemento clave para mejorar la efectividad de las medidas de prevención.

Es importante es este sentido referir que se considera la existencia de un Estado corrupto cuando éste promueve el crecimiento de organizaciones delictivas de gran magnitud. Sin embargo, el problema radica en que el sector público puede también pecar por omisión.

En múltiples situaciones se verifica que las debilidades radican con mayor fuerza en la falta de controles que permiten a la organización criminal crecer bajo la vista de un “Estado Bobo”, ausente a la hora de identificar y enfrentar situaciones complejas.

Situaciones a las que prestar especial atención

Las líneas estratégicas de actuación para establecer barreras que impidan la concreción de maniobras de lavado de activos por parte de los gobiernos municipales, deben apuntar a definir mecanismos de prevención.

Estas barreras deben evitar la captura de agencias estatales por parte de organizaciones criminales que se valen de diversas herramientas que les permite permear en las estructuras públicas.

La Convención de Palermo, que se erige en el primer instrumento normativo internacional "de amplio espectro" en materia de blanqueo, recomienda a los Estados parte aplicar las disposiciones relativas a la penalización del lavado a la más amplia gama posible de delitos determinantes.

Es por esta razón que, siguiendo a Marsili y Radyna (2020), debe procurar obturarse la colocación de dinero ilícito en el circuito de la economía formal prestando especial atención a acciones relativas a:

- Comportamiento adoptado por quienes intentan colocar fondos ilícitos en la economía: por ejemplo actitudes que pueden resultar sospechosas y a las cuales se debe estar atentos entre las que se pueden considerar: escatimar información sobre sus actividades, propósitos, capacidad económica actual y su evolución histórica, o directamente negarla; evitar el contacto personal con la agencia estatal; desarrollar actividades económicas que no se condicen con su capacidad monetaria (compra de bienes muebles e inmuebles,

establecimiento de empresas con altos niveles de facturación y crecimiento acelerado); adquirir bienes por parte de familiares o de personas allegadas que no tienen capacidad económica; registrar cambios repentinos en su comportamiento tributario/patrimonial; efectuar acciones que no se corresponden con el principio de realidad económica.

- Transacciones financieras y/o comerciales que -en principio- no guardarían correlato con los usos y costumbres del funcionamiento del mercado entre las que podemos enumerar transacciones (extracciones y transferencias) de dinero por sumas elevadas; giros de dinero en efectivo sin razones comerciales; transacciones múltiples con cheques valores; adquirir créditos y cancelar los mismos en períodos corto de tiempo y sin razones aparentes; cobrar seguros; implementar maniobras de pitufo, usando múltiples sujetos para dividir los volúmenes de dinero a poner en movimiento.
- Actividades profesionales que requieren de un conocimiento específico como puede ser en áreas legales, financieras y/o económicas y contribuyen a interpretar y permear los engranajes de los sistemas. Estos profesionales oficiarán de facilitadores frente a las acciones a llevar a cabo: compras y transferencias de propiedades sucesivas en períodos cortos de tiempo de manera de alejar los bienes de los ilícitos precedentes; modificaciones en la composición societaria; constitución de cooperativas y mutuales como forma de aprovecharse de las debilidades de control en el área respectiva; confección y presentación de documentos de dudosa autenticidad; realización de inscripción ante organismos fiscalizadores maquettados para dar apariencia de legalidad; aprovechamiento de los vínculos profesionales.
- Rubros de la economía que por su flexibilidad, incentivo económico y márgenes de ganancias elevadas se tornan más permeables para la introducción de capitales de origen ilícito. Entre los que se destacan: el sector inmobiliario en materia de inversión y de servicios en cuanto a la capacidad de facilitar la generación de actividades ficticias que posibiliten el lavado.
- Compras públicas: se suele dar la participación de empresas en contrataciones del estado donde los orígenes de sus capitales no resultan totalmente claros; o donde los licitantes rechazan determinadas reglas de juego impuestas como presentación de documental adicional o informes sobre capitales disponibles, o ausencia de informes referidos a las sociedades. Ello trae aparejado el elevado riesgo de que se produzca la “captura del estado” con el consecuente debilitamiento de las estructuras del Sector Público. Por ello, los agentes y funcionarios estatales, deberán atender a las alertas que pueden presentarse:
 - o Presencia de errores idénticos o escrituras similares en los documentos presentados por distintas empresas en una licitación.
 - o Proveedores que hacen declaraciones falsas o inconsistentes; que presentan vínculos con países o industrias que cuentan con historial de corrupción; que presentan varias propuestas idénticas en el proceso de licitación o de adquisición.
 - o Sociedades que participan de un proceso de licitación y/o contrato con el sector público con idéntico domicilio, mismos socios o directivos; o sin que sea posible identificar la experiencia de los proponentes a una licitación; o sin contar con la capacidad financiera para resultar adjudicataria; donde se rehúsa, suspende o desiste de llevar a cabo una transacción cuando se le informa que los antecedentes serán presentados a alguna entidad supervisora o reguladora.

Ahora bien, ¿en qué consiste una alerta sospechosa? La misma debe ser entendida como toda aquella situación anómala en donde se observen indicios serios de una posible disimulación del origen ilícito

de activos; de una simulación de una situación fiscal o patrimonial distinta a la real; o de una exteriorización inusual de activos, inconsistente con el perfil patrimonial o fiscal de quien manifiesta dicha exteriorización; por parte de una persona humana, de una persona jurídica o de un ente de existencia ideal; de las que hubiera tomado conocimientos el organismo correspondiente, en el ejercicio normal y habitual de sus funciones y competencias.

Así podemos referir como operaciones inusuales a aquellas realizadas en forma aislada o reiterada, sin justificación económica y/o jurídica que no guardan relación con los usos y costumbres de las prácticas de mercado, ya sea por su frecuencia, habitualidad, monto, complejidad, naturaleza y/o características particulares.

Ahora bien, referir a la complejidad trae aparejado atender a un enfoque que considera a la organización como un espacio donde coexisten orden y desorden, razón y sinrazón, armonías y disonancias, en términos de Etkin (2006):

“lo complejo también tiene que ver con los intercambios en un ambiente incierto y cambiante, con una competencia agresiva, donde la innovación tecnológica lleva al acortamiento de los ciclos de renovación tanto en el método y equipos como en bienes y servicios finales”

Y reconocer la complejidad propia asociada a determinadas estructuras delictivas conlleva asumir que estarán compuestas por personas con diferentes creencias, valores, costumbres, clases sociales, formaciones y modos de hacer que se vinculan, median, ganan y pierden en las distintas interacciones que se producen entre sí como individuos y como parte de una organización.

Las operaciones sospechosas podrán surgir de trámites de las más diversas formas, tentados o efectivamente realizados que por sus característicos se evidencian como inusuales por no guardar relación con las actividades lícitas declaradas o bien porque surgen dudas respecto de la autenticidad, veracidad o coherencia de la documentación presentada, ocasionando sospecha de lavado de activos.

Como pautas generales a considerar para detectar una alerta sospechosa podemos referenciar inconsistencias relevantes entre una situación de exteriorización de activos y el perfil patrimonial o fiscal de una persona humana o jurídica; situación de transferencias sucesivas de bienes registrables, de participación societarias, de la posición de administración fiduciaria, con una velocidad, frecuencias o inestabilidad que resulten inusuales dentro de la respectiva actividad.

Es decir, cuando de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, surjan maniobras complejas, insólitas, significativas, o con patrones de transacciones no habituales o que no tengan un fundamento económico o legal aparente. Asimismo, se puede estar frente a una acción sospechosa cuando tratándose de operaciones relacionadas con actividades lícitas, exista sospecha de que estén vinculadas o que vayan a ser utilizadas para la financiación del terrorismo.

Asimismo, puede considerarse sospechoso cualquier hecho económico que no guarde debida relación con las actividades declaradas y realizadas por las personas humanas y jurídicas correspondientes o hechos económicos desarrollados por personas físicas o jurídicas que, sin tener capacidad patrimonial verificada, declaran como propias manifestaciones económicas, que pertenezcan a otra persona humana o jurídica, que no justifique o no pueda justificar las mismas; o situaciones en las que se verifique la generación de resultados significativamente superiores promedio de la actividad desarrollada por una persona humana o jurídica.

Realizada la evaluación, resta definirse qué se hará con las Alertas Sospechosas. ¿Se deben establecer niveles de riesgo?, se realizarán tareas de seguimiento de las situaciones identificadas poniéndolas en conocimiento de otros organismos públicos?; los elementos sospechosos resultan suficientes para activar notificaciones a otros organismos de estado?

Necesidad de crear una cultura tendiente a abordar el problema

El lavado de activos de origen ilícito tiene graves consecuencias tanto a nivel general, ya que la masa de recursos que moviliza puede alterar la economía de cualquier sector y modificar las variables macroeconómicas; como a nivel particular afectando la calidad de vida de los habitantes. Es por ello que en las últimas décadas se han generado corpus jurídicos e instituciones nacionales e internacionales especialmente destinadas a observar, identificar e investigar acciones, personas y empresas sospechadas de la comisión de este tipo de delitos.

En este marco, son fundamentales las actividades de índole preventivo que puedan ser desarrolladas por funcionarios de distintas áreas del aparato estatal. El sistema preventivo se basa en la detección temprana de hechos u operaciones que pretendan generar estructuras para introducir en el sistema formal fondos obtenidos en actividades ilícitas. Es decir, establecer barreras a través de la obtención de datos y producción de información pública con el objeto de evitar que el producto del delito pueda ser volcado al sistema económico.

Por su parte, definir las áreas obligadas a elevar un reporte de alerta sospechosa aplicando la debida diligencia y detectando en su caso una situación susceptible de ser calificada como tal, permitirá establecer una política de capacitación permanente tendiente a mejorar los sistemas implementados, retroalimentando las tareas y acciones establecidas.

Estas acciones requieren del procesamiento de datos obrantes en los registros públicos así como del establecimiento de mecanismos de control interno que verifiquen la carga de datos en las bases informáticas locales, posibilitando contar con información actualizada, veraz y confiable.

De esta forma, las alertas se presentarán como un semáforo al cual atender por los agentes administrativos, los que –frente a una situación sospechosa- actuarán conforme un mecanismo preestablecido que deberá encontrarse lo suficientemente aceitado como para permitir que el ejecutivo cumpla con sus tareas comunitarias, pero al mismo tiempo dé cuenta de aquellas alertas verificadas a través de informes documentados de los elementos recabados.

La existencia de protocolos de intercambio de información con diferentes organismos del estado con responsabilidad en la materia así como la existencia de mesas de trabajo tendientes a mejorar el sistema de detección de operaciones de lavado de activos, constituyen un pilar fundamental para lograr que circule el conocimiento entre los actores responsables de la persecución criminal formal del delito de lavado de dinero; de la evaluación de los reportes de operaciones inusuales o sospechosas informadas por los sujetos obligados de informar operaciones inusuales o sospechosas; o bien de aquellos a cargo de las tareas de prevención.

A su vez, llevar a cabo un sistema preventivo requiere una revisión permanente de las técnicas y métodos, así como también el compromiso, obligatoriedad y proactividad de los funcionarios involucrados.

El desarrollo e implementación de técnicas de prevención de lavado de activos a nivel comunal exige desarrollar una cultura corporativa de cumplimiento y un modelo de gestión tendiente a identificar maniobras de colocación de capitales provenientes de actividades ilícitas. Ello requiere no sólo de un compromiso institucional basado en el cumplimiento de las normas legales vigentes, sino que supone que la organización pública en su conjunto trabaje proactivamente en el diseño e implementación de herramientas que posibiliten prevenir, anticipar y gestionar los riesgos asociados al problema identificado.

La necesidad de crear una cultura institucional implica adoptar en forma permanente acciones dentro de la institución que involucren las personas, los procesos y las relaciones con terceros, y monitorear su desarrollo y los resultados obtenidos en forma periódica.

Ahora bien, a los fines de implementar una adecuada política de prevención y detección de operaciones de lavado de activos, se torna necesario efectuar una reforma hacia el interior de la organización pública.

Estas transformaciones deben contribuir a que los empleados estatales comprendan en qué consiste una alerta sospechosa, la importancia de canalizar los reportes dentro de la repartición pública de que se trate, y finalmente dar importancia a la existencia de las mismas a través de su análisis y reporte a otros organismos que en función de las tareas y funciones específicas asignadas, puedan actuar dando curso a la misma.

Entre las reparticiones destinatarias de dichas alertas pueden referirse la Unidad de Información Financiera, Administración Federal de Ingresos Públicos, Poder Judicial, otras reparticiones que tengan a su cargo funciones de contralor público como Inspección General de Personería Jurídica, Registro Público de Comercio o de la Propiedad.

Considerando la implicancia de la tarea a desarrollar; la necesidad de recabar, sistematizar y analizar importantes volúmenes de datos que permitan identificar maniobras sospechosas y generar información para otros estamentos del estado; es que se requiere contar con recursos técnicos que tengan permanencia y estabilidad pública de modo de enfrentar las tareas a desarrollar con experticia y que las mismas puedan ser sostenidas en el tiempo.

Por esta razón, es fundamental estructurar políticas públicas integrales que contemplen planes de capacitación al personal público, definan canales de comunicación, áreas de análisis de reporte de alertas sospechosas, mecanismos formales e informales de contacto con otras reparticiones públicas alcanzadas por la problemática.

A su vez, resulta necesario generar un dispositivo administrativo para hacer frente a situaciones que generen alerta sobre flujos financieros irregulares, operaciones sospechosas o anomalías patrimoniales, y activar un procedimiento que viabilice la recopilación de datos para evitar la posible comisión de un delito de los denominados económicos.

A los fines de implementar, coordinar y supervisar estas tareas, se deberá prever el trabajo en coordinación con las otras áreas del gobierno municipal, y con los diversos actores públicos y privados de la sociedad, buscando neutralizar el avance de las organizaciones criminales.

El diseño de la política pública también requerirá contemplar la existencia de un área encargada de procesar, analizar y evaluar las alertas sospechosas que hacen presumir algún origen ilícito de los bienes o la comisión de un delito económico o conexo o si, por el contrario, no encuentra motivación suficiente para concluir ello. (Aguilar Villanueva, 1992; Roth Deubel, 2014)

Consideraciones finales

La detección y abordaje de situaciones vinculadas a los delitos económicos cuyo fin sea la posible colocación de activos ilícitos a la economía formal, es fundamental tanto para el sistema económico como para el social.

Por ello, para que las acciones preventivas sean eficientes, deben estar dotadas de herramientas claras, útiles y aplicables que permitan comprender los conceptos asociados, y dotar a los funcionarios

involucrados de las áreas más vulnerables para la comisión de este tipo de hechos de herramientas tendientes a saber qué buscar y cómo informarlo.

En este sentido, resulta significativo atender que debe propiciarse la creación de un procedimiento centralizado que permita actuar en forma ordenada ante determinadas alertas que puedan surgir en organismos que habitualmente procesan información patrimonial de personas humanas o jurídicas, en virtud del complejo entramado que rodea a este tipo de delitos.

Para ello, resulta indispensable referir que por Alerta Sospechosa se entiende a toda situación en donde se adviertan indicios de una posible disimulación del origen de activos; de una situación fiscal o patrimonial distinta a la real; o de una exteriorización inusual de activos, inconsistente con el perfil patrimonial o fiscal de quien manifiesta dicha exteriorización; por parte de una persona humana o jurídica; de las que hubiera tomado conocimiento el área municipal correspondiente, en el ejercicio normal y habitual de sus funciones y competencias.

Las políticas diseñadas, deberán definir claramente los objetivos perseguidos, identificar metas e indicadores, así como los responsables del seguimiento, monitoreo y control, puesto que la evaluación del resultado de su aplicación contribuirá a justificar el cumplimiento del objetivo perseguido, o bien detectar desvíos contribuyendo a incrementar la transparencia del accionar estatal. (Díaz, 2017).

Para ello, se deben consensuar marcos normativos claros sobre las herramientas a implementar para obturar el ingreso de activos ilícitos -integrados por bienes o dinero- en la economía, que se puedan implementar a nivel operativo y ser sostenibles en el tiempo.

De esta forma, el desarrollo de un sistema preventivo de maniobras de lavado de activo a nivel municipal requerirá a su vez de una revisión permanente de las técnicas y métodos, así como también el compromiso, obligatoriedad y proactividad de los funcionarios involucrados.

Es importante visualizar a su vez que se produce una doble vulneración a las estructuras del Estado. Por un lado, se alientan acciones desleales y/o inmorales por parte de funcionarios públicos puesto que el poder económico que acumulan quienes buscan lavar grandes cantidades provenientes de actividades delictivas, tienen un fuerte efecto corruptor; y por otro las distintas maniobras que se despliegan vulnerarán los controles públicos diseñados para evitar la concreción de actos ilegales. A su vez permiten a las organizaciones criminales se consoliden económicamente; permitiendo robustecer sus estructuras, potenciar su accionar criminal y disfrutar con mayor facilidad de los activos espuriamente obtenidos.

Esto, favorece a su vez la comisión de nuevos negocios ilícitos que le permiten aumentar a las organizaciones criminales los beneficios, profundizándose el daño a la calidad de vida de los habitantes y vulnerando las principales variables económicas como producto bruto interno geográfico, consumo familiar, precios, recaudación fiscal, y también las expectativas racionales de los agentes económicos que pasan a tener una competencia desleal.

Se requiere considerar a su vez que el objetivo de la criminalidad organizada es infiltrarse en la economía legal y lograr mercados monopólicos que eliminen la libre competencia, lo cual es uno de los principales riesgos de los mercados controlados por una organización criminal.

El sector privado se verá afectado puesto que las condiciones de competencia se ven vulneradas puesto que en un mismo mercado interactúan empresarios que se rigen por lógicas del mercado con otros que persiguen como objetivo simular el origen de sus activos, generando un efecto distorsivo en los precios y fijando falsas expectativas en el empresariado que conlleva la toma de decisiones equivocadas.

Por otro lado, la penetración de activos de origen ilícito y de los sujetos involucrados en ellos en la esfera de lo estatal produce una “captura del Estado”, y lleva a miembros de la organización criminal a apoderarse de áreas públicas, debilitando los estamentos del Sector Público.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992). La hechura de políticas públicas. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porra.

ALVARADO, M., ANGARITA, D., & PAVA, L. (2014). *Efecto del lavado de activos en la economía*. Obtenido de <https://prezi.com/vmisdruiwukp/efectos-del-lavado-de-activos-en-la-economia/>

ASPIAZU, D. (2002). La captura institucional del Estado, en Realidad Económica N° 189.

BAIGÚN, D. (2005). “El bien jurídico orden económico”, en Estudios sobre Justicia Penal. Homenaje al Profesor Julio B. J. Maier. Buenos Aires, Del Puerto, 1.a ed., 2005, p. 15-18. Citado por Grimm, Federico J. En El bien jurídico en los delitos contra el orden económico y financiero.

BARROSO GONZÁLEZ, J. (2015). Los delitos económicos desde una perspectiva criminológica. *Revista IUS*, 9(35), 95-122. Recuperado el 01 de 11 de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472015000100095&lng=es&tlng=e

BINDER, A. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas para el análisis político-criminal. *REJ- Revista de Estudios de la Justicia* (12).

CALVO, A. (2002). El estado capturado en Revista Encrucijadas. Buenos Aires. N° 19 - UBA, mayo 2002

CARRARA, A. (2017). Persecución penal estratégica de la delincuencia económica: criterios de oportunidad y selección de casos. *En Letra*(7), 70-97.

Díaz, C. (2017). *El ciclo de las políticas públicas locales. Nota para su abordaje y reconstrucción*. Recuperado de: <https://blogs.ead.unlp.edu.ar/introdsocio3/files/2017/10/Cristina-Diaz-El-ciclo-de-las-politicas-publicas-locales.pdf>

ETKIN, J. (2006). Gestión de la complejidad en las organizaciones: la estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado. Buenos Aires. Editorial Granica.

GARCÍA DELGADO, D., RUIZ DEL FERRIER, C., & DE ANCHORENA, B. (2018). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Flacso.

GRASA, R. (2016). Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional. *Revista Nueva Sociedad*(263), 50-63.

MARSILI, M. Y RADYNA N. (2020). Crimen, Complejidad y Economía. ¿Cómo pensar una investigación criminal desde la integralidad?. Buenos Aires. Editorial Buyatti.

MEDELLÍN TORRES, P. (2004) La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas en países de frágil institucionalidad. CEPAL. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, serie 93.

OLAETA, H. (2016). *Delincuencia económica organizada. Tres aproximaciones desde la criminología*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

ROTH DEUBEL, A. N. (2014). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá. Editorial Aurora

LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Romina Pérez

Los municipios en el marco del régimen federal argentino

La gestación del federalismo argentino no era una cuestión meramente de organización del poder, sino que se asentaba en una vivencia histórica, sociológica e institucional de las provincias que no se podía desconocer (Haro, 2010). Nació por una imposición de la historia, ya que una fuerte participación de las provincias por los recursos del puerto era lo que se reclamaba.

Actualmente, el régimen federal argentino está compuesto por cuatro gobiernos: Nacional, Provincial, Municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los mismos son autónomos y a diferencia de los tres restantes, el Gobierno Nacional es Soberano. Asimismo, prevé la organización interna de cada provincia según las constituciones por ellas dictadas (claro está, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías acordados en la Constitución Nacional). En ese sentido, el Artículo 5 de nuestra ley fundamental señala que las constituciones provinciales deben asegurar un “régimen municipal” . Asimismo, el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN, en su Artículo 146, reconoce a los municipios como “persona jurídica pública” .

La determinación de los alcances de la norma constitucional referida a la institución municipal evolucionó desde su sanción en 1853 y requirió la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en diversas ocasiones . Recién para 1989, la CSJN en su fallo “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario” estableció como criterio jurisprudencial que los municipios son órganos de gobierno, con límites territoriales y funcionales, y no meras delegaciones administrativas (criterio sostenido desde comienzos de siglo XX hasta ese momento) .

La posterior reforma constitucional del año 1994 receptó estos debates sintetizándolos en su Artículo 123, que declara: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

Por todo lo expuesto precedentemente, y considerando su gesta e historia, el federalismo argentino es por vocación y tradición política, municipalista (Máiz, 2011). Pese a ello, si bien muchas provincias argentinas ya habían consagrado la autonomía de los municipios en sus respectivas Constituciones sancionadas con anterioridad a 1994 , las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe siguen sin adaptar sus constituciones provinciales a lo determinado por el Artículo 123, imposibilitando que sus municipios alcancen la autonomía real (Arriaza, 2016: 27).

Las municipalidades son en Argentina, el nivel de gobierno que mayor esfuerzo requiere en relación al fortalecimiento de las capacidades de gobierno y de gestión. Su nacimiento y formación, producto del devenir histórico y de nuestro proceso de consolidación como Estado Nación, ha delineado a los gobiernos locales con características muy propias. Podemos remarcar como característica central del sistema municipal argentino su heterogeneidad (Iturburu, 2000), que dificulta su estudio en un esquema constitucional federal. La Constitución de 1994 es muy clara cuando ordena a las provincias diseñar o darse su propio régimen municipal, pero no otorga a los constitucionalistas provinciales elementos específicos sobre los criterios o diseños institucionales a establecer. Esto ha generado que hoy podamos afirmar que existen 23 tipos de gobiernos locales en la Argentina, más CABA, cuyos indicadores permiten compararla con una provincia más que con un municipio. Podemos observar diversas formas de gobiernos locales, donde no todos constituyen municipios, con una importante

heterogeneidad desde el punto de vista de su propia naturaleza, con diversos grados de autonomía o autarquía de las organizaciones locales, con grandes diferencias poblacionales, enormes desequilibrios en los ingresos y los presupuestos municipales, entre otras cuestiones a analizar.

La autonomía municipal

Como se expresó en el apartado anterior, la autonomía municipal surge del texto Constitucional vigente, y en este sentido, quien la posee puede autogestionarse en el marco de sus competencias, legislar y juzgar. Institucionalmente permite que cada municipio pueda dictar su propia Carta Orgánica para organizarse y crear sus instituciones y forma de gobierno, asimismo también implica la capacidad de gestionar sus propios recursos y administrarlos.

Siguiendo los lineamientos de Mariano Bar, la autonomía significa un reconocimiento al Municipio como una descentralización política y no solo administrativa, lo que se traduce en reconocerlo como “comunidad con vida propia” que “gobierna por sí mismo sus intereses locales”.

Al no estar asegurado este régimen autonómico en los municipios de las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, surge el interrogante de qué hacer frente a esta situación tan irregular. Lo ideal sería que esas provincias modifiquen sus constituciones y adecuen sus normas a los establecido en el texto de la Constitución Nacional. No obstante, algunos autores proponen otras vías posibles, tales como la sanción de leyes de las legislaturas provinciales, la judicialización, el avance de los órganos locales vía ordenanza ante la omisión provincial e incluso la intervención federal.

Los municipios en el contexto bonaerense

La provincia de Buenos Aires se extiende en un vasto territorio teniendo una superficie de 307.571 km², que equivale al 8,1% del territorio nacional. Las cifras relevadas en diferentes censos arrojan números que dan cuenta de su colosal diferencia frente al resto de las provincias de nuestro país. Hasta hoy 135 municipios constituyen la división política territorial de la provincia. El volumen de gastos de todos ellos supera en conjunto al gasto público individual de varias provincias argentinas. Constituye el tercer gasto público luego del nacional y el de la propia administración bonaerense (Bastons, 2011). Sin embargo es inevitable distinguir que al interior de la provincia de Buenos Aires conviven realidades municipales sumamente diversas. El Conurbano bonaerense se recorta con nitidez del resto del espacio provincial comúnmente definido como “el interior de la provincia”.

Pese a esta distinción, habitualmente sostenida por la mayoría de los actores estatales y sociales, tanto el Conurbano como “el interior” no son territorios homogéneos en cuanto a la distribución de la dotación de recursos (Pereyra, 2016; Lopez Accoto y Pereyra, 2002), y dentro de esta heterogeneidad las diferencias no son sólo geográficas o demográficas sino que también pesan los criterios institucionales públicos y privados de cada municipio, por lo que no es lo mismo contar o carecer de hospitales públicos municipales, cooperativas eléctricas, servicio educativo, justicia de faltas entre otros. Cómo señala Subirats (1998) la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional.

Municipios bonaerenses y republicanismo

Nuestro país adoptó para su gobierno la forma republicana, consagrada en el artículo 1ro de la Constitución Nacional. La misma, entre otros elementos conceptuales, se refiere a no concentrar el

poder en una sola persona, consolidando la división de poderes y funciones, con controles recíprocos entre ellos. La finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscitaría la centralización en la toma de decisiones públicas. Los poderes del Estado, son tres, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, esto aparece claro en los gobiernos Nacionales y Provinciales, pero se difumina en los niveles locales de gobierno de nuestro sistema federal. Aún en provincias cuyas constituciones reconocen la autonomía municipal, los gobiernos locales no siempre poseen los tres poderes.

En la Provincia de Buenos Aires, el Poder del Estado Municipal está dividido de una manera dual, el Ejecutivo, en cabeza del Intendente Municipal y el Legislativo, ejercido por un Concejo Deliberante. Es necesario para respetar la estructura republicana consagrada en nuestra Carta Magna contar con un Poder Judicial Municipal, toda vez que quien elabora las leyes no las ejecuta ni las juzga, y quien ejecuta las normas no las hace ni las juzga, estos roles republicanos son irrenunciables y deben aplicarse en todos los niveles de gobierno que establece nuestro sistema federal.

La Justicia de Faltas en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires

La Justicia Municipal de Faltas en la provincia de Buenos Aires no surge del texto Constitucional de la provincia ni de la Ley Orgánica de las Municipalidades, sino del Decreto Ley 8751 del año 1977, que a su vez ha sido modificado por 12 decretos – ley y 49 leyes.

Dicha ley de rito otorga cierta autonomía y garantías a los Jueces de Faltas, pero no deja de ser insuficiente, vetusta y rémora de un período nefasto de nuestra Patria. Pero lo más grave es que determina como meramente optativa la instauración de Juzgados de Faltas y faculta a los Intendentes, en caso de ausencia de Jueces de Faltas, a Juzgar las contravenciones, convirtiéndose los mismos en juez y parte, en franca violación a las garantías constitucionales y a la normativa supra nacional de Derechos Humanos.

El marco de competencias de esa Justicia Municipal de Faltas se aplica al juzgamiento de las normas municipales dictadas en el ejercicio del poder de policía y a las normas nacionales y provinciales cuya aplicación corresponda a las municipalidades (art. 1º), siendo competente en nuestros días en materia de tránsito, comercios, industrias, medio ambiente, bromatología, salubridad, espectáculos, obras particulares, derecho consumidor, redes de servicios, etc.

El procedimiento que debe aplicarse, surge de diferentes normas provinciales como, por ejemplo, el mencionado Decreto Ley 8751/77 en los casos de contravenciones, la ley 13927 en lo vinculado a Tránsito y Ley 13.133 en materia de Defensa del Consumidor. Asimismo, las ordenanzas locales crean tipos contravencionales y sus sanciones en los ámbitos de su competencia.

Los Jueces de Faltas Municipales, se encuentran investidos de algunas protecciones que los asemeja a los jueces del Poder Judicial, tales como designación compleja en la que intervienen el Ejecutivo y Deliberativo municipal, intangibilidad de salarios y estabilidad en el cargo, como también un procedimiento especial de remoción. No obstante, al depender del Ejecutivo Municipal no posee presupuesto propio, no tienen control sobre el personal, etc., esto limita la independencia, toda vez que bien podría darse el caso de que un Juez de Faltas se mantenga en su cargo, con su salario indemne, pero no cuente con elementos materiales para llevar adelante sus funciones si el Ejecutivo así lo quisiera. Recientemente, en el partido de Brandsen, se dio el caso en el que, cambió de partido político de turno por medio, se pretendió “neutralizar” a una Jueza designada por una gestión anterior, reconociéndose las garantías de la goza su investidura, pero cerrando el juzgado por ordenanza, lo que configuró una grave lesión institucional y al acceso a la justicia de los vecinos del mencionado distrito. Afortunadamente, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata hizo lugar a la medida cautelar presentada por la jueza de Faltas y ordenó restituir el organismo y

reponer en el cargo a la funcionaria, ordenando retrotraer la situación a los momentos previos a la sanción de la Ordenanza que dispuso la disolución del juzgado de faltas. Indicando, además, que los jueces de faltas tienen un procedimiento especial de remoción, que gozan de estabilidad en el cargo “para mantener la garantía de autonomía e independencia en sus decisiones”, ordenando al intendente a restituir el Juzgado de Faltas de Brandsen y a la Jueza de Faltas local, considerando que la supresión del juzgado va en contra del interés público.

En lo que hace a su implementación en los distintos partidos, el art. 19 del decreto ley 8751/77 prevé dos alternativas: (1) que sea ejercida por jueces de faltas allí donde el Concejo Deliberante hubiese creado juzgados de este tipo; o (2) que sea ejercida directamente por el Intendente municipal, cuando no existan los órganos mencionados anteriormente o, existiendo, cuando sus titulares se hayan excusado de intervenir en un asunto concreto. Si bien la mayoría de los municipios de la provincia de Buenos Aires a creado la Justicia de Faltas Municipal, algunos como Chascomús, La Matanza o Berazategui aún no lo han hecho, quedando a cargo del juzgamiento de las causas contravencionales y de las faltas los Intendentes, lo que representa una clara violación al principio constitucional del debido proceso, a los tratados de DD.HH. y a la forma republicana de gobierno, toda vez que una misma persona se encuentra a cargo de la comprobación de las faltas y de su juzgamiento.

Conclusiones

En la Introducción de esta ponencia nos preguntábamos ¿Existe la división de poderes que establece la Constitución Nacional en los Gobiernos Locales de la Provincia de Buenos Aires?. La respuesta a este interrogante sin dudas es: no.

Claramente, puede afirmarse que en los municipios de la Provincia de Buenos Aires no existe la tríada republicana que consagra el artículo 1ro del texto constitucional, toda vez que solo se existen dos poderes, el Ejecutivo y el Deliberativo.

A su vez, el federalismo en ese ámbito también es débil, ya que los gobiernos locales no poseen autonomía plena, porque la misma no fue receptada en la reforma constitucional de la Provincia, pese a la manda que la norma Suprema Nacional estableció en su última reforma en 1994.

Esta omisión de la Constitución Provincial se constituyó en un obstáculo para el desarrollo autónomo de cada uno de los 135 municipios que se despliegan en el territorio bonaerense, como así también en un impedimento para lograr una democracia con instituciones más potentes, ejemplo de ello es que los vecinos de los municipios de la provincia de Buenos Aires no cuentan con un servicio de Justicia Local independiente.

En términos específicamente normativos la Justicia Municipal de Faltas tiene como ley de rito un Decreto Ley del año 1977, que, si bien otorga cierta autonomía y garantías a los Jueces de Faltas, no deja de ser insuficiente, vetusta y rémora de un período nefasto de nuestra Patria. Entre sus mayores debilidades institucionales determina como meramente optativa la instauración de Juzgados de Faltas y faculta a los Intendentes, en caso de ausencia de Jueces de Faltas, a Juzgar las contravenciones, convirtiéndose en juez y parte, en franca violación a las garantías constitucionales y a normativa supra nacional de Derechos Humanos.

Tal como sugiere Néstor Losa (2017: 160 -161), la división dual que expresa la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para los municipios debe mutar imperiosamente, con el agregado de un tercer poder autónomo e independiente que opere como contra poder en la trilogía republicana, asegurando la legalidad, constitucionalidad y defensa de los derechos en el ámbito territorial donde detente jurisdicción.

Es importante destacar que la autonomía municipal no puede analizarse de forma independiente del sistema de gobierno federal y republicano, la mejor manera de garantizarla en el marco del sistema federal sería que las constituciones de las provincias que aún no la consagran se modifiquen, aunque importantes doctrinarios han presentado otras posibles vías.

Como corolario cabe destacar que el fortalecimiento institucional municipal robustece el Estado de derecho, en tanto aumenta la legitimidad del Estado, fundamentalmente porque los espacios más reducidos son mas propicios para las exigencias del autogobierno democrático ya que la cercanía permite una comunicación real que consolida un sistema de controles republicanos al que no es posible arribar con el Estado provincial o nacional por sus dimensiones y lejanía con los ciudadanos y ciudadanas.

Resulta harto necesario avanzar en el proceso de autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires, generando espacios de debate y buscando consensos, tanto para adecuarnos a la manda de nuestra norma Suprema, como para garantizar el desarrollo de los gobiernos locales y el acabado respeto y protección de los derechos y garantías que asisten a las y los vecinos de los municipios.

Bibliografía

AMAYA, P (2015) “La evaluación de las políticas públicas y su incidencia en la articulación de la acción estatal para la transformación social: el programa conectar igualdad en Florencio Varela” Instituto de Sociales y Ciencias de la Administración. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Julio de 2015

AMAYA, P (2017) “Capacidades de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense.” Proyecto UNAJ Investiga 2017

ANDRENACCI, L. “La Política Social de los Gobiernos Locales en la región metropolitana de Buenos Aires” VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre del 2001

FARRAIZA, E. [et. al.] (2016). Manual de gestión municipal - 1a de. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. - Badia, G. (2003). “Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político”. En Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: UNGS Editorial Al Margen. –

BASTONS, J. L. [comp] (2011). El Municipio Bonaerense. La Plata: Ed. Scotti

BERNAZZA, C.(2005). Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes. Disponible en: <http://claudiabernazza.com.ar/web/textos>

BERNAZZA, C; Ranero, M “Situación, Principios y Convicciones que guían la Reforma Municipal en la Provincia de Buenos Aires”

CHIARA, M. “La Política Social en el Ámbito Municipal: Análisis de las Condiciones para la producción de Políticas Locales en el Gran Buenos Aires (Argentina).” Paper preparado para el Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C., 6 al 8 de septiembre, 2001.

CORTES, R; KESSLER, G. “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. Cuestiones de Sociología, nº 9, 2013. ISSN 2346-8904

CRAVACUORE, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, & R. Israel (Comps.), Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005) (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

DELGADO, D. “Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local” FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba

LOSA, N. “Derecho Público Municipal” 1ra edición ampliada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Abaco 2017

MÁIZ, RAMÓN (2011): La cultura política federal: El federalismo más allá de las instituciones, Claves de Razón Práctica, Nº 209: pp. 30-39.

PEREYRA, E. “Capítulo 1: La provincia de Buenos Aires rasgos estructurales e históricos”. En Agoff, S. [et al.] (2016) ¿Unidad en la diversidad?: estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires. Editado por Bertranou J., Isuani, F. y Pereyra, E. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

PEREZ, R., ROMANO, L. Y TOBIO, B. (2018). La Gestión Municipal en las grandes ciudades: desafíos y cambios producidos en los últimos años en Florencio Varela. (Inédito). Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ “Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020”.

TULIA, A. “Código de Faltas Municipales de la Provincia de Buenos Aires” Librería Editora Platense. 2013

FINANCIAMIENTO EN SALUD: SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA. MUNICIPALIDAD DE ROSARIO

Alejandro Carlos Piñeyro

Introducción

Una de las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, además del nivel de ingresos de la población y su nivel educativo, es la salud de la población. En total acuerdo con el concepto de Salud que enuncia la Organización Mundial de la Salud (OMS): La salud entendida como el estado de completo bienestar físico, mental y social (no solamente por la ausencia de infecciones o enfermedades), es un derecho constitucional que cada uno de los ciudadanos puede y debe ejercer. Las preguntas diarias que deberíamos hacernos todos los que trabajamos apasionadamente para asegurar la salud como derecho, entiendo que deberían ser:

- **¿La Salud Pública es completamente financiable?**
- **¿La política sanitaria debe seguir a la política económica, o a la inversa?**
- **¿La inversión en infraestructura debe financiarse con fondos propios, o con fondos de organismos internacionales?**
- **¿Cómo impacta el avance de las nuevas tecnologías?**
- **¿Cómo impacta en el presupuesto, la pérdida de empleo formal del sector privado? ¿Y la inseguridad y ausencia del Estado en el aumento del gasto?**
- **¿Cómo impacta la pérdida continua del poder adquisitivo del ciudadano? Déficit cero? ¿Es una política pública correcta?**

El tema principal de análisis que nos ocupa en éste resumido estudio, es simple, preguntarnos si la Política Sanitaria de la Municipalidad de Rosario, es financiable, es decir, si el crédito presupuestario anual disponible, es directamente proporcional con los gastos que conlleva llevar adelante dicha política pública, y si la proporción que tiene en relación al presupuesto Gral. de recursos del municipio es suficiente o insuficiente.

Siempre escuchamos decir: “¿EL GASTO EN SALUD ES MUY ALTO”, ahora bien, esa frase es así? o relacionado con qué?

El presupuesto aprobado de la municipalidad de rosario para el año 2022 asciende a \$71,200 millones, de los cuáles, \$17,900 millones se destinan a la Salud Pública, esto representa un 25,5%, de los cuales, aproximadamente, \$7,600 millones son financiados por la pcia. De Santa Fe, según convenio firmado, y ratificado por Dec. 770/2009, que cubre el segundo y tercer nivel de complejidad del sistema de salud de la ciudad y área metropolitana, entendiendo a la red de salud pública municipal, como complementaria de la red provincial, atendiendo al art. 19° de la Constitución de Santa Fe, que dice que la Salud debe ser obligación del gobierno provincial. Es decir que los \$10,300 millones restantes, son atendidos con fondos propios.

En relación a lo indicado en el párrafo precedente, queda claramente expuesta, la importancia que se le da a la política sanitaria en la ciudad de Rosario.

Considerando la población atendida, que alcanza, aproximadamente, los 300.000 habitantes, Rosario invierte en política sanitaria \$59.700,- de promedio anual por habitante, lo que muestra que es semejante al gasto público nacional en materia sanitaria, y mayor aún que gran parte de los presupuestos provinciales.

Por último, y siguiendo el mismo criterio de tantos años, que es y seguirá siendo el considerar a la salud como cuestión de estado, y como derecho de todo individuo, en el 2022 seguiremos poniendo en valor a la Salud Pública, dotándola de la infraestructura necesaria para que la calidad y calidez de la atención al ciudadano sea cada vez mejor.

¿La salud pública es financiable?

No cabe ninguna duda, que esta pregunta es, en la actualidad, uno de los mayores enigmas de las últimas décadas del siglo XX, y las actuales de este siglo, y entiendo, que mientras el mercado de capitales siga gobernando el planeta, la salud seguirá siendo una mercancía, en lugar de un bien común, aunque no deba entenderse como tal.

Cuando se está ante este interrogante, se debería elegir un determinado punto de partida. Y nosotros estamos ante una realidad distinta, porque nuestro punto de partida coyuntural, parte de 30 años de historia de construcción de salud colectiva, cercanía, cuidado, empatía, porque tenemos la difícil tarea de continuar un legado que nos han confiado, sin dejar de pensar en lo que puede hacerse, pero sin dejar de pensar nunca, en cuidar y fortalecer, todo lo hecho.

¿Es en este marco, es que nos preguntamos, la salud pública es financiable?, pero, ahora bien, ¿cuál salud? La de hace 30 años, ¿o la actual?, y la que seguramente deberemos enfrentar en un futuro cercano? Uno de los métodos con que puede interpretarse una ley, es el conocido como “MÉTODO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA”, y lo cito, ya que entiendo que es una de las claves de este dilema, porque con algo de sentido común, cualquiera de nosotros podría entender que la financiación de un proyecto de política sanitaria, en los comienzos del sistema de salud en Rosario, la misma contaba con una infraestructura absolutamente distinta a la actual. Lo que puede haber pensado y redactado un legislador de acuerdo a la realidad de hace 30 años, seguramente habrá sido distinta a la que hoy pensaría o redactaría. Entonces, si la salud es financiable o no, solo dependerá de hacerse las preguntas que plantea Tobar en uno de sus estudios: ¿Cuánto debe gastarse en salud?, ¿De dónde deben provenir los recursos? y ¿Cómo asignar los recursos?

La política sanitaria, debe seguir a la política económica, o a la inversa

En esta pregunta es donde podemos empezar a desarrollar y dilucidar el conflicto. La política Pública Sanitaria, se basa en subsidiar la oferta de servicios, de modo tal, de tener a disposición todos los recursos humanos y materiales en el momento en que sean necesarios. La política Económica de un Municipio debe redactar su política de recursos, es decir, se basa en identificar primero su posibilidad de obtener ingresos tributarios, no tributarios y venta de servicios, traducido en un presupuesto de recursos, y con el cuál, y asumiendo la capacidad de endeudamiento con que cuente, contraponer un presupuesto de gastos, en el que debe incluir, a la totalidad de las jurisdicciones que lo conforman. Cuando el presupuesto de gastos es superior al presupuesto de recursos, debe apelarse al endeudamiento público. Ahora, dicho endeudamiento puede ser a través de organismos internacionales (crédito público), o a través del sector privado (diferimiento de los plazos de pagos), que en la actualidad de un país con alto índice de inflación, el mismo, no debería ser el principal, todo lo contrario, ya que atentaría contra el sector privado, y por ende, contra la política de empleo. Pues es aquí entonces donde las políticas se contraponen, y es aquí donde el presupuesto en salud deberá sincerarse y encontrar el equilibrio con la política económica. Por lo tanto, dicha controversia, se soluciona simplemente, con un trabajo colectivo, donde la política económica sea proporcional a la política sanitaria. Entonces, podemos contestar esta pregunta diciendo que ninguna debe seguir a la otra, porque allí es donde nacería algún conflicto, al contrario, deberían estar alineadas, en números y en consensos, con el simple objetivo de no perjudicar el equilibrio de ninguna de las dos.

La inversión en infraestructura debe financiarse con fondos propios, o con fondos de organismos internacionales

Para la Administración Pública, siempre será más importante y trascendental la inversión en infraestructura, o en capital, que el gasto corriente, traducido en la producción de bienes y servicios, y no es casual que se use la palabra INVERSIÓN cuando se habla de infraestructura, y la palabra GASTO cuando se habla de bienes y servicios, independientemente de que los mismos sean imprescindibles para la ejecución de la política sanitaria.

Es allí donde nuestra política sanitaria hace la diferencia, ya que consideramos a la salud como INVERSIÓN, es decir no diferenciamos si el gasto es en recurso humano, bienes de consumo, servicios, bienes de uso o transferencias o subsidios, la salud es inversión, en su sentido más amplio, porque frente a cualquier presupuesto de gastos, está la sociedad toda, que necesita de la misma, y que sabe que cuando la necesite, estará presente.

Es por ello, que teniendo claro que los gastos corrientes deben estar reservados y asegurados para poder llevar adelante la política propuesta, la inversión en infraestructura debe contar siempre como partidas que la resguarden, ya sea para nuevos proyectos, como para mantener aquellos que estén en funcionamiento. Y para ello, cuando la inversión sea de alta escala, es que la financiación no debería ser a costa de recursos propios, sino que se debería poner el ojo en el crédito público, ya que el endeudamiento del Estado, con obras que puedan ser disfrutadas y aprovechadas por generaciones futuras, no debe verse como mal uso de fondos públicos, todo lo contrario, debería verse como políticas de largo plazo, que aseguren el bienestar general, tal como reza el preámbulo de nuestra Constitución Nacional. El financiamiento externo, o el financiamiento a través del recupero por atención a individuos que cuenten con cobertura privada, siempre va a fortalecer cualquier política de inversión. El quedarse de brazos cruzados, esperando que las soluciones caigan del cielo, es casi, asegurar el fracaso de la política pública.

¿Cómo impacta el avance de las nuevas tecnologías?

Sin duda, que es una de las lecturas más simples de hacer, ya que no resiste un análisis tan profundo de la situación. La Ciencia y la Tecnología son de los campos de mayor crecimiento en las últimas décadas, y más importante aún, entendemos, que no tienen techo.

Es lógico pensar que la financiación de un sistema de salud cada vez más tecnológico, será cada vez más compleja. Pondrá en jaque casi continuamente a la pregunta que nos hicimos, si la política sanitaria sigue a la económica, o a la inversa.

Mientras no se tenga un horizonte claro de cuál es el límite que puede alcanzarse con las prácticas en salud, si es que lo hay, no podrá adaptarse una política económica que acompañe ese camino, y por ende, y quizás redundante, una de las dos políticas, seguramente, fracasará.

¿Cómo impacta en el presupuesto, la pérdida de empleo formal del sector privado? ¿Y la inseguridad y ausencia del estado en el aumento del gasto?

Las crisis económicas del 2001, 2009, y la última del 2015, desestabilizan otra crisis, oculta pero tan grave como la económica, como es la crisis institucional. La pérdida de confianza jurídica de una nación, hace que cualquier inversor que mira, ya sea desde adentro o desde afuera, pierda previsibilidad, y esto, casi como por efecto dominó, repercute en lo más sensible, crisis social. El empleo dignifica a las personas, y la pérdida del mismo, los pone en una situación de desesperación absoluta. La última crisis del 2015, hizo perder en la ciudad de Rosario, alrededor de 30.000 puestos

de trabajo formales, esto implica pérdida de obra social sindical, no solo del titular, sino también, de la totalidad de su grupo familiar. Esto se tradujo en nuestra salud pública municipal, ya que entre agosto y diciembre de 2015 se abrieron aproximadamente 80.000 nuevas historias clínicas en los 51 Centros de Salud que están estratégicamente instalados en todo el Egidio municipal.

Entonces, impacta en gasto?, claramente, la respuesta es absoluta. Cada individuo que pierde su cobertura social, se vuelca a la salud pública, y por ende, las crisis de empleo, van a traer siempre aparejados mayores gastos. Nuestro compromiso, deberá seguir siendo que ese subsidio a la oferta, siga estando a la altura de las necesidades de la comunidad, y de los cambios que pueda sufrir.

La inseguridad, es uno de los flagelos que mayor participación tuvo en el aumento del gasto. El aumento de horas en seguridad privada, y el aumento de casos de violencia, está en primer lugar. La cantidad de atenciones a nuestros efectores, por casos de violencia, aumentaron exponencialmente, y por ende, el gasto sigue el mismo destino.

¿Cómo impacta la pérdida continua del poder adquisitivo del ciudadano?

Por último, dejamos esta pregunta, porque en realidad, una nación es lo que son sus habitantes, en lo social, economía, cultura, educación.

Cada medida de un gobierno nacional, sea del color político que sea, que atente contra alguna de las variables macroeconómicas de consumo, ahorro e inversión, atentará contra la salud de la población. Porque como dijimos al comienzo, la salud no pasa solo por tener algún virus o infección, pasa por todo el bienestar. Y la pérdida continua de poder adquisitivo, es la mayor causa de crisis subjetivas, nos enfermamos sin tener virus o infecciones, nos enfermamos culturalmente, dejamos de ser educados, dejamos de ser sociables, empáticos, amables, solidarios. Porque, aunque, no debería ser así, el darse cuenta que todos los días se pierde la posibilidad de acceder a un bien determinado, o a un servicio, o a la salud, o un bien cultural, para poder asegurar la felicidad de la familia, hace que cuerpo y mente terminen por enfermarse.

Entonces, ¿atenta la crisis económica en el aumento del gasto en salud?, claro que sí, siempre será así, ya que, en Argentina, solo un 7% no sufren problemas económicos, el resto de los mortales, seguiremos tratando de hacer lo mejor posible para que nuestra mente y nuestro cuerpo tengan una salud medianamente aceptable.

Déficit cero. ¿Es una política pública correcta?

En algún momento de mi Maestría en Administración Pública leí: “EL POLÍTICO DECIDE, EL BURÓCRATA EJECUTA”. En ese momento entendí que no acordaba con esa afirmación, ya que para estar alineado con la misma, el burócrata no debería cuestionar la política pública propuesta o impuesta. Para que la administración de recursos sea eficaz y eficiente, el burócrata debe estar comprometido con la política que le toque administrar, y para ello, se debe enamorar del proyecto propuesto, y en salud pública de Rosario, el proyecto sanitario, que ya tiene 30 años, impulsado por el Dr. Hermes Binner, enamora, compromete y entusiasma todos los días. Es por ello que la pregunta es: ¿en Salud Pública, sería correcto perseguir el déficit cero? Desde luego que, desde mi criterio, la respuesta es NO, porque el déficit cero, aunque pueda tomarse como una señal de conservadurismo responsable, atenta contra el pensamiento de ser creativos ante las necesidades colectivas de una sociedad, aunque siempre entendiendo el concepto de eficacia y eficiencia: lograr los objetivos propuestos, al menor costo posible. El endeudamiento público, tiene su razón de ser, justamente, en la obligación del estado en sí mismo, producir acciones, para que vuelvan a la sociedad en bienes y servicios. Por último, y como ya dijimos en otro de los puntos de análisis, endeudarse hoy para que

las obras y servicios, sean aprovechados por otras generaciones, es el sentido que se busca cuando no se entiende el déficit cero como policía correcta.

Conclusión final

Por todo lo analizado en este pequeño aporte, podemos asegurar, que mientras la red de Salud Pública de la Municipalidad de Rosario, siga teniendo este nivel de compromiso colectivo, cualquiera de las variables que hemos citado, podremos sortearlas, tengan la gravedad que tengan. El subsidio de la oferta en salud pública tiene un sentido más político que el subsidio a la demanda, ya que entiende a la salud como derecho, con la asignación necesaria de recursos, para que la misma sirva a los intereses de cualquier ciudadano que la necesite en cualquier momento. Es por ello que entendemos que la política económica debería acompañar a la política sanitaria, ni una, ni la otra, deben ser paralelas, y así estamos atentos a que cada ciudadano que pierda su cobertura social, o aún teniendo no pueda afrontar los copagos del sector de obras sociales privadas, la salud pública debe satisfacer esa necesidad, siempre con el cuidado de que la inversión pueda ser financiada por recursos propios, o externos, que logren la ejecución correcta de la política sanitaria, y nunca dando prioridad a reducir el déficit, al extremo de sacrificar la política, sino, con la justa medida de una administración inteligente, en pos de los objetivos fijados.

LA ESTRATEGIA DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD PÚBLICA DESDE LA SALUD MENTAL, LAS TRANSFORMACIONES NECESARIAS.

Lic. Ana María Planella

Política de salud en tiempos de pandemia por coronavirus: la aplicación de la estrategia de la Atención Primaria de Salud Pública (APS)

El Sistema de Salud y la Política de Salud para el abordaje del Covid 19.

“Frente a las enfermedades que genera la miseria, frente a la tristeza, la angustia y el infortunio social de los pueblos, los microbios, como causas de enfermedad, son unas pobres causas”, definió Carrillo, el “primer ministro de Salud Pública”, que tuvo la Argentina.

POLÍTICA DE SALUD PARA EL ABORDAJE DEL Covid 19.

Se debe tener en cuenta la equidad en el abordaje de la pandemia y reorganizar asistencialmente el Sistema de Salud.

Los principios rectores son:

PROBLEMAS DE SALUD EN AMBA Y PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

FENÓMENO DEL ICEBERG

PROBLEMAS DE SALUD

ESPONTÁNEA
INDUCIDA

DEMANDA OCULTA.

DEMANDA OCULTA:
PROBLEMAS SOCIALES.

PROBLEMAS SOCIALES.

LOS PROBLEMAS QUE SE PERCIBEN:

Desde el equipo de salud y desde los pacientes son la demanda espontánea y la demanda inducida por el equipo de salud en la comunidad (corresponde a lo que se ve del témpano).

LOS PROBLEMAS QUE NO SE PERCIBEN:

Son la demanda oculta y reflejan los problemas sociales (el témpano sumergido en el agua).

PROBLEMAS DE SALUD PREVALENTES:

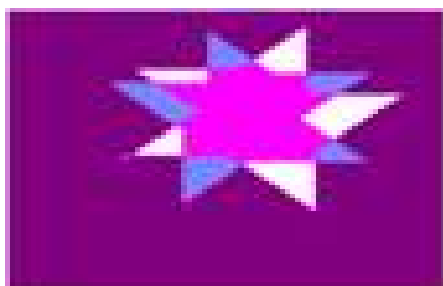
1. COVID 19.
2. Aumento de la desnutrición en chicos de 0-10 años.
3. Sarampión: baja cobertura de vacunas.
4. Dengue: es necesaria la participación de la Comunidad.

"La estrategia de ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD (A. P. S.)"

Los Componentes de A.P.S.

UTOPOS: APS

PIN UDFS TANMO



CT AE

RFS RHNC

PCAI

N: toda la comunidad.

REFERENCIAS:

TA: Tecnología Apropriada.

NMO: Nuevas Modalidades de Organización.

AE: Autonomía de las Especialidades.

RHNC: Recursos Humanos No Convencionales.

PIN: Programación Integrada por Necesidades.

RFS: Reorientación del Financiamiento Sectorial.

AI: Articulación Intersectorial.

PC: Participación Comunitaria.

CT: Cobertura total.

UDFS: Unidad Dinámica y Funcional de la Salud.

La ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD (A. P. S.) es una estrategia de poder de la política de salud que se utiliza para el cambio del Sistema de Salud.

Concretar la A.P.S. es una utopía. Por lo que se la representa como una estrella en el firmamento, inalcanzable como la utopía. (ver gráfico Utopos = A.P.S.)

SI SE LOGRARAN CONCRETAR TODOS LOS COMPONENTES DE LA A.P.S. EL SISTEMA DE SALUD SERÍA TOTALMENTE DIFERENTE.

Los elementos que componen a la A.P.S. son:

1. **TA: Tecnología Apropriada.** Utilizar desde historias clínicas digitales hasta tomógrafos, ecografías, etc., según se necesite.
2. **NMO: Nuevas Modalidades de Organización.** Organizarse con promotores de salud y con personas de la comunidad.
3. **AE:Autonomía de las Especialidades.** Lograr la interdisciplina con autonomía en su campo de trabajo de cada profesión.
4. **RHNC: Recursos Humanos No Convencionales.** Maestros, antropólogos, etc. Y personas con liderazgo comunitario.

5. **PIN: Programación Integrada por Necesidades.** Programas de salud en base al diagnóstico local de necesidades comunitarias.
6. **RFS: Reorientación del Financiamiento Sectorial.** Orientar el financiamiento del sector salud en función de las necesidades comunitarias.
7. **AI: Articulación Intersectorial.** Articular los programas del sector salud con otros sectores.
8. **PC: Participación Comunitaria.** Lograr la participación ciudadana y comunitaria.
9. **CT: Cobertura total.** Cubrir toda la región (100%) con atención integral.
10. **UDFS: Unidad Dinámica y Funcional de la Salud.** Que el Sistema de Salud funcione como una unidad dinámica y funcional, en red.

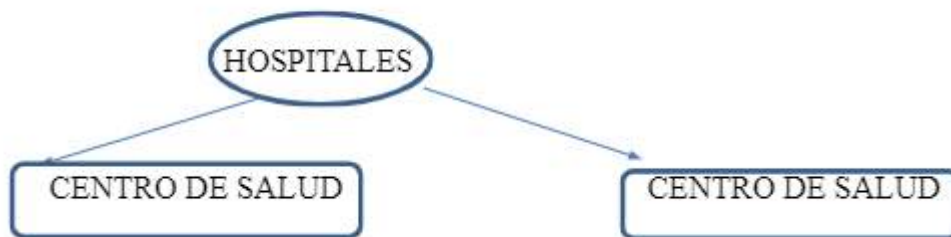
En salud mental, en los hospitales monovalentes no se aplica la Atención Primaria de Salud, sino que funciona el modelo médico hegemónico con estructura piramidal, retrógrado y burocrático, semejante a un sistema como el del ejército, rígido y de subordinación. En Argentina se hace perentorio mejorar los hospitales públicos y viabilizar los derechos ciudadanos, como forma de asegurar los beneficios sociales y de derecho del Estado y el respeto a la dignidad de las personas. El Gobierno Abierto plantea ideas básicas: a) la participación y aprovechar el conocimiento y la experiencia del usuario; b) la transparencia; y) la colaboración. De acuerdo a ello podemos considerar la mejora del servicio público de Salud. Esto implica la modernización del Estado e inclusión digital. Una limitante del gobierno abierto es la forma autoritaria de gestión tan típica del Sistema de Salud. Otra limitación es la exclusión digital, otras limitantes están referidas a la integración de procesos y servicios, cada servicio es un feudo. Open Data es una filosofía o práctica en la cual se considera que determinados datos deben ser libres y accesibles para toda la ciudadanía, así por ejemplo las historias clínicas.

Pensar en la participación ciudadana por su calidad y no por su cantidad en el sistema de salud. Una transformación cualitativa de la participación depende no tanto de la tecnología, sino y más fuertemente de organizarse y trabajar en red, de la reinención de procesos y modelos organizacionales.

Resolución de los problemas desde la red integrada del sistema de salud.

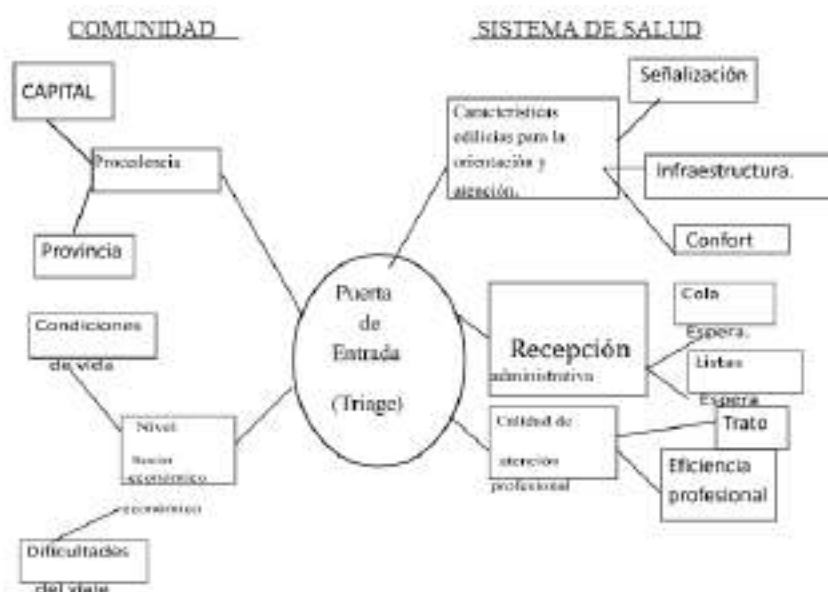
Para empezar con los problemas de salud en AMBA se presenta como solución la reestructuración del sistema público y relacionar al centro de salud, con el hospital y las redes de lo local o de la provincia. Combinando el área institucional con la comunitaria y a través de actividades de investigación - acción con enfoque epidemiológico saliendo desde los centros de salud con los equipos interdisciplinarios de salud hacia la comunidad para realizar actividades de prevención y también, de derivación al 2do. Nivel de atención (Internación) o al 3er. Nivel de atención (Rehabilitación).

1. Accesibilidad en la atención: a través de los medicamentos o prestaciones diagnósticas y de tratamiento. Refuncionalizar los turnos.
2. El área materno-infantil: con perspectiva o visión de género y de los derechos.
3. Descentralización del sistema de Salud: requiere la integración de la red de hospitales con los centros de salud.



4. Modelo de financiamiento: análisis de cada región sanitaria de la provincia, en función de la ley de co -participación. Sustener el financiamiento privilegiando el 1º nivel de atención para prevenir el Covid-19.
5. Política de medicamentos: lograr producirlos en Argentina. Esto significa “soberanía”. Los medicamentos producidos aquí tienen que ser certificados por el ANMAT. La dispersión de precios de los medicamentos debe ser ordenada. Se debe seguir la ley de prescripción de medicamentos por genérico.
6. Salud Mental: poner el acento en los consumos problemáticos. La desmanicomialización: significa que se debe trabajar en red y generar dispositivos comunitarios.
7. Los ejes del Plan de Salud Municipal: a) Prevención Primaria. b) Respuestas regionales para prevención secundaria y terciaria. Estos aspectos deben estar interrelacionados.
8. Informática en Salud: debe ayudar a reformular el Sistema de Salud, así, por ejemplo, la Historia Clínica debe ser digitalizada.
9. Los equipos de Salud de la Comunidad insertos en los centros de salud y hospitales: deben ser financiados y deben equipar los tráileres destinados a la atención del Covid-19.

Flujos de accesibilidad: Relación comunidad - sistema de salud.

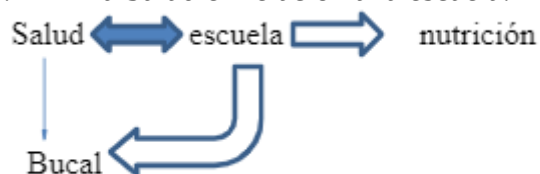


El esquema sinóptico expresa los elementos estructurales que convergen en la accesibilidad.

Resolución de los problemas del sistema de salud en AMBA y provincia de buenos aires en el marco de la pandemia

Triage: En función de los elementos estructurantes: **Recepción administrativa y atención profesional**, observamos que es de importancia la organización infraestructural en los establecimientos asistenciales en función del trabajo interdisciplinario específico; lo cual significa, en algunos casos una redistribución de los recursos humanos poniendo el acento en la “Admisión en equipo interdisciplinario organizados por áreas según la prevalencia de síndromes y la expresión de demandas manifiestas de los usuarios”. El Triage en los hospitales monovalentes de Salud Mental se constituye en la puerta de entrada de los pacientes y es atendido por profesionales en equipo interdisciplinario, y regulan la entrada a los diversos lugares del hospital. Asimismo, otra posibilidad de organización del sistema de recepción consiste en realizar también, esclarecimiento informativo y orientación profesional como instancia institucional. Para su concreción se hace imprescindible el promover programas para la formación y capacitación que impulsen unidad de criterios y coordinación de actividades del equipo de salud en función de acciones integradas dirigidas a la facilidad de acceso de la comunidad a la atención.

0. La Salud en relación a la escuela:



La Salud es una construcción colectiva entre el equipo de salud interdisciplinario y la Comunidad. Cada Municipio de acuerdo a cómo está constituido implementa diferentes modelos para manejarse en la organización de la salud. Desde prevención del hospital se puede insertar el equipo interdisciplinario en la escuela con educación sanitaria principalmente en salud bucal, educación sexual y nutrición.

Poner el énfasis en la atención primaria de salud: se debe privilegiar la atención de prevención primaria para atender el Covid-19 y recurrir a la secundaria según el grado de gravedad, e internar o no según el caso.

La unidad de atención comunitaria

Unidad de atención comunitaria: Representa las distintas posibilidades de interrelación entre el equipo interdisciplinario de salud (ESI), el supervisor intermedio (SI), el agente de salud (AG) y el promotor de salud (PS). **ESI:** Está formado por Antropólogo, Asistente social, Fonoaudiólogo, Maestro especializado, Médico general, Neurólogo, Nutricionista, Psicólogo, Psicopedagogo, etc. Surge un nuevo paradigma que nos pone en un lugar distinto que consiste en trabajar en equipo y en red interdisciplinaria y también intersectorial.

Es decir, con otros sectores, como educación, medio ambiente, etc.

En Salud es importante la continuidad del cuidado, la participación ciudadana, la transparencia, la tecnología de la información y la colaboración.

El abordaje de la atención atraviesa a los trabajadores de la Salud y a la Comunidad, por esto es necesario trabajar en red.

Los recursos deben ser móviles según dónde se genere el problema. De ahí la importancia de los tráileres.

Así, por ejemplo, para abordar la posibilidad de atención del covid 19, el paciente al entrar a la guardia es importante que entre a un consultorio de aislamiento hasta tanto se detecte si son positivos o negativos.

Asimismo, crear un sector de internación de aislamiento para los portadores de covid19, separados del resto por un periodo de tiempo, hasta tanto se recuperen y puedan circular junto a los otros pacientes de salud mental.

En caso de agravarse y necesitar atención especial, hubo hospitales de salud mental como el Moyano, que crearon una sala de atención del covid 19, para las pacientes que vivían allí.

La unidad de atención comunitaria como unidad ejecutora de las acciones de salud PARA COVID 19.

Trabaja saliendo desde el hospital, o desde el centro de salud, o desde el puesto sanitario, o desde el puesto fijo.

Primero: visita a la comunidad y a las familias. Se comienza por visitas a las familias de la región a través del ESI y los agentes de salud y/o promotores de salud, que facilitan el diagnóstico integral comunitario de las necesidades de la comunidad.

Se pueden generar puestos comunitarios, tales como que, el equipo actúa en determinada región del barrio (puesto fijo) o se concentra con la unidad de atención en una casa o local destinado a la atención del primer nivel de atención (puesto sanitario).

Segundo: asambleas con la comunidad para generar grupos de trabajo que se ocupen de los temas prioritarios para resolver los problemas de la comunidad a nivel bio-psico-socio-ecológico.

Tercera: constitución de talleres de prevención y promoción de salud, y salud mental.

Cuarto: los grupos de orientación en salud dan origen a una organización social. Luego se dan grupos de orientación a nivel de prevención de acuerdo a los problemas prevalentes detectados en la comunidad, centrados en educación para la salud.

A medida que se desarrolla el centro de salud se da una Organización para la salud centrada en los grupos de prevención elegidos para resolver los problemas de ese barrio.

Quinto: se constituye el centro comunitario que da respuestas a la salud integral de la comunidad.

Finalmente se transforma en un centro comunitario, pues responde a las necesidades poblacionales.

La unidad de atención comunitaria como unidad ejecutora de las acciones de salud PARA COVID 19

Surge un nuevo paradigma que nos pone en un lugar distinto que consiste en trabajar en equipo y en red interdisciplinaria y también intersectorial. Desde el nivel institucional se realiza el abordaje del nivel comunitario a través de la unidad de atención comunitaria para hacer un diagnóstico comunitario y un programa de salud local participativo. En Salud es importante la continuidad del cuidado, la participación ciudadana, la transparencia, la tecnología de la información y la colaboración.

- La atención del Covid-19: La vacunación ha sido muy importante para disminuir la gravedad de la enfermedad y ha colaborado en proteger a la ciudadanía al tener dos dosis, completas y un tercer y cuarto refuerzo, que cubre a la población. Se utilizó para atender los problemas

mentales derivados del aislamiento un sistema de atención telefónica y sistemas de video llamada, se implementaron medios electrónicos en el sistema de salud por primera vez.

- La sala de situación

La sala de situación es un concepto que es un estado o competencia de desarrollar la toma de decisiones en urgencia bajo presión. Como puede suceder al atender con RCP a una persona que tiene en riesgo su vida.

Es un dispositivo de redes y está compuesta por:

- el centro de salud que recibe al paciente y es un filtro;
- el hospital en emergencia que atiende a los pacientes graves
- las redes de lo local (municipio) o de la provincia para resolverla.

Actualmente los hospitales están recuperando la atención luego de estar vacíos durante la cuarentena, lo que generó angustia. Esta contingencia nos marca que aun ahora, todo el tiempo estamos de guardia. Porque es una situación nueva y única.

El centro de salud actúa como sala de situación. En emergencia estamos en sala de situación preocupados por lo que puede ocurrir a diferencia de lo que ocurrió, cómo funcionaban los hospitales previamente a la pandemia, respondiendo a la demanda espontánea. En sala de situación se piensa qué vamos a hacer si aparece la contingencia y cuál va a ser la toma de decisiones finalmente. Y es muy importante la demanda inducida por el equipo de salud y el sistema de salud para dar respuesta a la epidemia actual con ayuda de la vacunación, desde el nivel de prevención.

Con respecto a los elementos estructurales: 1) Nivel socioeconómico y condiciones de vida y 2) lugar de procedencia del usuario, es decir, las características poblacionales, es importante la integración funcional a través de la regionalización de los efectores del sistema hospitalario. Generando que el paciente pueda atenderse en la cercanía de su vivienda. La regionalización actúa como factor facilitador en el plano de la accesibilidad.

Conclusión

En este trabajo se plantea la reestructuración del sistema de salud que en función del abordaje del Covid19, debió cambiar la funcionalidad del sistema. Las guardias hospitalarias, el triage y el detectar epidemiológicamente a las regiones urbanas para mitigar la contagiosidad del virus, fueron el punto de salida para cambiarlo.

En mi experiencia en salud mental comprendo que es el elemento primordial para modificar todo el sistema de salud a partir de empezar por el sistema de salud mental pues incluye a la participación de la comunidad en el sistema y como actor principal al ESI, equipo interdisciplinario de salud rompiendo la estructura hegemónica y piramidal por una estructura de red. Para lograrlo se debe capacitar al personal de salud en función de las políticas de salud de Atención primaria de salud para poder realizar diagnósticos comunitarios y programas de atención que resuelvan estos problemas.

Introducción

No es necesario describir la compleja situación en materia de seguridad que atraviesan las grandes ciudades del país, más precisamente la ciudad de Rosario. De eso se han encargado los medios nacionales, de poner a ésta ciudad en la cima de la pirámide como ciudades más violentas, pero realmente es así?

Haciendo un relevamiento de medios nacionales, en sus versiones digitales, podemos observar que la mayoría de los hechos violentos que suceden fuera de la Ciudad de Buenos Aires y la denominada región del AMBA, que son informados por estos medios suceden en la ciudad de Rosario.

Recientemente hubo varios hechos resonantes que se cometieron en la ciudad, donde las víctimas no se encuentran relacionadas a bandas criminales, o como se las denomina “inocentes”. Entonces, por estar relacionado al mundo criminal y ser víctima de un homicidio, ¿está justificado por el Estado?

Otro hecho resonante, que puso a la ciudad en primera plana fue la agresión que sufrió el hijo de una figura reconocida en el país y en el ambiente internacional. Si bien el hecho ocurrió en la madrugada, todos los medios en sus ediciones matutinas juzgaban a los responsables y caratulaban el hecho como “tentativa de homicidio”. ¿No justifico ni defiendo la agresión, pero es justa o reparadora la sanción sobre los agresores? ¿Hubiera tenido la misma repercusión si no hubiera sido la víctima una figura pública y no hubiera ocurrido en Rosario?

También debemos recordar, la repercusión mediática y política fuera y dentro de la ciudad, que produjo haberse hallado cajas de alimentos provenientes de un área del estado Municipal en un allanamiento al domicilio de una personaje reconocido que había salido recientemente del sistema penitenciario. En este caso, el Estado cumple con la asistencia a los sectores más necesitados de la sociedad, o delega dicha responsabilidad en “líderes barriales”?

En síntesis, el fin del presente artículo es demostrar que la sociedad, en general, transita por un constante clima de violencia, es decir, no sólo determinado por hechos de inseguridad, de los que son víctimas personas alejadas de la criminalidad. Sino también en los hechos cotidianos, en los que los ciudadanos se relacionan día a día.

En este sentido el Estado ha perdido la capacidad de controlar o brindar seguridad de forma equiparada en todo el territorio. Los índices de violencia han aumentado considerablemente, los tipos de criminalidad han variado y se han desarrollado relegando la capacidad del Estado de combatir éste desarrollo o mutación, generando que la respuesta sea más selectiva a ciertos delitos y deficientes en cuanto a su eficacia.

Por esto me refiero a que el Estado, debe “recuperar” el territorio, reconociendo cuales son las zonas de conflicto, por qué se llegan a los altos niveles de violencia en todos los niveles de la sociedad, es decir, reconocer el problema en cada espacio, sector o población, para así adoptar políticas de prevención o inclusión para atenuar el impacto que produce la violencia en la sociedad.

Una sociedad violenta

Es difícil determinar o catalogar si una sociedad en su conjunto es violenta o no. Dependiendo de los valores o índices que se tomen para analizar a una sociedad la misma podrá tener resultados diferentes.

Si tomamos los índices de homicidios cada 100.000 habitantes cuál sería el parámetro? Un valor menor a los 382/100.000 habitantes que tuvo Medellín en 1993 o los actuales en Rosario, por ejemplo, cercanos a los 13 cada misma cantidad de habitantes. Recordando que dentro de las 50 ciudades con mayores índices de violencia se encuentran ubicadas mayormente en México, Estados Unidos y Brasil.

En cambio si analizamos la tasa del mismo delito en Argentina (5,2) sí la transforma en una sociedad violenta con respecto a las demás ciudades. Pero analizar sólo éste punto de vista, no determina la realidad de una sociedad. Si bien la mayoría de los homicidios se fueron naturalizando, tanto la sociedad como parte del sistema político, los justificó debido al enfrentamiento entre bandas, se deben analizar muchos componentes o aspectos de una sociedad para determinarla como violenta.

En un primer lugar, los gobiernos locales y estatales, son los que deben determinar cuáles son las causas de violencia de una sociedad y luego las causas de violencia interpersonal para poder comprender en realidad el flagelo que se produce en la misma.

Es el Estado el responsable, no solo de brindar o asistir a las necesidades básicas de sus habitantes, sino también comprender por sí mismo cuáles son los problemas que infieren en la sociedad, sean internos o externos, entre personas o en toda la sociedad.

A su vez debe establecer políticas interdisciplinarias, no solo para asistir con su presencia en las zonas más marginales, sino también para comprender los espacios y cómo se relacionan con los individuos y así tener conocimiento de quienes son los actores en cada campo social.

También, el Estado y sus agentes, deben conocer cómo se conforma geográficamente su espacio, quienes son sus actores y cómo se relacionan entre sí todos sus componentes. El estado debe tener un conocimiento general y controlado del espacio geográfico de cada sector social y a su vez debe establecer políticas de intervención diferentes en cada grupo social. No solo me refiero al espacio geográfico, sino también al espacio social o administrativo en que se divide el territorio.

Una seguridad heterogénea en la sociedad

Estos últimos años vemos una escalada en los índices de inseguridad, aumentando significativamente los delitos violentos. A su vez han cambiado, no solo el diseño urbanístico de las ciudades, sino también la sociedad en general, teniendo que analizarse la implementación de políticas públicas en materias de seguridad de manera diferente aun dentro de un mismo grupo social.

Es necesario realizar la prevención de delitos, a través de un “diseño ambiental”, como ha demostrado Jacobs para ser integrada y llevarse a cabo conjuntamente con un sistema de prevención diseñada geográficamente.

Esta estrategia sirve para analizar la relación entre medio urbano y seguridad pública como una consecuencia de diferentes situaciones socioculturales, económicas o políticas. Por todo esto como veremos más adelante según Jeffery, la Prevención del Crimen a Través del Diseño Ambiental, se basa en vulnerabilidades. Para conseguir disminuir o erradicar esas vulnerabilidades se emplean: el control natural de accesos, la vigilancia natural, el refuerzo del territorio, el mantenimiento de los espacios públicos y la participación comunitaria.

Podemos observar un aumento en los recursos destinados a combatir la delincuencia, que según la sociedad son consideradas necesarias, que generalmente no son eficaces ni suficientes. Sucede que con el aumento de agentes policiales o el destino de recursos financieros en tecnología no se destina a la formación del recurso humano o a la interpretación del delito en una determinada zona, generando que esos recursos sean destinados de manera ineficaz. Es decir, se ha intentado solucionar ciertos

problemas en materia de seguridad sin realizar un estudio o análisis de la división social, cultural y ambiental de la población.

En este sentido, considero fundamental realizar un trabajo conjunto entre los agentes de seguridad y las instituciones que intervienen en el territorio, determinar los objetivos y a través de ellos configurar cómo se va a intervenir en los espacios. Esto generará una sectorización, necesaria para organizar a los organismos locales y que puedan realizar intervenciones determinadas.

En este sentido, el diseño urbanístico de las ciudades, se encuentra completamente relacionado con el ambiente espacial de los fenómenos delictivos determinados en bases sociales o culturales.

El análisis de los tejidos urbanos y sus componentes sirven para la búsqueda de una explicación de las tendencias y modelos generales de localización de las actividades delictivas para ponerlos en relación con la seguridad de los espacios urbanos. Hay que comprender que al analizar los tejidos urbanos, hay ciertas realidades sociales o culturales que impiden que dicho análisis sea correcto y se dificulte determinar las verdaderas causas de la violencia.

Por lo tanto, es necesario que se realice un adecuado análisis geográfico de las zonas de conflictos, sus integrantes y principalmente las necesidades de los individuos que componen un determinado espacio territorial conflictivo

Un Estado presente

Si analizamos lo que refería Jacobs, retomando los postulados de la Escuela de Chicago, donde destacaba la importancia del control social. Este promovía mayor actividad en la calle, conjugando la actividad vecinal con las posibilidades de observación. Es decir, la seguridad en los espacios urbanos tiene relación con la posibilidad de contacto y de creación de vínculos de confianza entre las distintas comunidades urbanas.

Continuando con el trabajo de Jacobs, Newman realizó un estudio sobre cómo las zonas residenciales influyen en la delincuencia, partiendo de la idea de que el medio ambiente afecta a la delincuencia. De esta manera acuñó el término “espacio defendible” que, según el autor es “un modelo para ambientes residenciales que inhibe el crimen creando la expresión física de un tejido social que se defiende a sí mismo”. Dentro de este modelo destacan tres conceptos fundamentales: la territorialidad, la vigilancia natural y la imagen y el contexto. Si se modifican estos tres elementos de manera adecuada se puede conseguir reducir el crimen en ese lugar.

Newman resaltaba los diferentes tipos y volúmenes de criminalidad en determinadas zonas urbanas cercanas, con márgenes o índices de inseguridad muchos mayores que aquellas que contaban con espacios definibles.

Si bien analizar geográficamente el diseño geográfico de una ciudad no resolverá o disminuirá por su la violencia, ayudará a reducir estos niveles en las zonas más castigadas. Estos espacios definidos por Newman, buscan que tanto el estado como la comunidad controle el entorno, su barrio, las calles, plazas, escuelas y espacios físicos.

Ambos autores, le otorgan mucha responsabilidad a los habitantes en el control del entorno, pero es el Estado el que debe mantener ese control, y a su vez, brindar las herramientas para que los ciudadanos puedan mantener un entorno pacífico.

Ahora bien, ¿cuál sería el mecanismo o la metodología a seguir por el Estado para mantener el control sobre el entorno?

Clarence Jeffery, desarrolló una metodología basada en la “La Prevención del Crimen a Través del Diseño Ambiental. Daba por sentado que el ambiente geográfico y social urbano era generador de

delitos y violencia. Por lo que modificando ciertos espacios o entornos podían reducirse la criminalidad en estos espacios.

La implementación de estrategias basadas en el análisis del diseño ambiental, en diferentes espacios o lugares de interacción de los individuos, contribuye a prevenir la violencia. Por eso es necesario comprender en un primer momento, cuales son los espacios urbanos de cada sector geográfico o social de una ciudad. Es necesario incidir sobre estos espacios, primero, para comprender su composición, cuál es su comportamiento y su aporte a la delincuencia, y en un segundo momento, para reducir la incidencia que proporciona cada espacio. En este sentido, la intervención directa del Estado sobre los espacios se da en una segunda etapa con la implementación de políticas públicas destinadas a modificar los aportes no deseados o esperados de cada espacio.

La metodología establecida por Jeffery tiene cinco conceptos interrelacionados que están destinados a reducir las oportunidades de la comisión de actos violentos, el control de acceso, vigilancia, refuerzo territorial, mantenimiento de espacios públicos y participación comunitaria.

La vigilancia natural

Se orienta a aumentar la posibilidad de ver y ser visto dentro de un espacio urbano concreto y de sentir confianza en ese mismo espacio por sus características físicas y por las personas que lo habitan.

Se diseña el espacio para conseguir que los ciudadanos y vecinos sean partícipes de la seguridad mediante la vigilancia y observación de lo que ocurre en el entorno, evitando de esa manera comportamientos inadecuados, o sospechosos.

En un espacio urbano, la mejora de la vigilancia natural se puede conseguir a través de la mejora de las perspectivas de visión. La consideración de este aspecto en el diseño urbanístico desalienta los comportamientos violentos en la ciudad, al mejorar las oportunidades de respuesta e intervención.

Control natural de los accesos

Promueve la implantación de elementos arquitectónicos que sean percibidos como un riesgo y no como una oportunidad para el delincuente. Diseña accesos de fácil vigilancia natural y limita el número de accesos, evitando que existan accesos no vigilados. Si bien en nuestro sistema de calles en forma de cuadrícula dificulta esto debido a la multiplicidad de accesos, se debería sectorizar y poner mayor atención en determinados puntos estratégicos..

El refuerzo territorial

El refuerzo territorial hace alusión a los lazos afectivos que establecen sus habitantes con el entorno ambiental donde se desempeñan. La idea de reforzar los vínculos con el territorio por medio del apego emocional es muy importante y debe potenciarse de una manera prioritaria en las estrategias de prevención de la delincuencia.

Este tipo de acciones actitudinales están encaminadas a reforzar el sentido de pertenencia al lugar, la posesión y las expectativas conductuales dentro de un espacio dado, así como también a facilitar la protección dentro del mismo. En síntesis que los individuos se sientan conformes con el lugar donde habitan y tengan motivos para contener los hechos de violencia que puedan rodearlos.

El mantenimiento de los espacios públicos

El concepto de mantenimiento de los espacios públicos hace relación a la instrumentalización de los tres anteriores términos en el diseño y elaboración de planes para asegurar el éxito de una estrategia preventiva de la violencia urbana.

El buen uso y el orden de los diversos espacios públicos de la ciudad, y por lo tanto su mantenimiento, corresponde a los gobiernos y administraciones locales, aunque de un modo complementario la responsabilidad de su cuidado recae en la comunidad que hace uso de ellos, y por lo tanto en los individuos que la integran.

La participación comunitaria

Es otro de los aspectos ineludibles en las estrategias de prevención del crimen a través del diseño ambiental. Sin la incorporación genérica de la comunidad, y de los individuos que la configuran, en particular, no hay garantías de asegurar el éxito de esta estrategia participativa.

Estas percepciones elaboradas por los ciudadanos son fundamentales por la razón de que son precisamente ellos, los que conocen las zonas de mayor inseguridad y riesgo, las posibles necesidades que deben arbitrarse, y sin ellos, además, es imposible el refuerzo de los lazos afectivos con el territorio.

La incorporación del ciudadano a las tareas de seguridad permite hablar de la necesidad de coproducir seguridad entre todos los actores involucrados. Esta práctica requiere un énfasis en la participación comunitaria de los ciudadanos, y por ello, la colectividad está, hoy día, en el centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. Son las personas que viven, se desplazan, trabajan en la comunidad, quienes mejor comprenden los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su entorno.

Consideraciones finales

En síntesis, en el presente trabajo se intentó determinar cuál es el rol del estado en la sociedad para comprender o determinar las causas de violencia en una sociedad.

De ninguna manera, en estos tiempos, nuestra sociedad debe ser considerada como violenta. Si bien hay muchos factores que determinan altos niveles de violencia en ciertos tipos de criminalidad, no son suficientes para determinar la violencia general de una sociedad en su conjunto.

Para comprender verdaderamente cual es el rol del estado en las zonas de conflictos, en primer lugar, se debe determinar o establecer cuáles son las zonas o espacios territoriales de conflictos, es decir comprender geográficamente los problemas de cada sector de la sociedad, no solo dividiendo el territorio por su ubicación geográfica, sino también por sus componentes sociales, culturales y económicos.

En segundo lugar, es necesario determinar políticas de seguridad pública diferente y particular para cada espacio o sector territorial. No deben establecerse políticas de persecución o de saturación en todos los espacios de la misma manera. El Estado o los organismos de aplicación deben comprender las necesidades de cada sector y promover la prevención de la violencia en forma particular en cada extracto de la sociedad.

Por último, el estado debe poner en práctica lo planificado anteriormente en el territorio. Esto se logrará sólo con la intervención de la sociedad, no siendo un consultor de sus necesidades, sino como actores principales junto a las fuerzas de seguridad y los organismos del estado realizando

intervenciones interdisciplinarias. Siendo el Estado el que vele por las necesidades de sus ciudadanos y garantizando, no solo seguridad, sino también higiene, transporte, vivienda, entre otros.

El Estado debe recuperar y asistir en cada espacio geográfico o sector de la sociedad de manera particular dependiendo de las necesidades de cada estamento. Debe determinar sus necesidades y zonas de conflictos, para así determinar qué políticas aplicar. Así, cuando se lleve a cabo cada intervención, no sea solo en materia de seguridad, sino también en educación, salud, económica y así poder intervenir de manera correcta en cada espacio, bajando los índices de violencia y restableciendo la armonía en la comunidad..

Bibliografía

ASHER, François. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2004

BAUMAN, Z. Libertad y seguridad. *La sociedad individualizada*, Madrid: Alianza, 2001

HERBERT, David y EVANS, Davis J. (edit.) *The Geography of Crime*. Aldershot: Gower, 1989.

HERBERT, David T. y THOMAS, Colin J. *The Geography and Urban Crime*. London: Longman, 1982, 118 p.

HERNANDO SANZ, Felipe. *Espacio y delincuencia*. Madrid: Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 2001

JACOBS, Jane. *Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books, 1962.

JEFFERY, Clarence Ray. *Crime Prevention Through Environmental Design*. New York, Sage Publications, 1977.

NEWMAN, Oscar. *Defensible space. Crime prevention through urban design*. New York: The MacMillan Company, 1972

SMITH, Susan J. *Crime, space and society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986

Internet:

<https://www.telam.com.ar/notas/202201/580704-cayeron-los-homicidios-en-santa-fe-en-2021-pero-rosario-registro-el-numero-mas-alto-en-siete-anos.html>

https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades_por_tasa_de_homicidio_intencional

<https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticasdelincuenciales>

Introducción

Argentina es un país federal donde existen distintos niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal, los cuales actúan en un mismo territorio y cada nivel de gobierno posee distintas potestades tributarias, donde existe una marcada concentración de recaudación en el nivel de gobierno superior .LOPEZ ACCOTTO,A. Y MACCHIOLI, M. (2013)

El Estado para cumplir con sus fines gubernamentales utiliza recursos que provienen de distintas fuentes, la más habitual es el cobro de tributos. Entre los tributos encontramos a las tasas, que son aquellos gravámenes cuyo hecho generador está integrado por una actividad del estado, en el caso de la República Argentina estas tasas son habilitadas por las provincias para su establecimiento y percepción por parte de las municipalidades. Pulvirenti (2019)

Las tasas son tributos cuyo hecho generador está integrado por una actividad del estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente. Villegas (2001).

Las actividades realizadas por los municipios pueden diferenciarse en servicios universales que benefician a toda la sociedad en general y al sujeto ciudadano en particular como lo es el servicio de alumbrado público; por otro lado, ubica a los servicios singulares que son individualizables y prestados a los ciudadanos en virtud de su requerimiento, en este segundo grupo podemos encontrar servicios de carnet de conducir. Lopez Accotto y Macchioli. (2015)

Además de las tasas, en la estructura tributaria de los municipios encontramos las contribuciones vinculada a actividades u obras estatales que usualmente se canalizan a nivel municipal como contribuciones por mejoras, y suele existir otra figura denominada Derecho que no se relaciona con servicios prestados ni individualizados, sino que retribuyen cesiones o autorizaciones realizadas por el estado local. Lopez Accotto y Macchioli (2015).

Como establece Balbo (2003), el gobierno municipal es el primero en percibir las necesidades de la población en su territorio, algunas de las cuales son responsabilidad del municipio y otras escapan a sus posibilidades.

A partir de los años 90 los gobiernos locales comenzaron a asumir nuevos compromisos vinculados a la preservación del medioambiente, seguridad ciudadana, promoción económica y social entre otros, Cravacuore (2009).

La Constitución de la Provincia de La Rioja, establece en su artículo 173 que cada municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; con la participación, y en la forma que los municipios convengan con la provincia, del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción; por la venta o locación de bienes del dominio municipal; por los recursos provenientes de empréstitos y otras operaciones de crédito que realice; por los subsidios que le acuerda el gobierno provincial o federal y por los demás ingresos provenientes de otras fuentes de recursos.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: en la sección segunda, se realiza una descripción de los municipios seleccionados; en la sección tercera, un análisis de la organización tributaria local; y en la cuarta sección, se extraen las principales conclusiones a las que se arribó.

Municipios Riojanos

Es importante resaltar que la provincia de La Rioja utiliza un esquema de distribución territorial, donde el ejercicio de las funciones estatales alcanzan áreas urbanas y rurales sin solución de continuidad, es decir, estamos en presencia de un sistema municipio departamento. Montbrun et al. (2014)

De esta manera para la determinación de los municipios a estudiar consideramos la distribución que hace la constitución provincial de departamentos, que en definitiva coinciden con el ámbito territorial del municipio. La carta Magna provincial establece 18 municipios, los cuales se encuentran distribuidos en seis regiones: Valle del Bermejo, Valle Famatina, Norte, Centro, Llanos Norte y Llanos Sur. Las características sociales, naturales y económicas de cada municipio difieren, con lo cual es esperable que también difieran sus realidades financieras, es decir, qué gastos deben realizar y qué recursos pueden obtener.

Para el desarrollo de este trabajo tomamos los siguientes municipios por región, en función a la accesibilidad a la normativa departamental, realizando un orden de prelación en función de la importancia poblacional de cada uno de ellos; esto implica que primeramente se trató de tener la normativa tributaria del departamento más grande de la región, sino se lograba este objetivo se continuaba con el municipio que seguía en orden de importancia poblacional hasta lograr obtener la legislación que se necesitaba. De esta manera los municipios en estudio son:

- Valle del Bermejo: Departamento Felipe Varela
- Valle Famatina: Departamento Chilecito
- Norte: Departamento Castro Barros
- Centro: Departamento Capital
- Llanos Norte: Departamento Chamical
- Llanos Sur: Departamento Rosario Vera Peñaloza

Cuadro 1- Población estimada al 1 de julio de cada año calendario, según departamento.

Departamento	2020	2021
Capital	223.101	226.872
Chilecito	59.812	60.721
Chamical	15.664	15.775
Rosario Vera Peñaloza	15.619	15.736
Coronel Felipe Varela	9.853	9.844
Castro Barros	4.553	4.566

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Primeramente, se tomó contacto con personal vinculado de las administraciones tributarias de cada municipio para la obtención de las fuentes de información secundaria directa a utilizar que está constituida por las ordenanzas tributarias vigentes en el año 2020.

Luego se realizaron entrevistas a funcionarios claves municipales, entre ellos a los directores de rentas municipales y/o a los secretarios de hacienda de los municipios involucrados.

Estructura tributaria Municipal

La Constitución riojana, en su artículo 172, establece las atribuciones de las cartas orgánicas municipales entre las cuales menciona:

- Establecer una estructura funcional que incorpore los aspectos de educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, y el desarrollo social y económico.
- Asegurar:
 - o El proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales.
 - o La defensa del medio ambiente.
 - o La composición del patrimonio municipal y los recursos municipales.

Uno de los instrumentos que tiene el gobierno municipal para lograr estos fines, es el cobro de tributos.

Las ordenanzas de carácter tributario son debatidas y creadas por cargo del Concejo Deliberante, el cual es presidido por el vice intendente, según lo establece el Artículo 169 de la Constitución de la Provincia de La Rioja.

Dentro de las estructuras tributarias estudiadas consideramos importante distinguir tres aspectos:

- **Técnica Legislativa**

Denominamos técnica legislativa a la manera en que se estructuran las ordenanzas municipales vinculadas con los tributos y su forma de actualización.

La técnica sobre la que descansan todos los municipios estudiados y, que a su vez, es similar a la utilizada por el estado provincial consiste en una ordenanza tributaria denominada usualmente código tributario municipal que se divide en dos partes: una parte general, que incluye institutos del derecho tributario general como lo son las vigencia de las leyes tributarias, solidaridad, domicilio fiscal, pago y prescripción entre otras; y una segunda parte especial, que incluye los distintos tributos vigentes, estableciendo los elementos particulares de cada uno de ellos, es decir, regula elementos como hecho imponible, sujeto, base imponible, exenciones entre otros. Además existe la denominada ordenanza tarifaria u ordenanza anual que reglamenta, en general, solo aspectos vinculados con valores mínimos, ponderaciones y en líneas generales aspectos vinculados al cálculo de cada tributo.

Dentro de las ordenanzas tarifarias vemos, que de los municipios estudiados, la mayoría utiliza valores monetarios para cuantificar el valor de las tasas y servicios, y solo uno de estos municipios utiliza un valor referencial denominado “unidad tributaria”. Este es el caso del municipio del departamento Rosario Vera Peñaloza, donde la unidad tributaria está en función del valor más bajo del litro de combustible en las expendedoras de la ciudad cabecera de departamento y esta actualización se realiza en los meses de enero y julio de cada año. Es destacable que esta última estrategia evita la desvalorización en la recaudación en épocas inflacionarias y el desgaste dentro de la actividad legislativa en el concejo deliberante local.

En el cuadro 2 vemos que el municipio que utiliza un sistema de unidades tributarias posee la ordenanza más antigua.

Cuadro 2- Años de sanción de la Ordenanza tarifaria anual, vigente en el año 2020, por municipio.

	CAPITAL	CHILECITO	CHAMICAL	VERA PEÑALOZA	FELIPE VARELA	CASTRO BARROS
ORDENANZA TARIFARIA ANUAL	2020	2020	2017	2011	2019	2020

Fuente: Elaboración propia

Dentro del conjunto de tasas que conforman la estructura tributaria local podemos apreciar tributos comunes a todos los municipios, a saber:

- Contribución que índice sobre los inmuebles
- Contribución por mejoras
- Tasa por habilitación de comercio e industria
- Contribución por servicios a la actividad comercial, industrial y servicios
- Contribuciones que inciden sobre la publicidad y propaganda
- Contribución que incide sobre las rifas y otros juegos de azar
- Contribución que incide sobre los rodados en general

Luego vemos que aquellos municipios con mayor población y por ende con mayor desarrollo urbanístico va incorporando tasas vinculadas a determinados servicios que son propios de comunas con ciudades en crecimiento, como lo son:

- Tasa por habilitación y estudio de factibilidad de la ubicación de antenas
- Tasa por inspección de estructuras portantes y antenas
- Contribución que incide sobre los servicios sanitarios
- Contribución que incide sobre la instalación y suministro de gas natural

A su vez, se puede apreciar que en aquellos municipios de menor envergadura, encontramos servicios vinculados a las necesidades específicas del ámbito geográfico de su jurisdicción como la tasa de retribución de servicios que indiquen o inciden en la actividad de explotación, industrialización y comercialización de minerales

• Acceso a la información

El gobierno electrónico utiliza herramientas tecnológicas como sitios web, redes sociales y aplicaciones móviles que contribuyen a aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la atención de los servicios públicos. Cruz Meléndez, C. y Zamudio Vázquez, A. (2017)

En cuanto al acceso de la información legislativa, es necesario considerar que ninguno de los municipios analizados tiene una página web oficial donde se pueda acceder a la legislación vigente para su consulta, la única excepción es el municipio del departamento capital donde se puede consultar toda la normativa local en la página oficial de su concejo deliberante

En cuanto a la información operativa de los municipios estudiados ninguna de sus administraciones tributarias tiene una página web oficial, algunas se manejan por páginas en redes sociales como Facebook y otras no tienen ningún acceso vía web.

La forma en la cual socializan información importante como vencimientos, valores actualizados o la existencia de moratorias entre otras, es a través de las redes sociales, mensajes de whatsapp o anuncios en las radios locales.

Se puede considerar, en cuanto a las denominadas etapas de implementación o desarrollo del gobierno electrónico, Córdoba Pachón (2009), que los municipios estudiados se encuentran incipientemente en la etapa inicial, ya que según lo expresado por algunos funcionarios municipales entrevistados, existe la intención o efectivamente se está trabajando en generar páginas web propias con información, entre otras, tributarias.

- **Gestión de recaudación**

De la percepción de los administradores tributarios respecto a la importancia de las distintas tasas en el total de la recaudación local, existe una elección mayoritaria por la tasa vinculada a la actividad comercial, industrial y de servicios, salvo en el municipio del Departamento Chamical en el que se consideró a la tasa de inspección sanitaria e higiénica.

Respecto a las estrategias para incrementar la recaudación propia, algunos municipios como muestra el cuadro, poseen un sistema de descuento por pago anual o por contribuyente cumplidor, el cual varía según la tasa que se esté analizando. Estas estrategias de incentivos positivos para aumentar la recaudación son comunes también a nivel provincial.

También pueden existir incentivos no monetarios que incrementen la recaudación municipal, entre los que podemos mencionar premios, regalos, participación en concursos entre otros. Fehr, Gächter y Kirchsteigerd (1997, como se citó en Giarizzo.2012) encontraron que un regalo puede reforzar la relación de intercambio entre el gobierno y los contribuyentes, basada en la reciprocidad, y aumentar el cumplimiento en mayor medida que los premios monetario.

No existen en los municipios estudiados incentivos de naturaleza no monetaria.

Conclusiones

Del análisis de estas ordenanzas tributarias logramos tener una primera aproximación de las estructuras tributarias municipales y en este sentido, características generales en cuanto a la estructura normativa.

También observamos que la tendencia, al menos en los municipios seleccionados, es la actualización por medio de montos fijos, técnica que dificulta un ingreso real sostenido a lo largo del año y, a su vez, exige una actividad legislativa adicional.

El municipio que fija sus tributos en unidades tributarias permite una actualización automática de los valores en función a que estas unidades tributarias se fijen sobre el precio de algún bien como litros de combustible.

Profundizando el análisis podemos encontrar un conjunto de municipios con un mayor desarrollo donde apreciamos estructuras tributarias muy similares, con algunos institutos ligados al incentivo del cuidado del medioambiente y nuevas tasas vinculadas a servicios asociados al desarrollo económico y urbanístico del territorio como la tasa por habilitación y estudio de factibilidad de la ubicación de antenas, o la Contribución que incide en la instalación, o en el suministro de gas natural. Luego los municipios más pequeños donde encontramos servicios vinculados a actividades locales como la contribución por remate de ganado en pie o la tasa de retribución de servicios que indiquen o inciden en la actividad de explotación, industrialización y comercialización de minerales.

Se observa que una generalidad de los municipios estudiados es que las mayores recaudaciones se encuentran vinculadas a servicios vinculados con actividades económicas.

El acceso a la información de las direcciones de rentas se realiza, en general, por vías de redes sociales o medios de comunicación radiales y ninguno de estos órganos de recaudación posee página web oficial.

Entendemos que las estructuras locales estudiadas poseen un gran potencial a ser desarrollado para lograr una organización tributaria eficiente.

Bibliografía

BALBO, E.(2003) “Tasas municipales: legislación y administración”. (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0266_BalboE.pdf

CRAVACUORE,D. (2009) “Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina”. En Molina,G. (Coord) Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador. Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas. Pp.(149-170)

CÓRDOBA PACHÓN, J. R. (2009). “Hacia la apropiación del Gobierno Electrónico: una mirada crítica sistémica. Estado, Gobierno Y Gestión Pública”, (14), pp. 60 / 81. Recuperado a partir de <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/13496>

CRUZ MELÉNDEZ, C. Y ZAMUDIO VÁZQUEZ, A. (2017) “Municipios Y Gobierno Abierto, Más Allá Del Gobierno Electrónico”. OPERA, No.21, julio-diciembre de 2017, Recuperado en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3114492

GIARRIZZO, V. (2012) “Incentivos monetarios y no monetarios para impulsar el pago de impuestos. Un experimento controlado” “Visión de Futuro” Año 9, Volumen N°16, N° 2, Julio - Diciembre 2012 Recuperado en: www.fce.unam.edu.ar/revistacientifica/

LOPEZ ACCOTTO, A Y MACCHIOLI, M. (Coord.) 2015 “La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos.”. 1º Edición Los polvorines, Argentina. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.

- MONTBRUN, A; PORRAS, A; RODRIGUEZ, M. Y VALENZUELA, E. “El régimen municipal de la Provincia de La Rioja” en la obra Derecho Municipal Argentino, Universidad Católica Argentina, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016. Recuperado en: http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/regimen_municipal_de_la_rioja_u_14.pdf

PULVIRENTI, O. (2019) “Tasas Municipales: Decisiones de la CSJN y dispersión jurisprudencial” Sistema Argentino de Información Jurídica. Recuperado en [http://www.saij.gob.ar/orlando-pulvirenti-tasas-municipales-decisiones-csjn-dispersion-jurisprudencial-dacf190051-2019-02-21/123456789-0abc-defg1500-91fcanirtcod?&o=4&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20tributario%20y%20aduanero%5B3%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Elitica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=402](http://www.saij.gob.ar/orlando-pulvirenti-tasas-municipales-decisiones-csjn-dispersion-jurisprudencial-dacf190051-2019-02-21/123456789-0abc-defg1500-91fcanirtcod?&o=4&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20tributario%20y%20aduanero%5B3%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Elitica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=402http://www.saij.gob.ar/orlando-pulvirenti-tasas-municipales-decisiones-csjn-dispersion-jurisprudencial-dacf190051-2019-02-21/123456789-0abc-defg1500-fcanirtcod?&o=4&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20tributario%20y%20aduanero%5B3%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Elitica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=402)

VILLEGAS, HÉCTOR (2001) “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario” 7º Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires.

RESPUESTAS ESTATALES EN TORNO A LA PRESENCIA ILEGAL DE ARMAS DE FUEGO. EL CASO DE LA CIUDAD DE ROSARIO

Lautaro Sappietro

A modo de introducción contextual

El presente trabajo se constituye en uno de los elementos que conforman una investigación más amplia que venimos desarrollando y que está enfocada en la circulación ilegal de armas de fuego.

De este modo, se procura contribuir al estudio de los nexos entre proliferación de armas de fuego (bajo la estructura de mercado) y violencia altamente lesiva, en la ciudad de Rosario en el periodo que abarca de 2014 a la actualidad. Para ello, se indaga acerca de la dinámica delictiva que se presenta en la ciudad, y en particular, la vinculación de la violencia altamente lesiva con el uso de armas de fuego, puntualizando en los actores que intervienen, la estructura de oportunidad sobre la cual opera y los circuitos de relaciones sociales de intercambio, en pos de identificar patrones comunes que permitan la entender la complejidad que la problemática reviste.

Al momento de analizar el ámbito de la justicia que opera sobre el fenómeno de las armas de fuego, utilizaremos como enfoque teórico la perspectiva de la sociología de la justicia penal, la cual permite analizar las diferentes dimensiones de la administración punitiva, los discursos y objetos con los que sus agentes interactúan diariamente de manera crítica para así poder modificar prácticas burocráticas y herméticas que generan ámbitos opacos dentro de la administración de justicia penal (Kostenwein, y otros, 2020).

Para introducirnos, entendemos que hay que dimensionar la trascendencia que tiene la proliferación de armas de fuego en la sociedad en general y, particularmente, en la ciudad de Rosario.

Los problemas asociados a las armas de fuego constituyen una amenaza constante para la seguridad física de las personas. Los conflictos particulares que involucran la participación de las mismas (violencia doméstica, de género, enfrentamientos, etc.) producen importantes consecuencias sociales y económicas. Del mismo modo, actividades como el acopio, el tráfico y la comercialización ilegal de armas de fuego se encuentran intrínsecamente ligados a distintos mercados ilegales y organizaciones criminales. En este sentido, partimos de la premisa de que las armas de fuego son un vector de violencia y que, como tal, su proliferación es un grave riesgo para la seguridad pública.

Desde hace un tiempo a esta parte, Rosario se encuentra cada vez con mayor frecuencia en boca de periodistas y en la tapa de grandes medios nacionales, quienes fervientemente titulan o hacen alusión a la ciudad como la Chicago, la Medellín o la Sinaloa Argentina.

La conmoción mediática desatada no se debe exclusivamente al crecimiento de la violencia altamente lesiva en la ciudad, sino más bien a cómo la misma se expresa. La letalidad, se encuentra enmarcada en una trama mucho más amplia y compleja, la del narcotráfico. De este modo, fenómenos como el sicariato, “las balaceras” o la venta de protección privada, se hacen carne en Rosario asemejándose a escenarios provocados en Italia por la histórica mafia Siciliana, descrita de manera brillante por el sociólogo Diego Gambetta.

Otro de los elementos distintivos de la criminalidad que atraviesa la localidad, evocando su excepcionalidad, está arraigado en la amenaza directa a su institucionalidad, constituida por los múltiples ataques a balazos perpetrados sobre las propias instituciones de la Justicia y del Estado. Las famosas “balaceras a edificios públicos”, atentaron directamente contra el Estado rosarino; la casa del Gobernador, el Centro de Justicia Penal, los Tribunales Provinciales, el Concejo Municipal, la Sede de Fiscalía, y viviendas de jueces y empleados vinculados a la justicia, fueron rociados de balas

en múltiples oportunidades. En palabras del por entonces Gobernador Miguel Lifschitz: “las balaceras ponen en juego la institucionalidad”.

En todos estos escenarios, las armas de fuego se constituyen como un instrumento trascendental, elemento recurrente y persistente en las calles rosarinas. Se puede observar un abordaje en las estadísticas oficiales, que nos brindarán una cartografía de la violencia que fue desplegada en la ciudad portuaria de Rosario. Para esto, tomaremos como período de referencia el tramo que va desde el año 2014 hasta el año 2020. Empleamos este recorte dado que durante dicho segmento, por múltiples causas que escapan a la intención de este ensayo, la tasa de homicidios se disparó exponencialmente.

En este sentido, los homicidios tuvieron picos en los años 2014 y 2015, donde se registraron 255 y 234 víctimas. La tasa cada 100 mil habitantes en el Departamento Rosario en aquellos años llegó a 20,4 y 18,6 respectivamente, números extremadamente preocupantes. La serie continúa con 181 homicidios en el año 2016, 165 en el año 2017, 204 homicidios en el año 2018, 168 en el año 2019, 212 durante el año 2020 y 241 homicidios en el año 2021

Siguiendo con las estadísticas, y teniendo en cuenta las altas tasas de homicidios, el mecanismo predilecto por parte de los criminales resulta ser la ejecución mediante armas de fuego, constituyéndose en el medio dinamizador de la violencia. Pues así, lo confirman los números: En el año 2021 el porcentaje de muertes producidas por armas de fuego fue del 85,5%, en el 2020 fue del 78,9%, en el 2019 fue del 73,2%, en el 2018 fue de 68,9%, en 2017 fue del 67,2%, en 2016 del 71,4%, en 2015 del 69,9% y en 2014 del 70,2%.

Otro dato relevante a tener en cuenta es la cantidad de secuestros de armas de fuego realizados durante estos años, ya que nos muestran la magnitud de la circulación de armas de fuego en el territorio. Así, los números nos marcan que durante el año 2015 se secuestraron 1015 armas de fuego, 1054 en el año 2016, 791 durante el 2017, 927 en el año 2018, 924 a lo largo del 2019, 884 durante el año 2020 y, finalmente 973 durante el año 2021. La sumatoria total nos muestra que durante los últimos 6 años se secuestraron en total 6568 armas. Esto indica que durante el período de referencia se incautaron algo más de 3 armas de fuego por día en el entramado urbano de referencia.

Así pues, la violencia armada se fue instaurando como una dinámica frecuente de resolución de conflictos y como una problemática social grave que se enlaza directamente con la proliferación de armas y municiones provenientes de circuitos ilegales.

Con esta pequeña introducción contextual se procuró graficar el escenario que atraviesa desde un tiempo a esta parte la ciudad de Rosario en relación a la problemática de la proliferación ilegal de armas de fuego y su correlato con la violencia letal, demostrando que el escenario constituye una regularidad social en la región que, a nuestro entender, deber ser abordada desde una perspectiva de persecución penal estratégica (Binder, 2015).

Dificultades para la delimitación del mercado ilegal de armas de fuego. Una cartografía de sus ribetes

A partir de una investigación documental podemos afirmar que existe escasa bibliografía que aborde esta temática desde diversas disciplinas y perspectivas. En este sentido, reconstruir las características del mercado –legal e ilegal– de armas de fuego y municiones, en general, encuentra como primer obstáculo la poca cantidad de trabajos sobre el tópico. Esto es así, debido a las dificultades de acceso a datos e información sobre esas dinámicas de circulación. Todas las fuentes consultadas coinciden en resaltar lo trabajoso y complicado de rastrear información fiable sobre circulación de armas de

fuego, tanto en el contexto nacional, como regional. Las fuentes aducen la falta de transparencia y de información sistematizada por parte de las agencias estatales encargadas de su control y la producción de datos de manera discontinua y estanca (Fleitas, 2009). Sin embargo, desde el año 2019, la Provincia de Santa Fe se constituye en una excepción a esta generalidad. Desde ese año funciona en la órbita del Ministerio de Seguridad el Observatorio de Seguridad Pública, éste se encarga de recopilar y analizar una multiplicidad de información vinculada a la criminalidad en los territorios locales. Además, dicha información es de acceso público, facilitando la posibilidad de organismos, investigadores o periodistas a la fuente.

Más allá de la dificultad marcada, a continuación, se procura recuperar algunos estudios sobre este mercado y las consecuencias letales de su robustez.

Existen trabajos que plantean esta dimensión de análisis, haciendo foco en el estudio de lógicas de funcionamiento, regularidades sociales, actores, estructura de oportunidad y circuitos de relaciones sociales de intercambio, buscando identificar patrones comunes que permitan la construcción y el diseño de políticas públicas (Binder, 2009; Concaro, Brandy, Quintana, & Olaeta, 2008; Mujica, 2009). También, encontramos otros que indagan y sostienen la importancia de ocuparse de las características y particularidades propias de estos mercados, trabajando sobre la biografía del arma, es decir, desde su origen, pasando por la producción, formas de circulación y destino (Appiolaza & Ávila, 2009; Kosovsky, 2006). Asimismo, se destacan otros abordajes que se enfocan en el rol que cumple el Estado en diversos mercados clandestinos (Dewey, 2015; Sain, 2017). De igual manera, encontramos producciones que, entre otras cosas, analizan las relaciones entre el mercado ilegal de armas de fuego y el de drogas ilegalizadas (Cozzi, 2018).

A diferencia de lo que sucede con otros mercados ilegales como el narcotráfico, en el caso de las armas de fuego no hay fabricación que sea completamente irregular, en este sentido, un aspecto distintivo en el que los autores coinciden es que, en principio, todas las armas nacen legales, es decir, la mayoría de las que circulan en nuestro país han sido producidas en condiciones de legalidad, más allá del mercado en el que se hallen (Kosovsky, 2006; Appiolaza & Ávila, 2009; Concaro & Olaeta, 2011).

Asimismo, existen estudios que referencian posibles fuentes del mercado ilegal de armas, la mayoría de ellos coincide en que las incapacidades estatales y la corrupción de diversos funcionarios del poder judicial o de la policía resultan ser los principales apuntados en cuanto a la culpabilidad de los desvíos. De igual manera, entienden las áreas especializadas de los Organismos Internacionales. Así, entre otros elementos, mencionan los desvíos provenientes de depósitos judiciales y policiales de armas incautadas, debido a la falta de inspecciones, la inexistencia de adecuados procesos de registración, la ausencia de estructura edilicia para proteger el material balístico y, también, la propia conducta del personal de las fuerzas de seguridad o de funcionarios del poder judicial a través de modalidades como el robo o el alquiler de armas del propio arsenal policial (Fleitas, 2009; Mujica, 2009; Appiolaza & Ávila, 2009; Concaro & Olaeta, 2011). Lo mismo refiere en relación a las fábricas de armas, donde la modalidad que reina es la del robo hormiga. Igualmente, todos coinciden en sostener como fuente del mercado ilegal al robo de armas sufrido por legítimos usuarios particulares y miembros de fuerzas de seguridad. Finalmente, encontramos autores que mencionan la existencia de armerías que trabajarían en el llamado “mercado gris”, donde intervendrían vendiendo armas tanto en forma legal, como ilegal (Dreyfus & Bandeira, 2006).

Por otro lado, hay estudios que se centran en analizar el vínculo entre delito, armas y violencia, coincidiendo todos ellos en que existe un crecimiento exponencial de la presencia de armas de fuego en nuestro país, desde fines de los años 90 a la actualidad (Fleitas, 2009; Otamendi, 2011; Derghougassian, 2007; Kosovsky, 2006/2008). En el mismo orden de ideas, hay estudios que se ocupan de realizar análisis epidemiológicos relacionados a la mortalidad generada por armas de fuego durante esos años (Spinelli, Zunino, Alazraqui, Guevel, & Darraidou, 2011; Otamendi, 2019).

También, existen diversos abordajes que se enfocan estrictamente en la política de control de armas y desarme, entendiéndola como un medio para gestionar las conflictividades ligadas al ejercicio de la violencia armada, particularmente se hace referencia a las experiencias de desarme voluntario, en Argentina existe el Plan de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego desde el año 2007 (Concaro, 2019; Concaro & Olaeta, 2011; Otamendi, 2011; Appiolaza, 2010; Ronconi, Lenis, & Schargrodsky, 2011).

Ahora bien, la gran proliferación de armas de fuego trae consigo el incremento de las posibilidades de sufrir su letalidad, en este sentido, encontramos trabajos que relacionan dicho problema con el aumento de homicidios y violencia altamente lesiva (Otamendi, 2019; Cozzi, 2014/2015).

Por otra parte, se destacan diversos grupos de trabajo en el país que se dedican a trabajar diversas aristas de la problemática. Entre ellos se encuentra el INECIP, que incorpora en su agenda de trabajo la temática de las armas de fuego, entendiendo que es necesario abordarla desde una perspectiva de gestión de la conflictividad social. También, se destaca el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) que cuenta con un grupo de trabajo que se enfoca en estudiar políticas de seguridad y prevención.

Finalmente, se destaca la Red Argentina para el Desarme (RAD), que se constituye como un conjunto de organizaciones de la sociedad civil con años de experiencia trabajando en temas relativos a la problemática de las armas de fuego y la prevención de la violencia armada. Es un espacio de coordinación y trabajo conjunto destinado a promover, facilitar e impulsar políticas públicas en la materia.

Contingencias y competencias estatales

Al momento de introducirnos en el papel del Estado en torno a las armas de fuego es preciso tener presente un primer problema que surge, las diferentes escalas de intervención del mismo, ya sean municipales, provinciales o nacionales. Esto trae aparejado una multiplicidad de dificultades al momento del diseño e implementación de una política de persecución penal estratégica homogénea. A continuación, trataremos de retratar alguna de ellas.

Por un lado el municipio es quien brinda habilitaciones comerciales de armerías particulares y se constituye como uno de los responsables de inspeccionar su correcto funcionamiento, pero carece de personal especializado en la materia, por lo tanto las inspecciones se transforman en un proceso meramente burocrático donde solo se controlan permisos formales. Ante esta situación y la demanda constante de mayor control y presencia de los municipios en temas relacionados a la seguridad, las autoridades municipales comenzaron a efectuar diversas inspecciones en coordinación con fuerzas policiales de la Provincia sobre las armerías comerciales. En este contexto, es dable destacar que la ciudad de Rosario cuenta, desde el año 2011, con la ordenanza municipal N° 8761/11 que prevé los procedimientos específicos necesarios para la habilitación de usuarios comerciales, como así también estipula un deber de fiscalización sobre aquellos por parte de la autoridad municipal. Asimismo, durante el año 2020 la ordenanza referida fue modificada parcialmente por el concejo de la ciudad, incorporando así la necesidad de contar con un sistema informático propio para mejorar los controles municipales sobre los usuarios comerciales. Si bien, la autoridad titular de todo lo referido a armas y materiales controlados es la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC), celebramos que el Municipio se introduzca fuertemente en el tema. De todas formas, es necesario generar capacidades en los empleados y funcionarios locales encargados de la fiscalización y el control, de modo que las tareas de contralor no se solapen y se pueda trabajar en coordinación con la autoridad nacional.

Por otro lado, en el ámbito del estado provincial, existen diversas esferas de competencia que resultan de interés para la temática abordada. En primer lugar, se destaca que el Poder Ejecutivo de la

Provincia de Santa Fe es quien tiene bajo su égida a las fuerzas de seguridad, es decir, a la policía. En el año 1971 el Gobernador Interventor Federal Rubén Sánchez crea la Plana Mayor Policial como “organismo de planeamiento, control y coordinación de todas las actividades policiales”, mediante Ley N° 6.706. Desde ese entonces, la Sección Armamento del Departamento Logística de dicho órgano ha sido el área encargada de gestionar y administrar el armamento policial/institucional, es decir, las armas y las municiones de la Policía de la Provincia de Santa Fe. Desde múltiples trabajos de investigación se sostiene que los arsenales policiales suelen ser una de las fuentes de los circuitos ilegales (Kosovsky D. , 2006). En este sentido, se destaca un informe de la Provincia, donde se sostiene que durante el período 2014-2019 la fuerza provincial denunció como sustraídas o extraviadas 502 armas de fuego. Es decir, que cada cuatro días un personal de la policía provincial perdía o le robaban su arma reglamentaria. Es imperioso poner el ojo sobre este fenómeno a través de políticas de control institucional a los fines de cortar con una probable fuente de abastecimiento de circuitos ilegales.

En segundo lugar, el gobierno de la provincia de Santa Fe, cuenta en su historia político-institucional con destacados intentos de intervención sobre la problemática. Así, en el año 2014, mediante Decreto Provincial N°1272, fue creada la Subsecretaría de Control de Armas dependiente del Ministerio de Seguridad, bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Pública, con el objetivo de “reducir los niveles de violencia armada”, a partir del diseño de una “política integral de control y educación que evite el fácil acceso a armas y municiones”. Posteriormente, en el año 2015, mediante el Decreto N°299/2015, la Subsecretaría se transforma en Dirección Provincial y pasa a depender de la Secretaría de Control de las Fuerzas de Seguridad. Luego, en el año 2018, mediante Decreto N°2567, se crea la Unidad de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego, con los objetivos de “reducir el circulante de armas de fuego y municiones en el territorio provincial, prevenir los efectos de la violencia armada y trabajar en conjunto con ANMaC”. Finalmente, luego del cambio de color político en la gestión provincial, el Gobernador, por medio del decreto N° 092/19, dispuso la creación de La Agencia Provincial de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego. Se constituyó su dependencia funcional a la Secretaría de Política y Gestión de la Información del Ministerio de Seguridad. De este modo, se le dio un nuevo perfil institucional al área de control de armas provincial, haciendo hincapié en la necesidad de contar con datos e información confiable para trabajar sobre políticas públicas que atiendan el problema de la proliferación de armas de fuego desde una visión integral, en conjunto con áreas del Ministerio Público de la Acusación y de la Agencia Nacional de Materiales Controlados. En este contexto de re-perfilamiento institucional se inscribe en un proyecto de reforma estructural del sistema de seguridad pública de la Provincia de Santa Fe. Es decir, la Agencia de Prevención de Violencia con Armas de Fuego se enmarca dentro del plan de reforma presentado por el Ministerio de Seguridad y el Gobernador a la Legislatura Provincial.

En este sentido, sostenemos que la iniciativa de implementar un organismo estatal provincial que se encargue de pensar y diseñar políticas en torno al control de las armas y municiones oficiales constituye una iniciativa genuina y progresista en materia de seguridad pública. El trabajo impulsado por las agencias ejecutivas provinciales, la justicia y el organismo Nacional (ANMaC) en conjunto permiten abordar la problemática de la proliferación ilegal de armas, entendida como regularidad social en la región, desde toda su complejidad.

A partir de su entrada en vigencia, la APF (Agencia de Prevención de Violencia con Armas de Fuego) diseñó diferentes políticas de intervención. Entre ellas es destacable la creación en conjunto con el Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia, del “Informe Anual Sobre Secuestros de Armas de Fuego”. Dicho material de acceso público permite tener una dimensión real del circuito ilegal de armas de fuego. El mismo grafica la cantidad y el tipo de armas secuestradas en cada sector de la provincia, haciendo referencia a que fuerza la secuestra, horario y otras especificaciones que permiten tener una cartografía más clara del problema. Otra medida de gran impacto y que se enmarca en los estándares internacionales de control sobre armas y municiones es la del marcaje de las municiones

institucionales. A partir del mes de febrero del año 2021, la Policía de la Provincia de Santa Fe cuenta con municiones marcadas en su culote, con una impresión que hace referencia a la institución, PSF. Esto permite mejorar la trazabilidad de las mismas, intentando hacer más dificultosa su sustracción, o más bien, permitiendo mejorar el rastreo sobre las mismas. De todas formas, entendemos que es un buen primer paso, que hay que robustecer con mayores medidas, como marcaje de las cajas y, también, de las armas institucionales.

A su vez, dentro de la esfera provincial, juega un rol muy preponderante la justicia y cómo ésta despliega su estrategia de persecución penal. Una respuesta penal efectiva y que aborde el fenómeno en su conjunto es indispensable para atacar los flujos ilegales de armas y municiones. De esta manera, destacamos que a pesar de la gran cantidad de armas secuestradas, durante mucho tiempo no existieron investigaciones en torno a la fuente del mercado ilegal de armas. Sostenemos que esto es consecuencia de las lógicas judiciales que suelen tener una mirada miope sobre las investigaciones. Es decir, en relación a las armas de fuego, solo se investiga el hecho principal de manera aislada (homicidio, abuso de arma, portación o tenencia indebida, etc.), dejando por fuera la pregunta neurálgica por el origen de esa arma. Se imputa el delito principal, y se deja de lado la genealogía histórica de esa arma, perdiendo así su trazabilidad e imposibilitando la reconstrucción biográfica que ilumine las fuentes del mercado ilegal. El arma secuestrada se transforma en una evidencia más de un caso particular y aislado, desprovista así de su carga histórica. No se trabaja sobre lo que a nivel internacional se llama “rastreo de armas”, esto es la marcha del arma hacia atrás en el tiempo.

Sin embargo, es destacable que desde un tiempo a esta parte, desde la implementación del nuevo sistema procesal penal, con raigambre acusatoria, el Ministerio Público de la Acusación ha diseñado distintos dispositivos para realizar investigaciones desde la lógica de la complejidad. Entre estos, se destaca la creación de una unidad Fiscal especial dedicada a aglutinar todas las denuncias e investigaciones vinculadas a balaceras y delitos con armas de fuego. Esta forma de trabajo apunta a encontrar patrones y regularidades sociales en torno a la presencia de armas de fuego y de ese modo comenzar a visibilizar el mercado ilegal de armas y municiones en la región. En este sentido, es destacable la impronta de esta nueva unidad que desarrolló importantes investigaciones relacionadas a estos circuitos ilegales en la ciudad de Rosario. Un ejemplo claro es la investigación que llevaron adelante iluminando una de las tipologías criminales propias de este tipo de criminalidad, el llamado “mercado gris”, donde los fiscales dieron cuenta de la existencia de una armería que vendería municiones tanto de forma legal como ilegal opera el mercado gris encontramos autores que mencionan la existencia de armerías que trabajarían en el llamado “mercado gris”, donde intervendrían vendiendo armas tanto en forma legal, como ilegal (Dreyfus & Bandeira, 2006).

También, es dable destacar la existencia de armamento secuestrado por parte del poder judicial pero que se encuentra almacenado en dependencias policiales. Esto es una práctica arraigada históricamente y que lleva a posibles filtraciones y manipulaciones del material balístico, constituyéndose así en otra fuente de los circuitos ilegales. A nuestro entender, los secuestros judiciales deben conservarse en depósitos judiciales especialmente destinados a eso, y durante un tiempo muy corto, dado que su conservación puede llevar a la pérdida de vista por parte del Estado y, sumado a un acto de corrupción, a incrementar la dimensión del circuito ilegal de armas. Un ejemplo de esto es lo ocurrido en la sección balística dependiente de la Agencia de Investigación Criminal en la ciudad de Rosario en abril de 2022. A partir de una investigación del Ministerio Público de la Acusación, se pudo dar cuenta de maniobras para filtrar armas que habían sido secuestradas con anterioridad al circuito ilegal. La pregunta que surge es ¿una vez secuestradas y peritadas, para qué deberían guardarse las armas? ¿por qué no se procede a la destrucción automática de las mismas? Estas incógnitas tienen múltiples respuestas. Por una lado la procesal, donde el CPPSF permite que las armas sean guardadas por el lapso de un año luego de secuestradas y antes de que el Fiscal deba solicitar la baja para destrucción de la misma. Sería importante, implementar una reforma del mismo, donde una vez peritada el arma y realizado dicho acto con control también de la defensa,

la misma puede pasar a los canales necesarios para su destrucción, sin necesidad de guardarla para un eventual juicio. La medida probatoria se haría con control de la defensa, por lo tanto guardaría todas las medidas y garantías necesarias para validarla.

El otro problema es el burocrático, dado que el único organismo habilitado para destruir armas de fuego en el país es ANMaC, y la mayoría de las veces se encuentra abarrotado de trabajo con personal escaso, haciendo que estas destrucciones y los traslados a sus depósitos se vean demorados. Lo que termina desembocando en largos períodos donde las armas van pululando desde depósito judicial a depósito policial y viceversa, donde muchas veces, los puntos ciegos del Estado y la propia burocratización de los procesos, termina siendo el escenario para la oportunidad delictiva.

Esta situación no ha sucedido únicamente en los ámbitos de la institución policial, dado que también se tuvo noticias de faltante de armas en lo que respecta a ámbitos propios del poder judicial. Durante el año 2022 el Ministerio Público de la Acusación inició una causa por la faltante de armas en la órbita de la Oficina de Gestión Judicial, encargada de organizar y vehiculizar el trabajo en los tribunales penales. Los intersticios burocráticos van generando puntos ciegos donde las armas parecen esfumarse.

Finalmente, dentro de esta maraña de competencias y aptitudes estatales, quien es el mayor responsable y tiene un papel trascendental es el Estado Nacional, dado que es quien detenta y se arroga la titularidad del control sobre todo lo atinente a armas de fuego y materiales peligrosos, a través de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC), teniendo la facultad exclusiva y excluyente en lo que hace a permisos, credenciales, habilitaciones, y también destrucción de armas incautadas. Asimismo, dicha Agencia tiene el deber de inspeccionar las armerías de usuarios comerciales como así también clubes de tiro, cotos de caza, etc. Un punto a considerar es que desde que se produjo la modificación institucional que dio fin al RENAR y nacimiento a ANMaC, el organismo tomó mayores intervenciones en torno a la concientización y a la capacitación hacia la ciudadanía en general en torno a lo que implican las armas de fuego y las consecuencias de su mal uso. De este modo impulsan talleres de prevención ciudadana para visibilizar diversas situaciones y falsas creencias en torno a las armas de fuego. Durante el año 2021 la Provincia de Santa Fe y la Agencia Nacional de Materiales Controlados llevaron adelante conjuntamente el plan “Santa Fe Libre de Armas”, que fue la forma de receptar, durante este año, las políticas de desarme en el territorio provincial. Esto posibilita que muchas armas que eventualmente podrían caer en circuitos ilegales producto de robos o extravíos no lo hagan y sean destruidas. Al mismo tiempo que se trabaja sobre lo social y cultural para evitar que futuras generaciones caigan en el uso o tenencia de armas de fuego.

En definitiva, sostenemos que la relación interinstitucional entre todas estas agencias y niveles resulta fundamental al momento de identificar las capacidades y respuestas estatales a la problemática analizada. La coordinación y el trabajo coordinado es trascendental para una política que atienda el problema de la circulación ilegal de armas de fuego de forma integral y, por lo tanto, eficaz.

La proliferación de armas como fenómeno criminal de mercado

Como venimos sosteniendo a lo largo del trabajo, entendemos que el problema de la circulación y proliferación ilegal de armas de fuego debe entenderse y abordarse como un fenómeno que se desarrolla bajo la estructura de mercado. Esta dimensión de análisis, plantea hacer foco en el estudio de lógicas de funcionamiento, regularidades, actores, estructura de oportunidad y circuitos de relaciones sociales de intercambio, para así poder identificar patrones comunes que permitan la construcción y el diseño de políticas públicas (Binder, 2009).

Un aspecto distintivo del mercado ilegal de armas de fuego es que, en principio, todas las armas nacen legales, por lo tanto es necesario indagar sobre las estructuras y las condiciones de posibilidad que hacen factible el pasaje de la legalidad a la ilegalidad, contar con un esquema de trazabilidad sobre toda la vida del arma, desde su fabricación, pasando por su adquisición y su uso (Kosovsky, 2006). Así, dilucidar una posible estructura de relaciones existente entre el mercado legal y el ilegal, zonas grises de la realidad social que crean áreas de economías turbias, donde actores legítimos e ilegítimos realizan intercambios, consorcios y alianzas (Ruggiero, 2005). En este orden de ideas, investigar qué rol cumple el Estado en dicho orden, entender de qué forma habitan dichas relaciones clandestinas (Dewey, 2015).

De esta manera, sostenemos que es necesario indagar acerca de la dinámica delictiva que se presenta en la ciudad de Rosario, y en particular, la vinculación de la violencia altamente lesiva con el uso de armas de fuego, puntualizando en los actores que intervienen, la estructura de oportunidad sobre la cual opera y los circuitos de relaciones sociales de intercambio, en pos de identificar patrones comunes que permitan entender la complejidad que la problemática reviste. Por otro lado, es importante considerar que actualmente no existe un análisis de estas características, por lo cual dicha exploración resulta necesaria para poder establecer las bases de un primer diagnóstico que permita servir de insumo para el desarrollo de políticas públicas preventivas.

La administración de justicia penal y su rol

La administración de justicia penal tiene un vínculo diario con causas donde se efectúan secuestros judiciales. Tanto el órgano fiscal, la policía y los jueces efectúan y tramitan cotidianamente pedidos de secuestro en diversas causas. En este sentido, se hace hincapié en el vínculo existente entre fiscales, empleados judiciales, la institución policial y, en particular con los objetos secuestrados. Como se mencionó con anterioridad, el eje está puesto en la ciudad de Rosario y en particular sobre las armas de fuego que allí se secuestran. Así pues, surgen dos preguntas; ¿Con qué trabaja la justicia penal? y ¿Con quienes trabaja la justicia penal? (Kostenwein, 2018).

Resulta evidente que las estructuras extremadamente rígidas del poder judicial, provocan que los actores que allí se desempeñan no se pregunten sobre las proyecciones del fenómeno sobre el cual sus acciones deberían incidir. Así, los distintos estamentos de la justicia penal, trabajan de manera encorsetada, dejando zonas grises sin ser atendidas y provocando así posibles deficiencias en el sistema (Binder, 2015). En el caso particular de las armas de fuego esto genera la pérdida de la trazabilidad y la falta de dimensión del fenómeno global.

Asimismo, teniendo en cuenta las condiciones edilicias y de seguridad que suelen detentar los depósitos, surge la pregunta acerca de si los agentes judiciales conocen las particularidades de estas dependencias. Es decir, ¿saben los funcionarios y empleados judiciales donde mandan las armas de fuego que secuestran en virtud de la aplicación del poder punitivo? (Gauna Alsina, 2017).

Por otro lado, teniendo en cuenta la relevancia del problema relacionado con la proliferación de armas de fuego en el territorio de referencia, surge el interrogante acerca de cómo atiende la justicia penal dicho fenómeno criminal. En este sentido, aunque producto de los números visualizados con anterioridad existe un flujo de armas de fuego considerable, sigue predominando la lógica de trabajo impuesta por el caso a caso. Salvando los gratos ejemplos en torno a las pesquisas desarrolladas por la nueva unidad de balaceras en Rosario, o las intervenciones de la Unidad de Delitos Complejos, no existen grandes investigaciones en torno a las fuentes de provisión de las armas de fuego, a pesar de que se secuestran, en los últimos 6 años, algo más de tres armas promedio por día.

De este modo, en lo que hace a las investigaciones judiciales, es imperioso dejar atrás la lógica del caso a caso y abordar los objetivos de la política criminal desde las regularidades sociales. En palabras de Alberto Binder:

“La identificación de estas regularidades es esencial para lograr eficacia, respecto de los objetivos propios de la política criminal. Pese a que pueda parecer lo contrario, cuando ella se basa en la perspectiva de casos, adquiere un alto grado de artificialidad y, por lo tanto, de ineficacia (Binder, 2015, págs. 264-265).

La reforma procesal penal producida en el año 2014, modificó la estructura de un código denominado mixto, pero de claro tinte inquisitivo, a uno con una impronta acusatoria y adversarial. En este sentido, sostenemos que la reforma procesal, en lo que hace la investigación de delitos, debe ser entendida por los actores judiciales desde una perspectiva de persecución penal estratégica (Carrara, 2017).

En lo que hace a presencia de armas de fuego la justicia penal, mayormente, sigue trabajando de manera parcelada, esta miopía judicial solo trabaja imputando el delito asociado al arma, pero nunca se investiga de dónde salieron esas armas, su biografía. La dimensión compleja del problema amerita que las estructuras históricamente rígidas y burocratizadas del poder judicial reconviertan sus formas de investigación (Marsili & Radyna, 2020).

En este sentido, la justicia penal sigue atrapada en la lógica del caso a caso. Se deja de lado la regularidad social, constituida por muchos de los patrones que enumeramos en la primera parte de este trabajo. A pesar de observar cómo este tipo de criminalidad tiene estructura de mercado en ámbitos urbanos como Rosario, se trabaja desde modos de intervención individuales, propios de la vieja administración de justicia penal, conduciendo inexorablemente a la ineficacia (Binder, 2015).

Palabras finales

Recapitulando, la intención de este pequeño ensayo fue comenzar a explorar la dimensión de la circulación ilegal de armas de fuego dentro de la ciudad de Rosario. Al mismo tiempo, se procuró diagramar una cartografía de los organismos y las competencias estatales en todos sus niveles relacionados con la problemática. Finalmente nos enfocamos en el ámbito judicial y lo que, a nuestro entender, debe primar en pesquisa, la investigación penal estratégica. Consideramos prioritario entender el fenómeno de la proliferación ilegal de armas de fuego bajo la lógica de mercado criminal, dado que de esta forma se pueden identificar patrones comunes y así, procurar intervenir eficazmente desde la política criminal.

El escenario muestra algunos rezagos del viejo sistema penal, algunas improntas heredadas de la investigación instructora que trabajaba de manera encorsetada, dando lugar a zonas grises dentro de las relaciones interinstitucionales que van en desmedro de la seguridad pública y de la buena administración del servicio de justicia. Por eso celebramos la modificación del sistema procesal penal y, con ello, la creación de diversas unidades fiscales por parte del Ministerio Público de la Acusación que apuntan a trabajar los fenómenos criminales desde una estructura de complejidad. En este sentido, es importante el impulso y el trabajo de la unidad fiscal de balaceras, que aglomera toda la información y las investigaciones en torno a la circulación ilegal de armas y municiones en la ciudad.

Resulta imprescindible modificar las formas de trabajo de la justicia penal, en particular lo referido a la lógica del caso a caso, pasando a una persecución penal inteligente y estratégica. En función de ello, en lo que hace al particular caso de criminalidad analizado, tiene sentido incidir sobre las dinámicas de la circulación ilegal de armas.

Para finalizar, sostenemos que es troncal el trabajo coordinado entre los tres niveles estatales para atender el fenómeno de la proliferación ilegal de armas y municiones. Cada uno, desde sus diferentes grados de intervención debe contribuir a visibilizar las zonas oscuras que permiten o generan la oportunidad de que dicho mercado se transforme en uno de los vectores de la violencia en la ciudad.

Bibliografía

- APPIOLAZA, M. (2010). Prevención social de la violencia y el delito en la Argentina. *Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo*.
- APPIOLAZA, M., & ÁVILA, J. (2009). *Tráfico de armas en América Latina. Caso Argentina*. Buenos Aires: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2009.
- BINDER, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En G. Kessler, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.
- BINDER, A. (2015). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea.
- CARRARA, A. (2017). Persecución penal estratégica de la delincuencia económica: criterios de oportunidad y selección de casos. *En Letra*, 70-97.
- CONCARO, C. (2019). El sentido de la política pública de control de armas y desarme. *Pena y Estado. Revista latinoamericana de análisis político criminal*, 81-97.
- CONCARO, C., & OLAETA, H. (2011). Violencia armada y el desarme de la sociedad civil. El caso de la República Argentina. *URVIO. Revista latinoamericana de seguridad ciudadana*, 60-76.
- CONCARO, C., BRANDY, D., QUINTANA, G., & OLAETA, H. (2008). *Las estructuras de mercado en el fenómeno de la criminalidad. Una medición estructural del mercado ilegal de armas de fuego*. Buenos Aires: Ediciones del Instituto.
- COZZI, E. (2014). Los Tiratiros. Usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe. *Estudios*, 265-284.
- COZZI, E. (2015). De juntas, clanes y broncas: Regulaciones de la violencia altamente lesiva entre jóvenes de sectores populares en dos barrios de la ciudad de Santa Fe. *Delito y sociedad*, 72-102.
- COZZI, E. (2018). *De ladrones a narcos: Violencias, delitos y búsquedas de reconocimiento en tres generaciones de jóvenes en un barrio popular de la ciudad de Rosario*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.
- DERGHOUGASSIAN, K. (2007). Violencia y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires. En K. Derghougassian, D. Fleitas, P. Dreyfus, A. R. Bandeira, & A. Otamendi, *Las armas y las víctimas. Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la Provincia de Buenos aires y la Argentina* (págs. 13-38). Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- DEWEY, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Buenos Aires: Katz Editores.
- DREYFUS, P., & BANDEIRA, A. R. (2006). Vecindario bajo observación: Un estudio sobre las "Transferencias Grises" de armas de fuego y municiones en las fronteras de Brasil con Paraguay, Bolivia, Uruguay y Argentina. *Viva Rio*, 1-82.

- FLEITAS, D. (2009). El tráfico de armas en Latinoamérica. Características y problemas de las exportaciones e importaciones de armas y municiones entre 1994 y el 2006. *APP, Asociación para Políticas Públicas*.
- GAMBETTA, D. (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GAUNA ALSINA, F. (2017). Detrás del castigo. Primeras aproximaciones a la relación de la justicia penal con la prisión. *Derecho y Ciencias Sociales*, 44-69.
- KOSOVSKY, D. (2006). *El sheriff ciudadano. Armas y violencia en Argentina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- KOSOVSKY, D. (2008). Las armas de fuego y los dos demonios en la seguridad pública. En A. Álvarez, J. Bertranou, & D. Fernández Pedemonte, *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (págs. 267-299). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- KOSTENWEIN, E. (2018). Sociología de la justicia penal. Precisiones teóricas y distinciones prácticas. *Delito y Sociedad*, 33-72.
- KOSTENWEIN, E., BARRERA, L., CALZADO, M., CARRASCO, M., GAUNA ALSINA, F., GUAL, R., . . . ZYSMAN QUIRÓS, D. (2020). La condición judicial. Dimensiones sociales de la justicia penal. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- MARSILI, M., & RADYNA, N. (2020). *Crimen, complejidad y economía*. Buenos Aires: Buyatti.
- Mujica, J. (2009). *Armas pequeñas en el crimen urbano. Delitos, acceso y mercados ilegales de armas de fuego en Lima*. Lima: CLACSO.
- OTAMENDI, A. (2011). Las armas de fuego en América Latina: Tiempo de balance. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 7-13.
- OTAMENDI, A. (2019). Armas de fuego en América Latina a comienzos del siglo XXI: entre su impacto y su aceptación. En J. V. Tavares-dos-Santos, *Violência, segurança e política: processos e figuras* (págs. 83-105). Porto Alegre: Tomo Editorial. UFRGS, Universidad de Antioquía, Universidad de la República, CLACSO.
- OTAMENDI, A. (2019). Juvenicidio armado: homicidios de jóvenes y armas de fuego en América Latina. *Revista Salud Colectiva*.
- RONCONI, L., LENIS, D., & SCHARGRODSKY, E. (2011). Evaluación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina. *Perspectivas sobre el Desarrollo*, 14-34.
- Ruggiero, V. (2005). *Delitos de los débiles y de los poderosos. Ejercicios de anticriminología*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- SAIN, M. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- SPINELLI, H., ZUNINO, G., ALAZRAQUI, M., GUEVEL, C., & DARRAIDOU, V. (2011). Mortalidad por armas de fuego en Argentina, 1990-2008. *Perspectivas de Políticas Públicas*.
- UNODC. (2020). *Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego*. Naciones Unidas.

DESESTRUCTURANDO LOS JUEGOS DE PODER. LAS TRAMAS POLÍTICAS DENTRO DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Ruth Zagalsky

Introducción

La ciencia de la administración ha dado origen a una extensa cantidad de teorías que se han multiplicado especialmente desde la Revolución Industrial. Dentro de ellas, el análisis de la variable organizativa “poder” ha ocupado un lugar central. La forma en que las distintas coaliciones compiten y cooperan entre sí parecería incidir significativamente en el comportamiento de las organizaciones (Mintzberg, 1993)

Más allá de las experiencias analizadas en la literatura específica, parece conveniente no perder de vista que esta variable se expresa de modo particular en el espacio público incidiendo en una serie de dimensiones relevantes dentro de la Administración Pública.

Por esta razón, la presente ponencia se propone analizar la forma en que los juegos políticos tensionan la estructura de la Administración Pública Nacional (APN) argentina y sus principales efectos en tres de los subsistemas claves: los recursos humanos, la configuración organizativa y las tecnologías de gestión.

Para ello, la primera sección de este trabajo reseñará muy sintéticamente la historia de las transformaciones de la estructura estatal desde la Constitución Nacional sancionada en 1853 hasta el presente destacando el peso que han tenido allí, los juegos de poder. En la segunda sección, se analizará la incidencia de estos tres subsistemas clave de la Administración Pública argentina. Finalmente, la tercera sección expresa no solo una serie de consideraciones finales consistentes con el desarrollo del trabajo, sino también algunas recomendaciones que se desprenden del mismo.

Los juegos de poder en la estructura organizativa: una mirada histórica

Originalmente la Constitución Nacional (CN) de 1853 estableció la cantidad y el tipo de ministerios que debían conformar el gobierno de la Nación y acotó, de esta forma, los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios estatales. Con el paso de los años, el país fue creciendo y las necesidades sociales se fueron trastocando (Rubio, y Arauanno, 2020). A raíz de ello, las iniciativas públicas se fueron convirtiendo en un reflejo de los intereses sectoriales.

Así es que vemos como la generación de 1880 orientó su organización a la promoción de la capacidad productiva del país y al aprovechamiento de las ventajas comparativas. La gran depresión del año 1930 así como la segunda posguerra mundial, trajeron consigo la necesidad de redefinir buena parte del sector productivo y especialmente del desarrollo industrial. En un contexto marcado por la inestabilidad democrática la definición de los contenidos que se expresaban en la estructura estatal supo reflejar el cambio de perfil económico (Iramain, 2020).

En los años 70´ y aún más definidamente en los 90´ del siglo XX, el desembarco de una nueva cosmovisión estatal implicó una reorientación de su estructura. Muchos de los cambios se ampararon en la presunta búsqueda de reducción del gasto público. Pese a ello, con el correr del tiempo, se incorporaron al organigrama estatal un conjunto de secretarías presidenciales que buscaban agregar unidades superiores a un gabinete aún restringido por la CN.

A partir de los 2000 se observa un crecimiento de la estructura estatal. Ésta siguió el ritmo marcado por un renovado proceso de intervención estatal en la economía y el crecimiento exponencial de las demandas sociales (Iramain, 2020) incrementando en forma acumulativa las unidades de nivel superior, así como las que dependen. independientemente de los cambios de las gestiones gubernamentales y con el consiguiente incremento de las aperturas inferiores.

Este breve repaso por la experiencia argentina del siglo XX, marcada además por sus interrupciones institucionales, permite apreciar con claridad los diversos quiebres en las orientaciones generales del país y su interesante repercusión en la configuración de la estructura estatal. Sin embargo, se advierte un rasgo común a cada una de las mencionadas etapas: el peso que los juegos de poder han tenido a la hora de configurar el marco de estas transformaciones. Al decir de Hintze (2001) las variaciones estructurales han respondido más a la cristalización de la distribución del poder en los partidos y movimientos políticos que a la planificación estratégica de un diseño organizacional coherente. Teniendo en mente las transformaciones comentadas podemos entonces analizar su incidencia en los principales subsistemas de la Administración Pública.

La incidencia de los juegos de poder en tres subsistemas de la Administración Pública

No hace tantos años -menos de cincuenta por lo menos- los Directores Nacionales eran personalidades importantes, reconocidas en las temáticas que se gestionaban en sus áreas. Sus unidades eran cargos de difícil acceso, creados en muchos casos por ley.

La complejización y expansión de los problemas sociales generó ampliaciones en las estructuras organizacionales, a veces imprescindibles y muchas otras innecesarias desde el punto de vista funcional. En muchos casos la necesidad de satisfacer necesidades internas de los equipos partidarios de gobierno concluye en la creación de unidades que satisfacen los problemas de nombres y líneas internas sin considerar la funcionalidad de la Administración.

En ese sentido, existen cinco subsistemas claves dentro del espacio público que no deben pensarse como dimensiones separadas, sino que se deben enraizar unos con otros para formar mecanismos o sistemas de gestión interdependientes: los recursos humanos, la gestión presupuestaria, la organización, la normativa, y las tecnologías de gestión (que incluyen desde la planificación y el control hasta los sistemas de información). Lo que se suele observar en la práctica es que las diversas gestiones abordan algunos de ellos, pero no los hacen dialogar entre sí y se terminan neutralizando unos con otros.

En el plano teórico, los ciclos de gestión deberían formular políticas, desarrollar planes y programas, ejecutar, controlar y realimentar el sistema a partir de las modificaciones introducidas por las iniciativas públicas implementadas (Hintze, 2001). Sin embargo, en las observaciones de la realidad no se planifica, ya que se actúa reactivamente, la normativa no se actualiza a la velocidad de cambio que los sistemas modernos requieren, los sistemas de información no avanzan a la velocidad en la que lo hacen en otros sectores de la economía, la gestión del capital humano se soslaya, y se prescinde del análisis presupuestario pertinente.

En ese marco, el presupuesto, que durante muchos años fue un “postsupuesto” se presenta ritualmente pero no se usa como la herramienta formidable de gestión que es. La organización se toma como un ritual normativo a cumplir y no como un mecanismo de ayuda a la decisión y a la gestión. El control se burocratiza y deja de servir como realimentación al proceso de planificación. Tampoco se relacionan estos subsistemas con las personas que los integran excepto para marcar relaciones de poder o para ayudar a mejorar los salarios individualmente.

Los sistemas de información pasan de pensarse como la panacea que solucionará todos los males a ser una “molestia necesaria” que ayuda a acelerar algunos pasos. Las diversas tecnologías de gestión que abarcan desde la planificación hasta la formación y capacitación del capital humano entre otros temas, se compartimentalizan en función de áreas de referencia y no conversan entre sí

Lo jurisdiccional pesa en el análisis de lo organizacional y la importancia relativa de los temas no influye en la toma de las decisiones las que suelen definirse más sobre las ideas y necesidades de los funcionarios y del momento en el que se analizan, que sobre la racionalidad de plataformas y planes. Además de lo jurisdiccional específicamente es necesario abrir la discusión sobre la verticalidad de las organizaciones públicas y su incidencia sobre las políticas transversales.

El subsistema organizacional

Existe una tendencia a pensar que las políticas transversales son las administrativas (que incluyen la gestión, las contrataciones, la administración financiera y por supuesto los recursos humanos). Sin embargo, debe entenderse que hay políticas centrales que son transversales a toda la organización estatal y que deberían ser pensadas en tal sentido

Por lo general las políticas verticales responden a temas específicos y se pueden organizar en unidades como Ministerios o Secretarías cuyas funciones sean claras y respondan a la temática.

En cambio, podemos ejemplificar las políticas transversales con los temas ambientales, la discriminación, la necesidad de empoderamiento de la mujer, y parece que no ameritan tener una organización vertical (Ministerio de la Mujer, de la Juventud, de la Tercera Edad, del Ambiente) sino que funcionarían mejor si contaran con unidades específicas en cada jurisdicción o entidad y coordinaciones interministeriales.

Estas coordinaciones deberían encuadrarse en las funciones previstas por La Constitución Nacional, en su artículo 100 en el cual define las funciones del Jefe de Gabinete de Ministros la primera de las cuales es: *Ejercer la administración general del país*, lo que da pie a las actividades de coordinación.

En los debates para el cambio constitucional quedó sentado que una de las actividades que se entendía fundamental para la JGM era la de un ministro coordinador. Esto no quedó plasmado en las funciones escritas en la CN pero sí en los intensos debates que generó la creación constitucional de dicho cargo. Muchos países tienen coordinaciones supraministeriales para funciones sustantivas transversales. En el nuestro se han hecho diversos intentos con resultados diferentes, pero se terminan cuando vence la idea de que contar con un Ministerio o unidad superior es más importante que una visión de conjunto y una coordinación interministerial.

De los recursos humanos

Aunque muchas veces parezca que el tema recursos humanos no tiene una íntima relación con el diseño organizacional basta con observar la realidad de cerca para ver que, que muchas veces se crean unidades para responder a una necesidad política o salarial que, mayoritariamente, no intenta dar respuestas a demandas sociales o de políticas públicas sino a necesidades de la política que gestiona las administraciones públicas.

Tal como se plantea en las diferentes instancias nacionales e internacionales de expertos, desde la Carta de la Función Pública (CLAD, 2003) hasta el Consenso por una Administración Pública Profesional, la gestión del capital humano de las administraciones públicas debería responder a sistemas de selección ágiles y confiables, basados en la idoneidad y la integridad. Ninguna de estas

condiciones se cumple en nuestro país, ni a nivel nacional ni en la mayoría de los niveles subnacionales.

La historia de los múltiples sistemas escalafonarios (al menos desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad) es que los escalafones se desvirtúan rápidamente una vez puestos en marcha. Las funciones de conducción en particular se asignan por “excepción a la norma” y por motivos variados que no tienen que ver con la idoneidad y en los que en muchos casos los designados no reúnen los requisitos previstos en las normas e inclusive no tienen experiencia en la temática.

En los niveles medios y bajos también se va perdiendo la observancia de la norma, e incluso en algunos lugares se da prioridad a los familiares directos de los agentes en vez de utilizar los sistemas de selección basados en criterios de idoneidad.

Es necesario recordar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por nuestro país dice, entre muchos otros temas de interés:

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.” (CLAD, 2003)

Avance tecnológico y experiencias post pandemia

No es objeto principal del presente trabajo ocuparse de los avances en las tecnologías de gestión y en las TICs. Sin embargo, parece necesario mencionar que la imposición del trabajo a distancia, generado por la pandemia mundial del COVID-19, aceleró los tiempos de algo que ya se había comenzado a utilizar en el sector privado, pero cuyo debate continuaba adormecido en el sector público. Los sistemas informatizados de gestión para el sector público tenían diferentes grados de avance tanto en el nivel nacional como subnacional pero los períodos de aislamiento establecidos en defensa de la población contra el avance del virus y, por ende, la necesidad de interactuar a distancia obligaron a actualizar estas plataformas haciendo posible gestionar razonablemente durante el largo encierro.

Pese a ello, la decisión política no parece haber tomado nota de los resultados de esta experiencia y se ha vuelto a la presencialidad, en muchos casos con escaso análisis de lo ocurrido. No parece haber estudios suficientes sobre cuáles son los trabajos que deben ser presenciales y cuáles pueden seguir realizándose a distancia. A título de ejemplo, en una megalópolis como Buenos Aires la descongestión del sistema de transporte debería ser un punto importante a considerar en lo que hace a la presencialidad o no de los servicios de las administraciones públicas. Cabe hacer notar que el tema del control sobre los servicios a distancia es trascendental para estas decisiones.

Consideraciones finales

Esta ponencia se propuso analizar la forma en que los juegos políticos tensionan la estructura de la Administración Pública Nacional (APN) argentina y sus principales efectos sobre tres de los subsistemas claves: los recursos humanos, la configuración organizativa y las tecnologías de gestión.

Primeramente, en un breve repaso por la historia de las estructuras pudimos observar que a pesar de los notables quiebres en la institucionalidad argentina, el rasgo característico de su configuración ha sido su particular sensibilidad a las necesidades políticas más que a la planificación estratégica. En ese sentido, resulta necesario advertir que una administración que no cuenta con planes estratégicos en funcionamiento, y que por ende no tiene planes operativos asociados, ni metas que no sean

simplemente declarativas, como las presupuestarias, ni indicadores definidos para realizar su seguimiento es una administración muy difícil de controlar efectivamente.

El control es un tema relevante que no debe ser ritualizado. Hay una tendencia a crear instituciones de control para reemplazar a otras, aparentemente ineficientes, sin mediar análisis alguno. Los sistemas de control multiplicados en unidades que superponen funciones terminan esterilizándose o transformándose en pasos burocráticos que controlan la forma pero no el contenido o el fondo de los procesos que se llevan a cabo. De esta forma, existen una cantidad en muchas administraciones diversas entidades de control que se superponen y que finalmente terminan con la confección de informes que nadie lee, guardados en armarios que el polvo de los tiempos no hace sino tapar

La proliferación de unidades que responden a la necesidad de crear cargos para personas específicas atenta no sólo contra la organización estructural de las administraciones sino también contra la institucionalidad de las áreas de gestión del Estado en el ámbito de los poderes ejecutivos. La sociedad no logra visualizar el papel institucional de las áreas del Estado y su administración, sino que las ve como un lugar de apropiación de espacios por y para la política. Y siente que es tan sólo exceso de burocracia, aumento del caudal de empleados públicos y no una mejora institucional al servicio del ciudadano.

La creación reciente de instancias de articulación organizacional - que más allá de no haberse incorporado a la APN como producto de un análisis pormenorizado de los requerimientos organizativos - sin contar aún con las prerrogativas necesarias para ejercer un mayor y mejor control, constituyen potencialmente espacios de coordinación general de suma importancia. En nuestra opinión sería importante definir más claramente el rol del JGM y que el mismo tenga una continuidad funcional y que no responda al cambio de los ocupantes del cargo. Es claro que las personalidades influyen sobre las actividades y acciones de los funcionarios políticos, pero no deberían cambiar totalmente el perfil de gestión de la Jefatura. Desde su creación a partir de la reforma constitucional de 1994 ha tenido una gestión totalmente diferencial en función de cada uno de los titulares que se fueron sucediendo.

En relación con los recursos humanos se aprecia que las transformaciones de la estructura estatal poco tienen que ver con la voluntad de readecuar los arreglos organizativos a las necesidades que se plantean en términos de la gestión del empleo público para dar respuesta a las demandas sociales. De manera análoga, la gestión de las tecnologías organizacionales, instrumentos clave a la hora de administrar la complejidad del espacio público, no ha estado marcada por la planificación previa ni parece conectada con las exigencias del ambiente. Ambos subsistemas han respondido más a las tensiones políticas que se han suscitado que a un análisis detallado de las exigencias de entorno y las limitaciones internas a las administraciones públicas.

De lo dicho se desprende que, en un país con inflación, cambios de moneda e inestabilidad económica, parece imprescindible contar con una revisión de la forma de organización del Estado y su Administración Pública. Esta revisión no debería ser ritual ni formalista.

En lo que respecta a la organización de la APN, podríamos decir que el primer paso es tener en cuenta la razón de ser de los organismos, sean centralizados, descentralizados o desconcentrados. Es necesario a continuación preguntarse qué bienes y servicios produce y a quienes están destinados esos bienes, así como cuál es la estrategia definida para el logro de los mismos. A partir de allí, analizar cuáles son los procesos de gestión más adecuados para la producción de esos bienes o servicios estudiando los caminos para lograr la efectividad y el camino hacia la eficiencia. Plantearse cuáles son los actores clave con los que debe interactuar para el logro de los objetivos de la gestión.

Resulta imprescindible analizar los recursos (presupuestarios, humanos, infraestructura y tecnologías disponibles) necesarios para alcanzar sus metas.

A partir de los elementos antes citados se puede llegar a un planteo inicial de las formas de organización posibles, a la explicitación de la misión y las funciones y a la relación de la planta de personal con las actividades a llevar a cabo.

Un objetivo claro, en esta línea sería, evitar superposiciones y duplicaciones de funciones. Para ello, la misión debe estar claramente definida y no debería explicitar como si fuese la visión de la organización. La visión se relaciona con el deber ser, con lo que se desearía como fin último de la organización. La misión debe poder alcanzarse, cumplirse.

Es así entonces que las funciones deben identificarse con la misión. Deben ser claras y explícitas en su redacción y deben compararse con las del resto de la organización y con las de unidades similares de otras organizaciones afines de la administración pública objeto de la actividad. Los recursos humanos deberían estar reflejados en el diseño de la organización, en función de su ubicación y de la transparencia de su acceso a los cargos.

Adicionalmente, queremos hacer notar algunos temas que no son contemplados y que son los problemas que producen los cambios estructurales tanto presupuestarios como de gestión

Suelen producirse cambios en los niveles de la macroestructura de las administraciones públicas, como, por ejemplo, cambios de ubicación ministerial de actividades, creación de Ministerios o unidades de primer nivel.

Los cambios administrativos que traen aparejados los cambios de unidades de mayor nivel, Ministerios, Secretarías, y Subsecretarías, son casi totalmente desconocidos por quienes los plantean y por los que serán responsables de esas áreas. Cuando se cambian e incorporan, por ejemplo, ministerios por razones políticas, no se suele que, si bien la creación de Ministerios responde a definiciones de la agenda política, es una medida que conlleva un costo - generalmente alto - ya que se incrementan las áreas de apoyo, y se multiplican los cargos administrativos necesarios para gestionarlos. Se incorporan así, para cumplir las normas y gestionar con el orden necesario que las administraciones públicas requieren, nuevas unidades administrativas y de control que antes se gestionaban por medio de unidades de otras jurisdicciones, incrementando unidades y plantas de personal.

No debemos olvidarnos que la normativa es condición de transparencia y que a diferencia de la actividad privada todos los ciudadanos deben tener acceso a las normas que rigen a las administraciones públicas y a la publicidad de sus actos, y que las normas deben ser claras, concisas y comprensibles para el lector común.

Adicionalmente es de amplio conocimiento que los salarios no son generalizados e iguales entre las diferentes entidades e instituciones de las administraciones públicas y cuando una función pasa de una unidad organizativa a otra, sea nueva o con cambio de dependencia, se generan problemas de equiparación que inciden en el presupuesto nacional.

Esto hace que las personas que desarrollan sus actividades en las administraciones públicas, cobrando salarios diferenciales, queden en condiciones de desigualdad con respecto a quienes vienen de otras unidades y que se deban realizar malabarismos presupuestarios y pasajes de un ejercicio a otro para poder prever los montos necesarios para lograr que las personas de niveles escalafonarios similares o equivalentes puedan tener el mismo nivel salarial.

Lamentablemente las modificaciones suelen responder en muchos casos a la necesidad de ubicación de personas en la estructura de las administraciones públicas o en otros al pensamiento de que creando una unidad de mayor nivel se le está dando más importancia a una política, cuya importancia real estaría dada por el grado de cumplimiento de los propósitos que demostraba el área o unidad al momento de su creación.

Es un dato también que la forma de organización, es decir la estructura organizativa no es única ni unívoca. Se pueden plantear alternativas que lleven al cumplimiento del mismo objetivo entre las cuales los decisores pueden optar por alguna que entiendan que responde mejor a su capacidad de gestión.

Es además necesario pensar que en mundo cada vez más tecnificado y comunicado sería útil salir de los marcos o líneas de pensamiento habitual basados en usos y costumbres y mirar la factibilidad de implementar nuevas formas de organización – redes, matriciales, por productos – o con unidades de apoyo que abastezcan varias áreas, y no en estructuras jerarquizadas que dejan de cumplir sus cometidos encerradas en su verticalismo extremo. Sin pretender agotar el tema en cuestión creemos que comenzar a repensar el diseño organizativo es clave en un mundo más complejo en el que se continúan replicando tendencias de antaño, en general, distanciadas de la reflexión y la planificación.

Bibliografía

CLAD. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. CLAD. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

HINTZE, JORGE. (2001). Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados, en Revista Reforma y Democracia N° 21, CLAD, Caracas.

IRAMAIN, L. (2020). Caracterización de la estructura del Estado argentino, Administración Pública Nacional año 2020. CUINAP.

Mintzberg, H. (1983). Power In and Around Organizations, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, pp. 22-30.

OSZLAK, O. (1978). Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. Estudio cedes.

RUBIO, J., Y ARAUANNO, L. (2020). La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis: el rol de un espacio directivo profesional. CIPPEC.

SECCIÓN II

Innovación en la administración pública y en empresas públicas

COMPETENCIAS DIRECTIVAS EN INNOVACIÓN Y LIDERAZGO. ALGUNAS APRECIACIONES DESDE LA MIRADA DE ESTUDIANTES LATINOAMERICANOS EN FORMACIÓN DE CARRERAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Dora Bonardo

Cecilia Cámara

Introducción

A continuación, se describirán algunas apreciaciones de un grupo de estudiantes de Chile, Argentina, Colombia, Panamá y Perú de carreras de grado afines a la Administración Pública que, participaron entre los meses de marzo y junio de 2022 de un Curso Internacional sobre “Liderazgo Público”, organizado como parte de un Programa de Internacionalización de la Educación Superior, por la Universidad de Concepción, Chile.

En el contexto de clases sobre “Competencias para la gestión organizacional: liderazgo e innovación”, dictadas por quienes escriben el documento, se realizó una encuesta a 40 estudiantes cuyo propósito fue conocer cuáles de las competencias asociadas a la función directiva promovidas por la “Guía Iberoamericana de Competencias para el sector público” (CLAD 2016), resultaban destacadas para los futuros gestores públicos.

Este documento libre se refiere a parte de los resultados del trabajo de campo del Proyecto de Investigación en desarrollo, V-117 CURZA, Universidad Nacional del Comahue (2020-2023) “Innovación en la gestión pública y competencias profesionales de los administradores públicos” dirigido y codirigido por las autoras. Entre sus objetivos, el proyecto se propone describir los enfoques sobre innovación de la gestión pública y su vinculación con las competencias directivas requeridas para las nuevas modalidades de gestión e indagar sobre la pertinencia de los actuales perfiles de egreso y la adecuación de los planes de estudio vigentes de carreras afines a la administración pública, desde una perspectiva crítica que contraste el ámbito de la formación profesional con el espacio laboral y otras variables relevantes. Por lo cual, conocer la opinión de estudiantes de carreras afines a la gestión pública de países latinoamericanos, resulta propicio para ampliar la mirada más allá del ámbito territorial del proyecto y extraer algunas apreciaciones que puedan resultar comunes en jóvenes en formación que seguramente, tendrán la posibilidad de convertirse en gestores públicos en el corto plazo.

Se entiende que adecuar y acercar la oferta de formación profesional en Administración Pública a los requerimientos en términos de competencias profesionales de la gestión pública, implica también involucrar a los futuros profesionales en la evaluación de lo que reciben en sus carreras en términos de competencias y en la formulación de sugerencias que las hagan más pertinentes y prácticas al momento de desplegarlas en sus posiciones como gestores públicos.

Competencias directivas, liderazgo e innovación

Antecedentes del tema

En los últimos años instituciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han favorecido la elaboración de documentos que dan cuenta de metodologías y diagnósticos orientados a conocer y caracterizar las *competencias de los directivos públicos* de Iberoamérica. Se pueden mencionar la “Guía Referencial

de competencias para el sector público” (CLAD:2016) elaborada por Iacoviello, Mercedes y Pulido, Noemí; el “Diagnóstico Institucional del Servicio Civil: Perú” (BID: 2015), Iacoviello, Mercedes; otro trabajo interesante es “El rompecabezas del empleo público: El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos en Argentina”, (CIPPEC: 2016) de Zuvanic, L. y Dieguez G. En cuanto a *innovación pública*, existen muchos autores y trabajos que dan cuenta de este tema. De los más relevantes y cercanos encontramos varios trabajos de Álvaro Ramírez Alujas (2020) como los de Blutman P. (2016), Criado I. (2016), Acevedo S. y Dassen D. (2016), Grandinetti R. (2019) entre otros muchos.

En Argentina, desde el Instituto Nacional de Administración Pública se vienen fomentando líneas de trabajo en formación e investigación orientadas a fortalecer un recorrido para que estos temas sean de interés en la agenda político-administrativa de la nación y a nivel provincial. Por otra parte, y con el auspicio de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP) se ha dado impulso a la Red de Carreras en Administración Pública con la participación de universidades públicas que forman en esta disciplina, y de la cual el CURZA forma parte a través del Dpto. de Administración Pública. Dicha Red nuclea proyectos de investigación, como el presente con el propósito de dar a conocer estas problemáticas a nivel general y fundamentalmente sub nacional.

Marco referencial de la temática

A los efectos de orientar sobre cuáles son los marcos de referencia que guían la investigación que dan sustento teórico a este trabajo, se describen a continuación las principales nociones a las que hacemos hincapié, en un recorte que no pretende ser único ni exhaustivo dado el gran alcance que tienen los estudios y propuestas sobre innovación, liderazgo y competencias.

En este sentido, se toman como referencia principal la Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública (2020) que conceptualiza a **la innovación en la gestión pública** como “el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad”.

Así, la Administración Pública inteligente implica “la extracción, análisis e interpretación de los datos, tanto a nivel tecnológico (mediante el diseño de algoritmos y sistemas de entrenamiento de los mismos)”. Asimismo, implica “el conocimiento humano (sistemas de inteligencia colectiva internos y externos a la Administración), que facilite la detección proactiva de las nuevas necesidades sociales e individuales para poder renovar e innovar los catálogos de servicios públicos y los sistemas internos de gestión, con el objetivo de poder aportar un mayor bienestar social”.

La innovación pública resulta multifacética y se orienta hacia dos grandes ámbitos como son los servicios a la ciudadanía que comprenden la creación y/o mejora de los servicios públicos y el diseño y regulación de las políticas públicas creadoras de valor público; y los procesos internos que afectan los procesos y políticas de funcionamiento para gestionar lo público.

Como uno de los pilares de esta perspectiva aparece la gestión del conocimiento y de ella, las nuevas competencias técnicas y adaptativas que se requieren para liderar los procesos de cambio.

Según la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público (2016), se entiende como **competencia** al “desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organizacional real”.

Las competencias de las personas se expresan en la acción, y constituyen una serie de habilidades, conocimientos, experiencias y comportamientos que permiten abrir o cerrar posibilidades para liderar los procesos de trabajos propios y de otros, nuevos y no tanto, que en definitiva, serán los que den cuenta de los resultados de los objetivos planteados para la gestión.

Respecto a la noción de **liderazgo**, se sigue la perspectiva aportada por Jim Selman (2008) quien considera que es un fenómeno lingüístico y un proceso de transformación constante basada en la responsabilidad personal y el compromiso. Desde su disciplina, el *coaching* ontológico, observa que los paradigmas son interpretaciones lingüísticas y cómo los seres humanos logran resultados sin precedentes reinventando nuevos futuros para sí mismos, sus organizaciones y la comunidad global. Por lo tanto, competencias, liderazgo e innovación están íntimamente ligados.

El liderazgo centra su atención en hacer realidad un futuro deseado; el término innovación evoca la ruptura a la norma, al *statu quo*; competencia refiere a saber, saber hacer y saber ser. Así, la “innovación apunta a abrir posibilidades para el desarrollo de capacidades, habilidades, sensibilidades y a proveer caminos para la acción a aquellas personas que no estén satisfechas con el statu quo e intentan mejorar procesos ya existentes o tal vez lograr *breakthroughs*: resultados sin precedentes.” (Selman; 2008)

Las competencias requeridas para la gestión pública innovadora resultará entonces, de un conjunto de elementos que amalgamen conocimientos y habilidades generales y específicos asociados a los diferentes campos que atraviesa la gestión de políticas públicas y los procesos administrativos necesarios para “hacer que las cosas se hagan”, como así también estilos de comportamientos ecológicos, que lleven a obtener resultados efectivos y satisfactorios en términos de valor público.

Como lo manifiesta la Guía Iberoamericana de Competencias (2016), el modelo que allí se ofrece resulta una orientación deseable en términos de competencias a conservar, mejorar o desarrollar, de aquellos que cumplan roles y ocupen posiciones en las estructuras de la AP. Como cualquier “guía” dependerá de cómo se interprete cada competencia, es decir el sentido que el decisor dé al contenido de cada una, ya sea desde los valores que subyacen en ella como en la potencialidad o capacidad de acción que cada una trae en sí misma y pueda ser desplegada, en función de lo que se juzgue necesario o útil en un contexto y momento determinado.

En este sentido, y en función de los objetivos que busca la investigación, resulta un desafío conectar las necesidades que observan y valoran los decisores de la AP con las de quienes deciden en la formulación de los planes de estudios de las carreras universitarias que forman profesionales para la gestión pública.

De hecho, la distancia que existe entre las competencias ofrecidas por el sistema de formación universitario y las requeridas por los sistemas involucrados en la gestión pública es hoy más palpable, a partir de la urgencia devenida de los cambios que las condiciones pandémicas, de conflictos bélicos, de cambios ambientales, tecnológicos, económicos y sociales de los últimos años han traído al mundo. La revolución 4.0, la robótica y la IA son parte fundamental de la gestión innovadora, que implican pensar en nuevas competencias técnicas y adaptativas para entornos BANI (quebradizos, ansiosos, no lineales e incomprensibles).

Es entonces apropiado poner en consideración de quienes transitan espacios de formación en AP cuáles son sus percepciones respecto de las competencias que se requieren para una gestión pública innovadora y qué sugerencias serían beneficiosas para tener en cuenta a la hora de diseñar planes de estudio cuyos currículos se acerquen a sus expectativas.

La mirada de estudiantes latinoamericanos en formación de carreras de Administración Pública

Como se menciona en la introducción, en ocasión de participar como docentes del Curso Internacional sobre “Liderazgo Público”, organizado como parte de un Programa de Internacionalización de la Educación Superior, de la Universidad de Concepción, Chile, durante los meses de marzo a junio de 2022, se tomó como muestra intencional, la participación de 40 alumnos de Chile, Argentina, Colombia, Panamá y Perú de carreras de grado afines a la Administración Pública, para realizar una encuesta que tuvo como objetivo conocer qué piensan los estudiantes sobre las competencias necesarias que un funcionario/directivo debiera tener para liderar procesos innovadores de gestión en organizaciones públicas.

Para ello se tomaron como referencia las competencias señaladas en la Guía Iberoamericana de Competencias para el sector público (2016), específicamente las competencias enunciadas para la franja de personal que ocupa puestos directivos.

A continuación se observa el cuadro de competencias directivas estratégicas. (CLAD;2016)

COMPETENCIAS DIRECTIVAS			
TRANSVERSALES	ESTRATÉGICAS		
Gestión Institucional	Gestión de Resultados	Gestión de Vínculos	Conducción del Cambio
• Aprendizaje continuo. • Compromiso con el servicio público. • Desarrollo de Relaciones Interpersonales • Integridad institucional.	• Gestión del desarrollo de las personas. • Gestión de la calidad. • Liderazgo efectivo. • Manejo de Recursos. • Planificación • Relación con Directivos. • Resolución de problemas. • Toma de decisiones.	• Comunicación interpersonal. • Gestión de la participación ciudadana. • Negociación. • Orientación al ciudadano. • Relaciones Institucionales. • Trabajo en equipo.	• Administración de políticas. • Construcción de Redes • Gestión del cambio. • Gestión Digital • Innovación • Pro-actividad. • Trabajo bajo presión. • Visión estratégica.

Se denominan **competencias transversales** a “las que dan cuenta de la responsabilidad en el autodesarrollo, la aplicación de los protocolos, normas, lenguajes, lógicas de proceso y de decisión del sector público; así como el compromiso con el servicio público que implica la conciencia de sus impactos; la capacidad relacional y la integridad institucional”. (CLAD;2016) Estas competencias son comunes con el personal que desempeña roles profesionales.

Las **competencias directivas estratégicas** son en las que se hizo foco en la encuesta y se refieren a “las conductas críticas, las que aseguran la eficacia de la *función liderazgo* en la franja del personal de conducción: directores de área, de programas, de proyectos, coordinadores o equivalentes.” Incluye a “quienes actúan en la franja de posiciones jerárquicas que conduce la gestión pública y está situada en la interfase entre la conducción política y el cuadro burocrático sin mando.” Son las capacidades orientadas “a la esfera política, metodológica, motivacional, de liderazgo, de control del rumbo de una organización y también de sus cambios”. (CLAD;2016)

Según la Guía “aseguran su rol en materia de conducción, planificación, formulación de proyectos, organización, control, evaluación, selección, incentivación, comunicación, interacción e incidencia directa en las personas y los equipos de trabajo en orden a los objetivos y orientación a los resultados, programados y a los no programados”. (CLAD;2016).

En el marco del curso, se trabajaron teóricamente estos conceptos para dar contexto al cuestionario sobre competencias. De las preguntas a responder, se les solicitó seleccionen, entre 3 y 5 de las opciones de competencias por cada eje (gestión institucional, gestión de resultados, gestión de vínculos y conducción del cambio), aquellas que a su criterio serían las más adecuadas a promover y/o incluir en la formación profesional. Sintéticamente los resultados reflejan los siguientes:

Respecto de las **Competencias transversales/Gestión Institucional** que figuran en el cuadro, de los estudiantes encuestados el 90% considera que el aprendizaje continuo y el compromiso con el servicio público son las más importantes; le sigue con un 70% el desarrollo de relaciones interpersonales; siendo la de menor porcentaje integridad institucional con un 26%.

Con relación a las **Competencias directivas estratégicas** se observa:

Para el eje **Gestión de Resultados** la más seleccionada con 81% de preferencia fue la competencia planificación; luego le siguen en importancia toma de decisiones (56%) y liderazgo efectivo (48%). La de menor preferencia fue relaciones con directivos con un 5%.

Para el eje **Gestión de Vínculos** se observa que las competencias trabajo en equipo (86%) y comunicación (78%) son las preferidas y la de menor elección fue orientación al ciudadano (27%).

Respecto del eje **Conducción del Cambio**, innovación y visión estratégica tuvieron un 78% de preferencias y trabajo bajo presión y proactividad fueron elegidas en un 10% y 18%.

También se les solicitó responder, en una pregunta abierta, sobre qué sugerencias harían para la formación de competencias de líderes orientada a una gestión pública innovadora. A continuación se sintetizan los aspectos más significativos de las respuestas obtenidas.

En cuanto a la formación de directivos, los estudiantes mencionan la necesidad de que los mismos tengan continuidad en sus cargos y actualización permanentes para desempeñarse en sus roles y posiciones; sobre la formación que reciben en sus carreras destacan que las competencias directivas debieran ser promovidas y enseñadas en los trayectos de su formación de grado de una manera dinámica, a través de asignaturas y talleres extracurriculares donde se pongan en práctica competencias y habilidades necesarias en una gestión innovadora y que permitan potenciar las capacidades de gestión, mediante el diálogo con profesionales de experiencia que en la actualidad se estén desempeñando en este campo.

Con relación a la innovación destacan la necesidad de implementar la gestión digital en todos los procesos, especialmente en los relativos al sistema de gestión de recursos humanos.

Sobre las competencias directivas, rescatan como las fundamentales tanto para su formación profesional como para desplegar en la arena de la gestión: la responsabilidad, el compromiso, la creatividad, la confianza, la escucha activa, la comunicación y el trabajo en equipo. Todas ellas indispensables para consolidar liderazgos efectivos.

Si bien en la selección de opciones del eje competencias transversales, la integridad institucional no aparece como relevante, en términos de sugerencias se describe la necesidad de gestionar sobre valores éticos y méritos.

Conclusiones

Los resultados que se pueden observar de esta muestra llevan a considerar algunos aspectos significativos a tener en cuenta al momento de diseñar estrategias de formación y capacitación en competencias directivas. El aprendizaje continuo destaca como una de las competencias transversales; ello implica la importancia de entender que la vida de la gestión pública discurre en un movimiento continuo en donde se incorporan conocimientos, prácticas, tecnologías, comportamientos. Aprender se convierte en una meta competencia que habilita al resto a realizarse.

Sobre las competencias directivas aparecen la planificación y la toma de decisiones con preeminencia. Pareciera que subyace el tema del orden como necesario en términos de cómo y quiénes deben organizar las acciones en los procesos de gestión. La visión estratégica refiere a la necesidad de encontrar un rumbo, un propósito que guíe la acción pública; y la innovación como la creación de lo nuevo, interpela a la gestión en cuanto a los desafíos de mejorar sus capacidades en torno a los nuevos escenarios.

Sin embargo, tanto en las respuestas del cuestionario como en las alocuciones de los estudiantes en clase, el reclamo o la expectativa se asienta en las competencias ligadas a la gestión de vínculos. Y los vínculos se sostienen en valores fundantes que hacen a la ética pública: respeto, compromiso, colaboración, empatía.

El liderazgo efectivo se basa fundamentalmente en aquellos rasgos que hacen del líder un ejemplo a seguir.

Como menciona J. Selman (2008):

“En este nuevo contexto, pasar la antorcha o entregar el bastón de mando se centra menos en competencias técnicas individuales y más en provocar un cambio fundamental en la forma de ser. No existen fórmulas para lo que una persona necesita hacer o saber para ser líder. La preparación y el éxito dependen de la relación, el compromiso y la oportunidad para asumir un desafío, obteniendo resultados reales y tangibles que no pueden ser logrados sin demostrar las cualidades de liderazgo buscadas.”

Resumiendo y según este autor, las competencias cualitativas que llevan a liderazgos “maduros” pueden resumirse en:

- Escucha generosa
- Ser auténtico – comunicación comprometida
- Comprometerse y dar poder a otros
- Innovar y crear posibilidades
- Realizar pedidos irrazonables
- Asumir responsabilidad personal
- Inspirar equipos – crear alineación
- Hacer lo que se predica
- Ser “accountable”; hacer “accountables” a los demás
- Comunicar la visión y el compromiso
- Crear y mantener la confianza

- Construir relaciones y alianzas poderosas
- Tomar una postura
- Desarrollar sensibilidad ética, integridad y humildad

En este sentido, y desde el ámbito de la formación, quienes tienen la responsabilidad de diseñar e implementar ofertas de formación de pregrado, grado y posgrado orientadas a la gestión pública deberán generarlas teniendo en cuenta ambos tipos de competencias -técnicas y adaptativas o de comportamientos- ; y, observando los que anteriormente se menciona, crear las oportunidades con propuestas concretas que muestren y demuestren que también, desde el campo de la formación es posible innovar.

Para finalizar, es sumamente importante generar espacios de diálogo con los estudiantes para que puedan expresar sus intereses formativos. La evaluación de la formación desde la mirada de quienes se están formando resulta indispensable si se quieren construir saberes y prácticas eficaces, que respondan con herramientas útiles a las necesidades de una gestión pública innovadora, y con responsabilidad (responsabilidad: responder con habilidad) por los resultados ante una ciudadanía inteligente y expectante.

Bibliografía

- ACEVEDO, S. & DASSEN, D. (2016). Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública. Washington D.C.: BID.
- Blutman, P. G. (2016). Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (7), 69-81.
- BONARDO, D. (2013). La función pública y su profesionalización como tema de agenda gubernamental. Documento libre presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay.
- GRANDINETTI, R. (2018). ¿Por qué el Gobierno Abierto invita a la innovación?. *Revista U-GOB*, (1), 18-23.
- Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- IACOVIELLO, M. (2015). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. p. cm. — (Nota técnica del BID; 845)
- LONGO F. & GIL E. (2006). La Dirección Pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en Gerencia Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 46.
- POMARES, J. & OTROS (2015). ¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional. Documento de Políticas Públicas Área de Estado y Gobierno Programa de Gestión Pública. CIPPEC
- PONT VIDAL, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época – N.º 16, julio-diciembre 2016 – ISSN: 1989-8991 DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364> <https://www.academia.edu/33052757>
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2011). El rol del Administrador Público en Chile: ¿Vale la pena vivir para este oficio? Una reflexión abierta sobre los desafíos que enfrenta la formación profesional universitaria de cara al siglo XXI. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*. ISSN 0717-6759 No 17 pp. 35 / 79
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2012). Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable). Camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (15), 99-125.
- RAMIREZ ALUJAS, A. (2013). Los nuevos desafíos de la Dirección Pública en el contexto del Gobierno abierto: Gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública.
- SELMAN, J. (2008). Liderazgo. México: Pearson Educación.
- ZUVANIC, L. (2016). En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. Documento de Políticas Públicas Área de Estado y Gobierno Programa de Gestión Pública. CIPPEC
- ZUVANIC, L. & DIÉGUEZ, G. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir

directivos públicos idóneos. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°181 Buenos Aires:
CIPPEC.

LAS EMPRESAS PÚBLICAS A LA LUZ DE SUS CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN ARGENTINA

Verónica L. Cáceres

Introducción

Las empresas públicas han ocupado un papel medular en el desarrollo económico y social. La crisis del capitalismo que tuvo lugar en 2008 ha dado un nuevo ímpetu al rol de las empresas públicas en el desarrollo (Chávez y Torres, 2013) y, la pandemia en curso ha reconfigurado un escenario (que estará por evaluarse los próximos años). La bibliografía especializada sostiene que no existe una única forma de definir a las empresas públicas. En el caso de Argentina, la Ley de Administración financiera N° 24.156 incluye dentro de las empresas públicas a “todas aquellas Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias” (artículo 8). Otras referencias señalan que se trata de empresas que producen bienes y servicios de manera directa, ya sea en el marco de un mercado liberalizado o en una situación de monopolio y tienen una misión pública explícita (Chávez y Torres, 2013). Kowlaski *et al* (2013) señala que existe consenso en considerar una empresa pública a aquellas donde la participación del Estado en las acciones supera el 50%, en forma directa o indirecta, y tanto a nivel nacional como subnacional. Así también puede señalarse que considera que las empresas públicas tienen una misión pública explícita, se orientan al interés general y la responsabilidad por la gestión y administración de bienes y servicios públicos; y mientras enfrentan el contralor propio según el tipo societario, la rendición de cuentas es realizada frente a las autoridades gubernamentales -del Poder Ejecutivo en tanto titular de las acciones (Sindicatura General de la Nación)-, políticas -del Poder Legislativo (Auditoría General de la Nación), la ciudadanía en general en tanto usuarios o consumidores (Diéguez y Valsangiacomo, 2016:3).

En este trabajo se entiende que las empresas públicas conforman un tipo de empresas cuya función apunta a contribuir al bienestar general y su desempeño operativo tiene incidencias en las condiciones de vida de la población, en la salud pública, en el territorio y en el ambiente, entre otras aristas críticas. Puntualmente realizan una actividad empresarial en la que combinan factores de la producción para producir bienes y servicios públicos. Participan en sectores estratégicos y críticos de la economía: como son energía, hidrocarburos, minerales, servicios de infraestructura urbana y financieros. Así también son empresas que han promovido industrias en sectores donde la iniciativa privada no ha estado disponible y se ha recurrido a ellas como instrumento en contextos de crisis económica.

En la historiografía de nuestro país se ha abordado escasamente el rol de las empresas públicas y, específicamente, las causas del “crecimiento” de la intervención estatal. Hay importantes trabajos que sientan la mirada en empresas públicas específicas (Ugalde (1983), Schvarzer (1979, 1982 y 1986), Rougier (2017, 2019, 2008), Schvarzer y Gómez (2006), Justo (2014), Boneo (1979 y 1980) etc.). No obstante, hay un menor desarrollo respecto a investigaciones que enfatizan en la génesis y derrotero sobre la intervención estatal mediante empresas públicas, sus etapas y controversias. Tendientes a cubrir esta área de vacancia se destacan trabajos recientes publicados en la Revista Cuadernos del INAP que revalorizan el tema (Zapinno (2021a, 2021b, 2021c), Iramain (2021 y 2022) y Rougier (2021)).

Una de las características que tiene la aproximación al estudio de las empresas públicas, como sostiene Rougier (2008) son las “dificultades teóricas existentes a la hora de precisar los alcances de la intervención pública debido a su propia naturaleza. De hecho, no existe un cuerpo teórico específico para el análisis de las empresas públicas”. Por lo que no es sencilla “su integración a las teorías del

Estado o de la burocracia estatal. Los enfoques neoclásicos no tienen respuestas frente las actividades empresariales del Estado (así como pocos elementos teóricos para el análisis de las empresas en general); la teoría marxista y la literatura sobre planificación, aunque con perspectivas más ricas, tampoco aportan desarrollos conceptuales específicos sobre las empresas públicas” (Rougier, 2008:).

Cabe señalar que el Estado siempre interviene en la economía, y su intervención a través de las empresas públicas conforma una de sus modalidades que ha tenido distintas etapas a lo largo de los distintos regímenes de acumulación. En la actualidad a nivel nacional existe un mosaico heterogéneo de empresas públicas signadas por los cambios o movimientos pendulares en su trayectoria y en las que, especialmente, aquellas que prestan servicios públicos han incluido etapas de centralización, descentralización, privatizaciones y re-estatizaciones. A lo largo del texto se procura contribuir especialmente a contextualizar las distintas etapas que han tenido las empresas públicas como instrumentos de la política económica en Argentina; para reflexionar, desde allí, en torno a los principales aportes al desarrollo económico y social.

Derrotero histórico

Desde mediados del siglo XIX el Estado ocupó un rol central no sólo mediante el establecimiento del marco institucional para la conformación de los mercados de factores (tierra, trabajo y capital) y el estímulo de las actividades empresariales privadas. Sino que desplegó un conjunto de acciones que contribuyeron a la conformación de un “mercado nacional unificado” y en donde tuvieron lugar la creación de organismos públicos, de dependencias orientadas a la prestación de algunos servicios, como los ferrocarriles (Bellini y Rougier, 2008).

Con anterioridad al despliegue de los ferrocarriles es posible encontrar importantes iniciativas del Estado (como promotor, organizador, regulador, etc.) de las actividades financieras. Así Diéguez y Valsangiamo (2016) sostienen que la intervención mediante empresas públicas tuvo como “punto de partida” la creación del Banco de Buenos Aires (de descuentos) en 1822, como iniciativa privada fomentada por el Estado, para pasar a ser una entidad mixta en 1826, en 1854 ser un banco público y en 1863 adquirir la nominación actual. Se trata del primer banco hispanoamericano y a lo largo de su trayectoria ha asumido cambios en las denominaciones, empresariales y organizacionales (San Martín, 2012). Para Ugalde (1983), el puntapié inicial estuvo ligado a la creación del correo en 1826 sobre lo que fueran las postas coloniales.

Más allá de lo cual, tras la expansión del capitalismo mundial, con grandes potencias ya consolidadas e industrializadas, la incorporación de Argentina tuvo lugar como exportador de bienes primarios (especialmente alimentos y materias primas) e importador de manufacturas y de bienes de capital. Esta etapa estará ceñida de profundas transformaciones sociales y económicas, de creación de instituciones públicas y del aparato estatal (Lanciotti y Regalsky, 2014). Así durante el modelo agroexportador (1860-1930) se fortaleció la conformación del Estado y las relaciones capitalistas de producción, en la que la dotación de recursos naturales posicionó al país como “centro de atracción” para Gran Bretaña, potencia hegemónica de la época (Ferrer, 2008). El modelo de acumulación imperante se sustentó, como es conocido, en la exportación de grandes cantidades de materias primas con énfasis en la demanda de la potencia hegemónica (lana, cuero, carnes y cereales); con la estancia como unidad productiva, con una fuerte concentración de la tierra, con la producción mediante latifundios y su explotación mediante arrendatarios; con una fuerte dependencia económica respecto al mercado internacional; con extranjerización de la economía; con inversiones extranjeras concentradas en las grandes obras públicas; y la construcción de un sistema férreo con miras en el puerto de Buenos Aires (Ferrer, 2008). Este periodo estuvo relacionado también con la conformación de una cultura rentística, como plantea Rapoport (2000), cabe recordar que, para 1914 el 5% de los propietarios poseía el 55% de las explotaciones agropecuarias, con una élite que vivía de una

sustancial renta agraria. Estas características serán centrales para comprender la expansión de parte de las infraestructuras que tendrán lugar los siguientes años.

Inicialmente, en el caso de los ferrocarriles, el gobierno de la provincia de Buenos Aires tendrá un rol destacado en su conformación, ya en 1862 cuando determinó que el Ferrocarril del Oeste quedará a su cargo, tras el fracaso inicial de la dirección empresaria, cabe señalar que este fue fundado por actores privados en 1857 (Schvarzer y Gómez, 2006). Siguiendo esta tendencia el gobierno nacional pasó a desplegar esfuerzos en la construcción del tendido ferroviario para integrar otras ciudades como Córdoba, Mendoza y Tucumán. Ciertamente, las líneas férreas en la zona pampeana fueron conformadas por capitales extranjeros y con empréstitos y garantías que reducían el riesgo. Hacia 1887, durante el gobierno de Celman, se observa un viraje en la política con un avance en la privatización de las líneas férreas más rentables a capitales británicos, por entonces, el ferrocarril conformaba una actividad de notoria importancia no solo para la integración del mercado interno (mediante el traslado de mercancías de consumo) y para la economía exportadora sino en una condición, menos explorada, la integración del vasto territorio.

En los años que siguieron, el Estado nacional retomó la gestión de un conjunto de líneas ferroviarias diseminadas y adquirió algunas líneas privadas tras experiencias fallidas (Regalsky y Salerno 2008). No obstante, de acuerdo a las historiadoras Salerno y Palerno (2006) la organización compleja que demandaba el ferrocarril, en términos de recursos financieros, humanos, y tecnológicos se constituyó de forma lenta y recién en 1909 se creó una organización especializada: la Administración General de Ferrocarriles del Estado. Hacia inicios del siglo XX los ferrocarriles más importantes fueron Oeste, Sud, Central y Buenos Aires al pacífico. La reparación de trenes dio lugar a actividades industriales en los talleres con instancias de formación de aprendices. La creación de la Administración General de Ferrocarriles implicó un cambio en la organización en tanto pasó a contar con un Administrador General, nombrado por el ejecutivo, con acuerdo del Senado y un Consejo de Administración (Regalsky y Salerno, 2008).

Además de los ferrocarriles, el Estado será responsable de otras áreas esenciales como la conformación del servicio postal y de las obras sanitarias. En este último, la ciudad de Buenos Aires se convirtió en la primera ciudad de la región en contar con el servicio de agua (en 1869) cuando estaba bajo la jurisdicción de la provincia. Las razones se vincularon directamente con la crisis sanitaria desatada por las epidemias de cólera y de fiebre amarilla que habían azotado a la ciudad. El desarrollo de las redes de infraestructura se efectuó en el marco de la inserción del país en el mercado internacional, situación que repercutió en el crecimiento de la población de la ciudad que, por entonces, presentaba una actividad portuaria relevante y se constituía como sede del gobierno provincial y más adelante del gobierno nacional (Cáceres, 2016). Al mismo tiempo advertía notables problemas de salubridad, producto de las precarias condiciones de provisión de agua y resolución del saneamiento doméstico y creciente contaminación de las aguas. Justamente Laurelli (1988:47) sostiene que el desarrollo de los servicios se vinculó con la concurrencia de dos circunstancias, por un lado, la ciudad como “asentamiento de la oligarquía pampeana, de grupos financieros, comerciantes y prestadores de servicios no escapa el proceso de “modernización” desencadenado por este grupo de vecinos frente al modelo europeo”, y por otro, “el azote de epidemias que desde el siglo XIX castigaban sin respetar jerarquías sociales”.

Inicialmente el servicio de agua dependió de la Dirección del Ferrocarril del Oeste, pero en 1870 la legislatura bonaerense creó la Comisión de Aguas Corrientes, Cloacas y Adoquinado, organismo que asumió la responsabilidad sobre el servicio. El Estado provincial conformó y financió esta Comisión, de forma similar a lo efectuado en ciudades del viejo continente como Londres, pero se diferenció al centralizar estas actividades de su ámbito de actuación y no en la de los municipios como en las ciudades europeas (Rey (2000) y Regalsky (2010)). La situación se modificó a inicios de la década del ochenta a partir de la desvinculación política de la ciudad respecto de la provincia, con la federalización de la ciudad de Buenos Aires cuando esta ciudad quedó bajo la jurisdicción nacional.

En ese entonces se creó la Comisión de Obras de Salubridad dependiente del Ministerio del Interior para responsabilizarse por la provisión de agua en la ciudad. Como sucedió en ferrocarriles, será en el gobierno de Celman, en 1888, en la que se decidió transferir las infraestructuras a una empresa privada británica *The Buenos Aires Water Supply and Drainage Company*, experiencia que duró poco tiempo. La crisis de financiamiento que enfrentó el gobierno y golpeó a su acreedor el banco *Baring Brothers* contribuyó a que el servicio pasará, nuevamente, a mano del estado.

Especialmente a inicios del Siglo XX se darán cambios institucionales que transformarán al organismo responsable de la provisión, que tendrá un alcance nacional y mayor autonomía, primero será con la creación de la Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación en 1889, y en 1912, con la sanción de la ley 8889, con la creación de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), con un directorio con facultades importantes para la gestión del servicio (Regalsky y Salerno, 2008). Parte del financiamiento de la construcción de las obras sanitarias se alcanzó con la asignación del 50% de los ingresos de Lotería Nacional y la emisión de bonos. En esta etapa, como señala Schvarzer, la intervención del Estado constituyó una herramienta de integración y desarrollo, procurando atraer al capital extranjero. El desarrollo de la explotación primaria se complementó con la expansión de un entramado de infraestructuras (ferroviarias, sanitarias, financieras, entre otras) desplegadas, construidas y gestionadas por empresas estatales.

Tanto la Administración General de Ferrocarriles como OSN, por su carácter autónomo, por la posibilidad de “generar recursos y administrarlos, pueden considerarse los primeros casos de empresa estatal, que precedieron como tales a otra que tomaría mayor importancia en las visiones retrospectivas, la de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)” (Regalsky y Salerno, 2008). Justamente hacia 1920, se observan dos eventos que van a tener impacto en las empresas públicas en otros sectores estratégicos: por un lado, uno se relaciona con la explotación petrolera, un recurso crítico para la producción, tras el descubrimiento de yacimientos, ya en 1907. Por entonces, de acuerdo a Bellini y Rougier (2008), entre los desafíos que enfrentaba la explotación de hidrocarburos se encontraba la propia resistencia a la creación de nuevas empresas públicas por parte de los sectores dominantes. Para 1922, en el gobierno de Alvear, la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, con la presidencia de la empresa a cargo de Mosconi, logra integrarse e inaugurar destilerías propias en La Plata, provincia de Buenos Aires. La integración será uno de los logros centrales de estos años y aunque se promueven proyectos de nacionalización de los pozos, estos no prosperan tras la irrupción del golpe de estado y el quiebre del orden democrático y de las instituciones en 1930. No obstante, en estos años se pasó de una repartición ligada a la explotación de hidrocarburos a una empresa autárquica con la que el Estado intervino en el control de un recurso estratégico.

El segundo evento tiene lugar en el sector militar y la creación de la Fábrica Militar de Aviones en 1927 dedicada a la producción de aviones para el ejército sobre la base de las “licencias y componentes de importación”; para luego, ya en la posguerra, comenzar a producir aviones con diseño propio e impulsar otras industrias Bellini y Rougier (2008). Es una lógica que apuntaba a garantizar la defensa nacional.

El colapso económico mundial de los años treinta se expresó en la contracción de la producción, del ingreso y del empleo y evidenció claros límites del modelo. La crisis puso en cuestión el pensamiento neoclásico y las ideas respecto al papel del Estado en la economía que solo reducían su función a la generación de los marcos institucionales; y tiene lugar un abandono de las ideas librecambistas, ideas arraigadas en buena parte de la dirigencia política de la época. Así, tras el golpe de estado, y ya en el gobierno de Justo, entre 1932-1934 se constituyeron, como respuestas a la crisis, las juntas reguladoras de la producción de yerba, grano, carnes, algodón que podían, según sus facultades, fijar precios, controlar la elaboración y comercialización y conformaban una herramienta mediante el cual el Estado controlaba y promovía distintos sectores. Tienen lugar fuertes controles de cambio frente a la escasez de divisas, y se crea el Banco central. Hay cierta revalorización de la época del Estado actuando en todo caso frente a la crisis, aunque los sectores dominantes, bajo un régimen conservador,

procuran sostener la relación privilegiada con Gran Bretaña. Como plantea Schvarzer (2008:15) “en la mentalidad de los grupos dirigentes” estos “según esperanzados en un regreso a la economía agro exportadora que tan buenos resultados parecía haber dado al país”.

Una segunda etapa medular en materia de empresas públicas está ligada al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el avance del Estado empresario. La ISI promovió el reemplazo de las importaciones de producción nacional, primeramente, la industria liviana (textiles, bienes de consumo durable, entre otras) y luego ramas más complejas (acero y petroquímicos, entre otros). Tras la segunda guerra mundial el Estado asumió un papel de mayor protagonismo, y en el caso de las empresas públicas esto se observa en, por un lado, la creación de la Flota Mercante del Estado y la Dirección General de Fabricaciones Militares (1941). También hay una transformación jurídica de distintas empresas, como de OSN en 1943 y la sanciona su ley orgánica N°13.577 en 1949. Por otro lado, tiene lugar la nacionalización de empresas por el cual el Estado pasó a asumir la gestión de servicios, como la Primitiva Compañía de Gas de Buenos Aires (que será la base sobre la cual se creó Gas del Estado (1945), tras el vencimiento de concesiones otorgadas previamente. También por la decisión de los capitales privados (ingleses en el caso de los ferrocarriles) y norteamericanos en el caso de los teléfonos de dejar de actuar en estos sectores. Se nacionalizaron empresas de navegación aérea que luego constituyeron una nueva empresa estatal: Aerolíneas Argentinas. Cabe señalar que se trataba de sectores que requerían importantes inversiones para el sostenimiento de las actividades y se justificaba la intervención “en el fracaso de la economía liberal y en lo beneficioso que resultaba la planificación económica para el desarrollo del capitalismo” (Rougier, 2010:107). Por último, y de forma central se destaca el papel del Estado en la industria y el desarrollo de la siderurgia, con la creación de SOMISA en 1947 como empresa mixta; y la Dirección Nacional de Industrias del Estado (que aglomeraba a empresas químicas, farmacéuticas, metalúrgicas y eléctricas (ex capitales alemanes); así como de Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado, constituida sobre lo que fuera la Fábrica Militar de Aviones (para producir tractores, automotores y otros productos industriales). Es decir, a “la nacionalización de las principales empresas de servicios de transporte y comunicaciones se sumó también el ingreso del estado en actividades industriales” (Rougier, 2008:105).

Tras el golpe de estado en 1955 y el derrocamiento de Juan Domingo Perón hay un cuestionamiento a la intervención estatal y, algunos sectores, alientan limitar la propiedad pública, así se disuelve el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias. Tiene lugar una reestructuración de las empresas públicas especialmente en el sector industrial, ya durante el gobierno de Frondizi, cuando tienen lugar algunas privatizaciones de las empresas que integraban la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) y, especialmente, un ingreso fuerte de capitales privados en la explotación petrolera. Entre las empresas de servicios básicos en 1958 se crea, ley 14772, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) como sociedad anónima con mayoría del estado, tras la fusión de otras empresas, lo que implicó que el servicio eléctrico en el Gran Buenos Aires quedará como jurisdicción federal.

En los años sesenta, durante el gobierno de Onganía, con la política de Vasena, hay un fuerte discurso que enfatiza en la eficiencia de las empresas, se reorganizan empresas como Empresas Marítimas Argentinas (ELMA) con la sanción de la ley nacional 17.318 que estableció un régimen legal para sociedades anónimas con mayoría de capital estatal. En áreas estratégicas, para alentar mayor industrialización, y el cierre de la brecha del sector externo se conforman nuevas empresas como Hidronor, Hipasam, Petroquímica General Mosconi y Petroquímica Bahía Blanca que quedaban bajo distintas dependencias del Estado (Rougier, 2021). Tiene lugar el despliegue que da lugar a la creación de un complejo militar industrial en función de objetivos de defensa y de movilización industrial (Odisio y Rougier, 2020).

En esta etapa compleja la intervención estatal en la economía y el despliegue de empresas públicas se fundamentó en distintos motivos que incluyeron, lo que se conoce como fallas del mercado,

presencia de situaciones monopólicas en áreas que requerían importantes inversiones; la insuficiente disposición del capital privado a asumir actividades riesgosas o de baja rentabilidad; la decisión de las empresas extranjeras de salir de los sectores; necesidades estratégicas, debilidades estructurales de las empresas, etc. Lo que se entrelaza son factores históricos, coyunturales, militares, socioeconómicos, políticos e ideológicos (Rougier, 2010).

Para la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), la participación en el PBI de las empresas del Estado habría fluctuado entre un mínimo de 5,2% en 1958 a un máximo de 6,9% en 1980. Las dos empresas más importantes de la economía eran YPF y la siderúrgica SOMISA que, según estudios de Rougier (2021 y 2008) representaban el 24 % de la cúpula industrial; y para ilustrar puede señalarse que la inversión planeada por la empresa YPF equivalía a la facturación total de las cincuenta empresas que completaron la cúpula. Esta participación fue criticada y considerada por parte de los sectores dominantes como “excesivo” y “pernicioso”, aunque cabe destacar que la participación de las empresas públicas en el país era menor al promedio mundial (que se acercaba al 10% en los años setenta), de igual forma si se considera en el empleo (Schvarzer, 1986). Cabe destacar que las empresas públicas demandaban diversos insumos provistos por otras empresas públicas como Techint y Pérez Companc e integraban eslabones, ofreciendo distintos insumos (Castellani, 2009).

A nivel mundial a mediados de los años setenta tuvo lugar una crisis económica que puso de manifiesto el agotamiento de las condiciones que sostuvieron la estabilidad de la acumulación en las economías centrales desde la segunda posguerra y la necesidad de las fracciones más poderosas del capital de impulsar una reestructuración socioeconómica y de los denominados estados de bienestar (y a la idea de estado empresario). Esto tuvo lugar en un contexto signado por la reversión del pensamiento keynesiano que se presentaba como la causa del déficit del sector público y del creciente proceso inflacionario según la mirada neoclásica (Rougier, 2008). En esta etapa hay dos procesos principales: el creciente predominio de la fracción financiera del capital sobre el de función productiva y la reorganización de la producción a escala mundial (facilitada por una nueva revolución científico-tecnológica con centro en la microelectrónica) que se orientó a neutralizar los obstáculos que el paradigma tecno-productivo previo y las relaciones de fuerza vigentes planteaban a la acumulación de capital (Forcinito, 2014).

En el país este proceso se articuló con la irrupción del golpe de estado en 1976 y un intento refundacional de la sociedad represiva socialmente y regresivo en términos económicos. Se dio paso a un proceso de desarticulación del modelo de industrialización y la puesta en marcha de un programa que dio inicio al modelo económico neoliberal, lo que implicó el paso de una sociedad, que apuntaba a la industrialización a otra basada en la valorización financiera vinculada con la fuga de capitales al exterior (sostenido en el endeudamiento). Según Basualdo (2006) en este período hay un cambio en el patrón de acumulación en el que la valorización financiera del capital devino en el eje ordenador de las relaciones económicas. La apertura comercial y asimétrica y financiera en un marco de apreciación cambiaria y reducción de los aranceles a las importaciones, basado en la filosofía neoliberal de confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del estado, acentuaron un proceso de desindustrialización. En esta etapa tendrá lugar un proceso denominado privatización “periférica” que implicó la privatización parcial de actividades de las empresas públicas importantes como, por ejemplo, la cesión de áreas petroleras para su explotación, a la que se sumó la venta de una parte de las empresas públicas y de los paquetes accionarios de firmas privadas que tenía el Estado. Ese proceso fue acelerado: a fines de 1980, 120 empresas en poder del sector público habían sido privatizadas, disueltas, liquidadas, entregadas en comodato, concesionadas o transferidas a la justicia, y 46 estaban en proceso aún de privatización (Rougier, 2008). Estas incluyeron hoteles, mataderos, etc., empresas que habían sido incorporadas por los regímenes de rehabilitación industrial, entre las que cabe nombrar Frigorífico Swift, FIALP, La Emilia, Compañía Azucarera Tucumana, etc. (Ugalde, 1983). También se vendió la participación accionaria de 207 empresas y otras 46 se habían dado de baja por quiebra (Rougier, 2008). Aunque

no fue un proceso lineal ya que se registraron algunos casos de estatizaciones como el de la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad (Rougier, 2008).

En el caso de las grandes empresas prestadoras de servicios públicos, el proceso de privatización periférica afectó la transferencia al sector privado de servicios o prestaciones auxiliares, como el mantenimiento, transporte, consultoría, distribución, etc. (Ugalde, 1983). A su vez, se llevó adelante un proceso de descentralización, y transferencia de servicios y funciones del nivel nacional las provincias y municipalidades. Las transferencias más importantes fueron las realizadas por Agua y Energía Eléctrica, que abarcó a pequeñas centrales, y los sistemas de distribución en baja tensión; y la realizada por OSN, quien entregó a las provincias las infraestructuras de redes, el personal, y oficinas e instalaciones que poseía en el interior para quedar reducida a la Capital Federal y Gran Buenos Aires.

En los años ochenta, el marco de acción estará condicionado la influencia de los acreedores externos, de los grandes bancos, que desató una fuerte puja distributiva entre los acreedores y las fracciones más concentradas del capital interno en torno de la apropiación y uso de los recursos fiscales (Forcinito (2014) y Azpiazu y Basualdo (2004)). Por entonces, se observaba un fuerte endeudamiento de las empresas públicas provocado por la política económica de Martínez de Hoz la cual retroalimentó y maduró la deslegitimación de la acción estatal en todos los planos (Rougier, 2008).

La reforma del Estado encarada inicialmente por el gobierno de Alfonsín incluía la atracción de capital privado a la industria petrolera y la venta de empresas estatales. Durante su gobierno se privatizó SIAM, por ejemplo, pero se evidenció una fuerte oposición que dilataron los proyectos. La deslegitimación de las empresas públicas se agudizó tras los eventos hiperinflacionarios, agudizado por la crisis fiscal y el “síndrome de burocratización manifiesto”. Las empresas acumulaban déficits operativos, sobre-endeudamiento, desinversión, una ineficiente asignación de recursos, altos índices de incobrabilidad, deterioro tarifario, y un cúmulo importante de demandas judiciales (Rougier, 2008).

El desmantelamiento de las empresas públicas se consolidó durante el menemismo con mucha celeridad, ya en los años noventa, y en un marco de auge del pensamiento neoliberal y en el contexto de las recomendaciones del Consenso de Washington: la apertura de la economía, la reforma del estado y la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y, en particular, de la actividad financiera de la venta de acciones y de activos, los contratos de asociación y las concesiones. Bajo distintas formas de concesión o ventas de acciones y activos se privatizaron y liquidaron diversas empresas como ENTEL, Gas del Estado y OSN. Como recuerda Rougier (2021) en el plano industrial, el estado deshizo de las empresas industriales más importantes como SOMISA, Altos Hornos Zapla, Tandanor, YPF y petroquímicas. Las privatizaciones de las empresas públicas de servicios de infraestructura e hidrocarburos y la redefinición de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo formaron parte de las piezas clave del modelo que afloraba (Forcinito, 2014). Esto les permitió a los acreedores externos recuperar, en forma de activos parte del capital asociado a la deuda externa estatizada e iniciar un nuevo ciclo de endeudamiento a partir de la firma del Plan Brady en 1992 (Forcinito, 2014). La mayor parte de las ventas y las concesiones se llevaron a cabo entre 1990 y 1994. Luego entre 1994 y 2001, la cantidad de privatizaciones disminuyó, a excepción de la venta del patrimonio remanente de la firma YPF y del Banco Hipotecario Nacional (Forcinito, 2014). Durante este proceso, como explica Oszlak (2003:19) “el Estado Nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización)”.

Así como señala la bibliografía a inicios del siglo XX no “quedaban rastros del viejo estado empresario de la posguerra”, en tanto de las “89 empresas públicas nacionales registradas hacia 1990,

27 habían sido privatizadas, 12 concesionadas, 2 se encontraban en proceso de privatización, 30 fueron liquidadas o estaban en liquidación, y sólo restaban 18 en funcionamiento, aunque algunas habían sido reestructuradas (Rougier, 2008).

En el caso de los servicios públicos con las privatizaciones el Estado concentró su accionar en las funciones de regulación, control y fiscalización, especialmente desde la emergencia de actores privados en la prestación de los servicios. La regulación cumple la función de orientar las acciones y las decisiones de los actores privados en beneficio de los intereses sociales (Corrales, 1998) y el control y la fiscalización apuntan al seguimiento del cumplimiento de objetivos, metas y de condiciones de prestación dispuesta en las normativas vigentes. En el país la regulación de los servicios básicos se ha establecido mediante las disposiciones de los marcos regulatorios (leyes y/o decretos del Poder Ejecutivo según la jurisdicción) que indican las condiciones de prestación, que también coexisten con un heterogéneo conjunto de disposiciones como los contratos de concesión de los servicios, los convenios por obras, etc.

Luego de la crisis económica, social, política e institucional de fines de 2001, y el abandono de la convertibilidad tuvieron lugar discursos críticos del proceso de privatizaciones, pero también críticas por la injerencia del sector público en las actividades económicas. Se inició un periodo que incluyó la renegociación de los contratos y estatización de algunas empresas privatizadas. Se denota un fortalecimiento del rol del Estado como productor de bienes y servicios públicos (CIPPEC, 2016), así como “promotor del desarrollo sustentable” (Oszlak, 2003), lo que para algunos autores conformó un cambio y un giro de un matriz mercado céntrica hacia una “Estado céntrica” (Cavarozzi, 1996).

Durante el periodo que se inicia 2003-2015 se produjo un crecimiento de los sectores productivos y de servicios estatales incorporándose 13 nuevas empresas públicas a la órbita del Sector Público Nacional (CIPPEC, 2016), en un marco de crecimiento de la administración dependiente del Poder Ejecutivo y en “una decisión deliberada de un Estado que buscaba incrementar su participación en los asuntos económicos y sociales que hacen a la calidad de vida de la ciudadanía” (Valsangiacomo, Brosio, Montañó y Núñez, 2016:17). De las cuales, 7 significaron nuevas creaciones (aunque en varios casos asumieron funciones que correspondían a empresas disueltas en la década anterior) y 6 fueron empresas re-estatizadas. Dentro de estas últimas se destaca la recuperación “gradual” de los ferrocarriles: en 2008 se creó la Operadora Ferroviaria S.E. y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.; en 2013 se creó Belgrano Cargas y Logística S.A. y más tarde la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A. y en 2015 quedaron subsumidas en Ferrocarriles Argentinos S.E. Sin duda otro caso de relevancia fue la creación de AYSA, tras la rescisión del contrato a la empresa que tenía la concesión Aguas Argentinas S.A.

Ciertamente este proceso de re-estatización y creación de nuevas empresas tomó mayor relevancia a partir de la crisis financiera y económica mundial acaecida en 2008, sumado a otros cambios importantes, en particular la re-estatización del sistema previsional. En este marco una de las políticas económicas más cuestionadas fue la política de subsidios con un énfasis en la crítica a la dimensión fiscal. Esta crítica enmascara, también, cierta crítica ideológica que no aprueba la intervención activa del Estado en la regulación de los procesos económicos, en la que entiende que donde los precios de las tarifas están deprimidos son ineficientes dado que distorsionan y no disciplinar el consumo, por lo que no hay incentivos a la inversión privada, los subsidios son inequitativos e insostenibles (Bona, 2015). Hay dos medidas que se destacan: por un lado, el congelamiento tarifario, postergando las renegociaciones contractuales y utilizando los subsidios como herramienta principal para cubrir los eventuales mayores costos de mantenimiento o la ampliación de la cobertura (FIEL, 2014); y por otro los usuarios gozaron de un subsidio indirecto (algunos componentes de las tarifas las cubría el estado nacional).

Durante los últimos años, especialmente desde 2016, en un cambio de políticas económicas se abrió una etapa en la que la mirada en torno a las empresas públicas se centró en un discurso que cuestionaba la eficiencia en función del déficit operativo, la necesidad de transferencias del Estado

nacional y las tarifas subsidiadas en el caso de los servicios públicos. Así los objetivos que se propuso el gobierno nacional, bajo la presidencia de Mauricio Macri se situaron en minimizar las transferencias, mejorar la prestación, la coordinación, y ampliar las acciones del denominado “buen gobierno” (Carta del Jefe de Gabinete, 2017).

En ese marco se pusieron en marcha en la gestión las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas que apunta a mejorar los resultados y tornarlas más atractivas al capital privado (modificación del marco Jurídico y regulatorio efectivo para Empresas Públicas, actuación del Estado como Propietario, tratamiento equitativo de los accionistas, las relaciones con partes interesadas, transparencia y divulgación, las Responsabilidades de los Directorios de las Empresas Pública (OCDE, 2011). Ciertamente estas directrices estarían en evaluación de su cumplimiento por parte de OCDE como requisito para el ingreso del país como miembro pleno (Valcheff, 2021). Uno de los principios es la eficiencia en el uso de los recursos propios y de los que recibe del Tesoro o ministerio sectorial, así como la maximización de la inversión en gastos corrientes y de capital para producir mejores bienes y servicios a un costo consistente con valores de mercado (Decisión Administrativa N° 85/2018). En este sentido se redujeron las transferencias mediante el presupuesto público en simultáneo que se aplicó una recomposición de las tarifas con el objetivo de la autosustentabilidad.

A su vez, se observan algunos cambios en la gestión, en 2016 se creó Contenidos públicos S.E que concentró la producción y gestión de varios medios audiovisuales (Encuentro, PakaPaka y DeporTV y BACUA). En 2017, tras la fusión de Energía Argentina SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA) se constituyó Integración Energética Argentina SA (IEASA). Por otro lado, en términos de infraestructura se creó Integración Energética Argentina SA (IEASA) con la finalidad de asumir la gestión de concesiones hasta que se volvieran a privatizar. Por último, en 2019, Fabricaciones Militares SE sucedió a la Dirección General de Fabricaciones Militares.

La figura de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria es la que se ha optado desde 2003, para algunos autores se trata de “sociedades anónimas bajo injerencia estatal” (Carbajales, 2021). La literatura señala que esta modalidad se sostuvo dado sus ventajas en cuanto a la participación de dividendos; mayor poder de control sobre la dirección de la empresa; responsabilidad limitada (no recae exclusivamente sobre el Estado el costo de la inversión); flexibilidad en la participación societaria y la dinámica de gerenciamiento (no se exige la realización de compras mediante licitación) (Diéguez y Valsangiacomo, 2016). Cabe recordar que las sociedades del estado en cambio se rigen por el derecho público, excluyen la participación de capitales privados, y no pueden ser declaradas en quiebra, ni transformadas en sociedades anónimas. La bibliografía se las vincula con mayores rigideces para la gestión y administración de las organizaciones empresariales públicas, que pueden resultar menos atractivas y desincentivar su creación extendida (Diéguez y Valsangiacomo, 2016).

La relevancia de las empresas públicas

Las empresas públicas han ocupado (y ocupan) un espacio apreciable en las economías nacionales y en la economía mundial no solo en Argentina sino en diversos países. Estas empresas tienen un papel medular en el desarrollo económico y social en una mirada que excede la cuestión del crecimiento de la producción de bienes y servicios, sino que involucra la ampliación de la capacidad productiva, la posibilidad de producir bienes más complejos, mejorar los estándares de vida, de forma sostenible con los ecosistemas, con igualdad de género, reducir asimetrías, con el esfuerzo de distintos actores en el campo económico, científico, educativo, político y cultural.

Para International Finance Corporation, las empresas de propiedad estatal constituyen el 20% de la inversión, el 5% del empleo y hasta el 40% de la producción nacional en países de todo el mundo.

Kowlaski et al (2013) señala que más del 10% de las firmas más grandes del mundo pertenecen al Estado, con presencia en 37 países diferentes y ventas que alcanzarían los U\$S 3,6 billones anuales, un monto que equivale al 6% del PBI mundial, lo que equivale más que el producto de países como Alemania, Francia y Reino Unido. Esto tiene lugar aún con la expansión del pensamiento neoliberal y su crítica profunda al Estado y la promoción de las privatizaciones, como forma de mejorar la eficiencia económica, garantizar la prestación en condiciones de calidad y la protección de los recursos estratégicos.

En Argentina la crisis que se cristalizó a fines de 2001 marcó un cambio en algunas decisiones respecto a la continuidad de la prestación en manos privadas, en algunos casos el Estado tuvo que asumir la prestación frente al abandono de los actores privados, en otras fue el resultado de una decisión planificada ligada a la gestión de un servicio esencial o de un recurso estratégico. Así las “bases materiales provistas por las inversiones públicas” han sido una parte medular del desarrollo y eso es evidente en la provisión de servicios de infraestructura e hidrocarburos (Schclarek, Crespo y Torres; 2012: 1).

Las empresas públicas en el derrotero histórico del país han emergido con fines diversos, como se destacó en la sección anterior, y ciertamente tienen un impacto claro en la producción y el empleo. Las empresas públicas enfrentan aspectos técnicos y económicos estructurales complejos relacionados a la conformación de la actividad en la que se desempeñan. Especialmente aquellas que proveen servicios básicos e hidrocarburos involucran actividades que hacen un uso intensivo del capital, demandan importantes inversiones para la construcción de las infraestructuras, para su operación, mantenimiento y reposición; tienen una larga vida útil por lo que las inversiones se amortizan en el largo plazo. Ciertamente la construcción de redes férreas, de acueductos, de redes de distribución, de plantas de potabilización y de tratamiento de efluentes, entre otras involucra voluminosas inversiones no líquidas en infraestructura (que a su vez son indispensables para el funcionamiento de las empresas).

Además, actúan en áreas con estructuras de mercado concentradas, oligopólicas o monopólicas que, como en el caso de agua y saneamiento, aunque se trata de servicios diferenciados predomina la integración vertical de las empresas, esto redundando en que un solo operador realice todas las actividades en las distintas fases y presta en simultáneo los servicios. Se trata de servicios que tienen economías de escala, de alcance, de red y aglomeración, características que funcionan como barreras naturales a la entrada en la medida en que hacen más costoso el ingreso al mercado (Forcinito, 2005). Por otro lado, a la concentración absoluta de la oferta se adiciona que son servicios que no tienen sustitutos cercanos, y que la demanda es inelástica a la variación de los precios, como destacan diversos estudios.

Esta situación, sumado a la esencialidad de los servicios para la salud de la población, coloca a los usuarios en una situación de demanda cautiva y otorga gran poder de mercado a las empresas prestatarias para fijar los precios y determinar los niveles de producción, calidad de los servicios, y determinar niveles de expansión, etc. El mantenimiento y expansión de las infraestructuras tienen elevados costos hundidos y lenta recuperabilidad en el tiempo, por lo que demanda acuerdos intertemporales entre las fuerzas políticas.

Las empresas públicas han tenido una participación relevante en el PBI, como se señaló, que, obviamente, se ha transformado a lo largo de las distintas etapas del régimen de acumulación y el derrotero que han experimentado. La consideración en clave histórica de su aporte tiene como desafío la información disponible y existente y el recorte que se realice respecto al universo de empresas. Se trata de firmas que controlan grandes cantidades de recursos públicos, así a nivel nacional administran, en los últimos años, el equivalente a un 2% del PIB en concepto de ingresos corrientes y reciben transferencias que representan el 8% del gasto del sector público nacional (Rubio y Aruanno, 2018). Claramente el crecimiento de las empresas públicas incide en el gasto público, ya

que en el periodo 2003-2014 el gasto quintuplicó su participación en la estructura del gasto (del 1,9% a 10,2%).

Un aspecto destacado es que a causa de la fuerte capacidad de compra que tienen este tipo de empresas, sus actividades impulsan el funcionamiento de otras pequeñas y grandes firmas que actúan como proveedoras de bienes y servicios. Las empresas públicas han sido impulsoras del PBI, han realizado infraestructuras troncales complejas, e innovadoras en ciencia y tecnología. Por lo que el efecto indirecto que tiene en el empleo y en la sociedad, la relevancia estratégica es incuestionable (Valsangiacomo, Brosio, Montaña y Núñez, 2016).

Las empresas públicas también han cumplido un papel de generadores de empleo productivo en distintas etapas, con énfasis en el modelo de industrialización. Sin dudas la transformación en la estructura económica del país que pasó de un modelo de desarrollo proteccionista, ligados a la ISI con fuerte participación estatal, a otro centrado en la valorización financiera, la apertura de la economía a los flujos internacionales de bienes y capitales, el endeudamiento y en la década del noventa con un feroz proceso de privatizaciones tuvo como consecuencia la pérdida neta de puestos de trabajo. De acuerdo a Duarte (2001) el empleo de las empresas públicas en 1985 representaba el 36,11% del empleo total del sector público, en 1992 el 21,35% y en 1997 sólo el 6,50% comprendiendo a los entes residuales. De un total de 243.354 a 75.770. Esta reducción de casi el 70% fue sin dudas un efecto del proceso de privatizaciones y de desguace del estado empresario y generador de empleo productivo: en ferrocarriles la reducción del empleo alcanza al 84,71; en telefonía 52,11; en correo 60,12. En este sentido “existe en las privatizaciones un aporte importante al desempleo y al incremento de la precarización del empleo que se produjo en los años noventa” (Duarte, 2001:6). Esta situación ha incidido en la tasa de desempleo que creció entre 1985-1998 de 6% a 18%.

En el proceso de mayor presencia de actividad empresarial del Estado (2003-2015) se incrementaron en general los recursos humanos destinados a sostener el funcionamiento en un 60% y así de los 290.000 nuevos empleados públicos (Diéguez y Gasparín, 2016) poco menos de 100.000 fueron absorbidos por empresas públicas creadas o re-estatizadas. Las empresas públicas pasaron de contar con alrededor de 27.000 empleados en 2003, a 120.885 en 2015 (creció 3,5 veces su dotación) (GPS, 2017). Para 2016, se observa un incremento inferior al 1% en el nivel de empleo en las empresas públicas, que pasaron a tener 121.790 trabajadores. No obstante, incluso en los casos de YPF y Ferrocarriles no se volvió a contar con la cantidad de agentes que se tenía previo a las privatizaciones: En 1990, la YPF estatal tenía un plantel de 50.000 agentes, se redujo a 5.000 personas y con la recuperación del Estado, su planta se incrementó hasta los 22.000 empleados (obviamente en el medio también YPF era responsable de más del 97% del total de la producción del petróleo y su participación actual es la mitad). En Ferrocarriles Argentinos es similar: su planta alcanzaba a las 102.941 personas; en 1998 empleaban a 15739; mientras que los Trenes Argentinos de hoy día, en manos del Estado, suman poco más de 20.000 personas.

En la nómina de las empresas públicas que más emplean son: YPF S.A. con 22.032 trabajadores, Ferrocarriles Argentinos S.E. con 21.619, el Banco de la Nación Argentina con 18.002, Correo Oficial de la República Argentina S.A. con 17.231 y Aerolíneas Argentinas S.A. con 12.000 aproximadamente. Aunque hay empresas que cuentan con menor cantidad de empleados: Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A. con 80 trabajadores, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A. con 69, Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA) con 59 y Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. con 29. (Valsangiacomo, Brosio, Montaña y Núñez, 2016). Las empresas públicas generan alrededor de 120.000 puestos de trabajo (aproximadamente un 10% del total de empleos asalariados privados que genera la industria manufacturera).

En el derrotero de las empresas públicas se puede observar también que los precios y las tarifas de los servicios públicos y los combustibles conforman una parte importante de las políticas económicas. Mientras en el proceso de privatizaciones de la década del noventa implicó un reordenamiento de

precios y eliminación de subsidios, desde 2002, en el marco de un modelo que tuvo su eje en el mercado interno y la recuperación del empleo, se abrió una etapa de disminución del valor real que implicó un deterioro.

Por otro lado, la actividad que despliegan las empresas públicas incide en la vida cotidiana de la población tanto en la producción de bienes como de servicios. En relación a la prestación de servicios involucra regulaciones que tienen como finalidad garantizar derechos básicos y así adquieren importancia los principios de generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad. El caso del agua y saneamiento es emblemático en este sentido, el acceso conforma un derecho humano inalienable de suma importancia para la sostenibilidad de la vida, el cuidado de la salud y el ambiente. Se trata de un servicio con claras externalidades positivas e involucran un conjunto de tecnologías, cuya calidad incide en las condiciones de prestación y se adecuan a las fuentes de extracción de agua. A su vez, involucran infraestructuras, como en ferrocarriles, que centrales en la integración del territorio, en las posibilidades de movilidad, de transporte de bienes de las economías regionales y en este sentido hay notoria evidencia empírica del impacto negativo que generó el cierre de ramales de ferrocarriles y la consiguiente expulsión de la población.

Se destacan algunas empresas públicas, en agua, ferrocarriles, hidrocarburos, comunicaciones, entre otras que su actividad se vincula, fuertemente, con las metas que el país tiene en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta apunta a continuar los denominados Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas en la que se 191 países miembros acordaron alcanzar objetivos ligados a la lucha contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. La Agenda 2030 propone 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con metas en áreas críticas como la lucha contra la pobreza, la acción climática, la igualdad de género, el fortalecimiento de las instituciones, la protección de los ecosistemas, entre otros; desde una mirada que entiende el desarrollo sostenible de forma integrada e indivisible.

En los últimos años, en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se puso en marcha un grupo de trabajo en el que participan un conjunto de empresas Aerolíneas Argentinas, AySA, ARSAT, Correo Argentino, entre otras. Este tiene como finalidad que “generar mayor comprensión entre las empresas públicas acerca de la nueva agenda de desarrollo global y las prioridades de implementación locales. Facilitar la alineación de la estrategia de sostenibilidad de las empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Realizar un mapeo colectivo que detalle los ODS priorizados por las empresas, a partir de sus lineamientos estratégicos y liderazgo sectorial” (Pacto Global ONU, 2020). En ese contexto algunas empresas han identificado temas puntuales en los cuales considera que pueden afectar la sostenibilidad de su operación: Así YPF considera los objetivos igualdad de género, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación y tecnología, producción y consumo responsable, acción por el clima, paz, justicia e instituciones sólidas, alianza para lograr los objetivos; AYSA considera agua limpia y saneamiento, trabajo decente y crecimiento económico, acción por el clima, paz, justicia e instituciones sólidas Pacto Global (ONU, 2020). Estos objetivos incluyen temas como generación de empleo indirecto (contratistas, proveedores); transparencia, integridad, ética; educación ambiental; acceso de oportunidades en sectores y roles no tradicionales, etc. Estas iniciativas tienen vinculación con el Pacto Global de Naciones Unidas que apunta a generar compromiso en la implementación de 10 principios reconocidos en materia de Derechos Humanos, Trabajo Digno, Medio Ambiente y Anticorrupción.

Estas decisiones tienen un grado de desarrollo incipiente, pero permiten poder visibilizar la importante de las empresas públicas en el avance en el reconocimiento de derechos. Así reconocer que el desempeño de las empresas incide en las condiciones de vida, y en especial, menos visibilizado, en el ambiente en tanto explotan bienes naturales y generan efluentes.

A modo de cierre

Por lo señalado a lo largo del trabajo las empresas públicas han conformado un instrumento de política económica a lo largo de los distintos regímenes de acumulación. Un aspecto, que especialmente en coyunturas adversas y de crisis, emerge como crítica refiere a la eficiencia de las empresas públicas que tiende a quedar reducida a la preocupación gubernamental por el impacto del gasto en las arcas del Estado. En algunos casos esa mirada ha propuesto las privatizaciones como resolución del problema; en otras reducciones a las transferencias sin justificar las decisiones ni considerar el impacto que tienen sobre la “razón de ser de tales empresas” (Asiain y Putero, 2013). En todos los casos raras veces se pone en la mesa de discusión la importancia estratégica de las empresas públicas (su impacto en la economía, con su incidencia en el PBI, en el empleo, la inversión, la distribución funcional del ingreso, la integración del territorio, las condiciones de vida, la gestión de recursos naturales, etc.). Por lo que, como cierre se entiende en este trabajo que el papel de las empresas públicas y el debate por la eficiencia tienen que estar pensados en relación a los objetivos que la sociedad considere deseables. Cabe señalar, recordando a Azpiazu (2010) que la eficiencia “no es un principio que trascienda la historia, por el contrario, es provisional y relativo en el sentido que lo eficiente de hoy puede convertirse en lo ineficiente de mañana”. Muchas veces la mirada sobre la eficiencia está centrada en la crítica “bowling económico” desde donde se culpa de la ineficiencia a un actor social.

Otro aspecto que demanda atención refiere la regulación, control y fiscalización de las empresas públicas, especialmente (pero no únicamente) en lo que concierne a la provisión de servicios. Así Rozas Balbontín y Bonifaz (2014) destacan como retos presentes avanzar en la rendición de cuentas; en la transparencia, con la publicación de las decisiones tomadas y documentadas; la conformación de espacios de participación, entre otros. Por cierto, el telón de fondo de esta discusión es el control y la fiscalización que corresponde a la sociedad sobre las entidades creadas o adquiridas por el Estado, y que tienen a su cargo actividades de gestión económica, industrial y comercial (Rozas Balbontín y Bonifaz, 2014). La regulación de las condiciones de prestación es una función central a considerar aún en un modelo público (aunque el grueso de la literatura enfatiza en la regulación de empresas privadas). Como actividad separada de la prestación la regulación es un fenómeno de la etapa de privatizaciones que estuvo acompañada de la sanción de normativas regulatorias, marcos específicos, y organismos de control (entes reguladores). La re-estatizaciones y la consiguiente creación de nuevas empresas puso en la mesa la necesidad de readecuar los marcos regulatorios, orientados a la regulación de capitales privados en la gestión centralmente. La literatura coincide en la importancia de la regulación pública tendiente a construir mecanismos orientados a reducir el poder de mercado de las empresas. Uno de los mecanismos es la definición de marcos regulatorios que indican las condiciones generales de prestación, la calidad de los servicios, sus esquemas tarifarios, etc., aunque cabe aclarar que estos coexisten con un heterogéneo conjunto de otras disposiciones que no siempre guardan grados de coherencia en su interior. Estas funciones no se justifican meramente por la presencia de mercados concentrados, sino que refieren a aspectos ya destacados en este trabajo: las condiciones de vida de la población, la integración territorial y social, la protección de los ecosistemas en un marco de una profunda crisis ecosocial; la incidencia sobre otras actividades, sobre el empleo, etc.

La regulación demanda a su vez aunar sinergias con los aspectos ambientales ligados a la protección de los bienes naturales y de la salud de la población. Conforman un desafío por delante construir una institucionalidad regulatoria capaz de proteger el interés público mediante un conjunto de normativas que garanticen derechos básicos, la a calidad de la prestación (regularidad, la continuidad, etc.); tarifas asequibles en el caso de los servicios; un retorno de la inversión, en un nivel que permita al menos cubrir tanto los costos operacionales como los de conservación de la infraestructura, etc.

Bibliografía

- AZPIAZU, D. & BASUALDO, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En Petras, J. & Veltmeyer, H. (Eds.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (pp. 55-112). Buenos Aires: Prometeo.
- BELINI, C. & ROUGIER, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Ediciones Manantial.
- BONEO, H. (1979). *Planificación, presupuesto y empresas públicas en América Latina*.
- BONEO, H. (1980). *Regímenes políticos y empresas públicas: algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal*.
- CASTELLANI, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966-1989*.
- CEPA (2018). El “saneamiento” de las empresas estatales. <https://centrocepa.com.ar/informes/68-el-saneamiento-de-las-empresas-estatales>
- CHAVEZ, D. & TORRES, S. (2013). Introducción: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo. En Chavez, D. & Torres S. (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 13-28). Montevideo: Transnational Institute.
- CORRALES, M. (1998). La regulación en s de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. En Barrionuevo A. & Lahera E. (Eds.) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. CLAD – Eudeba, Buenos Aires.
- DIÉGUEZ, G. & VALSANGIACOMO, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?*. Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N°178. Buenos Aires: CIPPEC.
- DUARTE, M. (2001). Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos. *Realidad Económica*, 182, 32-60.
- ELENA, S. & STALKER, G. (2012). ¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado (Documento de Políticas Públicas - Programa de Justicia No. 110). Buenos Aires: CIPPEC.
- FERRER, A. (2008). *La economía argentina*. Buenos Aires: FCE.
- FLORIO, M. (2013). Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación. En Chavez, D. & Torres, S. (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 23-46). Montevideo: Transnational Institute.
- GUAJARDO SOTO, G. (2015). La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo. En Guajardo G. & A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado* México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Administración Pública.
- IRAMAIN, L. (2021). *Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1930-1955)*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (80).
- IRAMAIN, L. (2022). *Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1966)*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (89).

- KOWALSKI, P., BÜGE, M. & SZTAJEROWSKA Y EGELAND, M. (2013). *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*. OECD
- LANCIOTTI, N. & REGALSKY, A. (2014). Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950. *TsT. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*.
- LÓPEZ, M. (2014). El ferrocarril Gran Oeste Argentino y el banco inglés de inversión JS Morgan & Co., 1887-1897. *América Latina en la historia económica*, 21(3), 144- 175.
- RAPOPORT, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.
- RE CRESPO, S., SCHCLAREK CURUTCHET, A., & TORRES, L. A. (2011). Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro. CIPPE (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).
- REGALSKY, A. & ROUGIER, M. (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- ROUGIER, M. (2008). El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria. En *IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica*.
- ROUGIER, M. (2009). ¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la “edad de oro” de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina. En A. Müller (ed.), *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- ROUGIER, M. (2021). *Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (76).
- ROZAS, P. & BONIFAZ, J. L. (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*. CEPAL. III y IV.
- SCHVARZER, J. (1977). Las empresas más grandes de la Argentina. *Una evaluación, Desarrollo Económico*, N° 66, julio-septiembre, Buenos Aires.
- SCHVARZER, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, N.º 3, México, CIDE.
- SCHVARZER, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- SCHVARZER, J. & GÓMEZ, T. (2006). *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- UGALDE, A. J. (1983). Empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen; versión preliminar, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires (Estudios e Investigaciones) 28497, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- VALSANGIACOMO, A., BROSIO, M., MONTAÑO, F., & NUÑEZ, P. (2016). *Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico*. Documentos de Trabajo - Programa de Gestión Pública y Área de Desarrollo Económico. Buenos Aires: CIPPEC – BID.

ZAPPINO, J. (2022 b). *Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (84)

ZAPPINO, J. (2022 c). *Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo. El caso INVAP*. II Cuadernos del INAP (CUINAP), (79).

ZAPPINO, J. S. (2021a). *Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo I. Algunos elementos conceptuales*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (75).

MODERNIZACIÓN DE SISTEMAS DE SALUD MEDIANTE EL USO DEL SAP: CASO DE ÉXITO EN ESSALUD

Vitilio Luis Calonge García

La experiencia y la gestión de recursos humanos de es salud durante COVID 19

En el presente documento es para compartir con ustedes la experiencia que se está viviendo en el Seguro Social del Perú, conocido por sus siglas EsSalud, ¿Qué es EsSalud? Es una entidad encargada de Captar, Gestionar los fondos de la Seguridad Social del Perú y que tiene como finalidad brindar prestaciones de prevención, promoción y recuperación de la salud, maternidad, prestaciones de Bienestar y Promoción social y prestaciones Económicas a sus asegurados y derechohabientes a través de sus instalaciones administrativas y asistenciales.

Para poder afrontar a la pandemia del COVID 19 que obligó asumir a la gestión de recursos humanos como minimizar, reducir y compartir los riesgos ante la población asistencial que se contagiaba o moría en el Perú alrededor de 200 000 muertes en el país y el gobierno central declaraba la orden de inmovilidad social, se realizaron diversos cambios de normas que impactaban en la planilla, inicialmente una falta de gestión por parte del gobierno central ante esta situación nos obligó a prepararnos para actualizar nuestros sistemas de gestión de recursos humanos, la alta dirección decidió el cambio de pasar de usar programas de desarrollo propio en un lenguaje de programación tipo cobol, que estaba organizado solo para el pago de las planillas y dar el salto a implementar un sistema integrado para la Gestión de Recursos Humanos como el ERP SAP HCM basada en la metodología ASAP, es una metodología por fases, orientada a, minimizar el riesgo y reduce el costo total de implementación. ASAP es un enfoque disciplinado para la gestión de proyectos, y se aplica en la implementación de soluciones SAP. Se aplica la Gestión de proyectos eficaz basada en estándares del Project Management Institute, es importante tener en cuenta que (PMI) es una de las asociaciones profesionales de miembros más grandes del mundo que cuenta con medio millón de miembros e individuos titulares de sus certificaciones en 180 países. Es una organización sin fines de lucro que avanza la profesión de la dirección de proyectos a través de estándares y certificaciones reconocidas mundialmente, a través de comunidades de colaboración, de un extenso programa de investigación y de oportunidades de desarrollo profesional, por lo tanto contar con una metodología que incorpora las mejores prácticas en las diferentes áreas, en nuestro caso estas se han empleado para la implementación en EsSalud.

Se realizaron durante el periodo de enero 2021 hasta febrero 2022 los siguientes ingreso de personal 20 109 Bajo el régimen de modalidad de contrato CAS COVID. Además de otras contingencias para evitar el contagio se normaron las Licencias Covid las que se otorgaron con goce de la retribución regular 4 156 trabajadores, 5 256 en trabajo Remoto o conocido como home office.

Uno de los puntos que han impactado es lo mencionado por Hussmann, ha descrito para el Perú una serie de mecanismos por los cuales la corrupción debilita la capacidad de gestión. Asimismo, señala como elementos de especial vulnerabilidad a la corrupción, la debilidad de los sistemas de información, la ausencia de mecanismos de control de los procesos potencialmente susceptibles de corrupción y en general un limitado liderazgo y gobernanza en esta materia. Teniendo en cuenta que la Gestión De Personas tiene entre sus procesos el pago de la planilla que el gasto en la nómina supera el 40% del costo operativo de la entidad, este ha sido uno de los factores que han impulsado el optar por un ERP de clase mundial que su fortaleza está en el control lo que limita que se hagan pagos indebidos y estos estén debidamente controlados.

La seguridad social EsSalud es la institución que brinda prestaciones de salud, económica y sociales. En el estado peruano tiene un presupuesto anual de S/. 13 071 490 676 soles que es financiado por el aporte del 9% que realizan las empresas. Brinda atención a 11 millones de asegurados es la población que cuenta con la cobertura de Salud por parte de la institución.

Está organizada por 32 redes asistenciales como se muestra en el Cuadro N° 1 relación de relojes biométricos para registrar la asistencia de personal de EsSalud a nivel nacional que contienen los hospitales e institutos especializados Cuenta con una población de 76 612 trabajadores a diciembre 2021 según se detalla en el cuadro N° 2 cantidad de trabajadores a nivel nacional distribuidos de acuerdo al régimen laboral Nombrados a Diciembre 2021 que a continuación detallo; D.L. 276 son 10 507 trabajadores del R.L son 39 768 trabajadores y de D.L. 1057 CAS (Regulares) 4 712 trabajadores y de D.L. 1057 CAS (Covid) 20 644 trabajadores, se diferencia por la fuente de financiamiento estos últimos son compartidas o recursos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Es importante tener en cuenta que por conceptos retributivos en la nómina a nivel nacional durante el periodo 2021 ha sido del orden de S/. 5 606 155 928.36 soles de acuerdo al Cuadro N° 3. Conceptos retributivos en la nómina regular a nivel nacional a diciembre del 2021.

Que durante la pandemia fue una de las principales instituciones que luchó contra la misma, la cual ayudó a consolidar la política institucional de contar con una herramienta que nos permita tener un mejor control y optimizar los recursos de EsSalud, se empezó en el año 2019 con el cambio de un sistema antiguo de Cobol como lo mencionamos líneas arriba, a la implementación del ERP SAP–HCM (Sistema de Gestión de Recursos Humanos) el cual se consolidó con la integración de los 4 sistemas involucrados en el procesos que son los sistemas de Planeamiento y Presupuesto, Gestión de las personas, Tecnologías de la información y de Finanzas todos en el mismo ERP SAP.

Lo importante con esta implementación es que EsSalud ya cuenta con un Sistema Integrado de Gestión de las Personas, asegurando su óptima utilización e involucrando a todos los niveles, mediante las acciones necesarias de formación, soporte y de atención a las necesidades de las redes como usuarios finales. Fijando sus especificaciones, adaptándolo a las necesidades de la institución, con la asignación de perfiles de usuario, formando y dando soporte permanente frente a los cambios de normativa interna como externa, para asegurar que los procesos estén integrados y tengan trazabilidad, eliminando el error humano a través de la configuración que haya pasado por la metodología SAP de pruebas unitarias, pruebas integrales con escenarios suficientes que aseguren el resultado del proceso.

La utilización de SAP HCM teniendo en cuenta que EsSalud es una de las entidades que tiene el mayor número de personal en el Perú y está compuesta en gran parte por personal asistencial y en la pandemia ha sido de vital importancia contar con SAP HCM porque se realizaron contrataciones de personal asistencial en forma descentralizada cuyo régimen laboral se denominado CAS COVID que fueron asignados a las diversas redes asistenciales para combatir la pandemia, de no haber contado con SAP HCM, estos procesos por ser de carácter imprevistos y de emergencia sanitaria como son las altas del personal asistencial no se hubiera podido realizar con la inmediatez que se realizan.

Para el presente ensayo se consideró este proceso del SAP-HCM de gestión de las personas porque es el proceso más significativo de la institución que equivale al 42.89% de un presupuesto de S/ 13 071 490 676 de la institución y que integra a los sistemas anteriormente mencionados.

Esta herramienta con la que cuenta EsSalud tiene 4 módulos que se detallan en el cuadro N° 4 (en donde se relacionan los 4 módulos del SAP-HCM) en donde la Gerencia central de Planeamiento y Presupuesto habilita los fondos para que pueda procesar la planilla preliminar, considerando que cada uno de los puestos de la organización que están considerados en el Módulo de gestión de la organización (OM) se encuentra la estructura física de la organización. Además que cada uno de las plazas tiene su centro de costos y nos permite tener un control de las que están ocupadas y disponibles

para realizar los procesos de selección correspondientes además de cumplir con los requerimientos de la administración pública como es el envío anual del Cuadro de Asignación del Personal de la Institución a FONAFE.

En el módulo de Gestión de las Personas (PA) se encuentra toda la información relacionada a los datos del personal como son sus datos generales, su experiencia académica, la carga familiar, su contrato, su legajo personal, el T-Registro (información que se debe proporcionar mensualmente al ente recaudador de impuestos del País SUNAT) además de los movimientos, traslados, resoluciones de designación, sustitución, ingreso y salida de personal interno motivo por el cual en la institución contamos con un código único del SAP-HCM que nos permite tener una mayor seguridad, trazabilidad del personal a través de la institución y contar con historial de los cargos desempeñados.

En el módulo de gestión de tiempos (TM) es donde se controla las asistencias del personal. Los horarios de trabajo son muy variados considerando el tamaño y complejidad de la organización. Los absentismos como son las vacaciones, las licencias COVID, licencias por maternidad, trabajo remoto, los descansos médicos, trabajo MIXTO (parte presencial y remoto), por mencionar algunos.

Esta información es trasladada al módulo de Nómina (PY) en este módulo es el que consolida toda la información para el cálculo de la remuneración del trabajador por el servicio prestado en el cual contiene diferentes conceptos como son el pago de la planilla regular, bono por Covid, bono por escolaridad, pago de asignación de uniformes, gratificaciones por fiestas patrias y navidad, compensación por el tiempo de servicio, liquidaciones de beneficios sociales por cada uno de los regímenes laborales, aportaciones a la AFP, reportes de los bancos, envío de las boletas de pagos, anulación de Boletas, Sentencias Judiciales, subsidios por incapacidad temporal reportes mensuales para la alta dirección por mencionar los principales conceptos toda esta información es consolidada en la planilla de pago de las retribuciones la cual a su vez es registrada y contabilizada por el sistema de SAP de finanzas y de esta manera tener la contabilidad de la institución de acuerdo a la normatividad vigente.

En relación a la normatividad se ha tenido que adaptar la cultura organizacional e incluir cambios, además de los procedimientos en donde se detalle todo lo descrito en los párrafos anteriores en donde se define los responsables y sus funciones que deben realizar. La Gestión del cambio al implementar SAP HCM la gestión de los cambios en una solución SAP es uno de los procesos más críticos desde el momento en que se implementa la solución, durante la mejora continua y su mantenimiento. Se tiene que incorporar la Gestión del ciclo de vida de las aplicaciones, porque la aplicación pasa a mejorar su versión o cuando estas a portas de complementar la implementación orientada a la nube con SAP.

Durante la pandemia el gobierno realizó diversos cambios en las normas que impactaron en la nómina. Así como iniciativas gubernamentales en cuanto a las liquidaciones de beneficios sociales al personal asistencial nombrado como por ejemplo al personal nombrado perteneciente al D.L 276 que solo impactaba en EsSalud gracias a contar con esta herramienta se pudo realizar este encargo.

Sin embargo, existen brechas en los profesionales del área que debe brindar el soporte y mantenimiento a los módulos de SAP, teniendo en cuenta la integración de los distintos módulos de Finanzas Contabilidad, presupuesto, se necesita la concurrencia de profesionales en programación ABAP y configuración en cada uno de ellos certificados por SAP, por lo que se ha optado por la contratación de una empresa que cuente con experiencia en soporte y mantenimiento siguiendo los lineamientos para la búsqueda del mejor postor tanto en los requisitos suficientes y expertos, para ello bajo el procedimiento de contrataciones que recoge las recomendaciones de la OCDE, se diseñó mejor los términos de referencia para hacerla más competitiva no se acotó la licitación al precio, sino también en calidad. Hay licitaciones donde el precio no puede responder a las necesidades de EsSalud se ha contratado un servicio que cubre un 24 por 7 y que está vinculado a las horas de servicio, es importante esta experiencia de tener un contrato de 24 por 7 y no limitarlo al clásico “atención en

horas de oficina”. Lo que genera controversias al momento de definir el pago del servicio, el tener un servicio por horas las que se evidencian en el SOLMAN de SAP (Solution Manager) tenemos ese contrato que fue público y se ha logrado contratar a una empresa que cumple con los requisitos además de ser Partner de SAP y cuenta con la certificación de SAP en localización de la nómina en Perú.

Enfrentar el cambio de cultura organizacional orientándola a resultados que sean medibles y que permitan integrarse a nuevas situaciones o formas de hacer los procesos facilitar y promover los distintos cambios necesarios en la Institución. como son la consecución de objetivos individuales que se desprendan de los objetivos de la alta Dirección y que cada trabajador puede ser valorado en cómo contribuye a través de sus objetivos al logro de los diseñados para la institución, teniendo en cuenta que la salud es uno de los pilares para el desarrollo del país y la pandemia ha obligado a los jóvenes profesionales de la salud a tener una curva de aprendizaje alto en corto tiempo y ese conocimiento obtenido como institución debemos ser capaces de tener herramientas de retención y potenciar para que sean los nuevos cuadros para mejorar la atención de los servicios de salud de calidad sin distinción.

La función de Recursos Humanos es una de las áreas que más ha evolucionado dentro de la actividad tanto privada como pública.

La denominación de esta función ha ido cambiando al ritmo que se han movido las organizaciones: Administración de Personal, Recursos Humanos, Dirección de Recursos Humanos y Gestión de Recursos Humanos.

Esta evolución de la función se ha reflejado tanto en la denominación como en las políticas, sistemas y servicios que aporta al resto de la organización.

En la actualidad, la Función de RRHH está considerada una de las áreas de gestión claves dentro de la Institución.

Toda organización basa su actividad en la disposición de recursos: financieros, económicos, materiales y humanos.

Una organización es competitiva cuando gestiona de manera eficiente los recursos de los que dispone especialmente aquellos que son clave. A éstos se les distingue por:

- Aportar valor.
- Ser duraderos.
- Ser difícilmente imitables y sustituibles.
- Estar protegidos frente a la apropiación por parte de terceros.

Si se tuviera que escoger tan sólo una palabra para definir el entorno contemporáneo de las empresas, esa palabra sería incertidumbre.

La incertidumbre del entorno incluye falta de claridad en la información, el tiempo que transcurre entre los sucesos y la retroalimentación de los resultados, así como, la dificultad de comprender cómo y por qué cambian los diferentes elementos del entorno y el impacto que éstos tienen en la organización. Hayque enfocar las actividades en materia de RR.HH. hacia el logro del objetivo común.

Contar con criterios homogéneos para la toma de decisiones en gestión de recursos humanos, existiendo unas referencias objetivas para poder valorar las actuaciones como “adecuadas” o “inadecuadas”.

Que los gestores de personas en las redes dispongan de información precisa para gestionar a sus colaboradores, de acuerdo con criterios homogéneos para toda la Institución.

Sin embargo en la actualidad tenemos los siguientes retos como son las siguientes:

1. La adquisición de licencias de funcionamiento para los usuarios del sistema en las redes asistenciales para que puedan hacer uso del SAP HCM y puedan gestionar su personal en forma autónoma, teniendo en cuenta la descentralización de los procesos, respecto a las altas y bajas de personal es competencia de cada red.
2. La capacitación del personal para disminuir las brechas de conocimiento, experiencias y optimizar el uso de la herramienta por existir cambios y rotación del personal cuando se realizan cambios en la alta dirección.
3. Fusionar las mejores prácticas con integraciones de otros sistemas internos o externos a la entidad usando flujos de trabajo guiados a la búsqueda de sinergias, para asegurar mejorar el desarrollo y ofrecer empleo de calidad.
4. Al mismo tiempo es necesario crear un entorno ordenado y homogéneo de trabajo para todas las redes donde tenemos actividad y para todas las áreas relacionadas con Recursos Humanos, que sirva para extender e implementar las mejores prácticas de SAP en los distintos procesos de la institución.

Conclusión y Recomendaciones

El sistema de Gestión de Recursos Humanos ha permitido creer que la herramienta SAP-HCM ha generado confianza dentro de la organización mejorando el vínculo entre el personal.

Lo que nos ha Permitido Crear soluciones a los problemas internos tener mayor seguridad en los procesos de la institución además de tener acceso a las mejores prácticas a nivel mundial, estar actualizada, y mejorando el compromiso por parte de los participantes como resultado un ambiente de cooperación para superar las limitaciones Geográficos de Distancia y Tiempo con el mejoramiento continuo poder lograr la integración de 4 de los 11 sistemas que son los que cuenta la administración pública en el Perú y nos permite esperar a un gobierno electrónico y una tendencia orientada al cero papel lograr la Excelencia y la Sinergia en la Institución.

GRÁFICOS Y TABLAS

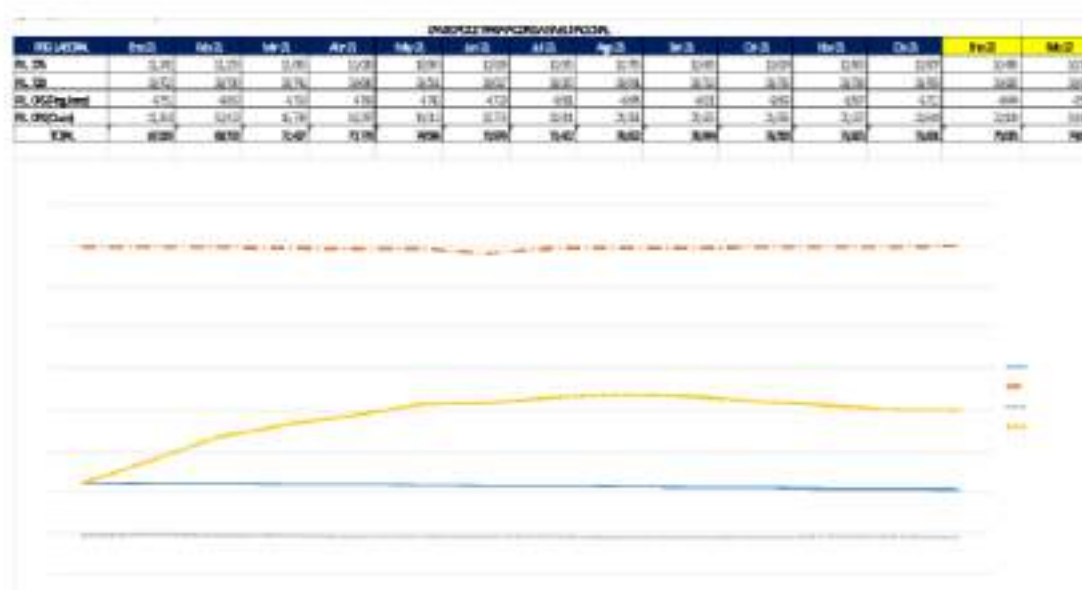
CUADRO N°1: RELACIÓN DE RELOJES BIOMÉTRICOS PARA MARCAR LA ASISTENCIA DEL PERSONAL DE ESSALUD

FECHA		24/02/2022						
N°	Sede/Red Asistencial	Reloj Biométrico			Personal			
		Asignados	Instalados	Pendientes	Personal RED	Médicos	Remoto	Covid
1	Cajamarca	9	9	0	706	169	35	32
2	Junín	16	15	1	2331	543	52	158
3	Red de Lambayeque	22	21	1	4770	1970	430	605
4	Juliaca	10	10	0	803	145	38	52
5	Puno	9	9	0	831	192	55	8
6	Piura	16	13	3	2651	664	174	211
7	Ancash	11	11	0	1378	328	48	30
8	Arequipa	21	19	2	5308	1178	353	295
9	Red de La Libertad	19	19	0	4746	1256	238	490
10	Red Rebagliati	34	27	7	11591	3014	214	342
11	Moyobamba	3	3	0	330	58	22	18
12	Apurímac	5	5	0	729	147	23	27
13	Cusco	12	12	0	2048	490	60	62
14	Moquegua	4	4	0	852	158	43	108
15	Tacna	6	6	0	1020	247	32	33
16	Ayacucho	5	5	0	678	94	26	11
17	Red de Sabogal	35	35	0	8473	1832	544	834
18	Red de Almenara	34	29	5	10032	2646	735	1184
19	Madre de Dios	4	4	0	345	54	4	0
20	Tumbes	2	2	0	376	77	35	3
21	Huaraz	5	5	0	547	100	3	0

22	Huancavelica	4	4	0	413	68	9	19
23	Renal	1	1	0	248	26	9	48
24	Tarapoto	5	5	0	697	158	1	5
25	Pasco	10	9	1	911	129	18	76
26	Incor	3	3	0	821	222	28	74
27	Amazonas	4	4	0	455	45	18	18
28	Huánuco	9	9	0	947	192	75	91
29	Ucayali	3	3	0	816	61	14	45
30	Loreto	10	9	1	1029	170	26	50
31	Arenales	0	0	0	1561			
32	Ica	17	14	3	2108	530	95	228
33	Sede central	10	10	0	6061	1329	699	99
Totales		358	334	24	76612	18292	4156	5256
							23.9	5.4
								6.9

Fuente: SAP HCM

CUADRO N° 2



FUENTE: SAP HCM

Copyright © 2009 John Wiley & Sons, Ltd.

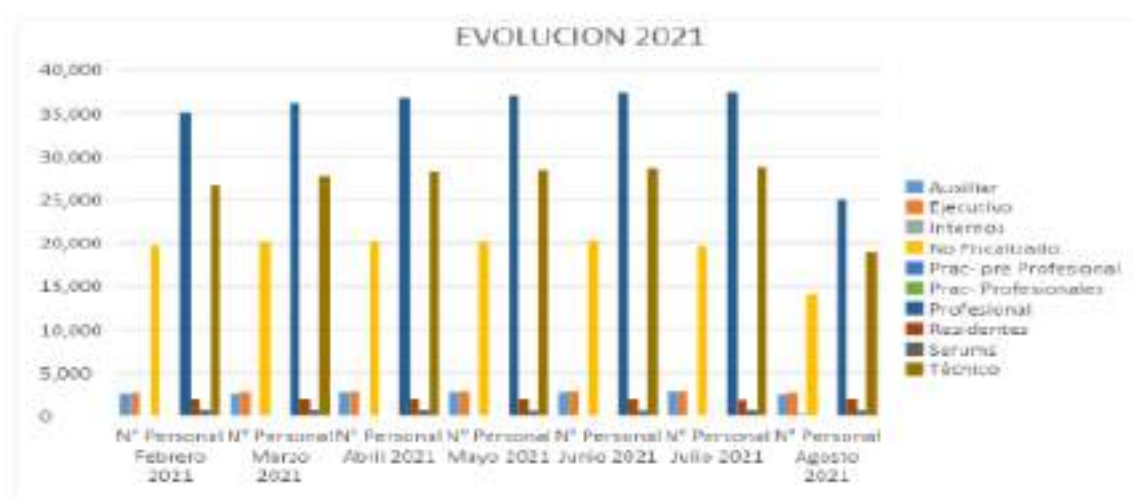
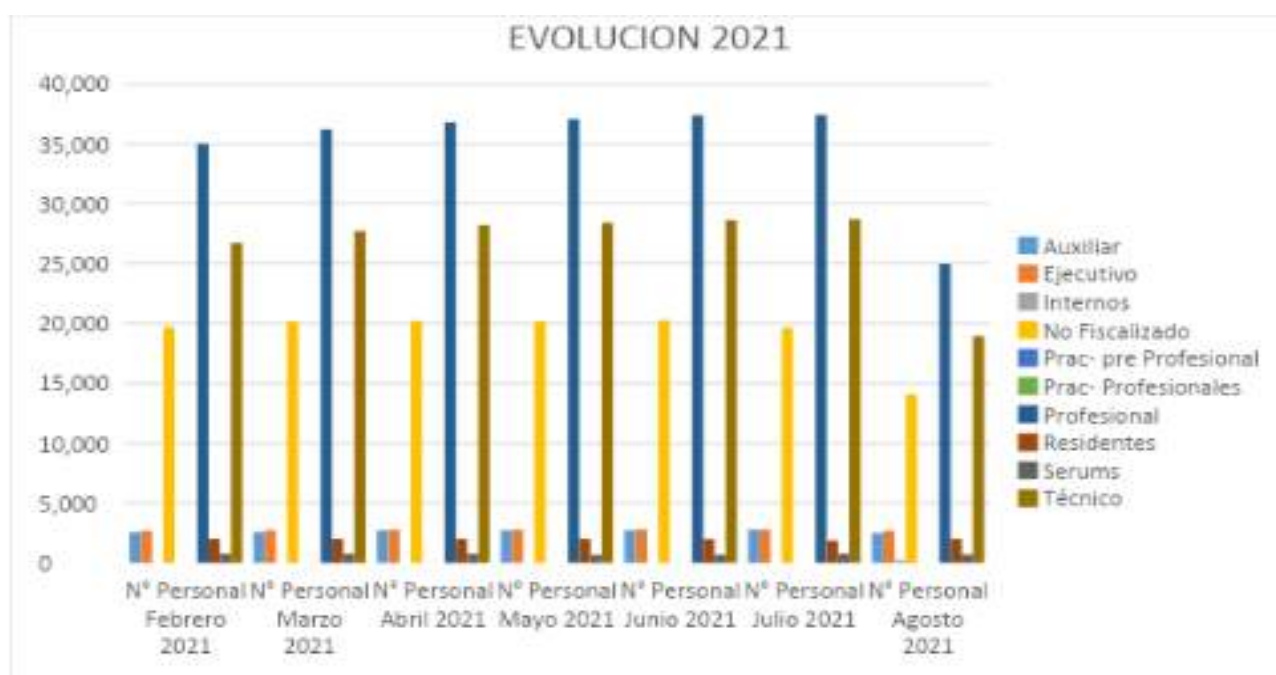


CUADRO N° 5. EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DURANTE LA PANDEMIA 2020-2021

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DURANTE LA PANDEMIA 2020-2021							
Actividad	N° Personal Marzo 2020	N° Personal Julio 2020	N° Personal Agosto 2020	N° Personal setiembre 2020	N° Personal Octubre 2020	N° Personal Noviembre 2020	N° Personal Diciembre 2020
Auxiliar	2,497	2,560	2,566	2,562	2,562	2,574	2,564
Ejecutivo	2,731	2,743	2,731	2,737	2,744	2,751	2,723
Internos	262	262	262	262	262	262	
No Fiscalizado	14,053	18,823	19,845	21,071	20,182	19,979	18,880
Prac- Pre Profesional	5	39	39	39	39	39	
Prac- Profesionales	4	4	4	4	4	4	
Profesional	24,927	32,432	34,062	35,587	35,243	35,211	33,342
Residentes	2,034	1,387	1,362	1,359	1,359	1,358	2,016
Serums	703	734	728	727	746	770	768
Técnico	18,955	24,102	25,420	26,588	26,357	26,362	25,266
Total General	66,171	83,086	87,019	90,936	89,498	89,310	85,559
Actividad	N° Personal Febrero 2021	N° Personal Marzo 2021	N° Personal Abril 2021	N° Personal Mayo 2021	N° Personal Junio 2021	N° Personal Julio 2021	N° Personal Agosto 2021
Auxiliar	2,586	2,590	2,752	2,757	2,759	2,811	2,502
Ejecutivo	2,712	2,755	2,795	2,799	2,821	2,805	2,712
Internos							262
No Fiscalizado	19,707	20,140	20,193	20,149	20,257	19,648	14,092
Prac- pre Profesional							5
Prac- Profesionales							4
Profesional	35,008	36,192	36,792	37,057	37,358	37,408	24,954

Residentes	2,038	2,037	2,033	2,027	2,024	1,884	2,034
Serums	768	768	768	676	674	762	703
Técnico	26,727	27,717	28,202	28,402	28,624	28,718	18,965
Total General	89,546	92,199	93,535	93,867	94,517	94,036	66,23

Fuente: SAP HCM



Bibliografía

Metodología propia del ERP de SAP. Recuperado de

<https://infotic.co/wp-content/uploads/2018/12/METODOLOG%C3%8DA-PROPIA-DEL-ERP-DE-SAP.pdf>

Project Management Institute (PMI) Recuperado de <https://pmi.org.py/index.php/pmi/que-es-el-pmi>

Lucha contra la colusión en el sector de la salud en el Perú: un examen del régimen de contratación pública de EsSalud. Recuperado de <https://www.oecd.org/countries/peru/lucha-contr-la-colusion-en-el-sector-de-la-salud-en-el-peru-un-examen-del-regimen-de-contratacion-publica-de-essalud.htm>

LA IMPORTANCIA DE FORMARSE EN EL MANEJO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMO PARTE DE LAS COMPETENCIAS DIGITALES NECESARIAS EN TORNO A LA INNOVACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ana Calvo

Cecilia Cámara

Introducción

En este documento libre se describe brevemente la importancia de los Sistemas de Información en las organizaciones públicas y los requerimientos formativos de los estudiantes de carreras de Administración Pública en cuanto a competencias digitales para los diferentes roles y posiciones en la organización.

El mismo forma parte de los resultados del trabajo de campo del Proyecto de Investigación en desarrollo, V-117 CURZA, Universidad Nacional del Comahue (2020-2023) “Innovación en la gestión pública y competencias profesionales de los administradores públicos” en cual las autoras son integrantes del proyecto.

El cambio continuo de las Tecnologías de la Información de la Comunicación acelera el uso de los Sistemas de Información en la gestión pública. En momentos en que la adopción de software de colaboración en línea como un servicio innovador, y que las principales aplicaciones se ofrecen en línea como un servicio de Internet, en lugar de como software instalado localmente en la computadora o como sistemas personalizados, es imprescindible avanzar hacia Sistemas de Información más ágiles que permitan al gestor trabajar no solo desde la computadora personal, sino directamente del dispositivo móvil. Si bien el autor lo señaló años antes de la pandemia, las áreas que nombra se aceleraron, no sólo se implementaron en el sector privado, sino también en ámbito público.

Asimismo en el contexto áulico de aprendizaje, los estudiantes manejan tecnologías de información y comunicación que ya están superando las propias plataformas de aprendizaje que las instituciones educativas ofrecen. Este trabajo recupera la perspectiva que sobre competencias digitales han destacado un grupo de estudiantes de Chile, Argentina, Colombia, Panamá y Perú de carreras de grado afines a la Administración Pública que, participaron entre los meses de marzo y junio de 2022 de un Curso Internacional sobre “Liderazgo Público”, organizado como parte de un Programa de Internacionalización de la Educación Superior, por la Universidad de Concepción, Chile.

Se aborda en este trabajo una síntesis sobre lo que perciben los estudiantes en cuanto a las competencias digitales necesarias para para un gestor público en las administraciones futuras. Además, se analiza que se debería desechar, cambiar o conservar para que sirvan en la aplicación de nuevos sistemas de información alineados a herramientas y dispositivos innovadores y cómo debería ser la inclusión en los distintos planes de estudios.

El sentido de la encuesta es percibir cuál es la perspectiva tienen los alumnos como sujetos de formación en la propia práctica formativa y respecto de si esa práctica o su relación formativas pueden servirles para su aplicación profesional en cuanto a las competencias digitales demandadas por los organismos públicos.

Nociones básicas:

Sobre los Sistemas de Información

Al hacer referencia a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) se entiende a todo el hardware y software que necesita usar una organización para poder cumplir con sus objetivos. Esto

incluye no sólo a los equipos de cómputo, los dispositivos de almacenamiento y los dispositivos móviles como el celular, sino también a los componentes de software, como los sistemas operativos Windows o Linux, la suite de ofimática de escritorio y los muchos miles de programas de computadora que se encuentran en la típica organización gubernamental.

Sistemas de información (SI): Conjunto de componentes interrelacionados que reúne, procesan, almacenan y distribuyen datos e información y proporcionan un mecanismo de retroalimentación con el fin de cumplir un objetivo. (Stair & Reynolds, 2010)

Los autores señalan que actualmente vivimos en una sociedad de mucha información y el valor de la misma está relacionado de manera directa con la manera en que ésta ayuda a las personas que tienen la responsabilidad de tomar decisiones para alcanzar las metas de la organización.

En este trabajo se mencionan a los SI computarizados, los cuales están representados principalmente por hardware, software, bases de datos, telecomunicaciones, personas y procedimientos configurado para recolectar, manipular, almacenar y procesar datos para convertirlos en información tanto en las organizaciones públicas como privadas. Pero no se pueden pensar los SI como sistemas aislados sino que forman parte de los sistemas sociotécnicos. Aunque están compuestos de máquinas, dispositivos y tecnología física, requieren de permanentes intervenciones sociales, organizacionales e intelectuales para que funcione como una red de relaciones de interdependencia entre sus componentes camino a la resolución de problemas y en busca de alcanzar los objetivos de una organización.

“Podemos plantear la definición técnica de un sistema de información como un conjunto de componentes interrelacionados que recolectan (o recuperan), procesan, almacenan y distribuyen información para apoyar los procesos de toma de decisiones y de control en una organización. Además de apoyar la toma de decisiones, la coordinación y el control, los sistemas de información también pueden ayudar a los gerentes y trabajadores del conocimiento a analizar problemas, visualizar temas complejos y crear nuevos productos.” (Laudon & Laudon, 2016, p. 47)

Los autores definen a los SI en su relación sistémica cuyo epicentro es *el dato* con el objetivo de poder obtener información para la toma de decisiones. Para incorporar a los sistemas de información con efectividad, hay que entender a la organización, su administración y la tecnología de la información que dan forma a los sistemas. Un sistema de información crea valor para la organización en tal manera que otorga una solución integral y gerencial para los desafíos impuestos por el entorno, además relacionan al funcionario directivo como un eje fundamental para definir políticas estratégicas de la organización y la evaluación de los procesos administrativos como resultado de la información que obtiene de los SI.

Algo importante a destacar por los autores es la proyección que visualizaron antes de la pandemia en cuanto a las direcciones en que tomarán las organizaciones en relación a los avances tecnológicos,

“En el área de tecnología hay tres cambios interrelacionados: (1) la plataforma digital móvil emergente, (2) el crecimiento del software en línea como un servicio y (3) el crecimiento de la “computación en nube”[...]” (Laudon & Laudon, 2016, p. 38).

Las Administraciones Públicas en sintonía con lo expresado, y en el marco de las políticas de Modernización del Estado han impulsado la utilización de los SI como softwares en línea administrados como un servicio. En este sentido, no hablan de un producto que se puede instalar de manera tradicional directamente en cada equipo sino uno creado como servicio, teniendo como características principales el acceso y configuración a través de una red datos permitiendo el acceso remoto de todos los usuarios mediante internet.

De la misma manera, la computación en nube (o cloud computing, en inglés) es una tecnología que permite acceder a distancia, de cualquier lugar geográfico y en cualquier momento, a softwares, almacenamiento de archivos y procesamiento de datos a través de Internet. Los SI implementados

por los organismos públicos donde una de las principales características es el almacenamiento de los datos y la pronta recuperación de los mismos para su procesamiento hace de estas plataformas la forma de trabajar en cualquier área de una organización pública o privada.

Los avances tecnológicos en cuanto a la diversificación de dispositivos electrónicos, notebooks, celulares cada vez más pequeños y más eficaces en cuanto al procesamiento de la información hace que el alcance de la ciudadanía pueda automatizar y autogestionarse distintos procesos administrativos, tales como sus licencias, sus boletas de pago, sus resúmenes bancarios, etc. En la actualidad la nanotecnología está alcanzando resultados y productos que nos sorprenden momento a momento.

Sobre Competencias Digitales

“La competencia digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) para el trabajo, el ocio y la comunicación. Se sustenta en las competencias básicas en materia de TIC: el uso de ordenadores para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de Internet”. (“European Union Politics Index for 2006,” 2006)

Según lo expresado por el Parlamento Europeo y el Consejo De La Unión Europea, hablar de competencia digital es equivalente al uso seguro, crítico y creativo de las Tecnologías de la Información y la comunicación para lograr objetivos. Como competencias transversales digitales el conocimiento de múltiples lenguas, matemáticas vinculadas a la resolución de problemas, aprender a aprender en sintonía con el autorregulación, autogestión del aprendizaje en las nuevas tecnologías.

Algunas definiciones básicas que establece el Consejo son:

Conocimiento: es el resultado de la asimilación de información a través del aprendizaje, se refiere al conjunto de teorías y prácticas relacionadas con un campo de trabajo o estudio.

Habilidades: la capacidad de aplicar el conocimiento y utilizar el saber hacer para completar tareas y resolver problemas en el marco de las tecnologías de la información.

Actitudes: se entiende como los motivadores del desempeño, que incluyen ética, valores y prioridades. También pueden incluir responsabilidad y autonomía.

Competence is defined as a combination of knowledge, skills and attitudes appropriate to the context (European Parliament and Council, 2006).

Competencia: para el Parlamento y consejo la "competencia" se define como una combinación de conocimientos, habilidades y actitudes apropiadas al contexto.

“[...] las competencias digitales para la administración pública son esenciales para el proceso de modernización del país en todos los niveles, así que deberían ser una prioridad en el sistema de formación de los empleados públicos” . (Buonocore et al., 2020, p. 88)

Las competencias digitales consisten en saber utilizar las tecnologías de la información para el trabajo, el ocio y la comunicación con espíritu crítico y confianza.

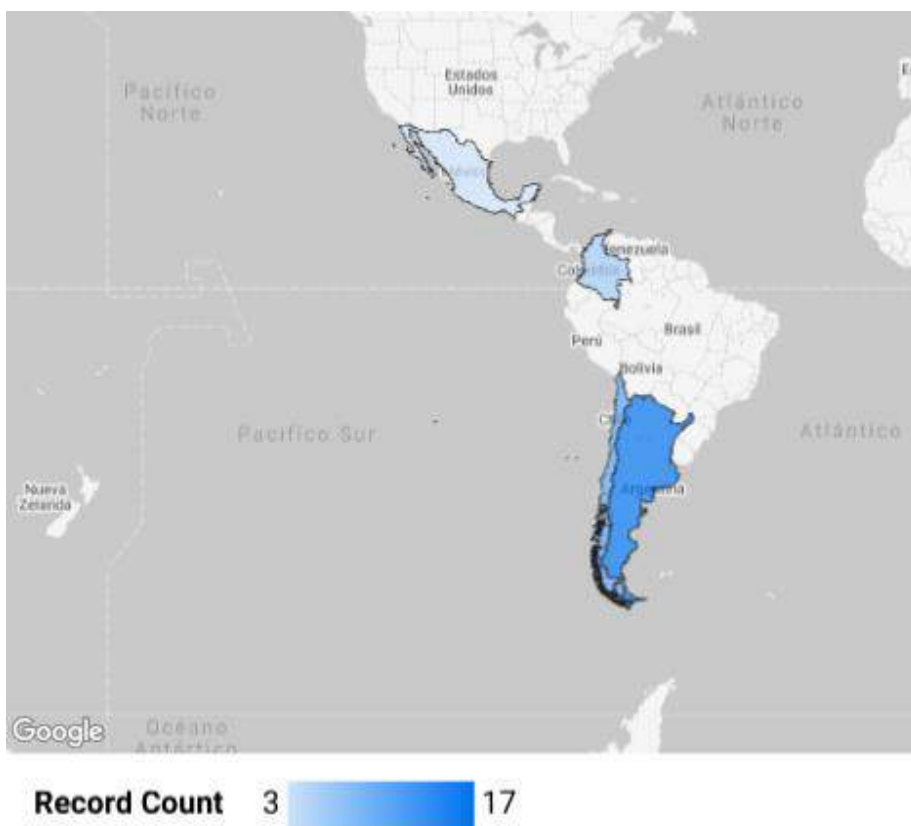
De esta manera, quienes logren desarrollar competencias elementales en tecnologías de la información y la comunicación podrán subsistir en este escenario cambiante y vertiginoso.

En los últimos años, la forma en que los trabajadores públicos realizan e interpretan el propio trabajo ha cambiado sustancialmente, el más importante sin lugar a dudas es la llegada de las tecnologías de

la información y la comunicación. La informatización de procedimientos, los sistemas de información ha hecho necesario el aprendizaje y el uso de competencias digitales para hacer frente al cambio constante para un mejor aprovechamiento.

Desarrollo

Este trabajo recupera la perspectiva que sobre competencias digitales han destacado un grupo de estudiantes de Chile, Argentina, Colombia, Panamá y Perú de carreras de grado afines a la Administración Pública que, participaron entre los meses de marzo y junio de 2022 de un Curso Internacional sobre “Liderazgo Público”, organizado como parte de un Programa de Internacionalización de la Educación Superior, por la Universidad de Concepción, Chile.



En la encuesta realizada consultamos acerca de competencias en liderazgo y en competencias digitales que es el objeto de estudio de este documento. Para ello tomamos como referencia el siguiente cuadro: (Ala-Mutka, 2011, p. 50).

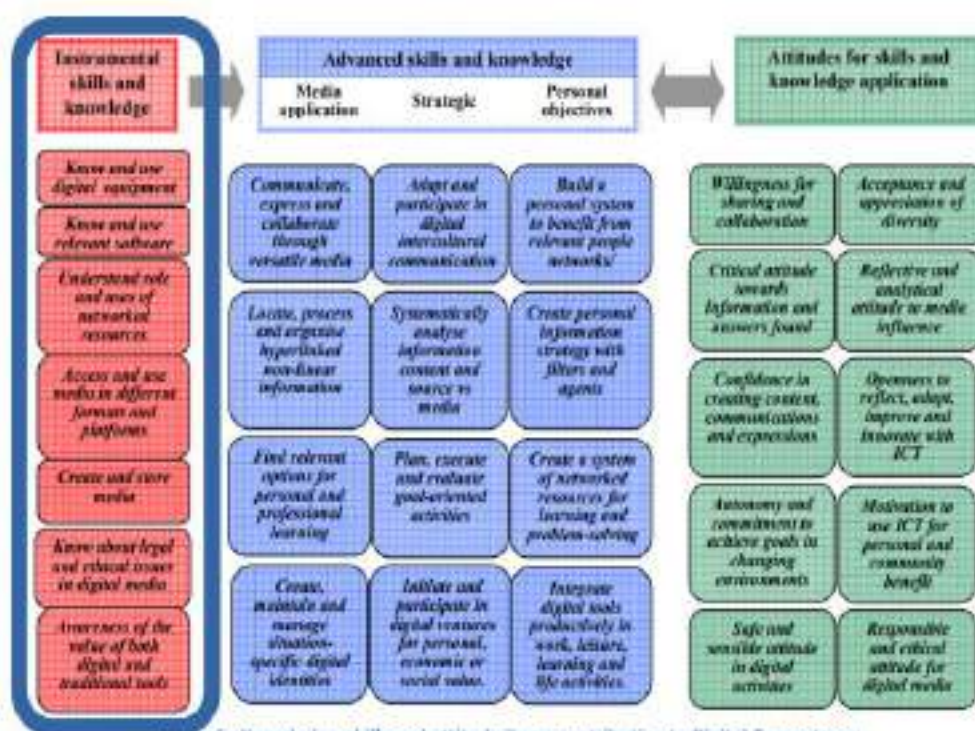


Figure 6 : Knowledge, skills and attitude items contributing to Digital Competence

Los autores, en la primera columna, se referencian a las habilidades y conocimientos instrumentales necesarias para utilizar herramientas digitales, teniendo en cuenta a los medios digitales en red, visuales, dinámicos, etc. No todas las habilidades instrumentales son necesariamente simples, también hay habilidades avanzadas habilidades instrumentales relacionadas con los medios digitales en red. Como ejemplo, un recorte de los agentes, filtros y flujos de información en los medios digitales en red mejora las habilidades de información; la capacidad de crear, manipular y cargar fotos digitales mejores oportunidades para la creatividad; el acceso y las habilidades para usar las redes sociales y los sitios de juegos pueden respaldar participación, aprendizaje y bienestar social

En cuanto a las operativas se refieren a la operación técnica, como el uso de un mouse, el uso de software específico o las operaciones de almacenamiento de archivos. El aspecto del conocimiento se relaciona con la conciencia de la existencia y la comprensión del uso de estas herramientas y funcionalidades. Por último los medios se refieren al uso útil y seguro de los medios, incluyendo aspectos tales como la red digital multimedia (navegación, marcadores, feeds RSS), multimedia (manipulación de fotos digitales, creación de un perfil en línea) y seguridad en entornos digitales globales (privacidad personal, riesgos de seguridad técnica).

La recopilación de datos que se realizó en el curso antes mencionado, se realizó con un google.form. <https://forms.gle/NxRfKFFE7tuqgbah8>. Una de las preguntas fue la siguiente:

Selecione 3 competencias técnicas asociadas a la innovación digital *



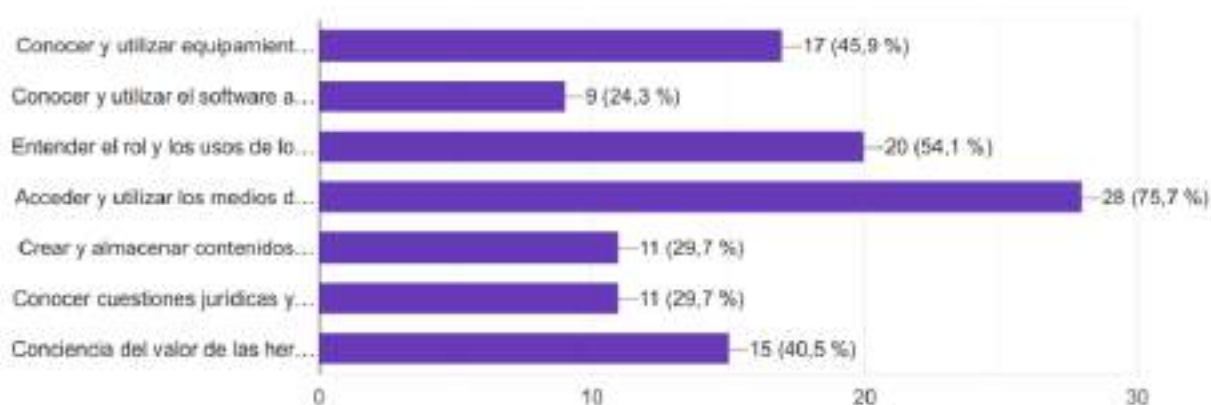
- ☐ Conocer y utilizar equipamiento digital
- ☐ Conocer y utilizar el software adecuado
- ☐ Entender el rol y los usos de los recursos en red
- ☐ Acceder y utilizar los medios de comunicación en diferentes formatos y plataformas
- ☐ Crear y almacenar contenidos digitales
- ☐ Conocer cuestiones jurídicas y éticas de los medios digitales
- ☐ Conciencia del valor de las herramientas digitales y las herramientas tradicionales

Cada estudiante de carreras de Administración Pública, puede seleccionar hasta 3 (tres) competencias técnicas que él consideraba asociadas a la innovación digital.

Como resultado se muestra el siguiente gráfico de barras:

Selecione 3 competencias técnicas asociadas a la innovación digital

37 respuestas



En el mismo se puede observar claramente la preferencia de opciones. “Acceder y utilizar los medios de comunicación en diferentes formatos y plataformas”: 28 estudiantes eligieron esta opción, es la más seleccionada seguida de “Entender el rol y los usos de los recursos en red” con 20 estudiantes.

“Conocer y utilizar equipamiento digital” 17 estudiantes, “Conciencia del valor de las herramientas digitales y las herramientas tradicionales” 15 y 11 estudiantes eligieron las opciones de: “Crear y almacenar contenidos digitales” y “Conocer cuestiones jurídicas y éticas de los medios digitales”.

Curiosamente “Conocer y utilizar el software adecuado” representa la opción menos seleccionada.

Si bien la encuesta no permite profundizar en lo que representa cada opción elegida, en el transcurso de la dinámica del curso, los alumnos pudieron expresarse respecto de sus perspectivas en torno a las competencias digitales dejando la impresión de una tendencia que, en esa pequeña muestra, al menos es llamativa en algunos aspectos.

Conclusiones

Para concluir con el documento, observamos que las competencias digitales necesarias para la utilización de los sistemas de información en las organizaciones no se derivan únicamente del uso de Internet o de las computadoras sino que deben incluir conocimientos instrumentales tales como el uso de “Conocer y utilizar el software adecuado” sin embargo, la mayoría de los estudiantes encuestados no la consideran relevante a la hora de elegir como una competencia digital necesaria como futuros agentes públicos.

En cambio, “Acceder y utilizar los medios de comunicación en diferentes formatos y plataformas” y “Entender el rol y los usos de los recursos en red” son las competencias que más resaltaron como necesarias en los perfiles profesionales.

La colaboración, la gestión de la información en sus distintas plataformas y formatos de comunicación, el uso y el conocimiento de las herramientas informáticas, les permiten resolver diversos problemas en una organización. Son las dos competencias más elegidas por la mayoría de los estudiantes de la muestra.

Si bien, las menos elegidas fueron “Crear y almacenar contenidos digitales y Conocer cuestiones jurídicas y éticas de los medios digitales” y “Conocer y utilizar el software entendemos que son competencias que los planes de estudio son contempladas, incluidas para la mayoría de las carreras Universitarias en Administración Pública y es necesario conservarlas ya que fueron incluidas por alguno de ellos y necesarias para entender la transformación digital de la Administración Pública.

Para finalizar, las nuevas generaciones de agentes públicos tienen incorporada intuitivamente y culturalmente el aprendizaje continuo de nuevas herramientas tecnológicas necesarias para entender la modernización de los procesos de la organizaciones públicas, como bien se resalta en el grupo de encuestados, entender el rol y los recursos en red, como puede ser en los distintos Sistemas de Información, es uno de los mayores desafíos de nuestros estudiantes en el futuro de las Administraciones Públicas.

A modo de recomendación es en un futuro indagar sobre las competencias digitales avanzadas tales como seguridad de entornos digitales, creación de contenido digital, la forma de crear un sistema de red de recursos para aprendizaje y resolución de problemas.

Quizás sería también muy recomendable a la hora de formular planes de estudio proponer formatos formativos más flexibles en términos curriculares y sobre todo, alineados e integrados a otros sistemas que la gestión pública conlleva en todos sus procesos.

Bibliografía

- ALA-MUTKA, K. (2011, January 1). *Mapping digital competence: Towards a conceptual understanding*. European Commission, JRC, Institute for Prospective Technological Studies. https://www.researchgate.net/publication/340375234_Mapping_Digital_Competence_Towards_a_Conceptual_Understanding
- BUONOCORE, F., AGRIFOGLIO, R. & DE GENNARO, D. (2020). The role of digital competencies and creativity for job crafting in public administration. In *Lecture Notes in Information Systems and Organisation* (pp. 87–97). Springer International Publishing. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-47539-0_7
- EUROPEAN UNION POLITICS INDEX FOR 2006. (2006). *European Union Politics*, 7(4), 575–576. <https://doi.org/10.1177/1465116506069605>
- LAUDON, K. C., & LAUDON, J. P. (2016). *Sistemas de información gerencial*.
- RUVALCABA GÓMEZ, E. A. (2019). Criado, Ignacio. 2016. Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(56), 48–51. <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.5>
- SÁEZ, F. T. & ÁLVAREZ, D. (2021, November 24). *Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos?* Instituto Nacional de Administración Pública https://www.researchgate.net/publication/356515961_Transformacion_digital_de_la_administracion_publica_Que_competencias_necesitan_los_empleados_publicos
- STAIR, R. M. & REYNOLDS, G. W. (2010). *Principios de sistemas de información*.
- TRUJILLO SÁEZ, F. & ÁLVAREZ JIMÉNEZ, D. (2021). Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 49–67. <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10923>.

LA DESCENTRALIZACIÓN CORPORATIVA DEL ESTADO EN UN CONTEXTO DE RESTRICCIÓN FISCAL - INTERVENCIÓN ESTATAL A TRAVÉS DE EMPRESAS PÚBLICAS (1946-2019)

Juan José Carbajales

Introducción

La reforma constitucional promovida por el gobierno del Presidente Perón a fines de la década de 1940, y aprobada el 11 de marzo de 1949, consagró los principios de la justicia social que imperaban en buena parte del mundo de posguerra. Uno de esos parámetros habilitaba al Estado a asumir un rol directo y determinante en el curso del quehacer económico, cuya expresión máxima radicó en la facultad para intervenir y hasta monopolizar alguna de las actividades económicas que considerase relevante, estratégica o sujeta a un accionar negativo de la libre iniciativa privada (usura, cartelización, etc.).

No obstante, el discurso historiográfico predominante ha logrado imponer una visión de esa reforma constitucional como trunca, negada o conjurada. Ello, en tanto fue dejada sin efecto prontamente por el gobierno dictatorial que se impuso en 1955 y que logró eliminarla como texto válido en la historia de las modificaciones a la Constitución.

Sin embargo, intentaremos aquí avanzar en una idea opuesta, más no sea parcialmente opuesta, a saber: en lo que hizo a la creación y gestión de empresas públicas, el texto de 1949 ha logrado dejar una impronta y legado por varias décadas, incluso manteniendo una estela –menor pero vigorosa al fin– que llega hasta nuestros días.

La piedra basal del modelo económico de la Constitución del '49

En el marco del “constitucionalismo social” de posguerra, a fines de la década del '40 la reforma constitucional cristalizó al Estado como agente económico y propietario de bienes y servicios, considerados fundamentales para la obtención del bienestar general. En efecto, la reforma constitucional de 1949 incluyó un Capítulo (el IV) consagrando “la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica”, cuya disposición –clave en la materia– prescribía lo siguiente:

“Art. 40 - La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

”Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias.

”Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán

transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

”El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido” [el resaltado fue agregado].

Es clara la concepción ideológica o programa constitucional incorporados en esta célebre norma. Su texto preveía que el Estado, mediante una ley, podía intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales. Y que, si bien el principio seguía siendo el de la libre iniciativa privada, ello estaba condicionado al cumplimiento de determinados requisitos relativos a la no dominación de los mercados, la no eliminación de la competencia y el no aumento usurario de los beneficios. También estipulaba que los recursos naturales eran de propiedad de la Nación, y que los servicios públicos pertenecían originariamente a aquélla, prohibiendo su enajenación o concesión.

Ahora bien, la Norma Fundamental sancionada en 1949 fue posteriormente dejada sin efecto por la reforma del año 1957. Al respecto, se ha dicho que “la Constitución de 1949 posibilitó la reelección del entonces presidente de la Nación, general Juan Domingo Perón, rigiendo hasta el derrocamiento del mismo por parte de la Revolución ‘Libertadora’ del 16/9/1955. El gobierno resultante de la Revolución Libertadora derogó mediante ‘proclama’ la Constitución de 1949, restableciendo la vigencia de la Constitución histórica de 1853-1860. La referida Constitución estaba inspirada en la justicia social, pero apareció como el producto de la imposición de un sector de la sociedad por sobre el otro, ya que no alcanzó la mayoría de 2/3 en ambas Cámaras del Congreso, conforme a lo que prescribe el art. 30, CN, para proceder a la reforma de la Constitución. Después de muchos años de polémicas, la situación ha quedado definitivamente zanjada con la reforma constitucional de 1994, toda vez que, en su juramento, los constituyentes afirmaron la vigencia de la Constitución histórica de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, excluyendo la Constitución de 1949 e incluyendo la validez de la reforma de 1957. El hecho tiene especial significación atento a que la reforma de 1994 fue impulsada por el propio peronismo, esta vez para obtener la reelección del presidente Carlos S. Menem” (Dalla Via, 2006).

En este punto es oportuno traer a colación el análisis retrospectivo que realiza Zaffaroni sobre la derogación de la Constitución de 1949 y, particularmente, sobre el valor que tenía (y el peligro que acarrearía para ciertos sectores) el citado artículo 40 de dicho texto. Este autor afirma:

“No se pretendió derogar –y borrar– la Constitución de 1949 por defectos formales de convocatoria, por la reelección presidencial ni por cualquier otra razón semejante, que podrá seguir siendo materia de discusión técnica y política. (...) El lector actual del texto de 1949 no tiene más que repasar con la mirada más somera sus arts. 38, 39 y 40 para descubrir la determinante de la pretensión de suprimirla de la memoria de todos los argentinos y para convencerse de que (...) su supresión autoritaria fue un capítulo más de una decisión hegemónica planetaria.

”La Constitución de 1949 estaba en sintonía con el movimiento constitucional y legislativo propio de los primeros años de la posguerra europea y con sus antecedentes y repercusiones latinoamericanas, amén del laborismo inglés y el *New Deal* de Estados Unidos (...): el progreso social, la ampliación de la base ciudadana real, la incorporación de las masas a la producción y al consumo, la asistencia y la previsión social, el fomento de la educación y de la cultura. Lejos de la tesis del fundamentalismo de mercado, este mundo horrorizado por lo que acababa de vivenciar impulsaba la intervención económica del Estado para incentivar y redistribuir sobre la base de la equidad y la justicia social.

”(...) Entre esta apertura de posguerra hacia un constitucionalismo generoso como proyecto de una humanidad mejor y su repliegue hacia un dominio económico que arrasaría con todo obstáculo ético, se inscribe la Constitución de 1949 y se entiende tanto su surgimiento como la tentativa de borrarla de la historia.

”(...) Creemos que el principal eje de la reforma pasó por las disposiciones de orden económico y que, en definitiva, fueron la determinante de su eliminación por su obvia incompatibilidad con la marejada de poder mundial que siguió a la finalización de la guerra de Corea. (...) El art. 40 –quizás el más determinante de todos– consagra en su primer párrafo la amplia posibilidad de intervención económica del Estado, que fue la piedra del escándalo (...). Los siguientes párrafos del art. 40 fueron indudablemente el más decisivo factor de la tentativa de eliminación completa de la Constitución de 1949. Las consecuencias más catastróficas de su radical supresión y consiguiente indefensión del capital del Estado se vivieron casi medio siglo más tarde.

”(...) La Constitución de 1853-1860 es liberal. (...) Los que nunca fueron liberales fueron quienes tantas veces la archivaron, la tuvieron como un ideal lejano, la violaron sin pudor, para conservar o restablecer privilegios. La Constitución de 1949 no es menos liberal por el hecho de incorporar los derechos económicos, sociales y culturales, porque queda demostrado que su texto es respetuoso de la libertad del otro. Si algún error o pecado a este respeto cometió el movimiento que le dio origen, queda por entero empalidecido como diminuto e insignificante ante los incalificables hechos criminales reiterados de sus detractores en cuanta ocasión dispusieron del espacio de poder para cometerlos” (Zaffaroni, 2014).

Un legado de cuatro décadas

Y si bien es cierto que de aquel texto solo quedaron los derechos de segunda generación contenidos en el “nuevo” art. 14 bis, también resulta claro que el impulso a un modelo “empresario” de Estado perduró en el tiempo por varias décadas (por lo menos hasta fines de los ’80). De esta manera, las “empresas públicas” se fueron consolidando como una herramienta clave para el desarrollo económico y la cohesión social, cuyos exitosos efectos (no sin contradicciones e inevitables excepciones) pueden ser rastreados incluso hasta nuestros días.

En este sentido, se ha ratificado que, “[si bien la reforma constitucional de 1949 pareció perderse en la contrarreforma de 1957, parece indudable que algunos de sus criterios sobrevivieron por lo menos tres decenios después, en cuestiones que hacen a la regulación económica y en especial en materia de empresas públicas, pues fue a partir de dicha reforma que el Estado Nacional ganó una impronta que aún sin un texto constitucional expreso que lo avalara, no pudo diluirse con el paso del tiempo” (Alfonso 2009)

En consonancia, se ha puntualizado que, a partir de 1957, confluyeron en el diseño normativo de la Constitución los principios del liberalismo y del Estado social de Derecho, por lo que, en los hechos, “las libertades económicas se desdibujaron por la intensa regulación estatal dictada hasta fines de la década del ochenta” (Gelli, 2003). Y que las reformas introducidas en el nuevo texto recogen muchos principios de la derogada Constitución de 1949, bajo el esquema del “constitucionalismo social” – cuyos hitos pueden rastrearse en la Constitución de México de 1917 y en la República de Weimar de 1919–, que denotó el tránsito del Estado liberal-individualista de Derecho al Estado social de Derecho (Dalla Vía, 2006). No obstante, este autor advierte que la aplicación de las políticas económicas nacionalistas, proteccionistas e industrialistas “no alteró el modelo económico de la Constitución Nacional, ni tampoco fue necesario reformar la Constitución para hacer posible dicha aplicación” (Dalla Vía, 2006).

Universo de empresas públicas entre 1945 y 1983

Es evidente que la persistencia de la intervención directa en la economía a través de la creación, propiedad y gestión de empresas del Estado ha sido una constante entre las décadas de 1940 y 1980. Esta continuidad puede rastrearse en los estudios casuísticos realizados oportunamente por la Comisión Económica Para América Latina – Oficina Buenos Aires (CEPAL 1976; CEPAL 1983; Ugalde 1984).

En efecto, según estos trabajos en el año de la vuelta a la democracia existían, en nuestro país, casi trescientas empresas estatales, clasificadas en financieras y no financieras.

Cuadro N° 1

Cantidad de Empresas Públicas

1. Empresas no Financieras: 260

1.1. Nacionales: 143

1.2. Provinciales: 83

1.3. Municipales: 6

1.4. Intergubernamentales: 3

1.5. Mixtas: 24

2. Empresas Financieras: 37

2.1. Nacionales: 5

2.2. Provinciales: 26

2.3. Municipales: 5

3. Total de Empresas Públicas: 297

Fuente: CEPAL (1983), en base a un informe del B.C.R.A.

¿Esto explica de por sí el legado de la Constitución “maldita” (Benente 2019)? Al menos, justifica la idea de que la intervención del Estado en la economía, prevista en el famoso art. 40 del texto constitucional, mantuvo su vigor y relevancia a pesar de su derogación y falta de “evocación” como norma fundante del derecho argentino. Ello, al punto que en 1974 llevó a la creación, por medio de la Ley 20.558, de la Corporación de Empresas Nacionales³, que fuera faro de otras reformas similares en Latinoamérica.

³ Se ha afirmado que “[en agosto de 2018] se cumplieron 68 años del día en que un Gobierno Peronista creó el Ente Nacional de Energía (ENDE). Ese ente se encargó de organizar 5 empresas energéticas: Agua y Energía Eléctrica, Gas

Críticas y desarticulación del Estado empresario de 1976 al 2000

Llegado este punto resulta interesante repasar cuáles han sido las críticas más frecuentes que se han invocado contra las empresas públicas y que han llevado a su lenta pero constante desarticulación de su entramado corporativo. Proceso que se inició con el último golpe de Estado cívico-militar y que perduró, con sus picos y valles, hasta fines de la década del '90. Tales críticas pueden ser listadas de la siguiente manera:

- I. La falta de autonomía.
- II. La unión “umbilical” al proceso político por ser un formidable instrumento de poder.
- III. La excesiva onerosidad para el Fisco junto a una escasa productividad, alta ineficiencia, ineficacia y resultados deficitarios.
- IV. La imprecisión de sus obligaciones legales y objetivos financieros y comerciales.
- V. Los vicios atribuibles a una “empresa sin dueño”.
- VI. La irresponsabilidad y los privilegios de sus funcionarios.
- VII. Los subsidios cruzados que aplica.
- VIII. La avidez sindical que sufre.
- IX. La falta de profesionalidad, planeamiento y transparencia.
- X. La excesiva burocratización de la Administración Pública que termina por configurar un Estado paquidérmico.
- XI. El endeudamiento externo desmesurado y la consiguiente quiebra.
- XII. El sometimiento a los negocios políticos –públicos y también personales– las inducen en una quiebra moral, al desvirtuarse su finalidad.
- XIII. La pésima gestión estatal en la prestación de los servicios que se manifiesta en déficit para las cuentas públicas y en ineficiencias de todo tipo para los usuarios.
- XIV. El sometimiento al poder centralizador de la administración reduce su poder de decisión.
- XV. La vinculación a objetivos, humores y aspiraciones políticas de los gobernantes de turno.

Estos reproches han encontrado un relativo asidero en nuestra sociedad, sea porque se trata de juicios de valor elevados al estatus de “imperativo categórico”, sea porque son inherentes a una herramienta que está en permanente ¡e inevitable! tensión entre el Estado *per se* (del que es un desprendimiento o descentralización) y la estructura de sociedad anónima (propia del mundo empresarial privado cuyo *affectio societatis* es la búsqueda de lucro).

del Estado, YPF, Combustibles Sólidos Minerales y Combustibles Vegetales derivados. El objetivo: control de la energía por parte del Estado para asegurar un desarrollo productivo autónomo. Así de simple. Entre otras medidas, el Peronismo había expropiado la Compañía Primitiva de Gas a los ingleses, para crear Gas del Estado y construir el gasoducto más largo del mundo en ese momento (Comodoro Rivadavia-Plaza Huincul en Buenos Aires). La capacidad de distribución de gas que allá por el año 1946 sólo alcanzaba a 300.000 metros cúbicos por día, se elevó en 10 años a 15 millones por día. En 1947 fue creada la empresa Agua y Energía Eléctrica y se construyeron usinas hidroeléctricas por todo el país. En 10 años la potencia instalada pasó de 22.476 kW a 300.000 kW para elevarse en 1956 [...]. En 1946 se creó la Dirección General de Combustibles Sólidos y Minerales y se activó la mina de Río Turbio que sustituyó el carbón que importábamos de Inglaterra. El fortalecimiento de YPF permitió que la producción de petróleo que en 1946 era de 2.259.757 toneladas, se elevará a 3.850.000 toneladas en 1954. Durante el mismo período las reservas pasaron de 40 millones a 300 millones de metros cúbicos. Destilerías nuevas, flotas de buques modernamente equipadas, usinas hidroeléctricas y térmicas, flota mercante, acompañando el desarrollo de la industria nacional” (Amichetti, 2018).

Regreso del Estado empresario a partir de 2002

Así las cosas, la crisis socioeconómica de 2001/02 y la declaración de emergencia pública y autorización al Poder Ejecutivo para la renegociación de los contratos de servicios públicos (“pesificación” asimétrica incluida), marcaron un renacer de la “empresa pública”. Pero ahora bajo un formato novedoso, no anclado en la legislación específica para la materia (régimen de Empresas del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Sociedades del Estado o Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria), sino instrumentado bajo simples sociedades anónimas, cuyos rasgos comunes son su forma enteramente privada y el hecho de compartir atributos públicos relevantes. De allí que hemos dado por denominarlas Sociedades Anónimas Bajo Injerencia Estatal (SABIE) (Carbajales, 2014).

Lo cual, a partir del impulso asumido desde 2003, genera nuevos interrogantes.

Así, pues, razonable parece ser la constatación de que el papel reservado al Estado en la reforma de 1994 no se condice con el rol fuertemente interventor, monopolizador, nacionalizador, expropiador y prestador hegemónico de los servicios públicos, cuya fuente normativa fue consagrada en el famoso art. 40 del texto de la Constitución peronista de 1949.

En definitiva, a partir del siglo XXI toda la actuación estatal de tipo empresarial puede delinearse bajo estos contornos: por un lado, una renovada legitimidad basada en un “principio de subsidiariedad” que, sin desaparecer completamente, amplía sus fronteras lícitas para permitir la acción de una empresa estatal que no se afine en la concepción liberal histórica, ni en la intervencionista de mitad de siglo pasado, así como tampoco en la prescindente de los años ’90. Antes bien, que descansa en un nuevo estadio basado en la asunción de que el mercado no promueve, *per se*, el desarrollo armónico de la sociedad en su conjunto y las provincias en forma simétrica, por lo que será el Estado –sujeto a la *accountability* republicana– quien desarrolle la indelegable tarea de “procura existencial” a favor de la prosperidad y la promoción de la *res pública*. Ello, sin desdeñar las limitaciones que, en virtud de un nuevo marco constitucional de 1994, se imponen a la participación directa del Estado *qua* privado en su actuación en el mercado.

El universo de empresas públicas en la actualidad (la “pesada herencia” que se resiste a desaparecer)

Ahora bien, atravesada la “noche” dictatorial, la transición democrática y la larga década neoliberal, cabe preguntarse qué quedó, luego de los gobiernos kirchneristas, del legado interventor de la Constitución peronista de mitad de siglo pasado.

Esta inquietud puede responderse al recurrir a la nómina contenida en el Decreto 174/18, de fecha 5 de marzo de 2018, que aprobó tanto el Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría (Anexo I), como los ámbitos jurisdiccionales en los que actuarán los organismos desconcentrados y descentralizados (Anexo III). Y, en lo que aquí resulta de interés, dentro de esos ámbitos están los “Entes del Sector Público Nacional”, que incluyen –precisamente– a las Empresas y Sociedades del Estado.

En total, se lista un universo de 35 entes empresariales. No obstante, del análisis respectivo surgen inconsistencias, a saber:

- I. La empresa de cargas aéreas EDCADASSA ha sido totalmente privatizada en el año 2009, por lo que no debería figurar en ese listado;
- II. La compañía Corredores Viales Sociedad Anónima debió haber sido incluida en la relación contenida en el citado Decreto 174/18. Ello, en tanto al ser creada mediante el Decreto 794/17 se dispuso que fuera integrada por el Ministerio de Transporte, el que será tenedor del

cincuenta y uno por ciento (51 %) del capital social de titularidad del Estado Nacional, y por la Dirección Nacional de Vialidad, la que será tenedora del restante cuarenta y nueve por ciento (49 %) del mismo, los que ejercerán los derechos societarios respectivos. Ergo, se trata de una SA totalmente estatal.

Por último, ya no como incoherencia sistémica del Anexo III del reglamento en cuestión, sino como una evolución de un universo en permanente rediseño, en el año 2019 se produjo una última modificación de la nómina de Empresas y Sociedades del Estado. En efecto, Fabricaciones Militares ha dejado de ser una entidad autárquica para convertirse, a partir del dictado del Decreto 104/19, en una Sociedad del Estado (FF.MM. S.E.). Esto es, adquirió un mayor grado de descentralización y autonomía, lo que implicó el traspaso del inciso a) al b) del art. 8° de la Ley 24.176.

En conclusión, el universo que aquí se postulará como omnicomprensivo de las empresas públicas vigentes en la actualidad queda conformado por 36 compañías en las cuales el Estado Nacional detenta la mayoría accionaria o el manejo de las decisiones societarias. A continuación, el listado completo allí contenido:

- Jefatura de Gabinete de Ministros
- Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima.
- Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.
- Télam Sociedad del Estado.
- Contenidos Públicos Sociedad del Estado.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
- Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA).
- Ministerio de Defensa
- Tandanor SACIyN.
- FADEA Sociedad Anónima.
- Construcción de Vivienda para la Armada (COVIARA) Empresa del Estado.
- Ministerio de Hacienda
- Sociedad del Estado Casa de Moneda.
- Ministerio de Finanzas (hoy Hacienda)
- Banco Hipotecario Sociedad Anónima.
- Fondo de Capital Social (FONCAP) Sociedad Anónima.
- Ministerio de Transporte
- Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.
- Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado.
- Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado.
- Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima.
- Administración General de Puertos Sociedad del Estado.
- Empresa Argentina de Navegación Aérea Sociedad del Estado.
- Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.
- Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima.
- Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur Sociedad Anónima.
- INTERCARGO Sociedad Anónima Comercial.
- Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud Sociedad Anónima (EDCADASSA).
- Ministerio de Educación
- Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba (SRTUNC).
- Radio de la Universidad Nacional del Litoral (lt10-unl).
- Polo Tecnológico Constituyentes Sociedad Anónima.
- Educar Sociedad del Estado.
- Ministerio de Modernización

- Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT).
- Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima.
- Ministerio de Energía y Minería (hoy Hacienda)
- Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima.
- Emprendimientos Energéticos Binacionales Sociedad Anónima (EBISA).
- Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA).
- Dioxitek Sociedad Anónima.
- YPF Sociedad Anónima.
- YPF Gas Sociedad Anónima.
- Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista Sociedad Anónima (CAMMESA).

Ahora bien, resulta llamativo que aún bajo un gobierno “pro mercado” como el que ostenta la Administración desde fines de 2015, las empresas públicas sigan detentando un poder y centralidad tan elevados en la estructura estatal.

Ello, incluso en el marco del *leitmotiv* del gobierno de la alianza Cambiemos, a saber: las “buenas prácticas corporativas” como las que promueve la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); prácticas que han sido recientemente positivizadas en nuestro país para ser aplicadas por todas las empresas estatales (aprobadas por la Decisión Administrativa 85/2018). Se trata de lineamientos aplicables al buen gobierno o “gobernanza” de las sociedades bajo injerencia del Estado o SABIE. Pero aquí basta adelantar que todas las acciones relativas a la “integridad” en la gestión están amparadas bajo una serie de principios, uno de los cuales es el siguiente:

“Roles diferenciados: el Estado no sólo cumple el rol de accionista o dueño de las empresas, sino que también puede desarrollar actividades como formulador de políticas públicas y como regulador de la calidad de los servicios prestados por las empresas. Esperamos que los ministros sectoriales desempeñen dichos roles manteniendo la independencia de los mismos. Es decir, que puedan ejercer distintas funciones (regulador, formulador de políticas, prestador de servicios) aunque se trate de la misma autoridad”.

Lo que se advierte de este principio es un esfuerzo por establecer compartimentos estancos entre el rol de gerenciador o prestador de servicios en una empresa pública y las funciones ministeriales, papeles que deben permanecer desligados, ejecutados de manera “independiente”. El riesgo, vale suponer, no es tanto la confusión de papeles funcionales, sino –por el contrario– la desatención del Estado del accionar y el devenir de la empresa de la cual es “accionista o dueño”. Desinterés que suele verse reflejado en la falta de directrices a nivel macro, directivas a nivel micro y mandatos de ejecución concreta en la gestión diaria. Está muy bien exigir indicadores de desempeño y rendición de cuentas, pero antes de ello debería proporcionarse la finalidad que ha de perseguir la compañía, el mentado “para qué” llevar a cabo su objeto societario.

En definitiva, quien detente el ejercicio de los derechos políticos que otorga el paquete accionario debe relacionarse con la empresa como lo que ésta es, un mandatario y comisionista del poder público, alguien que actúa en el mercado para cumplir con una parte de los deberes del Estado. No es caer en la postura maximalista del “paternalismo estatal” que reduce a una *capitii diminutio* las capacidades societarias, sino asumir que este instrumento empresarial no puede nunca tener las mismas metas que una sociedad comercial tradicional. Y tales finalidades han de surgir, al inicio y durante el decurso de la vida empresarial, de las instrucciones de la autoridad política en la materia (y no solo del Gobierno, sino también de las directrices, habilitaciones y límites incluidos en Leyes y hasta en la propia Constitución).

Bibliografía

- AMICHETTI, H. (2018). “Energía: ¿el Estado o un cartel de multinacionales?”. Disponible en: <http://ovejanegramedios.com.ar/energia-el-estado-o-un-cartel-de-multinacionales.html>
- BENENTE, M. (2019). *La constitución maldita: estudios sobre la reforma de 1949*. 1a ed. - José C. Paz: Edunpaz.
- CARBAJALES, J. J. (Coordinador) (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020)*, Ed. Udunpaz, José C. Paz.
- CARBAJALES, J. J. (2014). *Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE). ¿El regreso del “Estado empresario” a través de una nueva modalidad de “empresa pública”? (Legitimidad y límites constitucionales. Esbozo de régimen jurídico)*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea.
- CEPAL (1976). *Las Empresas Públicas en Argentina*. Oficina en Buenos Aires, (documento interno de trabajo), CEPAL/BA/105, Bs. As., junio.
- CEPAL (1983). *Las Empresas Públicas en Argentina: Su Magnitud y Origen*. Oficina en Buenos Aires, (documento interno de trabajo N° 3), CEPAL/BA/352, Bs. As., junio.
- CLAD (1978). *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. Ediciones SIAP, Bs. As.
- Gelli, M. A. (2003). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ed. La Ley.
- Dalla Via, A. R. (2006). *Derecho Constitucional Económico*. Buenos Aires, Argentina: Ed. LexisNexis.
- KOENING, M. (2013). *Vencedores vencidos: peronismo-antiperonismo*. 1ª ed. – Bs. As.: Punto de Encuentro.
- UGALDE, A. J. (1984). *La (sic) empresas públicas en la Argentina*, Ediciones El Cronista Comercial, Bs. As.
- ZAFFARONI, R. E. (2014). Estudio sobre la Constitución de la Nación Argentina de 1949. En *Derecho Público*. Ed. Infojus, Año III, N° 8, Buenos Aires.

ANEXO

Listado exhaustivo de empresas públicas en 1983

1. Empresas no Financieras

1.1 Nacionales

1. Administración General de Puertos
2. Aerolíneas Argentinas
3. Agroquímica Latinoamericana S.A. Solivia Y.P.F.
4. Agua y Energía Eléctrica
5. Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)
6. A.T.C. LS 82 Canal 7 S.A. (Buenos Aires)
7. Casa de la Moneda S.E.
8. Centro Forestal Pirané
9. Comercial 1, Industrial. Financiera del Estado Nacional (CIFEN)
10. Comisión Mixta Argentina - Paraguaya del Río Paraná (CORPUS)
11. Comisión Mixta Ferroviaria Argentino-Boliviana
12. Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
13. Comisión Técnica Mixta-de Salto Grande
14. Compañía Azucarera Las Palmas
15. Compañía Nacional Azucarera S.A. (CONASA)
16. Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP)
17. Construcción de Viviendas para la Armada (COVIAFA)
18. Diario La Opinión
19. Dirección General de Fabricaciones Militares
20. Dirección Nacional de Vialidad
21. Empresas Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)
22. Empresa Nacional Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE)
23. Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL)
24. Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)
25. Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos (OPTAR)
26. Entidad Binacional Yaciretá
27. Establecimientos Altos Hornos Zapla
28. Establecimientos Mineros Capillitas
29. Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico
30. Fábrica Militar de Armas Portátiles "Domingo Matheu"
31. Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos
32. Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María
33. Fábrica Militar de Tolueno Sintético
34. Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA
35. Fábrica Militar Fray Luis Beltrán
36. Fábrica Militar General San Martín
37. Fábrica Militar Río Tercero
38. Fábrica Militar San Francisco
39. Fábrica Naval de Explosivos Fanazul
40. Ferrocarriles Argentinos
41. Flota Fluvial del Estado Argentino
42. Forja Argentina S.A.
43. Gas del Estado
44. Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR)
45. Hierro Patagónico de Sierra Grande (HIPASAM)

46. Hotel Chapadmalal
47. Hotel Embalse Río Tercero
48. Hoteles Nacionales del Ministerio de Bienestar Social
49. Junta Nacional de Granos
50. Líneas Aéreas del Estado (LADE)
51. LR 1 Radio El Mundo - Capital Federal
52. LR 2 Radio Argentina - Capital Federal
53. LR 3 Radio Belgrano - Capital Federal
54. LR 4 Radio Splendid - Capital Federal
55. LR 5 Radio Excelsior - Capital Federal
56. LR 6 Radio Mitre - Capital Federal
57. LR 9 Radio Antártida - Capital Federal
58. LR 11 Radio Universidad Nacional de La Plata - Bs. As.
59. LRA 1 Buenos Aires
60. LRA 2 Emisora de Onda Corta
61. LRA 3 Santa Rosa - La Pampa
62. LRA 4 Salta
63. LRA 5 Rosario
64. LRA 6 Mendoza
65. LRA 7 Córdoba
66. LRA 8 Formosa
67. LRA 9 Esquel
68. LRA 10 Ushuaia e Islas Malvinas
69. LRA 11 Comodoro Rivadavia
70. LRA 12 Santo Tomé
71. LRA 13 Bahía Blanca
72. LRA 14 Santa Fé
73. LRA 15 San Miguel de Tucumán
74. LRA 16 La Quiaca
75. LRA 17 Zapala
76. LRA 18 Río Turbio
77. LRA 19 Puerto Iguazú
78. LRA 20 Las Lomitas
79. LRA 21 Santiago del Estero
80. LRA 22 San Salvador de Jujuy
81. LRA 23 San Juan
82. LRA 24 Río Grande
83. LEA 25 Tartagal
84. LRA 31 Emisora de Onda Corta del RAE
85. LRA 33 Emisora de Onda Corta del RAE
86. LP-A 34 Emisora de Onda Corta del RAE Mendoza
87. LRA 51 Jáchal
88. LRA 52 Chosmalal
89. LRA 53 San Martín de los Andes
90. LRA 54 Ingeniero Jacobacci
91. LRA 55 Alto Río Senguer
92. LEA 56 Perito Moreno
93. LS 6 Radio del Pueblo - Capital Federal
94. LS 83 TV Canal 9 - Capital Federal
95. LS 84 TV Canal 11 - Capital Federal
96. LS 85 TV Canal 13 - Capital Federal
97. LS 86 TV Canal 2 La Plata - Buenos Aires

98. LT 2 Radio General San Martín - Rosario
99. LT 3 Radio Cerealista - Rosario
100. LT 5 Radio Chaco - Resistencia
101. LT 6 Radio Sargento Cabral, Goya - Corrientes
102. LT 8 Radio Rosario - Santa Fe
103. LT 10 Radio Universidad Nacional del Litoral - Santa Fe
104. LT 11 Radio General Francisco Ramírez - Concepción del Uruguay - Entre Ríos
105. LT 12 Radio General Madariaga - Paso de los Libres Corrientes
106. LT 14 Radio General Urquiza, Paraná - Entre Ríos
107. LT 16 Radio Presidente Roque Sáenz Peña - Chaco
108. LT 34 Radio Zárate - Buenos Aires
109. LT 88 TV Canal 11 - Formosa
110. LU 4 Radio Difusora Patagonia Argentina, Comodoro Rivadavia - Chubut
111. LU 5 Radio Neuquén - Neuquén
112. LU 6 Emisora Atlántica - Mar del Plata
113. LU 8 Radio Bariloche - Río Negro
114. LU 23 Emisora Lago Argentino, Calafate - Santa Cruz
115. LU 32 Radio Coronel Olavarría - Buenos Aires
116. LU 33 Emisora Pampeana, Santa Rosa - La Pampa
117. LU 86 TV Canal 8, Mar del Plata - Buenos Aires
118. LU 91 TV Canal 12 Trenque Lauquen - Buenos Aires
119. LV 2 Radio General Paz - Córdoba
120. LV 3 Radio Córdoba - Córdoba
121. LV 4 Radio San Rafael - Mendoza
122. LV 5 Radio Sarmiento - San Juan
123. LV 7 Radio Tucumán - Tucumán
124. LV 8 Radio Libertador - Mendoza
125. LV 12 Radio Independencia - Tucumán
126. LV 13 Radio Granaderos Puntanos - San Luis
127. LV 14 Radio Joaquín V. González - La Rioja
128. LV 15 Radio Villa Mercedes - San Luis
129. LV 19 Radio Malargüe - Mendoza
130. LV 80 TV Canal 10 - Universidad Nacional de Córdoba
131. LV 83 TV Canal 10 - Universidad Nacional de Tucumán
132. LV 84 TV Canal 6 San Rafael - Mendoza
133. LV 89 TV Canal 7 - Mendoza
134. LV 1 Radio Universidad Nacional de Córdoba
135. LV 7 Radio Catamarca - Catamarca
136. Obras Sanitarias de la Nación
137. Organización Transitoria para la Operación Grabado
138. Petroquímica General Mosconi S.A.
139. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires
140. Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR)
141. Télam S.A.
142. Yacimientos Carboníferos Fiscales
143. Yacimientos Petrolíferos Fiscales

1.2. Provinciales

1. Aserradero Corcobado
2. Calcinadora de Yeso Chamical
3. Cía. Telegráfica de la Provincia de Buenos Aires

4. Corporación Forestal Neuquina
5. Corporación Minera del Neuquén
6. Desecadora de Frutas Los Talas - La Rioja
7. Desmotadora Oficial de Algodón - Catamarca
8. Deshidratadora de Hortalizas Capital - La Rioja
9. Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA)
10. Electricidad de Misiones
11. Empresa Provincial de Electricidad (EPEC) - Córdoba
12. Empresa Provincial de Energía - San Juan
13. Empresa Provincial, de Hoteles de Turismo - San Luis
14. Empresa Provincial de Transporte (TROLEBUSES) - Mendoza
15. Ente Construcción Teatro Argentino S.E.
16. Esacon S.A. - Santa Fe
17. Estancia El Leoncito - San Juan
18. Ferias y Mercados del Chaco
19. Finca Río Negro El Chalican - Jujuy
20. Firma Tucunuco - San Juan
21. Fricadier S.A. - Río Negro
22. Fridevi S.A. - Río Negro
23. Frigorífico Arenales - Salta
24. Frigorífico del Estado
25. Frigorífico Gualaguaychú - Entre Ríos
26. Frigorífico Regional Dean Funes S.A. - Córdoba
27. Giol - Empresa del Estado - La Celina - Mendoza
28. Gran Hotel Provincial - San Juan
29. Hostería de Huaco - San Juan
30. Hostería de Puente del Inca - Mendoza
31. Hostería Malazán - La Rioja
32. Hostería Provincial Ancasti - Catamarca
33. Hostería Provincial de Pomán - Catamarca
34. Hostería Provincial El Alto - Catamarca
35. Hostería Provincial El Bolsón - Catamarca
36. Hostería Provincial El Rodeo - Catamarca
37. Hostería Provincial La Merced - Catamarca
38. Hostería Sanagasta - La Rioja
39. Hostería Sarmiento - San Juan
40. Hotel Ambato - Catamarca
41. Hotel Barreal - San Juan
42. Hotel Casino La Rioja - La Rioja
43. Hotel de Turismo Belén - Catamarca
44. Hotel de Turismo Capital - La Rioja
45. Hotel de Turismo Catamarca - Catamarca
46. Hotel de Turismo Chilecito - La Rioja
47. Hotel de Turismo Malargüe - Mendoza
48. Hotel de Turismo Monte Caseros - Corrientes
49. Hotel de Turismo Santa María - Catamarca
50. Hotel de Turismo Tinogasta - Catamarca
51. Hotel de Turismo Tupungato - Mendoza
52. Hotel Nogaró - San Juan
53. Hotel Pismanta - San Juan
54. Hotel Potrerillos - Mendoza
55. Hotel Sussex - San Juan

56. Hotel Termal - Chaco
57. Hotel Termas Rosario de la Frontera - Salta
58. Ingenio Azucarero Victoria - Entre Ríos
59. Lanera Austral - Chubut
60. LS 11 Radio Provincia de Buenos Aires
61. LT 17 Posadas - Misiones
62. LT 46 Bernardo de Irigoyen - Misiones
63. LT 85 Canal 12 Posadas - Misiones
64. LU 14 Radio Provincia de Santa Cruz - Río Gallegos - Santa Cruz
65. LU 85 TV Canal 9 Río Gallegos - Santa Cruz
66. LU 87 TV Canal 11 Ushuaia - Tierra del Fuego
67. LU 88 TV Canal 13 - Río Grande - Tierra del Fuego
68. LU 90 TV Canal 7 Rawson - Chubut
69. LU 89 TV Canal 3 Santa Rosa - La Pampa
70. LV 90 TV Canal 13 - San Luis
71. LV 91 TV Canal 9 - La Rioja
72. Maderas Chaqueñas - Chaco
73. Matadero Frigorífico La Isla - Santiago del Estero
74. Papel Misionero - Misiones
75. Parque Industrial Piloto San Francisco - Córdoba
76. Planta Olivícola Aimogasta - La Rioja
77. Planta Vitivinícola Chilecito - La Rioja
78. Plaza Hotel - Mendoza
79. Servicios Energéticos del Chaco - Chaco
80. Sociedad Anónima Forestal Epuyen - Chubut
81. Usina Eléctrica Rafaela - Santa Fe
82. Vasija Vinaria - La Rioja
83. Villa Turística Las Pirquitas - Catamarca

1.3. Municipales

1. LS 1 Radio Municipal de la Ciudad de Buenos Aires Capital Federal
2. LT 21 Alvear - Corrientes
3. LV 18 San Rafael - Mendoza
4. Subterráneos de Buenos Aires
5. Teatro Colón
6. Teatro Municipal General San Martín

1.4. Intergubernamentales

1. Cinturón Ecológico Area Metropolitana S.A.
2. Corporación Mercado Central de Buenos Aires
3. Yacimientos Mineros de Aguas de Dionisio (YMAD)

1.5. Mixtas

1. Aerochaco Sociedad de Economía Mixta
2. Alcalis de la Patagonia S.A.
3. Altos Hornos Zapla Construcciones S.A.
4. Carboquímica Argentina S.A.
5. Clanclay S.A.

6. Compañía Industrial Cervecera - Salta
7. Compañía Argentina de Promoción de Exportaciones (CAPESA)
8. Conarsud Asesoramiento y Consultoría S.A.
9. Cooperativa La Cordillerana - San Juan
10. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)
11. Ex Textil Escalada
12. Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos de Opalinas Hurlingham S.A.
13. Induclor S.M.
14. Monómeros Vinílicos S.M.
15. Petroquímica Bahía Blanca
16. Petroquímica Río Tercero
17. Petropol S.M.
18. Polisur S.M.
19. Predio Ferial de Córdoba
20. Siam Di Tella
21. Salta Forestal
22. Siderúrgica Integrada S.A. (SIDINSA)
23. Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)
24. Winco S.A.

2. Empresas Financieras

2.1. Nacionales

1. Banco de la Nación Argentina
2. Banco Hipotecario Nacional
3. Caja Nacional de Ahorro y Seguros
4. Banco Nacional de Desarrollo
5. Banco del Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur S.A.

2.2. Provinciales

1. Banco de Catamarca
2. Banco de Entre Ríos
3. Banco de Jujuy
4. Banco de La Pampa
5. Banco de la Provincia de Buenos Aires
6. Banco de la Provincia de Córdoba
7. Banco de la Provincia de Corrientes
8. Banco de la Provincia de Formosa
9. Banco de la Provincia de La Rioja
10. Banco de la Provincia de Chubut
11. Banco de la Provincia de Neuquén
12. Banco de la Provincia de Misiones
13. Banco de la Provincia de Río Negro
14. Banco de la Provincia de San Luis
15. Banco de la Provincia de Santa Cruz
16. Banco de la Provincia de Santiago del Estero
17. Banco de la Provincia de Tucumán
18. Banco del Chaco
19. Banco de Mendoza
20. Banco de Previsión Social - Mendoza

21. Banco de San Juan
22. Banco Provincial de Salta
23. Banco Provincial de Santa Fe
24. Banco Social de Córdoba
25. Banco Santafesino de Inversión y Desarrollo
26. Cofirene Banco de Inversión S.A.

2.3. Municipales

1. Banco de la Ciudad de Buenos Aires - Buenos Aires
2. Banco Municipal de La Plata - Buenos Aires
3. Banco Municipal de Paraná - Entre Ríos
4. Banco Municipal de Rosario - Santa Fe
5. Banco Municipal de Tucumán - Tucumán

Fuente: CEPAL (1983), en base a la Comunicación “A” del B.C.R.A. (CONAU 1-2-27) del 30/12/82.
Anexo II – 1: Empresas no Financieras; Anexo II – 2: Empresas Financieras.

LA CONSTRUCCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO DIGITAL EN EL MARCO DE LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

Víctor Fabián Coca Reyes

“Toda revolución se evapora y deja atrás una estela de burocracia”

Franz Kafka

Introducción.

Desde el surgimiento de la primera Revolución Industrial en el siglo XVIII (1770) y hasta la implosión de la Cuarta en el siglo XXI (2007), los seres humanos han logrado desarrollar nuevos modelos económicos, nuevas formas de producir, nuevas formas de consumir y adquirir hábitos, y por ende, han desenvuelto también nuevas formas de organización y administración.

La primera industrialización dio origen a una primigenia administración que se tecnificó y se afianzó científicamente con la segunda de mediados del siglo XIX. En ese camino, la administración permitió la organización de la transición agrícola y artesanal al sector industrial, además de perfilar a los grupos sociales, familias y obreros por su clase o segmentación funcional. Asimismo, la administración fue capaz de gestionar el avance de los desarrollos motrices, del agua y del vapor que mecanizaron la producción en la Primera Revolución Industrial. En la segunda, empujó el desarrollo eléctrico para la producción masificada y en la tercera industrialización, la de la segunda mitad del siglo XX, sirvió para organizar e impulsar la electrónica y las tecnologías de la información y comunicaciones para automatizar la producción.

El sector público ha cumplido con un papel trascendental en el desenvolvimiento de las revoluciones industriales. El Estado, los gobiernos y las Administraciones Públicas -siendo ejecutores del ejercicio del poder político- conducen las relaciones entre los individuos, sociedades e instituciones de manera relativamente coordinada en los diferentes marcos de cooperación, intereses y propiamente conflicto -naturales- de los seres humanos.

Tradicionalmente, se ha considerado a la Administración Pública como parte del Gobierno y al Gobierno como parte del Estado (De la Paz, 2017: 7, 18-27), siendo así ésta, una conceptualización que confronta la política misma con el Derecho Administrativo. Estos tres elementos que interrelacionan a otros, cabe aclarar, no son en absoluto sinónimos ni necesariamente dependientes, pero, no obstante, el Estado y la Administración Pública que hoy estudiamos tienen en común que son instituciones de dominación que están asociados a una lógica eurocéntrica y al mismo capitalismo moderno derivado de las Revoluciones Industriales.

De hecho, el Estado moderno surgió en Europa en el ocaso feudal y derivado del orden establecido por la paz de Westfalia de 1648 que dio lugar a un primer sistema internacional moderno que dio orden internacional sustentado en el principio de la soberanía. Por lo tanto, el Estado es un fenómeno político un poco más antiguo a la Industrialización, un poco anterior al capitalismo moderno.

La Administración Pública tiene orígenes remotos y es más antigua que la noción de Estado y Gobierno. El comunismo primitivo (7,000-2,000 A.C.) por ejemplo, fue una forma de administración interna de las comunidades, justo porque en ellas había actividades cooperativas dirigidas a conseguir objetivos comunes, en este caso: la supervivencia.

No sería hasta que en pleno fulgor de la Revolución Industrial, Charles Jean Baptiste Bonnin publicó un tratado de ciencia de la administración en 1808, que estableció reglas, preceptos y leyes universales bajo las cuales se orientó la Administración Pública moderna y sirvió para hacer una distinción más clara entre administración privada y pública, siendo ésta última más distinguible con su objeto de

búsqueda de bienestar social, atención de necesidades de la población y la búsqueda de la inclusión en la toma de decisiones.

En ese sentido, Omar Guerrero refiere que la Administración Pública como organización gubernamental nació con la instauración monárquica absoluta del siglo XVI, en plena afrenta entre el rey y los señores feudales, y desde entonces, ha recorrido un camino que la ha transformado como una organización social-política del Estado. Su mutación en el Estado liberal hizo de la Administración Pública un organismo vivo funcional, administrativo y político sustentado en la división de poderes y funciones. Por lo tanto, de origen, Guerrero habla de la Administración Pública del Estado capitalista (Guerrero, 1980: 261) que brota del antagonismo de clases y de la necesidad de conducir el trabajo asociado a gran escala, y que tiene una doble naturaleza: dirección y dominio.

Entonces, el papel del Estado asume así, un carácter dominador, pero que también armoniza, integra y coordina bajo el interés burgués. *Es el que decidirá qué se debe hacer.* El Gobierno entonces, integra los órganos (y sus personificaciones) de poder del Estado para cumplir sus objetivos. Y la Administración Pública es la acción del Estado, *la que hace.* Es la técnica aplicada. Abarca estructuras, patrimonio, procedimientos, presupuestos, regulaciones y *las y los servidores públicos.* Así, Gobierno y Administración Pública son ciertamente de menor temporalidad que el Estado, pero tienen la gran responsabilidad de *decidir cómo se deben hacer las cosas.*

Por lo tanto, la Administración Pública capitalista que refiere Guerrero, está aparejada al propio dinamismo de las revoluciones industriales. Y en cada una, la AP ha tenido un papel determinante. En la primera, la AP *-la inglesa particularmente-* dotó de un eficiente sistema de gobierno; construyó un amplio sistema de transportación; coordinó el crecimiento de industrias de carbón y acero e impulsó los servicios financieros a través del Banco de Inglaterra. En la Segunda Revolución Industrial, la AP organizó el crecimiento de la burocratización para organizar la actividad productiva a través de los preceptos weberianos. Afianzó la división de poderes. Formalizó derechos y obligaciones para los trabajadores. Y además, promovió y estableció estructuras, procedimientos, regulaciones y medidas de control para la sociedad, para las fuentes productivas y para sí mismo. En la tercera industrialización la AP profundizó derechos laborales; instauró medidas de compensación, *check and balance*; promovió descentralizaciones y cedió diversas medidas de control a la ciudadanía para el propio ejercicio de gobierno y el monitoreo de sus acciones (Coca, 2020: 28).

Por su parte, la Cuarta Revolución Industrial (4RI) es reciente (2007) y mucho más vertiginosa en su desarrollo y en sus aportaciones con respecto a sus antecesoras, lo que tiene múltiples implicaciones. Así como sus innovaciones han venido a solventar una serie de grandes problemas *-entre lo que podemos destacar la puerta de salida de la pandemia de Coronavirus Covid 19-* al mismo tiempo también, apareja grandes desafíos para el sector público y la Administración Pública, que en términos de regulación y conducción del fenómeno se ha visto notablemente rezagada. Hay muchos aspectos en los cuales la Administración Pública tiene que revitalizarse. Uno de ellos es la formación de cuadros y capacidades de las y los servidores públicos que forman parte de la AP y que en la presente coyuntura deben transformarse para estar a la altura de lo que se requiere hoy en día. El reto a este respecto es, su reforma y modernización más allá de su reinención o improvisación.

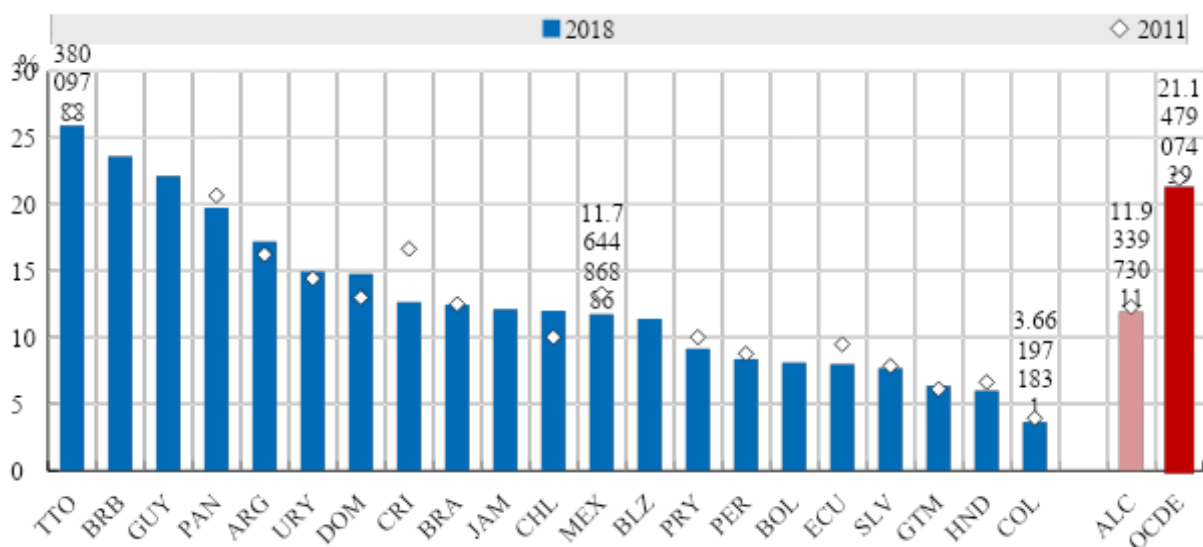
¿En qué estado se encuentran los servidores públicos de Latinoamérica actualmente?

El Estado a través del gobierno, de sus Administraciones Públicas y del sector público en general, funge como un empleador natural y de gran importancia en las economías nacionales.

Servicios como la educación, la seguridad, la salud, la justicia, los servicios públicos urbanos, el de limpia y la burocracia en general, convierten al Estado y al sector público en un activo participante del empleo formal.

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el empleo en el sector público como porcentaje del empleo total en estas naciones fue del 21.1 por ciento en 2018, mientras que la proporción en países de América Latina y el Caribe fue ligeramente superior a la mitad de la OCDE (11.9 por ciento) y menor en 0.4 por ciento en 2011 (12.3 por ciento) (OCDE, 2020: 78).

Gráfico 1. Empleo del sector público como porcentaje del empleo total en OCDE y LAC, 2011 y 2018



Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. Disponible en:

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama_de las Administraciones Publicas Am%C3%A9rica Latina y el Caribe 2020.pdf. P. 79.

En el caso particular de América Latina y el Caribe, los países con alta proporción de empleo público son encabezados por Trinidad y Tobago (25.9 por ciento), Barbados (23.6 por ciento) y Guyana (22.1 por ciento). En contraparte, la proporción de empleo público es baja en países como El Salvador (7.7 por ciento), Guatemala (6.4 por ciento), Honduras (6 por ciento) y en Colombia (3.7 por ciento). Colombia es un caso particular ya que una parte de los trabajadores de la salud trabajan como contratistas privados. Y al mismo tiempo, es curioso que Colombia es el país de América Latina que tiene una de las agendas más robustas y completas en materia de Cuarta Revolución Industrial y asimilación tecnológica, prueba de ello es el Centro para la Cuarta Revolución Industrial de Colombia afiliado al Foro Económico Mundial.

Si se consideran las economías más grandes de la región y que cuentan con una estructura federal, las mismas tienen diferente tamaño de ocupación laboral pública. Así, por ejemplo, Argentina es el país que dota de mayor empleo público con respecto al total con un 17.2 por ciento, seguido de Brasil con el 12.5 por ciento y México con 11.8 por ciento.

Por lo tanto, y según datos de la OIT, **el empleo público en América Latina y el Caribe (LAC) juega un papel muy importante en la participación del empleo total -considerando en ello que la tasa promedio de desempleo en la región es de alrededor del 10.5 por ciento (Statista, 2020)- y pese a que se cree que la región está considerablemente burocratizada, la proporción es**

considerablemente inferior si se le compara con el promedio de los miembros de la OCDE. De hecho, otra manera de interpretar los datos es que el alto nivel de desarrollo promedio de los países de la OCDE está relacionado con una mayor presencia del sector público a través de una nutrida participación en el empleo total.

En cuanto a la caracterización del empleo en LAC, y según datos de la OIT, ha sido extraordinario el incremento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo en las últimas tres décadas, alcanzado una aportación del 50.2 por ciento en la región (PNUD, 2018: 33). Particularmente, el empleo público por tradición y funciones históricamente cosificadas ha sido un buen dotador de empleo a las mujeres en ámbitos como la educación y los servicios médicos como la enfermería.

Si de nueva cuenta se considera a los países miembros de la OCDE, en 2018 el promedio de mujeres empleadas en el sector público alcanzó el 60.2 por ciento del total de los trabajadores públicos, mientras que en América Latina el promedio fue del 51 por ciento (PNUD, 2018: 7), ligeramente superior a todo el empleo público y privado considerado por PNUD. Considerando lo anterior, el sector público en LAC ha logrado la igualdad en materia de empleo en ese sector y si se considera el promedio de los miembros de la OCDE, la equidad incluso ha sido superada a favor de las mujeres. Otra historia es si se analiza la ocupación de los puestos de liderazgo.

Si bien esto último ya es una asignatura pendiente para el sector público, por otro lado, es posible lanzar una afirmación que los datos respaldan: la inserción laboral de las mujeres está asociada con revoluciones económicas, muchas de las cuales están asociadas con lo citado en la introducción de este trabajo: las revoluciones industriales.

La Primera Revolución Industrial hizo que buena parte de los campesinos se trasladaran del campo a las ciudades para incorporarse a los talleres y fábricas de recién producción mecanizada y vaporizada, pero en ello, muchas mujeres también lo hicieron. El asunto se acentuó en los albores de la Segunda Industrialización de 1850, y cuando los impactos de la primera se hicieron cada vez más tangibles. Previo a la publicación del Manifiesto del Partido Comunista de 1848, 3 años antes Karl Marx y Friedrich Engels fueron testigos en Manchester, Inglaterra de cómo hubo una necesidad creciente de mano laboral y de que las mujeres se incorporaran a las actividades productivas, incluyendo las madres que suministraban opio a sus hijos para sedarlos e irse a trabajar con menor preocupación. Así, en este marco se dio una gran precarización de las condiciones de los trabajadores que poco a poco se han ido tratando de subsanar a través de la legislación con las post industrializaciones.

Ahora bien, adicional a los problemas que aparejan las revoluciones industriales que se han visto materializadas en auténticas revoluciones económicas, se han desprendido también profundas transformaciones sociales y culturales, que son las que han paulatinamente mejorado y hecho más incluyente la participación laboral. Y esto, podemos decirlo, ha sido resultado de la expedición de normas, regulaciones y políticas públicas provenientes del sector público que son las que logran modificar las condiciones existentes para su mejoramiento.

De hecho, la ya citada aportación teórica de Bonnin (Principios de la Administración Pública) sirvió para regular lo que hoy llamaríamos propiamente servicios públicos en el siglo XIX. Luego, en el siglo XX se produjo una más refinada construcción teórica con Duguit y a la necesidad de contar con un Estado social que corrigiera diferentes episodios como guerras y crisis económicas y sociopolíticas. Y en el siglo XXI el servicio público ha respondido a otras necesidades históricas específicas de un Estado liberal en Occidente.

Y en ese sentido y también en términos de configuración, las y los servidores públicos también han transitado por diferentes configuraciones. Más recientemente, en el siglo XX, por ejemplo, Carles Ramió (Universitat Pompeu Fabra de Barcelona) ha identificado que, en su primera mitad, las y los servidores públicos en Occidente y en América Latina se caracterizaron por su preponderante preparación jurídica. La segunda mitad del siglo se distinguió por una formación tecnócrata y

económica. Y la hipótesis de Ramió es que las y los servidores públicos en diferentes ámbitos y en especial en puestos directivos, serán o deben ser en el futuro y desde ahora, especialistas en manipulación de *data* o datos.

Figura 2. Evolución y perspectiva de las características de los modelos de la Administración Pública

Siglo XX – 2007 en adelante: Servicio público digital
• Expertos en datos y multiprofesionistas. • Inclusividad, corresponsabilidad, globalidad. • IA, robotización, digitalización. • Problemas complejos en todos los ámbitos.
Siglo XXI – 2000 – 2007: Influencia de la gobernanza
• Economistas, tecnócratas y administradores privados. • Conducción representativa de la sociedad. • Crecientemente tecnificado. • Falto de inteligencia, carencia de data, deficiente colaboración público-privada. Big data titubeante.
Siglo XX – Segunda Mitad 1950 – 2000: Influencia del modelo gerencial
• Abogados y economistas. • Nueva Gerencia Pública • Modelo gerencial y técnico. • Dificultad en la visión de largo plazo y problemas de presupuestación. • Asuntos públicos irresueltos e inciertos: sanidad y servicios sociales.
Siglo XX – Primera Mitad 1900 – 1950: Influencia del modelo burocrático
• Abogados y juristas. • Conducción en función de la ley. • La Administración Pública es un ámbito separado de otros como la privada. • Jerarquía de la autoridad, división sistémica del trabajo, rutinas y procedimientos estandarizados. • Competencias rigurosamente estandarizadas. • Inflexible y limitado visionariamente. • Es débil, mal implantado (falta de conocimiento) y capturado (zona de confort corporativa).

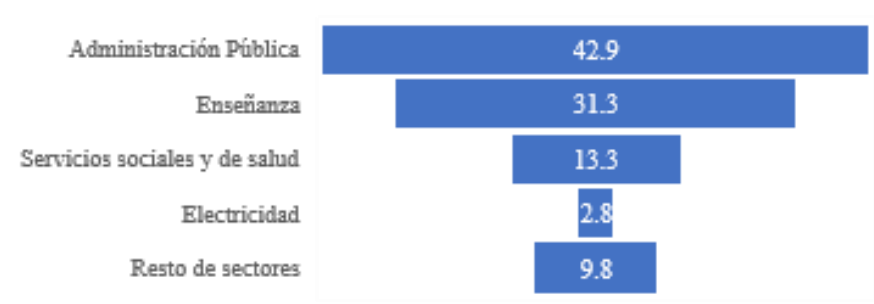
Fuente: Elaboración con ideas propias y de conceptualizaciones de Carlés Ramió en #WebinarCLAD Burocracia inteligente: guía para transformar la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=Uegry5v-nmA&t=1349s>. Consultado el 9 de julio de 2022.

Los datos disponibles más recientes del Banco de Desarrollo de América Latina (Gaparini & otros, 2015: 755) relacionados con el empleo público en América Latina indican **que el empleo provisto por el sector público puede categorizarse en tres subsectores principales: Administración Pública y Defensa que es en el que se realizan tareas administrativas que facilitan el funcionamiento del Estado.** En segundo lugar, **el subsector de la enseñanza** (que integra al personal

docente y no docente que presta servicios educativos públicos). Y en **tercer sitio se encuentra el sector de la salud**.

Gráfico 2. Composición del empleo público por sectores (porcentajes promedio en América Latina, 2012)

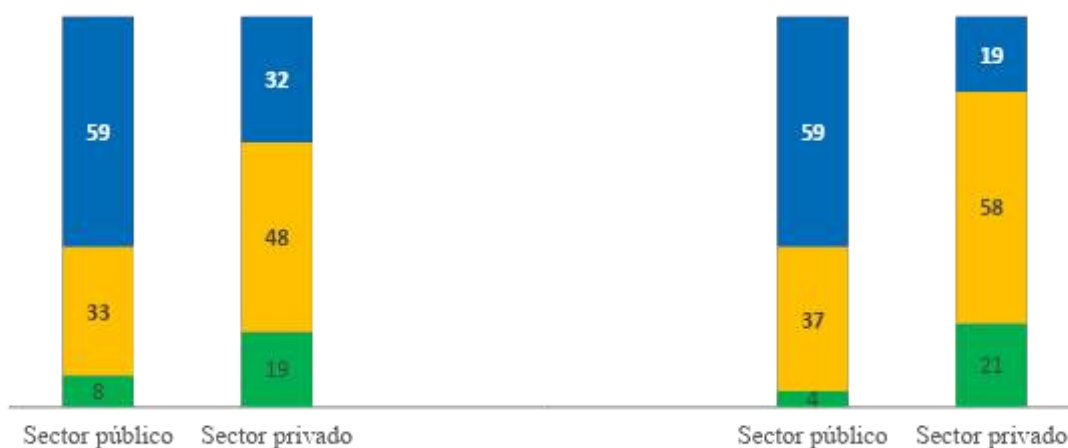


Fuente: Gasparini & otros. (2012). El empleo público en América Latina. El trimestre económico, vol. LXXXII (4), núm. 328, octubre-diciembre, 2015, p. 755. México. Fondo de Cultura Económica.

Datos más recientes del Banco Mundial (BM) (2020) refrendan cómo el sector público es un empleador muy importante, vital. Estima que en todo el mundo los empleados públicos representan alrededor del 15 por ciento de los trabajadores y el 30 por ciento de las y los asalariados. En su cálculo, el BM considera que el 30 por ciento de los trabajadores públicos son profesores y 12 por ciento son sanitarios (Hasnain, 2020).

Las y los servidores públicos suelen ser también un sector mejor remunerado que el promedio. A nivel mundial, reciben salarios un 20 por ciento superior a sus pares del sector privado (Ibídem). Y el favorecimiento salarial ocurre porque como se aprecia en el gráfico 2, el servicio público requiere de personas, funcionarias y funcionarios, trabajadoras y trabajadores y servidoras y servidores públicos con un mayor y alto nivel de especialización técnica que es dotada normalmente por los estudios universitarios, y que en otros amplios campos del sector privado no necesariamente pueden ser requeridos. De hecho, la brecha puede ser de hasta el 28 por ciento entre universitarias y universitarios en empleo público y empleadas y empleados sin estudios de licenciatura en el sector privado (El Orden Mundial, 2021). Argentina y México son una muestra muy representativa de esta condición como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3. Porcentaje de trabajadores por nivel de educación en Argentina y México, 2017



Fuente: El Orden Mundial. (2021). ¿Qué nivel educativo tienen los trabajadores del sector público y privado? Disponible en:

<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/nivel-educativo-trabajadores-sector-publico-privado/>.

Consultado el 4 de julio de 2022.

En suma, las y los servidores públicos del mundo y de la región de LAC son las y los empleados que tienen más alto nivel educativo, mejores competencias y mayores cualificaciones. Buena parte de las AP y sectores públicos solicitan perfiles universitarios porque las actividades administrativas, médicas y educativas así lo requieren. Y dado que inciden en el ámbito público, son los que deben ser capacitados para conducir a las sociedades ante los cambios producidos por el desarrollo tecnológico como la Cuarta Revolución Industrial. Cuentan con una enorme responsabilidad

Retos de los servidores públicos de América Latina en la actualidad.

Latinoamérica es una región tan convergente como divergente. En cuanto a sus concurrencias, destaca naturalmente su pasado sociopolítico común, sus costumbres, su predominantemente el lenguaje y su sentido de arraigo incomparable. Las políticas de desarrollo postcoloniales de sus miembros también han sido muy parecidas y así también sus rezagos regionales suelen ser en los mismos en ámbitos como la educación de alto nivel, el desarrollo y asimilación tecnológica, la producción científica y de patentes y novedosos modelos administrativos.

En cuanto a sus desequilibrios, LAC resalta entre sus miembros por las disparidades económicas que pueden exhibirse con claridad en ámbitos como el PIB per cápita. En 2021, por ejemplo, hubo economías que superaron los USD 20,000 como Aruba (23,384); Bahamas (28,239) o Puerto Rico (31,429), mientras otras no superaron los USD 5,000 como Belice (4,420); Bolivia (3,414); El Salvador (4,408) o Haití (1814). Y en medio hay una franja de países como Colombia (6,131); Brasil (7,518); México (9,926) o Argentina (10,729) (Banco Mundial, 2022) que están en una brecha diferente, pero que representan las economías emergentes que configuró en los ochenta el economista del Banco Mundial, Antoine W. Van Agtmael, para hacer referencia a los países en vías de desarrollo y con crecimiento acelerado y consistente.

Pero además de las brechas económicas que bifurcan la región, también puede considerarse a los servicios civiles, los gobiernos, las Administraciones Públicas y propiamente las y los servidores públicos que cuentan con diferentes niveles de desarrollo, pese a las diferentes generaciones de modernización y reforma que han experimentado, que en su mayoría surgieron en la década de los ochenta del siglo XX y tras múltiples episodios de crisis económicas, políticas y de revueltas sociales de los setenta del mismo siglo. Muchas de estas reformas se dirigieron a reajustar y aminorar las estructuras operativas del Estado como el gobierno y las AP, para acoplarlas a las dinámicas y tendencias globales.

Desde esa época y en ese tránsito, los gobiernos latinoamericanos han experimentado diferentes modelos organizacionales públicos, pasando por la misma y tradicional Administración Pública progresiva weberiana, por la Nueva Gerencia Pública y más recientemente con la experimentación de la nueva gobernanza. Y en ello, los servicios civiles, las Administraciones Públicas y las y los funcionarios han ido mutando. Sin embargo, el más reciente contexto caracterizado por la disrupción, por el acelerado desarrollo tecnológico -Cuarta Revolución Industrial- y crisis de toda índole en la que por mucho destaca la sanitaria por el caso del Coronavirus de Covid-19, han impactado mucho en los alcances competitivos de los servidores públicos latinoamericanos. Y entre distintos retos que hoy enfrentan, se pueden considerar los siguientes:

- **Envejecimiento y desincentivos de relevamiento generacional.**

Actualmente, LAC es una región con población joven. Alrededor del 8 por ciento supera los 65 años, 10 por ciento menos si se le compara con Europa (17.5). Para 2050 la cifra latinoamericana se duplicará (17.5) y para fines de este siglo este ranking de adultos mayores superará el 30 por ciento (CAF, 2020: 5). Este envejecimiento acelerado para el siglo XXI, naturalmente alcanzará a las y los servidores públicos.

Si se contempla el promedio de funcionarios de la OCDE que superan los 55 años, la media indica que ya el 26 por ciento de las y los empleados de gobiernos centrales se encuentran en este indicador. Los países que tienen trabajadores con mayor edad son Italia (49 por ciento) y España (46.6). Y los países latinoamericanos considerados tienen una quinta parte de sus empleados públicos en esta proporción de más de 55 años: Colombia y México (21 por ciento), mientras que Brasil supera el tercio (32 por ciento) (OECD, 2021: 105). El promedio de edad avanzará en todos los subsectores.

Ya una mínima proporción de las y los empleados públicos latinoamericanos se incorporaron al campo laboral en los ochenta y noventa, pero muchos más se sumaron en los principios de los 2000 y previo a la disrupción de la Cuarta Revolución Industrial (2007), lo que implica que buena parte de los conocimientos, dinamismos, entendimientos organizacionales no consideraban una revolución tan potente como la cuarta industrialización que se potenció con la crisis de Covid-19.

El reto combinado es que, si como se proyecta, se da un creciente envejecimiento de las y los empleados públicos, en el futuro inmediato los más veteranos se habrán jubilado generando un vacío, algunos más que no estén aún en edad de retirarse, enfrentarán el reto de adaptarse a los nuevos tiempos, competencias y necesidad de respuesta a los problemas públicos. Y sumados estos aspectos, implicarán la necesidad de sumar perfiles jóvenes con la subsecuente necesidad de adaptarlos a nuevas formas de trabajo y empleo de herramientas digitales.

El reto se magnifica si en esta tesitura de envejecimiento generacional de servidoras y servidores públicos existe como presenciamos, un ambiente generalizado de crisis que hace que las Administraciones Públicas se conviertan en más austeras lo que podría materializarse en empleos menor remunerados, menos prestaciones que se conviertan en desincentivos para la contratación de

talento juvenil, sin dejar de considerar en ello que hay desincentivos propios del reclutamiento como largos procesos de ingreso y los requisitos que pueden ser muy amplios.

- **Desplazamiento de empleados públicos y nuevos perfilamientos en el marco de la 4RI.**

Es muy conocido el estudio de Michael Osborne y Carl Benedikt Frey (2013) que concluye que con la automatización en el ámbito laboral, de un universo de 702 trabajos y ocupaciones que representan el 97 por ciento de la fuerza laboral en EE.UU., el 47 por ciento de ellos son susceptibles de desaparecer o de ser sustituidos por la automatización (Schwab, 2017: 53). En ese camino, no sólo las actividades o empleos poco sofisticados se desplazarán (taxistas, meseros, cajeros, vendedores), sino también contadores, abogados, médicos y profesores, es decir, el empleo público.

La robotización en LAC aún es tenue. Se encuentra a la zaga internacional. Según la Federación Internacional de Robótica en México la tasa de densidad de robots es de 36 por cada 10,000 trabajadores, mientras que la cifra es de 97 en China (Ben Miller, 2019). Y en general, las economías asiáticas son las grandes impulsoras. Pero este rezago no significa que la automatización, la robotización y la inteligencia artificial no estén ya teniendo impacto en LAC. Si bien, por ejemplo, la mayor parte de los robots en LAC están colocados en la industria manufacturera, más pronto que nunca alcanzarán otros sectores y entre ellos, indiscutiblemente se encuentra el sector público.

De hecho, el Banco de Desarrollo de América Latina estima que mientras en EE.UU. entre el 20 y 45 por ciento del tiempo de las y los funcionarios se dedica a tareas que pueden ser automatizadas, y entre el 45 y 60 por ciento de su tiempo corresponde a tareas que podrán ser complementadas por la tecnología; en el caso de Latinoamérica, la probabilidad promedio de sustitución tecnológica en los sectores de Administración Pública y Defensa es del 43.2 por ciento, y 30 por ciento de la fuerza laboral de las AP trabaja en ocupaciones con alto riesgo de sustitución.

Por lo tanto, el inminente desplazamiento laboral y por ende, este desempleo apareja el reto de, sí, reincorporar al campo laboral a estos empleados con nuevas competencias técnicas pero sobre todo crear nuevos empleos públicos que se pueden desarrollar por la adopción de tecnologías, que naturalmente requieren personal capacitado y una efectiva regulación.

- **Generación de nuevos modelos de empleo público digital.**

En consecuencia, del reto anterior, es indispensable que se rediseñen las instituciones y modelos que contemplan el empleo público en todas sus vertientes. Esto por supuesto, incluye a los servicios civiles o sistemas de carrera y sus tradicionales modelos de reclutamiento y formas de trabajo que necesitan reformarse y modernizarse en consideración de los nuevos modelos de trabajo que incluyen por supuesto, el empleo a distancia o de *home office*.

En estos nuevos modelos sin lugar a dudas se tiene el reto no sólo del reclutamiento y seguimiento del desarrollo de los empleados públicos, sino que se deben considerar también las formas y contenidos de capacitación para los nuevos y existentes empleados públicos, que son los que deben de responder a la época disruptiva que hoy acontece.

- **Cooperación, alineamiento y compromisos regionales en torno al empleo público.**

América Latina tiene distintos y crecientes espacios para la discusión de la modernización de los espacios públicos y de sus elementos. Uno de los más destacados es el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), también está la constante producción de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), además de numerosos centros de investigación y universidades que tienen notables, crecientes y nutridas producciones literarias que sirven para mejorar los modelos de gestión, proponer otros y sugerir mejoras, modernizaciones y reformas a elementos vitales de la Administración Pública como lo son propiamente las y los funcionarios.

Sin embargo, en este ámbito el reto es que las economías latinoamericanas desarrollen servicios civiles y propiamente las y los servidores públicos y funcionarios digitales en el marco de la cooperación y alineamiento y cumplimiento de compromisos que puedan concretar armónicamente con la región para que a partir de compartir prácticas exitosas se pueda generar un desarrollo homogéneo, simultáneo, sostenible y sustentable, siempre en favor de sus sociedades. Esto con el objeto de superar las brechas que en Latinoamérica históricamente se han generado por falta de consensos y crecimiento colaborativo.

Hoy es indispensable que suceda así porque indiscutiblemente la era digital globaliza los beneficios y las oportunidades pero también los impactos y problemas y para superarlos no hay otra puerta de salida que el Estado, las Administraciones Públicas, los gobiernos y propiamente los servidores públicos presenten alternativas de solución a los multi-problemas que tenemos en la coyuntura que tenemos que es la de la digitalización y lo que hoy requerimos para ello es la construcción de servidores públicos digitales.

Reforma y modernización para la construcción del servidor público digital.

Carlés Ramió suele decir que la Administración Pública weberiana es compatible e ideal para implementarse en las instituciones públicas si éstas tuvieran un predominio participativo tecnológico, porque justamente la burocracia weberiana está sustentada en la eficiente organización; en procesos y procedimientos; cumplimiento de reglas y reglamentos; división del trabajo; racionalidad; e impersonalidad. De tal suerte, las máquinas, los robots o la inteligencia artificial que emula la natural, cumplirían cabalmente con las premisas weberianas.

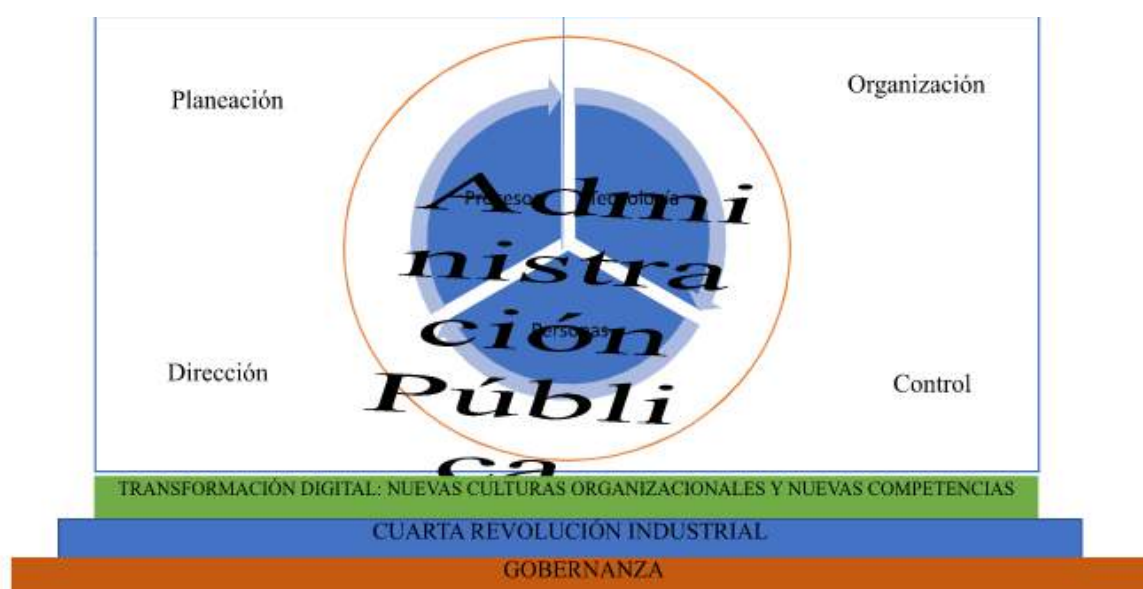
Sin embargo, la Administración Pública sigue siendo ocupada predominantemente por los seres humanos que son imperfectos; que tienen fallas, equivocaciones; que cuentan sesgos e intereses personales que se contraponen de manera natural con los institucionales. Por ende, la tecnología guiada por un modelo organizacional weberiano en las instituciones todavía es una quimera.

Por lo tanto, buena parte de la discusión de la mejora del servicio público debe centrarse en la reforma de las culturas organizacionales, siendo éstas el conjunto de suposiciones, creencias, valores y normas que comparten las personas, y en torno a los cuales realizan sus actividades. En particular, la cultura organizacional se refleja a través de normas y valores determinados por las organizaciones pero que pueden ser moldeables. Y para una época disruptiva como la que vivimos, se inicia con la construcción de un modelo organizacional y la apertura y transformación de las personas que ahí trabajan. Y esta transformación es y sirve justo para **aprehender la transformación digital** que, para organizaciones como el Foro Económico Mundial, significa la estrategia de adopción de tecnología de los países, con el objetivo de desarrollar su competitividad, es decir, implica contar con una estrategia para el desarrollo de la competitividad de las organizaciones y los gobiernos por medio del uso, capacidad de adopción y aprovechamiento de las tecnologías.

Por lo tanto, en un contexto en el que la Inteligencia Artificial, la digitalización y la robotización de la Cuarta Revolución Industrial se desarrollan, participan e inciden en todo ámbito humano -a diferencia de sus antecesoras-, el sector público no puede permanecer impávido a sobrellevar este proceso. De hecho, es posible identificar que **la Administración Pública ahora cumple con tres roles importantes en la nueva industrialización: es receptora-usuaria, es impulsora y es reguladora** (Coca, Op. Cit: 2).

Y para ejecutar cada uno de esos tres roles la Administración Pública cuenta con sus propios principios de la Administración que inciden en los tres elementos que se desenvuelven en un contexto muy específico que es la Cuarta Revolución Industrial, que sólo puede conducirse y gestionarse de la mejor manera a través de la transformación digital que sea modelada por nuevas culturas organizacionales y a través del mejor y más profundo sentido de la gobernanza y cooperación. Y en todo ello, la Administración Pública es la responsable de que haya un hilo conductor lógico.

Figura 3. Modelo constructivo de para la transformación digital: cultura organizacional



En el caso del sector público y las Administraciones Públicas, son las y los servidores públicos los que fungen con un papel de agentes de transformación, es decir, los servidores públicos no son un recurso aislado de las administraciones, de hecho, son un componente esencial que puede guiar a la civilización y sociedades a aprovechar los cambios de las revoluciones económicas y tecnológicas.

Si centramos nuestra atención en los servidores públicos para la Cuarta Revolución Industrial, es indispensable que los mismos se modernicen, reformen y constituyan con nuevas características y competencias para erigirse como los conductores del sector público frente al fenómeno industrializador contemporáneo. Se requiere para esta época y en adelante la constitución de los servidores públicos digitales.

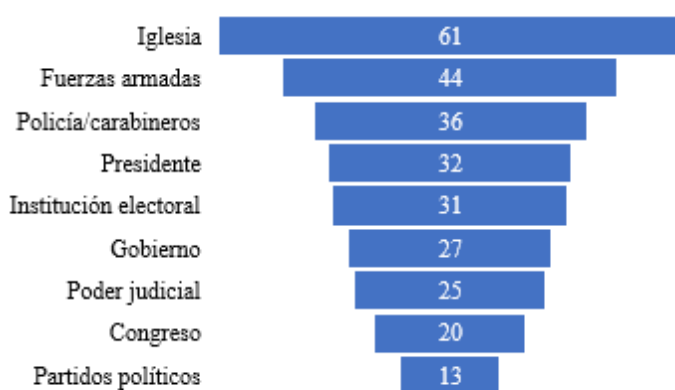
Si bien este es un reto multidimensional y nada sencillo, y que, por cierto, debe estar necesariamente incluido en el más alto nivel del compromiso político que debe materializarse en una política del más largo alcance, **sí es posible proponer y distinguir una serie de condiciones y características que abonen a la transformación de los actuales servidores públicos hacia servidoras y servidores públicos digitales**, considerando el contexto que vivimos, como enseguida se sugiere.

Dignificación del servicio público.

Una política es una postura del más alto nivel en el sector público para que sea materializada a través de políticas públicas, que son propiamente las acciones de gobierno o respuestas institucionales con objetivos de interés público que derivan de un diagnóstico y de la inclusión de los *stakeholders* respectivos. Por lo tanto, en principio, se requiere una política en torno a la transformación de los servidores públicos de nuestra región, que depende -se sabe- de la voluntad política.

Y la voluntad política debería en principio, interesarse en resolver el desprestigio o desconfianza que vive Latinoamérica en torno a sus instituciones. Según Latinobarómetro (2021: 64), América Latina es una o la región con más desconfianza hacia sus instituciones políticas y del Estado. Así, por ejemplo, el presidente (gran tradición centralista latinoamericana) y el gobierno son superados en confianza – y por un gran margen- por la policía, las fuerzas armadas y la iglesia. En promedio, los gobiernos latinoamericanos tienen apenas un 27 por ciento de confianza de sus sociedades. Incluso, la desconfianza en las instituciones públicas en varios países ha superado el 80 por ciento como en Paraguay (87), Perú (87), Chile (84), Ecuador (84) o Argentina (80) (Latinobarómetro 2020).

Gráfico 4. Confianza en instituciones de la democracia más la iglesia (2020)



Fuente: Latinobarómetro. (2021). Informe 2021. Adiós a Macondo. Consultado el 9 de julio de 2022.

Está demostrado en buena medida que, la ineficacia e ineficiencia provoca corrupción en las Administraciones Públicas y sus componentes. Si una AP y las y los servidores públicos no están suficientemente capacitados, se debilita al gobierno, al Estado y devalúa el sistema general de una nación. Y de ahí se desprende que exista desconfianza al sector público y se emplee peyorativamente la palabra burocracia hacia las actividades y naturaleza de las y los funcionarios.

Por lo tanto, la dignificación del servicio y las y los servidores públicos es una necesidad sine qua non se podría emprender un camino para la transformación digital de las naciones y de la construcción de servidores públicos digitales que las encabezan y para su propia garantía y respeto.

No basta ni es suficiente promover cada 23 de junio como el Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública y quienes participan en ella. La dignificación se materializa poniendo al centro a las personas que participan en ella y no en una ambigüedad sistémica. Dotándolas de las herramientas más que mínimas para sus labores. Con oportunidades de crecimiento que tengan reglas claras e imparciales y reformando los diferentes servicios civiles en las naciones latinoamericanas. Se materializa con mejores sueldos, con más y mejores derechos, no con su antítesis que son los

programas de austeridad gubernamental que se está haciendo costumbre en algunos países, afecten primero a las y los servidores públicos. Se materializa también con su justo empoderamiento en todos los niveles y sectores. No se debe pensar sólo en la dignificación del burócrata ya cosificado. Se debe hacer que la sociedad respete a los oficinistas públicos, pero también a los profesores, trabajadores de limpia, policías, servidores de la salud, entre muchos más, sin los cuales no es posible la operación de un país. Se debe hacer sentir a la sociedad que los servidores públicos no son obstáculos, rivales ni privilegiados, sino sus facilitadores, sus guías y sus servidores en el día a día y para la transición.

Gobiernos, Administraciones Públicas y servidores públicos tienen el reto frente a sí mismos de construir una relación más estrecha con las sociedades. La era digital acerca a las y los ciudadanos con sus funcionarios, por lo que se requiere que este vínculo esté constituido en el respeto, la eficiencia y la sensibilidad de unos para con otros. Los servidores públicos para dar un valor agregado deben explicar e interpretar su funcionamiento y la de las disposiciones públicas. El servicio y las y los servidores públicos deben significarse a sí mismos.

Descentralización y horizontalidad en favor de una nueva cultura organizacional.

A las naciones latinoamericanas les conviene en muchos sentidos hacer sus AP mayormente descentralizadas y horizontales, desterrando los tradicionales sistemas hipercentralistas y de una profunda jerarquía vertical que terminan materializando toma de decisiones aletargadas y con visiones muy circunscritas y poco visionarias e innovadoras, cuando en realidad esta época de la disrupción que vivimos se caracteriza por la disrupción y la necesidad de responder rápidamente a innumerables problemas públicos.

Promover instituciones públicas y descentralizadas permite que existan espacios para el diagnóstico y propuestas de soluciones técnicas a problemas muy específicos, pero también para desarrollar perfiles especializados que ayuden a resolver esos desafíos y subsecuentemente para incluso, generar nuevos espacios de discusión y programación económica y adaptación a las revoluciones tecnológicas. Pero también, impulsar la descentralización hace a las Administraciones Públicas más ágiles y facilita la cooperación con sus pares de otros sitios. Sin duda, el riesgo es, una creciente interdependencia que asimile impactos de lo que sucede en otros lugares, pero esto es parte natural de la época que vivimos, y pese a que existan resistencias - en detrimento de la asimilación tecnológica- no se avizora que fenómenos de integración como lo es propiamente la globalización que es de lo que se hace referencia, vayan a tener un efecto de retroceso.

En condiciones de incertidumbre y crisis, la respuesta natural de los Estados y países es retraerse y asumir posturas de cerrazón del antiguo mercantilismo. En estas condiciones cada vez más persistentes a partir de la segunda mitad del siglo XX, sin duda, complican el diseño de proceso de coordinaciones horizontales, sin embargo, si se retoma la idea previamente señalada sobre la generación de culturas organizacionales, y en vez de hacer que sus suposiciones, creencias, valores y normas sean compartidas por las personas, y más bien, sean las personas -a través de los servidores públicos- las que realicen los procesos de transformación y fabricación de las mismas, es que entonces, se podrá hacer una verdadera transformación cultural, con las mismas personas que las integran, sin que eso signifique que no se siga una política de Estado.

Pero además, debemos confiar más en la idea de que las personas y las y los servidores públicos con su *expertise* son las que van a hacer que las instituciones públicas cambien. Son las mismas personas las que ya conocen y tienen la solución a los problemas de sus propias instituciones, pero que, en lógicas verticales, difícilmente pueden ser consideradas. **Los momentos de cambio son más benévolo con coordinaciones horizontales, con modelos de organización líquidos, con sistemas menos jerárquicos que empoderen a las y los servidores públicos.**

Semilleros de talento.

Mucho se ha escrito sobre los servicios civiles latinoamericanos que se presentan de forma oficial como los espacios de profesionalización del servicio público. En la región, los servicios civiles tienen diferentes niveles de desarrollo. Muchos de ellos han sido sometidos a ambiciosos programas de reforma, pero sin que ninguno de ellos haya alcanzado un paradigma destacable y que transforme integralmente al servicio público. Muchos de ellos siguen siendo opacos, están imbricados en áreas de las Administraciones Públicas que podrían ser independientes y mayormente transparentes, a efecto de que tengan mayor credibilidad. Todo esto sin considerar que los servicios civiles aún no disponen del presupuesto ideal para profesionalizar el servicio público.

Podría citarse a Chile como un caso más cerca del éxito por su consolidación de reforma de su servicio civil hacia una más sólida profesionalización de la burocracia estatal, incidiendo normativamente en la mejora de procesos y en los gobiernos locales (Pérez y Flores, 2022: 17) que es una asignatura pendiente. Con esta salvedad, sí existe una generalidad de todavía procesos inconsistentes en torno a los servicios civiles en América Latina.

En ese sentido y como medida complementaria a los servicios civiles -que requieren continuidad en su mejora y reforma- se propone impulsar los *Semilleros de Talento* institucionales cuyo objeto puede plantearse como implementar programas de identificación, atracción y potencialización de talento, que sirva como fuente de incorporación a las instituciones de personal competitivo, técnico, de alto compromiso mediante programas de entrenamiento acordes a las necesidades requeridas y que pueden ser provistas con personal propio o externo.

Los semilleros de talento que pueden ayudar a construir servidoras y servidores públicos digitales no necesariamente son medidas contrapuestas a los propios servicios civiles ni excluyentes o antidemocráticos.

Los semilleros deben ser vistos como una inversión a largo plazo. Por eso es que deben iniciar con asignación de presupuesto de las instituciones para estos programas de semilleros. Posteriormente se tendrían que definir evaluación y asignación de las vacantes conforme a las necesidades, para un eventual reclutamiento.

Se debe entender que los semilleros de talento sí tienen un foco que son normalmente las y los estudiantes en su última etapa universitaria, que podrían ser focalizados como las y los trabajadores de medio tiempo. La parte más trascendental de los semilleros es que permiten atraer talento adecuado a las instituciones, y al cual, se le pueda generar plan de carrera y a las oportunidades a las que podrían acceder de lograr un desarrollo adecuado y cumplir con lo que se espera de ellos. Esta es una forma de ir construyendo las y los servidores públicos del mañana.

Programas de mentoring.

Una medida subsecuente y no exclusiva de la anterior de los Semilleros de Talento es, la constitución de programas de *mentoring*, que no son otra cosa que establecer más y diversos programas de tutelaje para que puedan ser formativos de otras y otros funcionarios o de los mismos semilleros.

El *mentoring* fundamentalmente implica que las y los trabajadores con mayor conocimiento y experiencia transmitan sus conocimientos a un *mentee* o aprendiz. Es una especie de consejero, fuente de inspiración o motivador que guía, estimula, desafía y ayuda a potenciar el talento del aprendiz. En teoría, muchas de estas cualidades o formas de trabajar son inherentes a los cuerpos directivos de las unidades administrativas o de los jefes de niveles medios e intermedios en las organizaciones. Sin embargo, existen escasos programas formales de *mentoring*, los cuales, deben estar normados,

dotados de recursos, así como de los respectivos indicadores y niveles de seguimiento y cumplimiento, metas, proceso de mejora continua y transparencia.

Una de las premisas que sostiene este trabajo es que las y los servidores públicos digitales deben construirse, pero muchos más ya existen, están ya trabajando en las Administraciones Públicas. Sin embargo, buena parte de las instituciones no cuentan con esquemas de eficiente de cascadeo y formación de ellos hacia otros. No hay suficientes modelos en la que las y los servidores más competentes por experiencia o por formación profesional y académica, transmitan sus conocimientos. De hecho, existen muchas condiciones y circunstancias para que esto no suceda.

La natural aprehensión y reserva de compartir; el temor a ser superado por el alumno; un deficiente programa meritocrático en los servicios civiles y en general en los centros laborales; desorganización del tiempo laboral y la austeridad institucional generalizada son entre muchos más, los desincentivos que encuentran los programas de *mentoring*.

Capacitación, capacitación, capacitación y constitución de centros especializados.

No existe otra manera de constituir a las y los servidores públicos digitales más que construyéndolos y formándolos a través de la capacitación. La capacitación es la forma en que se constituyan servidores públicos de calidad.

La Cuarta Revolución Industrial ha alterado como nunca el ámbito educativo en general. Los MOOC's (Massive Open Online Courses); los webinars y las diferentes plataformas educativas han tenido un enorme crecimiento a partir de la pandemia e Covid-19 que inició a principios de 2020. Muchas de las instituciones públicas establecen programas de formación y educación continua para sus empleados, muchos de las generalidades que se podrían subsanar con la propuesta de los semilleros de talento. Sin embargo, apenas están teniendo consideración programas de formación especializada que tienen que ver con competencias digitales, y además muchos de estos esquemas de capacitación siguen siendo de las propias instituciones. En ese sentido, esta coyuntura es una excelente oportunidad para estrechar el sector público con las universidades y la academia, relación que se ha dicho en demasía tiene una amplia brecha.

Existen ya universidades en América Latina que cuentan con un expertise en línea de más de diez años, como en México se ejemplifica con el caso de la UTEL Universidad que, a principios de julio de 2022, recibió la acreditación como la primera institución educativa 100 por ciento en línea (nativa digital) por parte de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES). Su modelo que en un inicio tuvo críticas y escepticismo en torno a él por no ser tan común en 2012 (pese a que la cuarta industrialización estalló en 2007), la ha colocado en México como una de las cinco principales instituciones en línea en México y por cierto, con reconocimiento en América Latina y presencia en más de 60 países del mundo. En una década, esta institución ha apoyado a más de 115 mil estudiantes y egresados internacionalmente (El Financiero, 2022). La lección es que la formación de las y los servidores públicos digitales puede y debe apoyarse en universidades y centros de formación en línea con los cuales, se puede generar acuerdos y convenios para generar un *win win*.

La otra parte formativa técnico-competente es la instauración de centros especializados en torno a la Cuarta Revolución Industrial, la Inteligencia Artificial y la tecnología en general. En ese sentido, Colombia es el mejor ejemplo. El país sudamericano inauguró en Medellín en 2019 el Centro para la Cuarta Revolución Industrial (C4RI) auspiciado por aliados tan importantes como el Foro Económico Mundial. Es el quinto en su naturaleza en el mundo y, naturalmente, el primero en América Latina hasta la fecha.

El objetivo del C4RI es maximizar el impacto de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial en la vida de las personas de una forma incluyente y sostenible. Entonces, así, el Centro es

suficientemente inclusivo. En eso destaca por sí mismo que la ciudadanía entienda y se interese por un proceso tan importante como el que vivimos. Este centro posiciona ya asuntos como *blockchain*, la ya citada Inteligencia Artificial y la robotización, pero también discute ya otros temas importantes como la Ciudades Inteligentes, en donde todas las opiniones son importantes. En esa tónica, este centro puede también demostrar cómo el servicio público se puede vincular con él, formar competencias y también atender otros asuntos sistémicos y siempre persistentes en la región como la desigualdad, la corrupción, la baja productividad y la competitividad. Necesitamos multiplicar este tipo de foros y espacios en América Latina para que ahí participen las y los servidores públicos mejor formados en torno a asuntos de la 4RI y se formen los del futuro.

Rescatar e incentivar la meritocracia y retribuir al autodidacta.

En los últimos años la meritocracia ha sido blanco de severos cuestionamientos, muchos de los cuales, comparten en común su crítica a que su naturaleza y resultado es parte de una serie de condiciones asociadas a las circunstancias benevolentes de las personas que suelen destacar. Incluso, la cultura de la meritocracia ha sido catalogada como oscura, como una trampa, un mito, tiranésca y hasta inmoral por prestigiosos filósofos como Michael J. Sandel (Universidad de Harvard), quien sostiene que las oportunidades no son iguales para todos.

Sin duda, el diagnóstico de Sandel es correcto. Vivimos en un mundo con amplias brechas sociales, inclusive, justamente a partir de las Revoluciones Industriales, así como se dieron saltos cuánticos en la mejora de vida del ser humano, al mismo tiempo, se ampliaron las brechas sociales. Inclusive, con la Cuarta Revolución Industrial en marcha, han aumentado. No todos tienen acceso al desarrollo tecnológico que acaparan unos pocos. Ahora, quienes tienen acceso a él, son los que tendrán mejores oportunidades en el futuro, desde competencias técnicas, hasta la modificación de su naturaleza para ser más inteligentes, más bellos y con aditamentos diferentes a su naturaleza humana.

Pero en su génesis, el mérito o la meritocracia no se plantean garantizar una mayor igualdad, ni generar más inclusión e incluso, no necesariamente materializa una mayor movilidad social, es excluyente, per sé. Es todo lo contrario a la búsqueda de la justicia social.

Pero justo el enaltecimiento de la meritocracia en el servicio público y para las y los servidores públicos, sí puede derivar en resultados positivos colectivos. Esto a partir de premiar y potenciar a los mejores perfiles como funcionarios digitales mediante la meritocracia, puede ser posible que su trabajo tenga impacto en la sociedad, es decir, las y los servidores públicos de la meritocracia subsecuentemente sí pueden auxiliar a construir un orden social más justo, equitativo y democrático.

En contraparte a la postura de Sandel, el sociólogo **Daniel Bell en los setenta del siglo XX consideró que la meritocracia era una de las formas más válidas de desarrollar la economía del conocimiento**, a efecto de aumentar la productividad, que para el caso de la Cuarta Revolución Industrial es la mejor manera de aprovecharla. En esa lógica, la meritocracia por sí misma supone el progreso, sí, en principio de una manera muy segmentada, pero tiene posibilidades de retribuir y redistribuir colectivamente.

Sin duda, este es un asunto sensible, pero eso obliga a repensar la meritocracia. Este trabajo sugiere promoverlo en el sector público porque en él hay muchas personas que están siendo autodidactas.

El mercado laboral público pre pandémico requería de personas con esquemas de educación tradicional, con carreras universitarias preponderantemente. Pero la etapa post Covid-19 está demostrado que se requieren otro tipo de cualidades laborales y que incluso, los trabajadores sean capaces de aprender de forma propia y autónoma, pagando incluso por sí mismos sus cualificaciones.

Hoy ya es distinguible una crisis de talento y competencias en el sector público, al tiempo que se están flexibilizando las condiciones de trabajo en dicho ámbito. Lo que se requiere es que los empleados demuestren conocimientos y competencias, por encima de un Currículum Vitae lleno de una larga lista de maestrías o doctorados. Y en ese sentido, **hay muchos que están siendo autodidácticos. Hoy se está reconociendo la autoformación, la experiencia, los proyectos en los que se participa y especialmente si tiene nociones para aprender y aprehender (con h) nuevas herramientas.** En ese sentido, recupera relevancia la meritocracia en término de Bell por encima de la explicación de Sandel. **Si no es en el sector público donde se premie e incentive el mérito, ¿dónde será? Si no se envía un mensaje positivo hacia los autodidácticos del sector público, ¿cómo es que se puede abordar un tipo de servidor público y diferente para las circunstancias disruptivas? Si no se promueve la meritocracia ¿cómo generar servidores públicos digitales que rompan el paradigma ya limitado de sus modelaciones anteriores?**

Desarrollo de habilidades blandas o *soft skills*.

Existe cada vez más literatura sobre las habilidades y competencias blandas o *soft skills* para los mercados laborales. De hecho, la oferta de empleo público está siendo cada vez más insuficiente para una amplia demanda histórica del mismo y la presión que implican los egresos anuales de universitarios en la materia que buscan un espacio. Por sí mismo, ese es un problema, pero el centro del debate ahora para constituir las y los servidores públicos digitales y funcionales para las sociedades y contexto presente es que, al menos tengan una serie de competencias básicas, que implicarían dos efectos: 1) promover un servicio público digital justamente y; 2) promover una modificación de los planes de estudio universitarios en materia de Ciencia Política y Administración Pública, muchos de los cuales en América Latina tienen un perfil arcaico a lo que hoy requerimos en nuestra región. **Un bagaje mínimo de desarrollo de competencias blandas para la y el servidor público digital tendría que constituirse básicamente con las siguientes habilidades:**

Figura 4. Decálogo de competencias mínimas a desarrollar para la construcción del servidor público digital

1. Rendición de cuentas proactiva			
2. Resolución de problemas	6. Cooperación		
3. Comunicación asertiva	7. Creatividad	9. Adaptabilidad y plasticidad	10. Pensamiento crítico
4. Curiosidad	8. Desarrollo de liderazgo		
5. Gestión del cambio			

Fuente: Elaboración y propuesta propia.

Competitividad: retención y atracción de talento.

Dadas las recientes crisis multifactoriales que impactan en las Administraciones Públicas, una de las respuestas de estos últimos y los gobiernos, normalmente es implementar programas de austeridad y racionalización de los recursos, entre los que está justamente el de los humanos.

En América Latina a partir del Consenso de Washington de 1990, se materializaron una serie de medidas para afrontar las crisis económicas, sociales y políticas en América Latina en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX. La primera de las diez que se consideraron tuvo que ver con disciplinar el presupuesto de las economías en desgracia. Naturalmente, lo primero que ocurrió fue restringir el gasto de los gobiernos y con el tiempo las medidas asociadas a este primer mandamiento -más que conclusión realmente consensuada- fue hacer más austera la estructura de las administraciones. El impacto alcanzó naturalmente a las condiciones de los servidores públicos, incluyendo sus salarios y prestaciones. Y esta medida no ha tenido medida. En los últimos años no es secreto para nadie que se ha precarizado el empleo público.

Por lo anterior, **existen cada vez menos incentivos para trabajar en las Administraciones Públicas. Las organizaciones privadas en muchos casos no se han limitado para crecer en su adaptación a las bondades tecnológicas de la Cuarta Revolución Industrial, porque están conscientes de que existe una retribución mayor si se invierte lo necesario.** Y en ese camino, tampoco está habiendo limitaciones para pagar e incorporar empleados con calificaciones técnicas. Pero, además, muchas empresas privadas han ido incorporando a sus plantillas a exservidores públicos, porque como se mencionó en el segundo apartado de este trabajo, los empleados públicos actualmente de la región latinoamericana tienen una preparación mayor que de las organizaciones privadas.

El riesgo es que con la precarización del empleo público y con la más pronta adaptación de los privados a la 4RI, el panorama de empleados con mayores estudios por sector se invierta y entonces, las organizaciones privadas cuenten quizás, no con perfiles académicos más altos, pero sí con mejores competencias que justamente los hagan más competitivos, en detrimento de la competitividad del sector público, entendiendo la competitividad como la capacidad para generar, atraer y retener talento e inversión que detonen la productividad y el bienestar de los habitantes (IMCO).

Lo que deben hacer las AP's y los gobiernos es promover medidas necesarias para asegurar que el talento humano que tienen en sus estructuras se conserve. Hay países en América Latina que promueven medidas antítesis y que pueden ser claros desincentivos para trabajar en el sector público. En México, por ejemplo, en 2019 el titular del Ejecutivo expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana, cuyo artículo 24, prohíbe que las y los servidores públicos de grupos jerárquicos de mando superior que se separen de sus cargos, no pueden ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.

Se entiende el objeto de no crear conflictos de interés o nepotismos por parte de la ley mencionada, pero tiene una conceptualización subjetiva: ¿cómo saber cuánto tiempo es ideal de veda entre un trabajo público y uno privado? Y es natural que concluidos los encargos públicos, una esfera natural de contratación posterior sea el sector privado con el cual existió algún tipo de vínculo). Sin embargo, las restricciones o prohibiciones por sí mismas -y más en estos casos- fácilmente pueden ser eludidas.

Conviene más bien que se planteen auténticas políticas de competitividad en términos de retención del talento, para que aporte a las Administraciones Públicas. Y una de las mejores maneras es que los perfiles más competitivos sean involucrados en proyectos innovadores porque son los que son capaces de desarrollarlos por encima de lo exigido e incluso al margen de lo que se les compensa. Muchos lo hacen porque desean asumir retos y responsabilidades. *Monotonizarlos* es la peor medida.

Impulsar el TFO.

El Trabajo Fuera de Oficina (TFO) o *home office* ha sido una modalidad de trabajo que detonó en el mundo en distintos y múltiples mercados laborales a raíz de la pandemia de Covid-19. En América Latina, según la OIT, y en el peor momento de la pandemia -segundo trimestre de 2020- más de 23 millones de personas teletrabajaron en la región, algo así como entre 20 y 30 por ciento de las y los asalariados que estuvieron trabajando de forma efectiva, cuando previo a la pandemia la cifra era menor al 3 por ciento (ONU, 2021).

La pandemia en general aceleró la adopción de tecnologías en el trabajo y la cifra anterior demuestra los grandes beneficios para transformar las condiciones de empleo.

Impulsar el *home office* implica como en todos los casos anteriores, una reforma en las culturas organizacionales. Ciertamente la pandemia ha sido una ventaja para promover el *home office*, sin embargo, tanto en el sector privado como en el público, sigue habiendo muchas resistencias para que esta modalidad se mantenga, algo así como un ludismo cultural que está altamente enraizado y observa deseables conductas como estar necesariamente presente en las oficinas, permanecer presencialmente en ellas hasta que los jefes estén en ellas y otras costumbres y tradiciones, que mayormente en el servicio público por su verticalidad se sostienen. Un botón de muestra en ese sentido es que varios países latinoamericanos se encuentran entre los que más horas trabajan anualmente en el mundo.

México es el país de todos los miembros de la OCDE que más horas trabaja al año (2,100), seguido de Costa Rica (2,000), mientras que en sexto sitio aparece Chile (1,900) (OCDE, 2022). Pero si se consideran naciones no miembros de la organización hay casos que trabajan horas similares o mayores al año como son los Honduras (40.2 horas a la semana para alcanzar 2,090 al año); Bolivia (40.4 horas a la semana); Cuba (41 horas a la semana); Uruguay (42.1 horas a la semana) y El Salvador (42.8 horas a la semana), que es el que país de la región cuyos trabajadores más tiempo dedican a laborar (CNN, 2021).

Sin embargo, más horas trabajadas no significa más productividad. Ergo, si se mantienen los casos o se impulsan la modalidad de TFO en nuestra región, los retos se multiplican: cómo implementar el TFO; cómo hacer que los empleados sean productivos en sus domicilios; cómo hacer una efectiva rendición de cuentas; cómo asegurar el derecho a la desconexión de los empleados como sucede en países como Francia, y muchos más.

Lo peor que podría suceder es que se regrese al mismo sitio en que estábamos previo a la pandemia, que se desincorporen estos esquemas de trabajo, porque sería una involución a todo lo ganado en la etapa pandémica. De hecho, **el servicio público es el que tiene que poner el ejemplo para mantener el trabajo a distancia a lo que podemos llamar TFO y no sólo home office, porque esta última categoría circunscribe la modalidad a una, cuando en realidad el TFO, podría considerar muchas más y no sólo, un domicilio particular, sino otros más, y algunos espacios distintos a los domicilios particulares, que pueden ser compatibles con las labores de cada centro de trabajo, como pueden ser sedes alternas de las mismas organizaciones, salas de otras oficinas, entre muchas más.**

Impulsar el TFO puede sumar mucho para construir al servidor público digital que requerimos, porque asociado a ello, se deben buscar la resolución de problemas y propuestas de alternativas para las condiciones de trabajo como: la multiplicación de lugares de trabajo; la detección de los niveles tecnológicos de servicio; la consideración de medidas provisionales de teletrabajo; la identificación de metas y productividad; el costo y pago de los servicios de Internet y electricidad; contratos colectivos; las políticas y por supuesto, la flexibilidad, sustentabilidad, administración y la regulación misma. Y en este último caso, Latinoamérica está muy rezagada con la salvedad de Colombia.

Identificación de las nuevas competencias de las y los trabajadores en el sector público.

Para construir, primero es indispensable saber qué es lo que se espera como meta final. Si se habla de edificar nuevas y nuevos servidores públicos con competencias técnicas y suaves en torno a la Cuarta Revolución Industrial para convertirlos en digitales, es necesario institucionalizar los requerimientos más allá de la lista deseable que puede ser aún más larga y nutritiva que los puntos anteriores que sugiere este trabajo. Dicha institucionalización facilitará el trabajo futuro. Y **fundamentalmente la identificación de las competencias del servicio público no significa apalancar dichas tareas a lo que ya hacen los cuerpos o servicios civiles, sino realmente la instauración de toda una política de Estado en torno a las competencias de las y los trabajadores públicos.** Es indispensable la generación de Estrategias Nacionales de Inteligencia Artificial.

Se necesita también la revisión de todos los procedimientos de gestión, que deben ser sometidos a ambiciosos programas de simplificación y mejora regulatoria, porque en ellos inciden los servidores públicos. Gobierno de procesos es fundamental para modificar el cómo se hacen las cosas, a partir de las responsabilidades de los puestos. Se debe revisar la redacción y supervisar los modelos de estandarización existentes. De otra manera, las condiciones para tener mejores servidores públicos y con competencias de tipo digital corren el riesgo de ser simulaciones burocráticas. **La construcción de las y los servidores públicos digitales depende de las y los mismos servidores públicos.**

Conclusiones.

Los últimos quince años han arrojado al mundo un sinfín de desafíos incomparables en muchos sentidos con problemáticas anteriores. Además de las naturales y recurrentes crisis económicas, políticas y sociales, los últimos tres lustros la sociedad global ha tenido que enfrentar los problemas asociados a la pobreza y la desigualdad; el cambio climático; el suministro de agua y alimentos; la creciente desconfianza de la democracia liberal; el envejecimiento de ciertas sociedades; la migración; la insuficiencia de los servicios de salud y públicos en general; entre muchos más.

Pero sin duda los últimos tres lustros de la humanidad están enmarcados en el marco de la disrupción de la Cuarta Revolución Industrial que ha sido una revolución tecnológica que nos ha llevado a una revolución económica que ha significado una transformación de la forma de producir y vivir. No hay ámbito de la vida humana que no se haya trastocado por el progreso tecnológico a diferencia de las tres antecesoras que fueron más focalizadas.

Los beneficios y las oportunidades son vastas, pero también las afectaciones, los riesgos y las implicaciones. La revolución tecnológica que crea una transformación digital desemplea humanos por la sustitución laboral de los robots y la automatización. Los beneficios de modificaciones y mejoras genéticas son accesibles para un porcentaje insignificante de la población. Las vialidades y el espacio público se tecnifican a ritmos acelerados. Internet de las cosas es cada vez más omnipresente. Los bandidos digitales se sofistican también. La educación mejora, pero solo para unos cuantos. Si a eso agregamos que la pandemia de Covid-19 aceleró el paso de la tecnología, nos situamos en un entorno de mucha inseguridad generalizada. Y los sistemas funcionan bien en el marco de la certeza.

Pero pese a lo dolorosa que ha sido la pandemia de Covid-19 y la transición tecnológica misma, ambas, se ha demostrado que han podido sortearse e irse resolviendo gracias a la relevancia del sector público para encontrar puertas de salida, pero especialmente, gracias al papel que han desempeñado las y los empleados públicos o servidoras y servidores públicos. Médicos, científicos, profesores, administradores públicos, servidores de limpia en todos los sectores, transportistas han sido fundamentales para mantener a millones de seres humanos seguros. Pero un mundo en transformación tan vertiginoso es demasiado para las competencias y cualificaciones que se tienen en un momento determinado, por lo cual, es necesario transformar también a las y los empleados públicos.

En este esfuerzo, es indispensable tener claro que la construcción de las competencias y dotación de herramientas para las personas y los empleados públicos es y debe ser responsabilidad de las instituciones y de los gobiernos de los Estados. Son las organizaciones públicas las que deben asumir el compromiso de dotar de mejores habilidades en todos los sentidos. Al personal que tienen y el nuevo que se integre en el futuro, deben formarlos esperando que sean mejores por sí mismos en el futuro.

Las sociedades del siglo XXI y futuras esperan mucho de sus servidoras y servidores públicos porque pese al ambiente de desconfianza generalizado que priva en una época como esta, no hay duda de que ellos son los que deben guiar a los seres humanos por esta etapa y este arduo trance tecnológico-sanitario particularmente.

Concretamente América Latina ha padecido la pandemia de Covid-19 mucho más que otras regiones. Ha exhibido las vulnerabilidades de sus sistemas sanitarios, de desarrollo tecnológico, organizacionales y públicos en general. Y pese a eso, los servidores públicos han enfrentado con sus limitaciones sistémicas esta enorme dificultad, incluyendo el desprestigio histórico acarreado muchas veces injustamente. Por eso es que es indispensable renovar la confianza en ellos en todo el continente. Tiene un sentido de urgencia redignificar el servicio público y no hay otra manera de hacerlo que con la más profunda voluntad política que debe materializarse en políticas y políticas públicas que los empoderen en su más justa y normada dimensión, pero también a través del reto mayor que se tiene que implica: su reforma y modernización, con adición de mejores competencias y habilidades para hacer de ellos nuevos servidores públicos digitales y funcionales para la ruta marcada para la humanidad que está inexorablemente aparejada a la Cuarta Revolución Industrial.

Hoy por hoy en América Latina las y los servidores públicos enfrentan sus propias dificultades como el envejecimiento generacional de una buena parte de ellos, su competencia contra los robots y la digitalización y el desenvolvimiento mismo de modelos administrativos y gerenciales acordes a nuestra época.

Por lo tanto, además de dignificar el servicio público; el decidido impulso de modelos organizacionales descentralizados, horizontales, incluyentes; la formación de semilleros de talento en las organizaciones públicas; programas de *mentoring*, amplios y modernos modelos de capacitación; el rescate de los modelos meritocráticos; el auxilio para el desarrollo de *soft skills*; programas de conquista y retención de nuevo talento humano para favorecer la competitividad; la adecuación de más, mejores e innovadores programas de Trabajo Fuera de Oficina (TFO) y la institucionalización de la identificación de competencias de las y los servidores públicos para la Cuarta Revolución Industrial, son algunos de los elementos que servirán a la modernización y reforma de los mismos, y hasta llegar a la construcción del servicio público digital que es el imperativo hoy para nuestra región.

El principal problema ahora es que estamos demorados y eso obliga a redoblar esfuerzos para no dejar pasar en vano esta coyuntura pandémica que, siendo crítica, al mismo tiempo, es la mejor forma de abordar estos asuntos de interés público y mejor aún es si es en términos de cooperación regional.

Finalmente, no debe perderse nunca la premisa de que el mundo que vivimos se caracteriza más que nunca por profundas transformaciones, especialmente en las tecnologías de la información, y eso acrecienta las responsabilidades del sector público, y quienes lo integran son las personas: las y los servidores públicos, los mismos que se deben poner al centro para brindar respuestas, pero también para ser formados y capacitados y que logren asumir responsable y eficazmente el compromiso de transición que tiene enfrente la humanidad. Los cambios que hay que impulsar comienzan por las personas y terminan con ellos. A ellas hay que cambiarlas de mentalidad para construir transformaciones benignas y ellas mismas deben abrirse sin ludismos ni resistencias. Decía Franz Kafka *que toda revolución es evaporada y deja una estela de burocracia*. Entre todos formemos y heredemos una burocracia digital eficaz para la Cuarta Revolución Industrial.

Bibliografía

ACEMOGLU, DARON & ROBINSON, J. A. (2013). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. México: Crítica. Banco de Desarrollo de América Latina, CAF. (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1652/RED%202020%20Resumen%20Ejecutivo.pdf?sequence=13&isAllowed=y>. Consultado el 5 de julio de 2022.

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA, CAF. (2022). *Policy Brief #1 Impacto potencial del uso de la inteligencia artificial en el empleo público en América Latina*. Disponible en: http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1900/PB1_Impacto_potencial_del_uso_de_la_inteligencia_artificial_en_el_empleo_publico.pdf?sequence=1&isAllowed=y?sequence=1&isAllowed=y. Consultado el 6 de julio de 2022.

BANCO MUNDIAL. (2022). *PIB per cápita (US\$ a precios actuales) - Latin America & Caribbean*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ZJ>. Consultado el 5 de julio de 2022.

CNN. JUAN PABLO VARSKY (2021). *El Salvador es el país en el que se trabajan más horas en América Latina*. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/cinco-paises-mas-trabajo-america-latina-perspectivas-buenos-aires/#:~:text=El%20Salvador%20es%20el%20pa%C3%ADs%20en%20el%20que%20se%20trabajan,los%20pa%C3%ADses%20con%20m%C3%A1s%20horas>. Consultado el 10 de julio de 2022.

COCA REYES, V. F. (2020). *Estos son los buenos tiempos: construcción de capacidades para la administración pública electrónica (e-AP), a partir de la cognición de la cuarta revolución industrial*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/12/primer-premio-Victor-Coca.pdf>.

DE LA PAZ SOSA, J. G. (2017). *Introducción a la Administración Pública Mexicana. Manual*. Segunda Edición. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m_iapm.pdf. Consultado el 20 de junio de 2022.

EL ORDEN MUNDIAL. (2021). *¿Qué nivel educativo tienen los trabajadores del sector público y privado?* Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/nivel-educativo-trabajadores-sector-publico-privado/>. Consultado el 4 de julio de 2022.

GASPARINI, L.; ARCIDIÁCONO, M.; CARELLA, L.; PUIG, J.; GLUZMANN, P. & BRASSIOLO, P. (2012). *El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas hogares. El trimestre económico*, vol. LXXXII (4), núm. 328, octubre-diciembre, 2015, pp. 749-784. México. Fondo de Cultura Económica. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/313/31343926001.pdf>. Consultado el 12 de julio de 2022.

GUERRERO, O. (1980). *La Administración Pública del Estado capitalista*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: http://www.omarguerrero.org/libros/Estado_capitalista.pdf.

HASNAIN, Z. (6 de abril de 2020). *¿Qué dignifica recortar los salarios del sector público para financiar el coronavirus?* Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/voces/deberian-reducirse-los-salarios-del-sector-publico-para-financiar-la-respuesta-al-nuevo-coronavirus>. Consultado el 4 de julio de 2022.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (IMCO). Centro de Investigación en Política Pública. *¿Por qué medimos la competitividad?* Disponible en: <https://imco.org.mx/quienes-somos/nuestro-trabajo/por-que-medimos-la-competitividad/#:~:text=El%20IMCO%20define%20la%20competitividad,a%20mediano%20y%20largo%20plazo>. Consultado el 9 de julio de 2022.

Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo*. Disponible en: <file:///C:/Users/IN336819/Downloads/F00011665-Latinobarometro Informe 2021.pdf>. Consultado el 9 de julio de 2022.

Ley Federal de Austeridad Republicana de México.

MILLER, B. (2019). *Is Latin America ready for the robot revolution?* June 14, 2019. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/is-latin-america-ready-for-the-robot-revolution/>. Consultado el 6 de julio de 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (ONU) (2021). *Teletrabajo en América Latina: 23 millones de personas trabajaron desde casa durante la pandemia de COVID-19*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/07/1494012>. Consultado el 10 de julio de 2022.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama_de las Administraciones P%C3%BAblicas Am%C3%A9rica Latina y el Caribe 2020.pdf.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE. (2021). *Government at a glance 2021*. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1657082976&id=id&accname=guest&checksum=F1811D41AC52E73AF771A41DB80C7686>. Consultado el 6 de julio de 2022.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE. (2022). *Hours worked*. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/horas-trabajadas.htm>. Consultado el 10 de julio de 2022.

PÉREZ PANDURO, S. & FLORES, E. (2022). *Gestión de recursos humanos en el sector público e América Latina, 2017-2021: revisión sistémica*. Disponible en: [file:///C:/Users/IN336819/Downloads/2141-Texto%20del%20art%C3%ADculo-8459-1-10-20220503%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/IN336819/Downloads/2141-Texto%20del%20art%C3%ADculo-8459-1-10-20220503%20(3).pdf). Consultado el 9 de julio de 2022.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. (2018). *El mercado laboral femenino en América Latina: análisis de sus características por estrato social y desafíos en materia de política pública*. Disponible en: <file:///C:/Users/IN336819/Downloads/UNDP-RBLAC-INFORMEPNUDCARACTERIZACI%C3%93N.pdf>. Consultado el 29 de junio de 2022.

SCHWAB, K. (2017). *La cuarta revolución industrial*. México: Debate. Statista. *América Latina y el Caribe: tasa de desempleo por país*. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1280173/tasa-de-desempleo-de-america-latina-y-el-caribe-por-pais/>. Consultado el 3 de julio de 2022.

HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ADVENIMIENTO DEL DERECHO INFORMÁTICO, LOS DESAFÍOS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES Y LA NECESIDAD DE QUE EL RECURSO HUMANO INCORPORE NUEVAS COMPETENCIAS

Gimena A. Hernández

Romina S. Hernández

Introducción

Hacia fines del siglo pasado estallaba un nuevo paradigma tecnológico y de su mano nacía una nueva Administración, la Administración 4.0. El advenimiento de las nuevas tecnologías ha significado un alto impacto en el quehacer humano; éste último utiliza las ventajas y beneficios que proveen los avances tecnológicos trayendo consigo un sinnúmero de reflexiones sociológicas, económicas, financieras, psicológicas, jurídicas y entre ellas, en la gestión administrativa, no encontrándose la administración pública incólume frente al reto que plantea la informática en los tiempos que corren.

En este estado de cosas los desafíos que surgen para el derecho y la administración pública son múltiples; el que aquí nos interesa es aquél que involucra al paradigma de la transformación tecnológica que junto con el derecho informático hace necesaria una metamorfosis en las competencias de la gestión de los recursos humanos, tal como veremos.

Informática, Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y el Derecho como elemento transformador del status quo de la Administración Pública

La Administración Pública entendida como un conglomerado institucional que aloja por antonomasia al Poder Ejecutivo no se encuentra ajena a los cambios que plantea el advenimiento de internet, la implementación de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (En adelante, TICs) y los desafíos que en consecuencia el Derecho impone en la función administrativa.

Hace algunos años que venimos escuchando a la academia hablar del concepto de Revolución Industrial 4.0 que fuera acuñado por primera vez en Alemania en la *Hannover Messe* (feria tecnológica para la Industria de Hannover, Alemania) en abril de 2011 para luego, dos años más tarde, ser presentado y defendido como un importante trabajo de investigación aplicable a las denominadas "fábricas inteligentes" (*smart factories*).

Lo cierto es que, el recorrido histórico es conocido; hacia fines del siglo XVII fue el surgimiento de la máquina de vapor; en el siglo XXI las nuevas tecnologías junto a los robots integrados en sistemas ciberfísicos son los responsables de una transformación radical. Vaticina, Schwab (2016) "Estamos al borde de una revolución tecnológica que modificará fundamentalmente la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos. En su escala, alcance y complejidad, la transformación será distinta a cualquier cosa que el género humano haya experimentado antes". Enfatiza el autor, que es director ejecutivo del Foro Económico Mundial (WEF): "La cuarta revolución industrial, no se define por un conjunto de tecnologías emergentes en sí mismas, sino por la transición hacia nuevos sistemas que están contruidos sobre la infraestructura de la revolución digital".

La aparición de tecnologías telemáticas, especialmente en la década de los noventa, ha cambiado no solamente la forma en la que accedemos al conocimiento y cómo se produce el mismo, sino además las relaciones que establecemos a la hora de mantenernos comunicados.

En tal sentido, ubicamos a la Informática como objeto del Derecho, y reconociendo el explosivo impacto de las tecnologías de la información en la sociedad, la producción de transformaciones en todos los ámbitos de la vida social, así como advertimos nuevos problemas e interrogantes en la Administración Pública frente a los cuales el Derecho debe aportar soluciones específicas (Herrera Bravo, 1998).

El adecuado conocimiento del fenómeno que implica la irrupción de las tecnologías de la información, la observación y detección de los nuevos problemas e interrogantes que la misma propone y el abordaje de soluciones concretas a dichos interrogantes, expresan el ámbito y el contenido del Derecho informático, moderna disciplina que, desde su ámbito específico se propone, con metodología propia, elaborar soluciones jurídicas que impliquen actualizar y adaptar el Derecho a las nuevas realidades y requerimientos de la época.

En la misma línea, ante la irrupción de la informática en la sociedad y su influencia sobre la función pública, resulta necesaria elaboración de respuestas adecuadas desde el ámbito de la Administración Pública a dicho impacto, que produce, sin duda, una importante transformación en el conjunto del orden jurídico y administrativo tradicional, y que convoca a los administradores al estudio y elaboración de normas y principios teóricos que respondan a las necesidades de nuestro tiempo.

Es por ello que para que una metamorfosis digital tenga un resultado triunfante, es decir que se haya instaurado en el modo de operar y de pensar en una organización, no es suficiente la sola incorporación de recursos tecnológicos. Ergo, el aspecto más notable y permanente de toda metamorfosis tiene que ver con la transformación de conductas individuales y organizacionales, lo cual involucra, en un nivel más profundo, el cambio de patrones culturales. Este último aspecto compromete a las personas individual o colectivamente en la dimensión de sus valores, sus hábitos y su particular idiosincrasia. Por eso creemos imprescindible dirigir la mirada sobre la gestión de los recursos humanos en el abordaje integral de la transformación digital en la administración pública.

El Derecho Informático y los desafíos que plantea

Parece metodológicamente conveniente, antes de intentar delinear un concepto de derecho informático, analizar aunque someramente, su contenido.

Cuando hacemos referencia al contenido del derecho informático estamos intentando, mediante la observación del fenómeno de irrupción de las tecnologías de la información, detectar los problemas novedosos que plantea y encarar desde el derecho, el desafío de la elaboración de soluciones adecuadas. Es ello lo que justifica la necesaria referencia al contenido del derecho informático, ya que de él surgirán los interrogantes que nos preocupa detectar.

En primer lugar, debemos recordar que cuando el hombre de derecho se enfrenta a los conflictos derivados de la informática deber superar tres dificultades: la especificidad de los aspectos técnicos, la imprecisión del vocabulario y la estructura compleja de los contratos (Correa, 1987, p. 152) a los que no nos referiremos dado que ello excede los límites del presente trabajo.

Sin perjuicio de lo antedicho, como se habla de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), como objeto del derecho informático, es inevitable referirse al fenómeno de Internet, sistema de interconexión de alcance mundial y acceso universal que ha producido una verdadera revolución en el campo del conocimiento y cuyas consecuencias se revelan e incrementan día a día.

La Asamblea General del Consejo de Estado Francés (1998) en un denso estudio denominado "Internet y las redes numéricas", que le fuera solicitado por el Primer Ministro, expresó que "Internet y las redes numéricas, son antes que todo un nuevo espacio de expresión humana, un espacio internacional que trasciende las fronteras, un espacio descentralizado que ningún operador ni ningún

Estado domina por completo, un espacio heterogéneo donde cada uno puede actuar, expresarse y trabajar, un espacio prendado de libertad".

Por otro lado, cuando hablamos acerca del derecho informático necesariamente nos referimos a un régimen jurídico que comprende una universalidad de temáticas que a su vez comprenden a todas las ramas de derecho dado su integralidad. Ergo no podemos soslayar la necesaria estructuración de un régimen jurídico global, que incluya aspectos vinculados a la seguridad informática, los ciberdelitos, la comercialización, la protección jurídica de la administración y de los administrados, es decir, una tutela jurídica que garantice una estructura normativa orientada a una protección integral que al día de hoy sigue siendo una cuenta pendiente por parte del Poder Legislativo. Ello así, dado que en nuestro país no contamos con una ley que regule el derecho informático.

La irrupción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ha puesto en crisis varios paradigmas con los que nos manejamos tradicionalmente en el derecho, entre los que se encuentran, la firma digital, la cuestión del documento electrónico como medio de prueba de los actos jurídicos, los expedientes electrónicos, la seguridad de los sistemas informáticos, entre otros; y en cada uno de ellos podemos advertir que coinciden con los inconvenientes que se suscitan en la Administración Pública.

Entonces el impacto tecnológico que la generalización del uso de TICs está causando en la vida de los administradores y los administrados es de tal magnitud que cotidianamente utilizamos documentos digitales o electrónicos sin tener clara conciencia de ello. Por ejemplo, cuando introducimos nuestra tarjeta magnetizada en la ranura de un "cajero automático", y al responder al interrogante que nos aparece en el visor, digitamos nuestra "clave de identificación personal" o "clave de acceso", para luego continuar "dialogando" con el visor, en virtud de lo cual extraemos dinero, que nos es debitado de nuestras cuentas; o depositamos dinero, que se nos acredita; o efectuamos transferencias entre distintos tipos de cuenta y aun entre distintas monedas (de pesos a dólares o euros, y viceversa); u ordenamos que previo débito en una de nuestras cuentas, se pague a un tercero (empresa de servicios públicos, Fisco, etc.), estamos "escribiendo" en lenguaje natural sobre el teclado, pero ese lenguaje es codificado para su registro sobre soporte magnético y el comprobante que nos entrega la máquina es el resultado de un proceso distinto al de la escritura tradicional. Este es uno de los ejemplos más cotidianos del denominado "documento digital (o electrónico)".

Del análisis desarrollado, podemos concluir que la actividad informática, en sus diversos aspectos, es en principio regulada por un conjunto de normas de diferente contenido y asimismo, se caracteriza por un conjunto de principios e instituciones propias.

Es importante, entonces, intentar no una definición de Derecho Informático, pero sí quizá bosquejar un concepto que, sin pretender aquel carácter, nos permita acercarnos a comprender de qué hablamos cuando realizamos una yuxtaposición que comprende al derecho y la informática.

Podemos sostener a la sazón que el derecho informático es el conjunto de normas, principios e instituciones que regulan las relaciones jurídicas emergentes de la actividad informática (Altmark, 2011). Ahora bien, en lo que aquí nos importa, debemos destacar que esta disciplina jurídica importa, en tanto y en cuanto afecta de manera directa a la administración pública a través de la implementación del uso de TICs teniendo como fin último, la innovación pública.

Tal como adelantáramos el régimen jurídico se presenta disperso a la par que, se vislumbra la problemática de la autonomía didáctica y científica del derecho informático, de un conjunto de normas, es decir, de una normativa jurídica en desarrollo en el mundo contemporáneo, que es necesario se vea plasmando en un cuerpo normativo orgánico y coherente que al momento no contamos.

Los conceptos expuestos nos obligan a interrogarnos con referencia a la existencia de razones teóricas y exigencias prácticas orientadas a la concentración de regulaciones jurídicas hasta ahora dispersas,

es decir, que la cuestión finca en determinar si el impacto producido por el fenómeno tecnológico informático, erosiona los esquemas de las disciplinas jurídicas vigentes, y, en tal caso, privilegia la necesidad de configuración de un ordenamiento especial.

Sin detenernos en el análisis profundizado de esta cuestión, pues amerita una obra mucho más extensa, entendemos que las transformaciones constituidas por la elaboración de respuestas adecuadas al impacto informático, constituye el fundamento teórico y de utilidad práctica que justifica la marcha hacia la concentración en un mismo subsistema de disposiciones y regulaciones dispersas que las necesidades de nuestro tiempo imponen.

Debe agregarse a este panorama, que la legislación es cuanto menos escasa, y posiblemente esta situación sea difícilmente reversible, en la medida que la red es un fenómeno global, de acceso universal y alcance general, que hasta ahora ha eludido todos o casi todos los intentos de control estatal.

El derecho informático ha instalado nuevos desafíos para la Administración Pública que si bien hoy son novedosos por sus características y porque al día de hoy podemos decir que son pocos, lo cierto es que el Estado no ha logrado aportar soluciones por ejemplo para la regulación del teletrabajo en el sector público o ante ataques informáticos como los sufridos en la base de datos del Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) y del Banco Central, estos casos de seguridad informática son un llamado urgente para el desarrollo de políticas públicas que permitan adelantarnos a futuros problemas que involucren al derecho informático como un denominador común. A la par que resulta inminente dentro de todas las organizaciones la capacitación de los recursos humanos en la materia para poder hacer frente a los desafíos que plantean tanto el Derecho informático como la implementación de las nuevas tecnologías.

Administración Pública 4.0 nuevos desafíos

En Argentina, el cambio de paradigma tiene inicio en el mes de diciembre del año 2015 cuando se creó el Ministerio de Modernización, como organismo y autoridad de aplicación de la transformación digital que tenía por objeto irrumpir en toda la administración pública nacional. Paralelamente, a comienzos de 2016, se aprobó el Plan de Modernización del Estado (mediante el Decreto 434/16), como mandato presidencial para la implementación de una estrategia integral que permitiera transformar el funcionamiento de la administración pública hacia adentro de la organización estatal y en relación con los ciudadanos. El plan se hizo extensivo a las provincias, quienes adhirieron al Decreto nacional como un gesto de aceptación de la digitalización de la administración y a su vez aportando una coherencia de país federal.

En este sentido, el Plan tuvo como principales objetivos: promover el gobierno digital, abierto y transparente, aumentar la calidad de los servicios incorporando tecnologías de la información y comunicaciones, simplificar procesos de negocio y procedimientos, ofrecer al ciudadano servicios y acceso a información por medios electrónicos, y jerarquizar los recursos humanos a través de una estrategia integral. En la misma línea, dos años después, vino a profundizar con pasos firmes la innovación pública el Decreto 733/2018.

Como mencionamos anteriormente, la Revolución 4.0 (cuarta revolución industrial) que estamos atravesando está transmutando profundamente al ser humano y a su entorno (SCHWAB, 2016). En efecto, este cambio colosal se origina en dos grandes fenómenos: 1) la mutación exponencial de las nociones de espacio y tiempo a partir del uso masivo de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (BALANDIER, 2017, p. 160); y, 2) la transformación en la forma de procesar los datos y la información en muchas actividades que antes sólo podían ser realizadas por nuestros cerebros.

A partir de la explosión de información y de datos que aumenta exponencialmente se intensifica la complejidad inherente a la sociedad de la información y del conocimiento. Y en estos escenarios disruptivos y vertiginosos, además de hacer frente a los desafíos que nos dejó el siglo XX, se agregan los que provienen de la era digital (LOVELESS y WILLIAMSON, 2017, p. 39) y del desarrollo de la inteligencia artificial. En entornos en donde la mayor parte de las actividades del ser humano transcurren en el mundo digital, adquiere un protagonismo central la tarea de proteger la dignidad e identidad digital (RODOTÁ, 2014, pp. 173-186) de las personas. Y como las tecnologías TICs crecen exponencialmente, la Administración Pública se muestra impotente para estos desafíos, ya que todo su diseño, funcionamiento y estructura se erigió sobre los expedientes en papel, la atención al público en ventanillas, etc.

Por eso, el advenimiento de las nuevas tecnologías que vinieron para quedarse y expandirse, pusieron y ponen en jaque a la administración lo que significa que se enfrente a diversos e inéditos desafíos y oportunidades que podemos determinar en: la necesidad de rediseñar *internamente* el aparato gubernamental (nuevos enfoques, estructuras, sistemas, procedimientos, etc.) teniendo en miras que las nuevas tecnologías sean apropiadas por el recurso humano que debe implementarlas (brecha digital) y, *externamente*, en su relación con la ciudadanía en lo atinente a la celeridad, minimizar barreras, simplificar entornos, facilitar interacciones, entre muchos otros.

En este contexto, una Administración 4.0, que aprovecha las TICs más disruptivas, se presenta como un auténtico cambio de paradigma anclado en transformaciones sustanciales y no meramente instrumentales que exceden ampliamente el concepto de "buena administración" (que reconoce el decreto 733/2018 en sus fundamentos). Entonces, ya no alcanza solamente con emplear las nuevas tecnologías a los problemas existentes, o de mejorar sistemas informáticos para "hacer lo mismo" pero con más tecnología. Por el contrario, se trata de repensar o redefinir nuevas estrategias y formas de entender la relación entre la sociedad y la tecnología; nuevos tipos de especialización en el ámbito social que se asocien a actividades de ciencia e innovación (Corvalán, 2017).

Por consiguiente, la tarea que nos espera es un tanto más hercúlea que la que tuvieron que atravesar las sociedades de fines del siglo XIX y principios del siglo XX con el surgimiento de la electricidad y la máquina a vapor. Así como el documento escrito y los tiempos del *face to face* moldearon las organizaciones y procedimientos, la era digital y las TICs transmutaron estas interacciones y volvieron obsoletos o inaplicables muchos de los principios y reglas que se justificaban ante la existencia de un sistema sustentado en el papel.

Llegado este punto, es indispensable abordar el concepto de "tecnología social". Se llama "sociedad de la tecnología social" a las nuevas formas sociales de valorar y aplicar el conocimiento, definida como el "desarrollo del saber aplicado por y para cada individuo, en una sociedad organizada para aplicar intensivamente la ciencia y la tecnología en la resolución de problemas sociales" (Goñi Zabala, 2012). Esta noción está asociada a tres fenómenos en términos de retos, desafíos y oportunidades. Por un lado, es importante comprender los factores que determinan que las personas y comunidades puedan acceder y aprovechar determinadas tecnologías. Por otro, hay que considerar la resistencia de las comunidades a adoptar enfoques nuevos o innovadores. Aquí es importante establecer políticas públicas tendientes a la participación social y comunitaria. Por último, para que las tecnologías funcionen, tienen que estar adaptadas al contexto y a la cultura del lugar. A este fenómeno se lo llama "preparación tecnológica" (ONU, 2016). Todos estos conceptos, en gran medida, dan cuenta de uno de los mayores desafíos de un país amplio, diverso, vasto y federal: reducir el desarrollo asimétrico de la digitalización y comprender la diversidad de factores que intervienen para que las personas y las comunidades se adapten a determinadas tecnologías. Por ello, ciertas innovaciones tecnológicas deben adaptarse a los contextos sociales, a partir de priorizar las zonas desaventajadas y en las personas en situación de vulnerabilidad. En síntesis, los tres fenómenos que hemos descripto, presuponen tres grandes desafíos para la Administración Pública: reducir la brecha

digital, promover la alfabetización digital y garantizar la asistencia digital a las personas en condición de vulnerabilidad digital (OEA, 2017).

A la postre, los desafíos que surgen para la administración son múltiples y se manifiestan tanto dentro como fuera de las organizaciones. La clave, creemos que estará dada por la remodelación de los recursos humanos, en tanto y cuento, sean rediseñadas las competencias que otrora eran requeridas para así adquirir las nuevas competencias que resultan inminente sean incorporadas para el verdadero arribo de una administración 4.0 eficiente. Todo proceso de cambio debe iniciar por dentro para luego ser exteriorizado.

Las nuevas competencias requeridas

En materia de Recursos Humanos, cuando hablamos de competencias -básicas- (habilidades, actitudes, intereses, y cualquier otra característica personal), nos referimos a “las cualidades personales esenciales para desempeñar las actividades y que diferencian el desempeño de las personas” (Chiavenato, 2017). En tal sentido toda persona, en su aspecto laboral, es dueña necesariamente de un conjunto de competencias básicas que le permiten desarrollar sus actividades dentro de cualquier organización. Así, explica Chiavenato (2007) que cuando un trabajador cuenta con un elevado perfil de competencias, da cuenta de las cualidades que se requieren para desempeñar determinadas misiones. En tal sentido, lo importante es adquirir y agregar nuevas competencias que sean fundamentales para tener éxito en la organización.

Agregando a lo anterior, Longo (2002) argumenta que debe tenerse especial consideración atento que las competencias son una variable clave del comportamiento de las personas en el trabajo y la gestión de recursos humanos debe tenerlas en cuenta y proponerse influir sobre ellas mediante políticas y prácticas que en definitiva tienen incidencia al planificar necesidades cualitativas de personal, al definir perfiles de idoneidad, al evaluar el rendimiento, etcétera.

Ahora bien, fuimos adelantando a lo largo de todo el trabajo que tanto el derecho informático como la implementación de TICs han pateado el tablero de la administración pública tradicional para edificar un sistema nuevo sobre una base que tiene como denominador común al paradigma digital.

En tal sentido es que, creemos -va de suyo-, es necesario e inminente reconfigurar las competencias de los administradores teniendo como premisa un administración pública que demuestra una mayor eficiencia y sea a su vez eficaz, competente.

Las nuevas competencias entonces, no redundan solamente en tecnificar los procesos, en hacer lo mismo sin imprimir; el cambio es un tanto más sustancial que eso. Repensar las competencias de los recursos humanos de la administración pública significa repensar también el derecho, las tecnologías y la gestión de esos tres ingredientes.

Como vimos, el derecho informático si bien plantea muchos interrogantes, también ha venido a aportar luz sobre algunos temas como por ejemplo el teletrabajo (si bien aún este no se encuentra regulado para el sector público, son muchas las reparticiones del estado que se encuentran trabajando de manera remota e híbrida), la seguridad de los sistemas informáticos, la tramitación de expedientes electrónicos, lo que significa aplicar el derecho público de manera digital (régimen disciplinario, sumarios, reclamos, etcétera) entre tantos otros. Todo lo antedicho con el acompañamiento e implementación de TICs, pues sin ellas no hay transformación digital posible.

Por consiguiente, la reconfiguración de competencias de los recursos humanos resulta innegable e indiscutible, hoy el recurso humano que la Administración 4.0 necesita es un recurso humano

calificado, en tanto y en cuanto, entendamos como calificado al recurso humano que posee competencias específicas de conocimiento de TICs y del derecho informático. Sabemos que con el acontecimiento del evento pandémico, a partir del año dos mil veinte (2020) muchos de los procesos del paradigma de la digitalización se vieron forzados e incómodamente implementados y es por ello que allí más que nunca han quedado a la vista la necesidad de incorporar nuevas competencias por parte de los recursos humanos.

Llegado este punto, hemos de hacer saber al lector que las nuevas competencias requeridas para lograr una administración eficiente deben ir de la mano de una gestión orientada a resultados, donde el recurso humano sea motivado para la prosecución de tales resultados, los que serán alcanzados siempre que se capacite al personal en búsqueda de eficiencia.

No obstante ello, las nuevas competencias de las que hablamos redundan en conectar la transformación digital con la gestión de los recursos humanos. Pues se necesitan servidores públicos con las habilidades digitales necesarias, y un liderazgo competente son condiciones esenciales para el éxito, sustentabilidad y dinamismo de un proceso de transformación digital en el sector público (OCDE, en Oszlak, 2017).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través de la Dirección y Comité de Gobernanza Pública, han realizado diversos estudios sobre la temática bajo examen, y tienen como una de sus líneas principales de trabajo e investigación, el proyecto de Gobierno Digital.

En el marco de tales investigaciones, podemos citar los resultados del informe de dicho organismo sobre “La transformación digital en el sector público” (2017) donde se ponen de manifiesto algunos aspectos del paradigma de la metamorfosis digital y las exigencias para el desarrollo de un servicio público digital, requeridos para una ejecución exitosa. Podemos mencionar tal como lo señala Lagorburu (En Oszlak, 2017) algunas de sus principales conclusiones acerca de conectar la transformación digital con la gestión de los recursos humanos:

- Servidores públicos con las habilidades digitales necesarias, y un liderazgo competente son condiciones esenciales para el éxito, sustentabilidad y dinamismo de un proceso de transformación digital en el sector público.
- Las tendencias tecnológicas demandan habilidades digitales especializadas y diversas: análisis de datos, diseño de experiencia de usuario, programación, mapeo de servicios, prototipado; todas ellas orientadas a repensar las políticas y la provisión de servicios a la ciudadanía.
- Como consecuencia, el sector público deberá asegurar un efectivo y constante acceso a la capacitación y actualización de saberes digitales, tanto a los servidores públicos como a los directivos y líderes.
- Los esfuerzos no solo deben orientarse al fortalecimiento de las habilidades digitales, sino también a sostener la enorme transformación cultural que implica la conversión a un gobierno digital.
- Las nuevas formas de trabajo emergentes, como el trabajo remoto, propician entornos digitales colaborativos, pero a la vez exigen habilidades más complejas en los servidores públicos y en su liderazgo. (pp. 291-292).

El desafío más grande se advierte en la necesidad de adquirir estas nuevas competencias en los recursos humanos y a la par, acortar la brecha digital existente que implica desaprender lo aprendido para incorporar las competencias digitales específicas, donde no sólo es necesaria una capacitación y formación permanente sino de la voluntad de los trabajadores que se encuentran ya incorporados en el estado que no son nativos digitales, con más la motivación por parte de las organizaciones y el dictado de políticas públicas acordes a un nuevo paradigma de transformación digital.

Reflexión Final

Un nuevo paradigma ha llegado, trastocando todo lo conocido y poniendo en jaque el sistema de administración tradicional, el derecho tradicional y el recurso humano tradicional.

Si bien se ha recorrido un camino desde el advenimiento de la innovación pública y el auge del derecho informático, creemos que aún falta mucho por recorrer. Las nuevas competencias requeridas por parte del recurso humano encienden las alarmas de la cultura organizacional, dado que para realizar una transformación acorde a las exigencias del mundo de hoy, no sólo basta con capacitación, liderazgo y motivación. El cambio debe ser cultural y ello conlleva, tiempo, voluntad y un estado presente y en movimiento.

Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, no esperan y ello lamentablemente nos deja siempre un paso atrás.

En el aspecto específico de la protección jurídica, ante la ausencia de una normativa que regule la temática específicamente y ante una normativa nacional e internacional dispersa, creemos necesario resaltar la importancia de evitar el trasplante mecánico de experiencias legislativas vigentes en países de características diferentes del nuestro, como asimismo la incuestionable necesidad en la elaboración normativa, de compatibilizar el interés público y el interés privado.

Finalmente, para poder hacer frente al surgimiento de este nuevo paradigma, se necesita una estrategia integral que comprenda al recurso humano (personas), sus motivaciones y su participación. La tensión existente entre una administración burócrata tradicional y la celeridad, apertura e innovación que propone la marea digital se elimina con el trabajo mancomunado del estado diseñando políticas públicas que promuevan las tecnologías de vanguardia y con el desarrollo de una estrategia de recursos humanos que se oriente en el fortalecimiento de competencias digitales que orienten la toma de decisiones en pos de una administración eficiente y eficaz.

Bibliografía

- ALTMARK, D.R. & MOLINA Q. (2011). *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Informático*, Buenos Aires, Argentina: 1ª edición, Ed. La Ley.
- BALANDIER, G. (2012). *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Gedisa.
- CHIAVENATO, I. (2007). *Administración de Recursos Humanos: El capital humano de las organizaciones*. México: 8va. edición, McGraw-Hill, interamericana editores, S.A. de C.V.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital (LC/CMSI.6/4)*.
- CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA (1998). *Internet et les reseaux numeriques: étude adoptado par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 2 juillet 1998*, Sección du rapport et des études, La Documentation Française, Paris.
- CORREA, C. ...[et al.] (1987). *Derecho Informático*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma.
- CORVALÁN, J.G. (2017). *Hacia una Administración Digital, Temas de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Erreius.
- HERRERA BRAVO, R. Y NUÑEZ R., A. (1999). *Derecho Informático*. Santiago de Chile, Chile: Ed. La Ley.
- LONGO, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*, Banco para el Desarrollo, ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública, Barcelona.
- LOVELESS, A. Y WILLIAMSON, B. (2017). *Nuevas identidades de aprendizaje en la era digital*. Madrid, España: Ed. Narcea.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2017). *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2017a). *Going Digital: Making the Transformation Work for Growth and Well-being*. [DSTI/CDEP/GD(2017)2], [https://one.oecd.org/document/DSTI/CDEP/GD\(2017\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/CDEP/GD(2017)2/en/pdf).
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2016). Consejo Económico Social, Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, Resolución E/HLPF/2016/6, https://digitallibrary.un.org/record/833657/files/E_HLPF_2016_6-ES.pdf.
- OSZLAK, O. ... [et al.]. (2020). *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*, editado por Santiago Bellomo y Oscar Oszlak, 1a edición. CABA, Argentina: Ed. Konrad Adenauer Stiftung.
- RODOTÁ, S. (2014). *El derecho a tener derechos*. Madrid, España: Ed. Trotta.
- SCHWAB, K. (2016). *La Cuarta Revolución Industrial*. Barcelona, España: Ed. Debate.

ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL Y MULTINIVEL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS COLABORATIVAS DE MODELAMIENTO DE INFORMACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN (BIM) EN PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA.

Iván Luis Infanzón Gutiérrez

El contexto de implementación del BIM

El modelamiento de información para la construcción (BIM) inició su desarrollo de manera teórica en la década de los años 1970 en el Instituto de Tecnología de Georgia, siendo el primer trabajo publicado es del profesor Chuc Eastman en el año 1975. La firma Graphisoft, fundada en 1982, desarrolló Archicad, un software para dar solución al modelado en tres dimensiones de los proyectos, presentando el concepto de Edificio Virtual. En el año 2000 aparece el software llamado Revit, como un programa paramétrico para objetos mecánicos, que posteriormente fue migrando a resolver las inquietudes de la arquitectura. No es hasta el año 2002 que Revit es adquirido por Autodesk, para convertirse en el software más utilizado en la industria de la arquitectura, ingeniería y construcción (AEC), con solución para todas las especialidades y se orientó como la mejor solución para el BIM. En la actualidad se tiene en el mercado una gran variedad de softwares y aplicaciones que resuelven los desafíos que viene teniendo la industria AEC, tecnología acogida principalmente por las empresas privadas para mejorar su rentabilidad en la gestión de los proyectos.

En la perspectiva del sector público, el uso del BIM demoró unos años más. En los años 2002 y 2003, la GSA (Administración de Servicios Generales), el PBS (Servicio de Edificios Públicos) y la OCA (Oficina Principal de Arquitectura), establecen el primer Programa Nacional 3D-4D-BIM de los Estados Unidos, generando las primeras Guías BIM. Por los años 2007 a 2008, la GSA requiere el uso obligatorio del programa espacial en BIM para todos los proyectos prioritarios e importantes. Paralelamente en Finlandia y Noruega hacen lo mismo en implementar guías para la adopción del uso de BIM en sus proyectos públicos. Por los años 2011 en Reino Unido, se aprueba el Plan Nacional para el uso del BIM en todos los proyectos públicos (Gámez, et al, 2014), con ello se establecen las fases e hitos de introducción y el trazando objetivos a corto y mediano plazo, consiguiendo para el año 2016 el uso obligatorio para la implantación del BIM en los proyectos con fondos públicos. En Singapur inicia a la par con el Reino Unido el Plan de Implementación BIM en sus proyectos públicos. Asimismo, España para el año 2018 decreta el uso obligatorio de BIM para las Licitaciones Públicas de proyecto de edificación.

Estos esfuerzos realizados hacen que los gobiernos reconozcan la importancia de introducir en el sector público el camino a la digitalización para el sector de la construcción. Tal es así que en menos de ocho años tengamos un avance de la implementación del uso de BIM en Europa, América Latina y Asia. Esto ha generado la formación de redes de trabajo en Europa (EU BIM Task Group), Latinoamérica (Red BIM Gob LATAM) y Asia (Government Symposium). Estas redes están apoyando a los diferentes gobiernos a acelerar el proceso de implementación de BIM para proyectos públicos y generar políticas públicas que nos permitan ser sostenibles y uso obligatorio en todas las entidades públicas de los diferentes estados miembros. Para unir estas redes de trabajo y orientar la implementación del BIM en el sector público, se tiene conformada una Red Global BIM, que conecta a los representantes del sector público y organizaciones multilaterales con el fin de acelerar la implementación de la innovación digital y de poder compartir entre sus miembros los beneficios socioeconómicos para los ciudadanos y los países, desarrollando estándares internacionales para la implementación del BIM, como una de las herramientas más poderosas de innovación digital, pues combina estándares técnicos, tecnología, datos, trabajo colaborativo y habilidades digitales (Global

BIM Network, 2022). Se tiene un estándar internacional básico a considerar y este es la norma ISO 19650, como una norma internacional que establece los estándares de la gestión de la información y otros parámetros a lo largo de todo el ciclo de vida de un determinado proyecto o activo con el uso de BIM.

Gráfica 1.1: Fechas de la Estrategia nacional BIM por país (RBGL, 2022)



Como mencionamos en el párrafo anterior, en Latinoamérica también contamos con la Red BIM GOB LATAM, conformada por 8 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay. Instalada en el año 2018, con el objeto de incrementar la transformación digital, que permita acelerar las políticas públicas emitidas para la implementación de BIM, con esfuerzos conjuntos para elaborar lineamientos de aplicación en los países miembros, para un fácil intercambio comercial, incrementar la productividad de la industria de la construcción y favorezca el conocimiento en la región (RBGL, 2022). La red está siendo financiada por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y cofinanciada por cada gobierno miembro. Los avances de cada uno de los países miembros se pueden destacar en el marco del sexto Encuentro Semestral de RBGL, realizado el día 25 de noviembre del año 2021. En la red se viene promoviendo que los estándares BIM que cada país miembro implemente, esté alineado a las normas internacionales como es la ISO 19650. Al 2021 los países miembros ya tenían aprobadas o en proceso (Argentina y México) la aprobación de las normas ISO 19650 en cada uno de sus países, tanto en la ISO 19650-1 y ISO 19650-2, como las normas básicas para los conceptos, principios y la fase de producción de los activos. Asimismo, la RED GOB LATAM viene impulsando la aprobación de otras normas internacionales de implementación y gestión en BIM, con el fin de estar alineado normativamente, tender al uso de diferentes softwares (OpenBIM), alineamiento del lenguaje BIM y difundir las estrategias adoptadas por cada país para poder guiar de manera adecuada a los privados y entidades públicas de la industria de la construcción.

Gráfica 1.2: Normas y estándares BIM por país (RBGL, 2022)

Adopción normas ISO	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay
19650-1	✓	✓	✓	✓	✓	En proceso	✓	✓
19650-2	En proceso	✓	✓	✓	✓	En proceso	✓	✓
19650-3	Planificado 2022		✓				En proceso	
19650-4			Participando en la creación					
19650-5			✓	En proceso			En proceso	En proceso
16739			En proceso	✓			En proceso	
12911			Participando en la actualización				✓	
29481			✓		✓		✓	
16757		✓			✓		En proceso	
12006		✓	✓	En proceso			En proceso	En proceso
22263							En proceso	
16354		✓	✓				En proceso	
15686			✓					

En el Perú, la entidad rectora del proceso de implementación del BIM es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de su órgano de línea que es la Dirección Nacional de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), como responsables de emitir las normas BIM necesarias para las inversiones públicas que son de aplicación nacional. Si bien el BIM estaba siendo usado por diversas empresas constructoras privadas, en el año 2018 se intenta algunas acciones para la implementación BIM en obras públicas, como la incorporación en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, con la posibilidad de contratar obras en el entorno BIM. En el año 2019 se promulga el “Plan Nacional de Competitividad y Productividad, que promueve el Plan BIM Perú” (MEF, 2022). Este mismo año se promulga el “Decreto Supremo N° 289-2019-MEF, que establece disposiciones para la incorporación progresiva de BIM en la inversión pública” (MEF, 2022). En el año 2020 se promulga el “Decreto Legislativo N° 1486, que establece disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones públicas” (MEF, 2022). En el año 2021, se publica el “Decreto Supremo N° 108-2021-EF, que establece la actualización e inclusión de conceptos de BIM y el Plan BIM Perú alineado con estándares internacionales” (MEF, 2022). El Plan BIM Perú “define la estrategia nacional para la implementación progresiva de la adopción de BIM, que tienen que ver con los procesos de las fases del ciclo de inversión pública desarrollados por cada una de las entidades o empresas públicas, que garantice un proceso articulado y concertado con el sector privado y la academia” (MEF, 2022). Actualmente el Banco Interamericano de Desarrollo viene financiando la contratación del equipo técnico del Plan BIM Perú y la asistencia técnica internacional del Gobierno del Reino Unido (MEF, 2022).

Una parte importante de la inversión pública es la industria AEC, en el Perú se destina un poco más del 5% del Producto Bruto Interno en inversión pública, por ello, los gobiernos deben reconocer que es prioritario en la agenda pública las mejoras en la gestión de los proyectos públicos, tomando un rol de liderazgo que permita acelerar los procesos de la implementación del BIM para la industria AEC, de manera conjunta con las empresas, la academia y las agencias públicas, con el objetivo de brindar mejores y oportunos servicios al ciudadano. El presente artículo tiene como objetivo diseñar un modelo de toma de decisiones multicriterio basado en el ANP que, a partir del análisis multidimensional y multinivel de los factores críticos de éxito en la implementación del BIM en una agencia pública, se pueda generar un índice de implementación de BIM y priorizar los factores o grupo de factores que mayor incidencia tienen sobre la implementación. El artículo presenta cuatro

capítulos, el primero es el que venimos desarrollando, el contexto del BIM en Europa y Estados Unidos, Latinoamérica y en el Perú. En el segundo capítulo desarrollamos los conceptos de BIM, el BIM como innovación sistemática, los riesgos de la implementación BIM, de tal manera que podamos definir los grupos y sus factores o criterios a medir. En el tercer capítulo se presenta la técnica ANP como parte de las técnicas de toma de decisiones multicriterio (MCDM). El cuarto capítulo expondremos la propuesta metodológica y el diseño del modelo metodológico para calcular el índice de implementación de BIM y priorizar los factores o grupo de factores que mayor incidencia tienen sobre la implementación. El presente artículo se encuentra en construcción, por ello se presentará lo desarrollado hasta el diseño del modelo metodológico.

Gráfica 1.3: Hoja de Ruta del Plan BIM Perú (MEF, 2021b)



El BIM y la gestión de proyectos públicos.

El capítulo dos contiene los diferentes conceptos de BIM, una revisión de la normativa de inversión pública, normativa relacionada a la adopción de BIM para las inversiones, los riesgos para implementar BIM y el enfoque sistémico de la adopción de BIM.

Concepto de BIM

El concepto de BIM está adoptado por cada país de manera propia, poco a poco cada uno de ellos han ido migrando su definición alineados a las normas internacionales como la ISO 19650. De acuerdo con la “NTP-ISO 19650 – 1:2021, BIM es el uso de una representación digital compartida de un activo construido, para facilitar los procesos de diseño, construcción y operación, con la finalidad de contar con una base confiable para la toma de decisiones” (MEF, 2021b). El Plan BIM Chile “define BIM como el conjunto de metodologías, tecnologías y estándares que permiten diseñar, construir y operar una edificación o infraestructura de forma colaborativa en un espacio virtual” (Corporación de Fomento de la Producción, 2021). En el caso de Colombia, se “define BIM como un proceso de trabajo colaborativo a través del cual se crea, comparte y usa información estandarizada en un entorno digital durante todo el ciclo de vida de un proyecto constructivo” (Grupo de Trabajo BIM, 2021). En las normas de Argentina se “define BIM como una metodología de trabajo para la industria de la

construcción que, a través de un modelo digital, centraliza e integra la información de un proyecto de manera ordenada y estandarizada” (Sistema de Implementación BIM, 2022). Las tres definiciones resaltan la importancia del trabajo colaborativo, la gestión de información estandarizada a lo largo del ciclo de vida del proyecto, compartir información con todos los actores del proyecto de manera estructurada e interdisciplinaria, dejando de lado el trabajo aislado o individual y que se desarrolle bajo una metodología colaborativa.

En el caso de Perú, se “define BIM como una metodología de trabajo colaborativo para la gestión de la información de una inversión pública, que hace uso de un modelo de información (Entorno de Datos Comunes -CDE), creado por las partes involucradas, para facilitar la programación multianual, la formulación y evaluación, el diseño, la construcción y la operación y mantenimiento de la infraestructura pública, asegurando una base confiable de información para la toma de decisiones” (MEF, 2021a). Igual que las definiciones anteriores hace mención de la importancia del trabajo colaborativo y la gestión de la información de un proyecto de inversión pública hace uso de un entorno de datos común para todos los actores del proyecto. Destaca las fases del ciclo de proyectos de manera explícita, es decir desde la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, pasando por el diseño, construcción y concluyendo en la operación y mantenimiento de la infraestructura pública. Otro aspecto a destacar es la base de datos confiable para todos los actores que intervienen en el proyecto a lo largo del ciclo de vida, para lo cual se debe tener en cuenta la tecnología que debe soportar este entorno común de datos, que debe estar preparado a permitir el uso de cualquier software en las distintas especialidades y en las distintas fases del ciclo de proyectos. Para la presente investigación se tomará como base la definición de BIM contenida en el Plan BIM Perú.

Gráfica 2.1: ¿Qué es BIM? (MEF, 2021a)



La inversión pública y las Normas BIM

En esta sección realizaremos una revisión de la normativa de inversión pública y la relacionada a la adopción de BIM para las inversiones.

Ciclo de Inversión Pública

En el Perú las normas para las inversiones públicas son emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de su Dirección General de Inversión Pública, que cuenta un sistema administrativo que es el Invierte.Pe, con el objetivo de cubrir las brechas en el acceso a los servicios públicos y de la infraestructura, con un enfoque territorial. La inversión a ejecutar debe estar alineada a los objetivos de los planes estratégicos nacionales, regionales y locales, adoptando mecanismos o metodologías que promuevan una mayor calidad y transparencia a lo largo del ciclo de inversión. “El Ciclo de Inversión del Invierte.Pe es el proceso mediante el cual un proyecto de inversión es concebido, diseñado, evaluado, ejecutado y genera sus beneficios para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país” (MEF, 2022). El Invierte.Pe comprende cuatro fases:

- **Programación Multianual de Inversiones (PMI):** Elaboración y selección de una cartera de inversiones que vinculen el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario (MEF, 2022).
- **Formulación y Evaluación (FyE):** Comprende la formulación del proyecto y su evaluación con respecto a las alternativas y solución técnica, al análisis de su rentabilidad social y a la sostenibilidad de la inversión (MEF, 2022).
- **Ejecución:** Comprende la elaboración del expediente técnico y la ejecución física de las inversiones (MEF, 2022).
- **Funcionamiento:** Comprende la operación y mantenimiento de la infraestructura generada con la ejecución de la inversión (MEF, 2022).

Gráfica 2.2: Ciclo de Inversión Pública (MEF, 2022)



El Estado peruano se estructura en tres niveles y desde la perspectiva de ejecución de inversiones, cada nivel está conformado por:

- **El nivel nacional:** con competencias de alcance nacional, donde están comprendidos los ministerios, las empresas y organismos adscritos a los ministerios que ejecutan inversiones.
- **El nivel regional:** de ámbito departamental a cargo de los gobiernos regionales, incluye a sus organismo y empresas adscritas que ejecutan inversiones.

- **El nivel local:** cuyo ámbito provincial y distrital a cargo de las municipalidades provinciales y distritales, así como de sus empresas y organismos adscritos que ejecutan inversiones.

Beneficios de la adopción BIM

Teniendo en cuenta que la utilización de BIM tiene como principal objetivo que la gestión de información sea eficiente y segura, que este apoyada en el uso de herramientas tecnológicas, para cumplir con ciertos requisitos de estándares de información necesaria y oportuna, que nos permita tomar mejores decisiones en las cuatro fases del ciclo de inversión, generando beneficios en la forma en que se planifica, se ejecuta y se opera y mantiene una inversión. En tal sentido se definen los siguientes beneficios de la adopción de BIM, de acuerdo a la Guía Nacional BIM (MEF, 2021b):

- **Transformación Digital:** Dejar de usar documentos en físico y que el intercambio de información se desarrolle en tiempo real.
- **Diseño para Fabricación y Ensamblaje:** Permitir analizar todos los elementos que constituyen la inversión en todas sus partes.
- **Supervisión de Avance de Obra:** Comparación y simulación de avance de obra con respecto al tiempo de ejecución en el modelo.
- **Rendimiento de los activos:** Contar con información incorporada que permita optimizar el uso de materiales.
- **Impacto en el Medio Ambiente:** Al tener mayor planificación antes de la ejecución de la obra permite tener menos residuos de construcción, así como simular de los rendimientos y consumos de energía.
- **Transparencia:** Al tener mayor información centralizada la toma de decisiones es más rápida y transparente durante todo el ciclo de inversión.
- **Integración:** Tener centralizada e integrada la información gráfica y no gráfica con diversos conjuntos de datos.
- **Calidad:** Al tener mayor información podemos tener un mejor control de estándares de calidad, el cumplimiento de normas y poder identificar las interferencias de las diversas especialidades.
- **Eficiencia:** Mayor integración e información permitirá reducir costos y plazos para generar ahorros en los fondos públicos.
- **Mejor Comunicación con la Ciudadanía:** Al tener decisiones transparentes estas puedan ser comunicadas a las partes interesadas, asimismo, la información gráfica pueda ser más fácil de comunicar desde el diseño.

Gestión de la Información BIM

Siendo la gestión de la información un proceso principal de la utilización de BIM en los proyectos, pues integra tanto la información del contenido geométrico o gráfica, como la información alfanumérica o no gráfica. “Este proceso se inicia cada vez que se realiza una nueva designación en las diferentes fases de la inversión pública, es decir en la fase de Formulación y Evaluación, fase de Ejecución o fase de Funcionamiento, para ello se tienen diferentes niveles de Requisitos de Información” (MEF, 2021b). Para poder definir “qué información se necesita, cuando se entrega, quien la proporciona de acuerdo a sus capacidades, como se debe crear, administrar y utilizar, el proceso de gestión de la información señala ocho actividades” (MEF, 2021b):

- 1) Evaluación de necesidades
- 2) Petición de ofertas
- 3) Presentación de ofertas

- 4) Contratación
- 5) Movilización
- 6) Producción colaborativa de la información
- 7) Entrega del modelo de la información
- 8) Fin de la fase de ejecución

Nivel de Información Necesaria (LOIN)

En cada proceso de intercambio de información se requiere un LOIN (Level of Information Need) que nos permita satisfacer los objetivos que la inversión está requiriendo como información. El LOIN está definida por dos variables (MEF, 2021b):

- Nivel de Detalle (LOD): es el nivel de información gráfica necesaria para cumplir los objetivos y requerimientos de la inversión.
- Nivel de Información (LOI): es el nivel de información no gráfica necesaria para cumplir los objetivos y requerimiento de la inversión.

Tanto el LOD y LOI, tienen una importancia para definir el LOIN.

Documentos para la Gestión de la Información BIM

La gestión de la información BIM también requiere el cumplimiento de diferentes documentos, que tienen requisitos de información establecidos, los requisitos para los entregables de información de los modelos a presentar, así como los documentos de respuesta a las licitaciones para que permitan cumplir con la información requerida y los documentos de respuesta a la contratación para el desarrollo de la inversión. Estos documentos deben estar alineados en todo el ciclo de inversión, a las normativas que rigen las contrataciones del Estado y la normativa de aplicación del BIM, clasificándose de la siguiente manera (MEF, 2021b):

Requisitos de Información

- Requisitos de Información Organizacional (OIR)
- Requisitos de Información de los Activos (AIR)
- Requisitos de información del Proyecto (PIR)
- Requisitos de Intercambio de Información (EIR)

Entregables de Información: Modelos de Información

- Modelo de Información del Proyecto (PIM)
- Modelo de Información de los Activos (AIM)

Documentos de Respuesta a la Licitación en la Gestión de la Información BIM

- Plan de Ejecución BIM (BEP)
- Evaluación de Competencias y Capacidades (CCA)

Documentos de Respuesta a la Contratación en la Gestión de la Información BIM

- Actualización del Plan de Ejecución BIM (BEP)
- Programa General de Desarrollo de la Información (MIDP)
- Programa de Desarrollo de Información de una Tarea (TIDP)

Entorno de Datos Comunes (CDE)

El equipo de proyecto de las inversiones que se desarrollan aplicando BIM utiliza una sola fuente de información y esta es el “CDE (Common Data Environment) de tal manera que les permita recopilar, gestionar y difundir los datos que se generan por cada agente involucrado en la inversión, así como de estar disponible para quien lo requiera” (MEF, 2021b). “El CDE tiene un rol fundamental en el trabajo colaborativo y la gestión de información, se basa en una combinación de dos enfoques” (MEF, 2021b):

- Flujo de trabajo: describe los procesos para poder recopilar, administrar y difundir la información de la inversión, que puede ser estructurada o no estructurada.
- Tecnología: Son las soluciones tecnológicas a utilizar para apoyar y responder a los flujos de trabajo definidos. Un flujo de trabajo puede utilizar diferentes y/o múltiples tecnologías.

Usos BIM

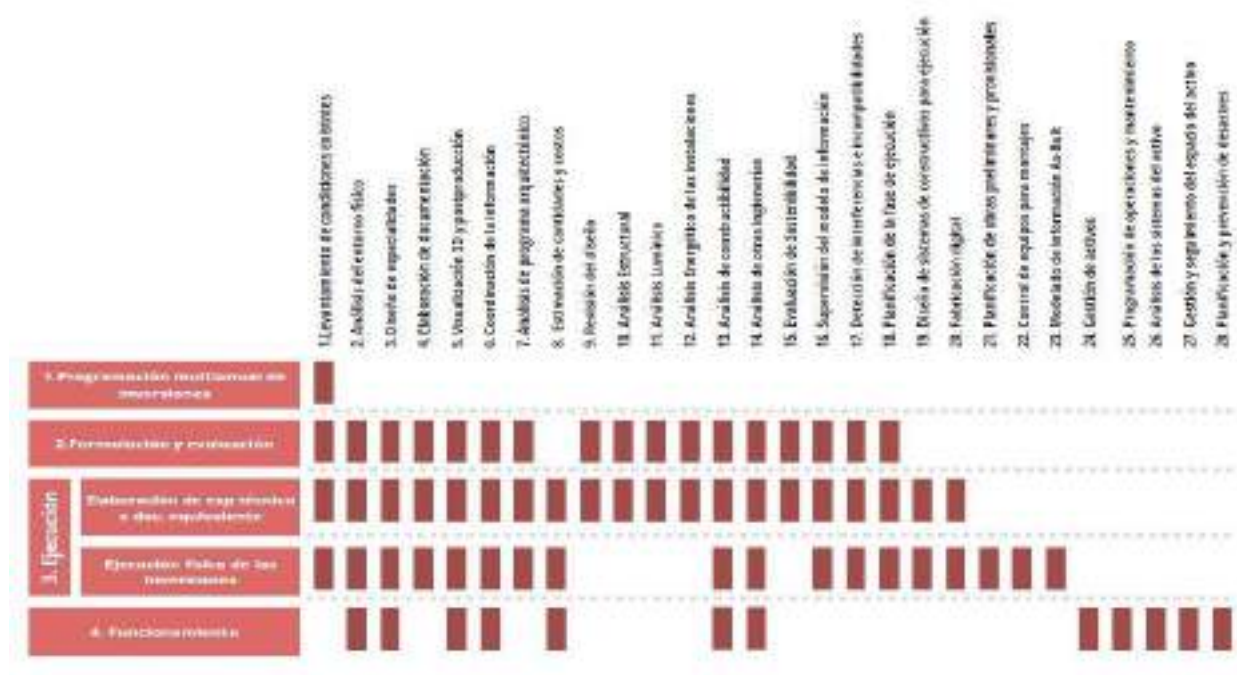
“Los Usos BIM son métodos de aplicación de BIM que se definen a través de procesos que se pueden ubicar, orientar y relacionar con cada fase del ciclo de inversión para alcanzar uno o más objetivos específicos” (MEF, 2021b). Estos usos nos permiten explicar de qué manera los actores del proyecto están utilizando el BIM en una determinada inversión. Toda inversión que aplica BIM debe determinar los Usos BIM que va emplear y estos están relacionados con los objetivos de la inversión y sus requisitos de información.

El Plan BIM Chile considera 25 Usos BIM, en el caso del Plan BIM Perú se consideran veintiocho Usos BIM (MEF, 2021b):

1. Levantamiento de condiciones existentes
2. Análisis del entorno físico
3. Diseño de especialidades
4. Elaboración de documentación
5. Visualización 3D
6. Coordinación de la información
7. Análisis del programa arquitectónico
8. Estimación de cantidades y costos
9. Revisión del diseño
10. Análisis estructural
11. Análisis lumínico
12. Análisis energético de las instalaciones

13. Análisis de constructibilidad
14. Análisis de otras ingenierías
15. Evaluación de sostenibilidad
16. Supervisión del Modelo de Información
17. Detección de interferencias e incompatibilidades
18. Planificación de la fase de ejecución
19. Diseño de sistemas constructivos para la ejecución
20. Fabricación digital
21. Planificación de obras preliminares y provisionales
22. Control de equipos para montajes
23. Modelo de Información As-built
24. Gestión de activos
25. Programación de operación y mantenimiento
26. Análisis de los sistemas del activo
27. Gestión y seguimiento del espacio del activo
28. Planificación y prevención de desastres

Gráfica 2.3: Usos BIM y el ciclo de inversión pública (MEF, 2021b)



Roles BIM

Los Roles BIM son las funciones que desempeñan los actores de la inversión, para permitir el proceso de gestión de la información BIM. No se trata de un nuevo puesto de trabajo o una determinada posición dentro del aparato público, se trata de que se asuma nuevas responsabilidades donde el personal deba estar debidamente capacitado para gestionar la inversión en BIM. Se cuenta con cinco roles (MEF, 2021b):

- **Líder BIM:** tiene como rol principal a nivel organizacional elaborar y liderar la estrategia de adopción BIM.
- **Gestor BIM:** tiene como rol principal definir y cumplir los caminos que nos lleven a cumplir la estrategia establecida por el Líder BIM, asimismo deberá gestionar la información.
- **Coordinador BIM:** Es el responsable de coordinar el desarrollo de la información del proyecto.
- **Modelador BIM:** responsable de producir el modelo de información de una especialidad de acuerdo a los requerimientos de información.
- **Supervisor BIM:** responsable de revisar y verificar que la información y contenido de los modelos estén cumpliéndose de acuerdo a las normas y requerimientos establecidos en los documentos de información y en el Plan de Ejecución BIM.

Adopción de BIM

La adopción de BIM, de acuerdo a la Guía Nacional BIM, está dividida en tres niveles importantes, los que no dependen de la envergadura o el monto de la inversión (MEF, 2021b):

- **La adopción de BIM a Nivel Nacional:** liderada por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, como ente rector de emitir las disposiciones del Marco Colaborativo Nacional BIM, de las normas sobre BIM y las inversiones.
- **La adopción de BIM a Nivel Organizacional:** corresponde a cada entidad o empresa pública que deba adecuar su organización para la implementación y adopción de ejecutar sus inversiones con BIM. Debe tener un enfoque estratégico y cumplir las normas y estándares.
- **La adopción de BIM a Nivel de Proyecto:** deben estar alineados con los objetivos organizacionales, de manera progresiva, gestionando recursos, conocimientos y aplicación de los estándares nacionales.

Riesgos de la implementación de BIM en proyectos públicos

Todo proyecto o actividad está sujeta a eventos que no fueron previsto o se presentan de manera inesperada, por lo tanto, pueden alterar los resultados esperados. Estos eventos están asociados al concepto de riesgo, pues pueden afectar los resultados de manera positiva, negativa o en ambas direcciones, además pueden generar oportunidades o amenazas e el cumplimiento de los objetivos previstos. Se tienen muy pocos estudios de riesgo asociados a la implementación de BIM en entidades públicas. El artículo de Viana y Carvalho (2021) tiene como objetivo principal el generar una lista de priorización de los principales riesgos asociados a la implementación de BIM en las agencias públicas brasileñas. La priorización esta basada en la revisión bibliográfica de la literatura para obtener un listado de riesgos asociados a la implementación de BIM en organismo públicos, los cuales están caracterizados en función de dos aspectos: probabilidad de ocurrencia e impacto. Con el uso de la lógica difusa, genera una lista de priorización de los principales riesgos vinculados a la adopción de BIM en el contexto de las agencias públicas. Los primeros tres riesgos de la lista de priorización generada son conocimientos y experiencias relevantes inadecuados, problemas de interoperabilidad

y resistencia cultural, todos fuertemente interconectados. La lista de riesgos inicial fue de quince (Viana y Carvalho, 2021):

1. Falta de protocolos BIM: Se refiere a la falta de documentos estándar aplicables a las diferentes áreas a las que llegan los procesos BIM.
2. Incertidumbre sobre la responsabilidad del proyecto: Surge del hecho de que BIM tiene varios participantes activos diferentes que utilizan el mismo modelo federado.
3. Propiedad de los datos BIM: La falta de regulaciones específicas sobre su propiedad de la información generada.
4. Problemas de interoperabilidad: Incapacidad de un sistema para comunicarse con otro, lo que hace imposible el intercambio de información.
5. Interfaz tecnológica entre programas: Está relacionada con la facilidad de comprensión de los programas BIM por parte de los usuarios.
6. Costos más allá de lo esperado con BIM: debido a los costos de nueva tecnología de hardware y software, así como la capacitación y otros, lo que genera los llamados costos más allá de las expectativas.
7. Resistencia cultural: Está ligada a la dificultad de abandonar procesos tradicionales de proyección, ya bien consolidados y comprendidos, por uno nuevo, que requerirá un esfuerzo inicial hacia la comprensión de sus bases y preceptos.
8. Experiencia y conocimientos relevantes inadecuados: Dado que se trata de un proceso nuevo, el número de personas capacitadas y con experiencia en procesos BIM es limitado en comparación con los métodos de diseño tradicionales.
9. Falta de colaboración entre los participantes del proyecto: La industria de la construcción se adapta para tener varias personas que trabajan individualmente, generando proyectos que generalmente requieren mayor compatibilidad.
10. Falta de intercambio de información: Vinculado al riesgo mencionado anteriormente, surge también por el hecho de que esta práctica no forma parte de los procesos tradicionales de diseño, provocando extrañeza y resistencia inicial por parte de los usuarios a compartir la información generada por ellos.
11. Seguridad de los datos: Riesgo relacionado con la necesidad de evitar transferir información innecesaria o incorrecta del modelo federado.
12. Baja calidad de los datos BIM: Se asocia tanto a la veracidad de los datos utilizados para crear los objetos, como a la forma correcta de crearlos.
13. Problemas de verificación de proyectos: Riesgo vinculado a problemas de verificación de proyectos por parte de los diseñadores.
14. Cambios en el modelo BIM por parte de personas no autorizadas: Riesgo generado cuando los participantes del proyecto realizan cambios que impactan en otros asuntos, que pueden ser o no de su competencia, sin comunicar a las partes interesadas y que pueden impactar aspectos del proyecto en su conjunto.
15. Falta de un plan de ejecución para la implementación: Tiene su origen en no planificar los pasos que se deben realizar secuencialmente o con un criterio de importancia dentro del proceso de implementación BIM.

Luego de la aplicación de la metodología propia del artículo, prioriza los siguientes riesgos para el organismo público brasileño del caso (Viana y Carvalho, 2021):

1. Experiencia y conocimientos relevantes inadecuados
2. Problemas de interoperabilidad
3. Resistencia cultural
4. Falta de intercambio de información
5. Baja calidad de los datos BIM
6. Falta de protocolos BIM

Adopción sistémica del BIM

BIM ha sido clasificado como una innovación sistémica y se definió como el conjunto de tecnologías, procesos e innovaciones organizativas relacionadas con BIM, que requiere que varias empresas y usuarios cambien sus prácticas simultáneamente (Murguía et al.,2017). Por ello la adopción sistémica de BIM requiere que los usuarios de diferentes organizaciones cambien sus prácticas de trabajo al interno de la empresa y hacia la relación con otras empresas. Los usuarios son los que crean, usan e intercambian información, en base a ello toman decisiones en el entorno BIM, estas decisiones pueden ser a nivel de la organización o a nivel del proyecto, por tanto, el usuario se encuentra al centro de la adopción sistémica del BIM, influenciado tanto por la organización a la que pertenece y al proyecto que viene desarrollando. El artículo de Murguía et al. (2021) investiga la adopción sistémica de innovaciones digitales en la construcción y tiene como objetivo formular un modelo de adopción BIM sistémica. La recopilación de la data primaria fue realizada en Perú a 133 usuarios de BIM, 30 directores ejecutivos y 20 gerentes de proyectos. De la búsqueda en la literatura, el artículo resume los factores propuestos en los tres niveles de análisis (Murguía et al.,2021):

Usuario

- Expectativa de rendimiento: Grado en que los usuarios sienten que BIM ayudará al desempeño de los procesos de trabajo actuales
- Expectativa de esfuerzo: Grado en que los usuarios sienten que BIM es fácil de usar.
- Influencia social: Grado en que las personas perciben que las personas importantes piensan que deberían usar BIM
- Intención conductual: Construido por las tres anteriores.
- Condiciones facilitadoras: Grado en el que un individuo cree que existe una infraestructura organizativa y técnica para apoyar el uso de BIM

Empresa

- Tipo de empresa: Algunos diseñadores ven a BIM como una extensión de CAD, mientras que los contratistas ven más beneficios.
- Tamaño de la empresa: Hay hallazgos contradictorios en la literatura sobre si el tamaño de la empresa es uno de los factores contextuales a nivel de empresa que influyen en la adopción de BIM por parte de los usuarios.
- Preparación tecnológica (optimismo): Visión positiva de BIM, incluida su flexibilidad, conveniencia y eficiencia.
- Preparación tecnológica (capacidad de innovación): Tendencia a posicionar a la empresa como pionera en tecnología.
- Apoyo de la alta dirección: Grado en el que el CEO entiende la importancia de BIM y está involucrado en actividades BIM.
- Condiciones facilitadoras de la empresa: La empresa ha invertido en tecnología, capacitación y consultoría para adoptar BIM
- Adopción BIM de la empresa: Las empresas exhiben una mezcla de competencias, capacidad, recursos, cultura y actitud para competir en el mercado.

Proyecto

- Integrador de sistemas: El integrador de sistemas dirige el proceso de innovación, alinea objetivos y vence la resistencia de individuos y organizaciones.

- **Dinámica de difusión:** La dinámica de difusión (dirigida por el cliente frente la dirigida por el proveedor) podría explicar la variación entre proyectos en la adopción de BIM por parte de los usuarios.
- **Autoría de Modelos BIM:** El autor de los modelos BIM (Consultor vs. In-House) podría explicar la variación entre proyectos en la adopción de BIM por parte de los usuarios.
- **Modo de Gobernanza:** El modo de mercado es un proceso BIM autorregulado en el que la difusión ocurre en un proceso de co aprendizaje sin mandato.
- **Proyecto-Coalición. Capacidad tecnológica:** Algunas empresas no pueden o no quieren comprometerse con BIM.
- **Proyecto-Coalición. Nivel de colaboración:** Si una o más empresas no participan plenamente en el proceso de colaboración, podría afectar la adopción de BIM de los usuarios dentro de la coalición del proyecto.

Como resultado el artículo encontró los factores que influyen en la práctica de BIM son:

Usuario

- Expectativa de rendimiento
- Expectativa de esfuerzo
- Influencia social
- Intención de comportamiento
- Condiciones facilitadoras

Empresa

- Tipo de empresa
- Apoyo de la alta dirección
- Adopción de BIM de la empresa

Proyecto

- Autoría de los modelos BIM
- Capacidad tecnológica de la coalición del proyecto

Asimismo, el artículo (Murguía et al., 2021) señala que las "condiciones facilitadoras" son un factor fundamental para la adopción de BIM por parte de los usuarios. Las empresas con poca capacidad BIM afectan la adopción de otros miembros del proyecto. El papel fundamental de los integradores de sistemas como fuerza impulsora de la adopción sistémica de BIM. Si bien es cierto que la investigación se llevó a cabo en muestras de usuarios, empresas y proyectos de la parte privada, sin embargo, consideramos relevante su aporte para la determinación de los factores que influenciarán en el cálculo del índice de implementación BIM de las entidades públicas.

Toma de Decisiones Multicriterio (MCDM) y el Proceso Analítico de red (ANP)

Debido a la naturaleza multidimensional y multinivel en la Implementación de BIM, la creación de índices a menudo es asistida por herramientas de toma de decisiones multicriterio (MCDM), que pueden considerar varios criterios y diferentes perspectivas de los expertos. Este capítulo explora la aplicación de técnicas de MCDM a problemas relacionados con el cálculo de índices y la priorización

de factores que afectan de manera positiva o negativa la implementación de BIM. La toma de decisiones de criterios múltiples (MCDM), también denominada evaluación de criterios múltiples (MCE), análisis de criterios múltiples (MCA) o análisis de decisión de criterios múltiples (MDCA) es una familia de herramientas que ayudan a las personas a estructurar formalmente problemas multifacéticos. El objetivo de MCDM no es encontrar una solución final y "mejor", sino ofrecer un conjunto de alternativas para informar mejor a los tomadores de decisiones (Caterino N., et al., 2009). MCDM es adecuado para abordar problemas complejos con alta incertidumbre, múltiples criterios, objetivos contradictorios, diferentes formas de datos y tiene en cuenta a los diferentes intereses y perspectivas (Armaş, I., 2012).

Una de las principales ventajas de MCDM es que permite integrar los intereses y objetivos de múltiples partes interesadas, ya que las preferencias de cada actor pueden tenerse en cuenta en forma de ponderaciones de criterios (Tsoutsos et al., 2009). Los MCDM pueden mejorar la transparencia y el rigor analítico al resolver problemas mal estructurados, ya que las elecciones de criterios de entrada, estandarización de datos, ponderación y agregación de criterios expresan explícitamente, lo que lleva a una justificación de decisiones y resultados reproducibles (Salgado et al., 2009). Sin embargo, como con cualquier otro método, las herramientas MCDM también transmiten una serie de deficiencias que están relacionadas principalmente con su subjetividad, en particular en la elección de los criterios en los que basar la decisión y los pesos relativos de importancia otorgados a esos criterios (Tsoutsos et al., 2009). En este sentido, Belton y Stewart (2002) señalan que la subjetividad es inherente a la toma de decisiones, el MCDM no disipa esa subjetividad; simplemente busca hacer explícita la necesidad de juicios subjetivos y transparente el proceso por el cual se toman en cuenta. Las técnicas MCDM ofrecen diferentes soluciones en función de sus aplicaciones y según el contexto. Se han propuesto muchos métodos, algunos de ellos diseñados para un problema particular y otros universalmente utilizados en diferentes áreas, teniendo en cuenta que la implementación de BIM tienen una orientación multidimensional y multinivel, se optó por la técnica del ANP.

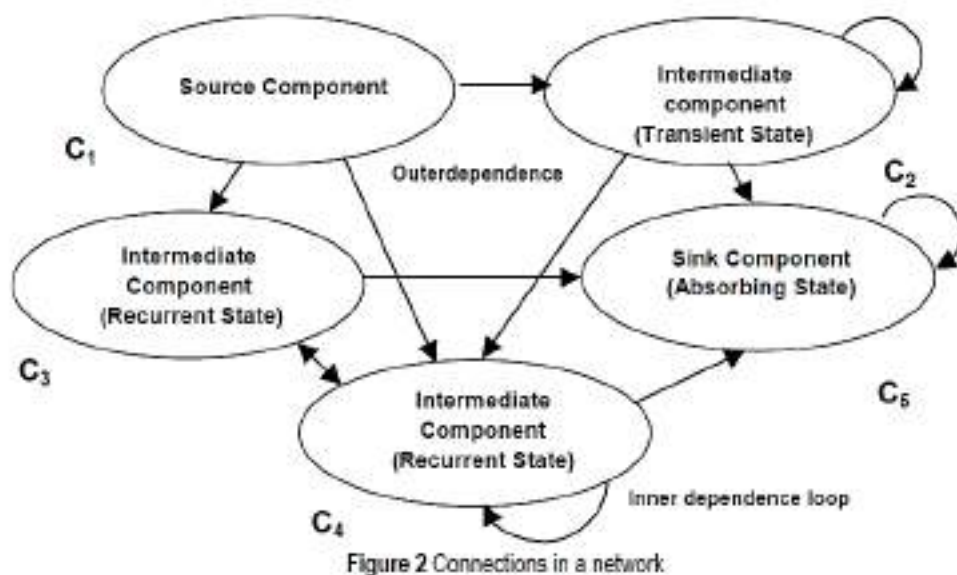
Proceso Analítico en Red - ANP

Es uno de los métodos de toma de decisión multicriterio (MCDM) más aplicados, que puede ser utilizado para abordar la toma de decisiones o la evaluación de problemas con participación de múltiples actores y de múltiples criterios. Técnicamente, el ANP se considera como la forma general de AHP (Saaty, 2004), pero se centra más en un marco de red. Define el modelo de priorización como una red compuesta por diferentes elementos (por ejemplo, objetivo, criterios, alternativas), agrupados en clústeres y conectados entre sí. ANP permite relaciones complejas, interdependientes y de retroalimentación entre los elementos de un problema. “En la red, la importancia de los criterios determina la importancia de las alternativas, pero además la importancia de las alternativas también puede tener un impacto en la importancia de los criterios” (Saaty, 2004). “ANP permite la interdependencia de los criterios y es capaz de priorizar grupos o incluso clústeres de componentes, lo que ayudará a una complicada toma de decisiones en red con diferentes criterios intangibles” (Tsai et al., 2010). ANP también facilita llegar a soluciones participativas y lograr consensos en la resolución de problemas multicriterio y multi expertos. ANP replica la forma en que los humanos toman decisiones en las que la importancia de los requisitos puede transformarse con las opciones disponibles (Saaty, T.L. y Vargas, L.G., 2013). Para la aplicación de la técnica del Proceso de Red Analítica (ANP), se tiene que realizar los siguientes pasos determinados por Saaty (1988, 2004):

- Modelar el problema de decisión como una red. Definimos el objetivo del modelo, luego desarrollamos los criterios y los definimos, de tal manera que, una vez seleccionada las alternativas, estas se relacionan con cada criterio, para agruparlos. Una vez agrupados en clústeres, se debe establecer cómo los elementos de la red se relacionan. Las relaciones pueden ser simples o complejas, interdependientes y de retroalimentación entre los elementos, es decir

que se pueden relacionar entre alternativas, entre criterios o entre criterios y alternativas, conformando una red.

Gráfica 3.1: Conexiones de red en ANP (Saaty, 2004)



- Generar matrices de comparación pareada entre elementos. Se realiza mediante el planteamiento de matrices de comparación pareada entre elementos. Para los datos a considerar en la comparación por pares, se solicita a los expertos desarrollar los formularios de valoración de los criterios con criterios y de alternativas con alternativas, de acuerdo a la escala de importancia relativa planteada por Saaty (1988,2004), Cuadro N° 3.1.

Cuadro 3.1 Escala de importancia relativa (Saaty, T. L., 2008)

Calificación numérica	Juicios verbales de preferencias
9	Extremadamente preferido
8	Muy fuertemente a extremadamente
7	Muy fuertemente preferido
6	Fuerte a muy fuerte
5	Muy preferido
4	De moderada a fuerte
3	Moderadamente preferido
2	Igual a moderadamente
1	Igualmente preferido

Cuadro 3.2: Consistencia aleatoria promedio (RI) (Saaty, T. L., 2008)

Tamaño de la matriz	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Consistencia aleatoria	0	0	0.58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49

- Formular la supermatriz no ponderada. Con los valores de pesos de importancia relativa de los elementos determinados en el paso 2, se formula la supermatriz no ponderada. Los elementos que lo conforman en una sola matriz, tanto en columnas como en filas, los clústeres, los criterios y las alternativas del modelo ANP. Para construir una supermatriz se debe tener en cuenta los elementos y clústeres, si tenemos que cada clúster k , $k = 1, \dots, m$, incluye n_k elementos: $e_{k1}; e_{k2}, \dots; e_{kn_k}$. Estos elementos se pueden comparar por pares usando la escala de Saaty, (2008).

Gráfica 3.2: Construcción de la supermatriz en ANP

Assume that each cluster k , $k = 1, \dots, m$, includes n_k elements: $e_{k1}, \dots, e_{kn_k}$. These elements can be used to build a supermatrix, (3), and pairwise be compared using Saaty's scale.

$$W = \begin{matrix} & \begin{matrix} C_1 & C_2 & \dots & C_m \end{matrix} \\ \begin{matrix} C_1 \\ C_2 \\ \vdots \\ C_m \end{matrix} & \begin{bmatrix} \begin{matrix} e_{11} & \dots & e_{1n_1} \\ \vdots & & \vdots \\ e_{n_11} & \dots & e_{n_1n_1} \end{matrix} & \begin{matrix} e_{21} & \dots & e_{2n_2} \\ \vdots & & \vdots \\ e_{n_21} & \dots & e_{n_2n_2} \end{matrix} & \dots & \begin{matrix} e_{m1} & \dots & e_{mn_m} \\ \vdots & & \vdots \\ e_{n_m1} & \dots & e_{n_mn_m} \end{matrix} \\ \begin{matrix} W_{11} & W_{12} & \dots & W_{1m} \\ W_{21} & W_{22} & \dots & W_{2m} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ W_{m1} & W_{m2} & \dots & W_{mm} \end{matrix} \end{bmatrix} \end{matrix} \quad (3)$$

- Calcular las prioridades relativas entre clústeres. Se deben determinar las prioridades relativas en base a la construcción de matrices de comparación por pares entre los clústeres, criterios y alternativas. La comparación por pares es determinada por los expertos como respuesta al formulario preparado, en base a la escala de importancia relativa (Cuadro 3.1) propuesta por Saaty (1988,2004).
- Construir la supermatriz ponderada. Se determinan los pesos correspondientes de cada uno de los componentes, luego se transforma en una supermatriz ponderada.
- Construir la supermatriz estocástica. Se debe normalizar la supermatriz ponderada, para ello se realiza la división de cada valor de una celda por la suma de los valores de la columna correspondiente, de tal manera que se obtenga una supermatriz estocástica por columnas.

- Calcular la supermatriz límite. La supermatriz ponderada estocástica determinada en el paso anterior, se eleva a potencias sucesivas hasta obtener el mismo valor para todas las columnas de la supermatriz.

Diseñado en 1996, el método se sigue empleando para actividades de investigación de evaluación, evaluación del desempeño, sistema de información, universidad, industria y cadenas de suministro, empresas virtuales, procesos de selección de socios, proyectos de I+D, evaluación de riesgos ambientales (ERA), evaluación de riesgos de desastres, desempeño interempresarial, ERP, desempeño organizacional y medir la complejidad de los megaproyectos de construcción, así como la preferencia de proyectos y la gestión de la cadena de suministro. Desarrollar ANP en Excel es muy tedioso, para ello se tiene un software gratuito que permite modelar el ANP, se llama “SuperDesicion”

Metodología

La presente sección contiene los objetivos específicos y general de la investigación, así como el modelo metodológico propuesto.

Objetivos de la investigación

La investigación busca alcanzar los siguientes objetivos:

Objetivo general

Diseñar un modelo de toma de decisiones basado en el Proceso Analítico de Red (ANP), a partir del análisis multidimensional y multinivel de los factores críticos de éxito en la implementación de BIM, se pueda generar un índice de implementación de BIM y priorizar los factores o grupo de factores que mayor incidencia tienen sobre la implementación.

Los objetivos específicos son:

1. Seleccionar los expertos y/o actores en los procesos de implementación BIM para el análisis multidimensional y multinivel de los factores críticos de éxito en la implementación de BIM
2. Seleccionar los factores críticos de éxito en la implementación de BIM para ser agrupados de acuerdo a su significado y su relación con las normas de BIM.
3. Aplicar el método ANP para priorizar los factores o grupo de factores que mayor incidencia tienen sobre la implementación de BIM.
4. Aplicar el método ANP para calcular el índice de implementación de BIM.

Modelo metodológico

Los diseños de investigación son planes y procedimientos de investigación que abarcan las decisiones, desde suposiciones amplias hasta métodos detallados de recopilación y análisis de datos (Creswell, 2009). Al elegir el diseño y los métodos de investigación apropiados, la naturaleza de las preguntas de investigación y los objetivos del estudio juegan un papel importante (Bryman, 2016). La estrategia de investigación a utilizar en la presente investigación es la de método cuantitativo. La metodología debe ser exploratoria, manteniendo un concepto inductivo para establecer la interrelación empírica dentro de los factores de riesgo. La construcción de un diseño metodológico

puede complicarse por la disponibilidad de una gran variedad de métodos, técnicas, procedimientos y datos necesarios para aplicar a la investigación. Por lo tanto, es necesario seguir un plan lógico para que la investigación conecte las diferentes etapas y cumpla con los objetivos de la propuestos. Teniendo en cuenta el objetivo general y los objetivos específicos, el modelo propuesto contiene dos pasos, como se muestra en la Gráfico 4.1 y 4.2:

Paso 1: Seleccionar los expertos y los factores críticos de éxito en la implementación de BIM.

El paso uno está orientado a cumplir el primer y segundo objetivo específico de la investigación, que es 1) Seleccionar los expertos y actores en los procesos de implementación BIM para el análisis multidimensional y multinivel de los factores críticos de éxito en la implementación de BIM y 2) Seleccionar los factores críticos de éxito en la implementación de BIM para ser agrupados de acuerdo a su significado y su relación con las normas de BIM. De la revisión de la literatura expuesta en la sección 2. El BIM y la gestión de proyectos públicos, que de acuerdo a la normatividad sobre BIM y la revisión de otros estudios, determinando que se tienen los siguientes conceptos (Cuadro 4.1):

Cuadro N° 4.1: Definición de los Grupos

Grupos	Definición
Grupo 1 Beneficios de la adopción BIM	Son los beneficios recibidos en la nueva forma de planificar, ejecutar, operar y mantener una inversión (MEF, 2021b).
Grupo 2 Gestión de la Información BIM	“Este proceso se inicia cada vez que se realiza una nueva designación en las diferentes fases de la inversión pública, Integra tanto la información del contenido geométrico o gráfica, como la información alfanumérica o no gráfica y se centraliza en un entorno común de datos (MEF, 2021b):
Grupo 3 Usos BIM	“Los Usos BIM son métodos de aplicación de BIM que se definen a través de procesos que se pueden ubicar, orientar y relacionar con cada fase del ciclo de inversión para alcanzar uno o más objetivos específicos” (MEF, 2021b).
Grupo 4 Roles BIM	Son las funciones y responsabilidades que desempeñan los actores de la inversión, para permitir el proceso de gestión de la información BIM (MEF, 2021b).
Grupo 5 Adopción de BIM	No dependen de la envergadura o el monto de la inversión (MEF, 2021b)
Grupo 6 Ciclo de Inversión Pública	. “El Ciclo de Inversión del Invierte.Pe es el proceso mediante el cual un proyecto de inversión es concebido, diseñado, evaluado, ejecutado y genera sus beneficios para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país” (MEF, 2022)

Determinada los grupos que contengan a los factores, se inicia la búsqueda de los factores que inciden en la implementación de BIM, para ello es necesario realizar una revisión bibliográfica de estudios previos, con el objeto de contar con un listado inicial de factores. Con este listado inicial, se procede con la identificación y selección de expertos y actores en la implementación de BIM. Los expertos

serán seleccionados mediante el muestreo de referidos o bola de nieve (Atkinson & Flint, 2001). Es un método no probabilístico que consiste en identificar a los expertos iniciales, los expertos inicialmente contactados referirán a otros expertos en implementación de BIM, que a su vez conducen a otros posibles expertos y así sucesivamente. En esta investigación, se considera a un experto y/o actor clave a toda persona con un conocimiento extenso y profundo del BIM, adquirido a través de la práctica o la educación, que incluya a funcionarios públicos de las entidades y a los actores de las empresas que gestionen proyectos con el Estado. Para superar las limitaciones de sesgo con respecto a una posible exclusión de expertos no contactados, se complementará con una búsqueda exhaustiva en las plataformas electrónicas de gestión de proyectos. Una vez seleccionados los expertos, se procede a solicitar su aceptación a participar en la investigación, para ello se proporcionará toda la información necesaria.

Una vez se tenga los expertos seleccionados, se desarrollará un taller con un grupo reducido de expertos, entre 3 a 5 personas, de tal manera de validar la lista inicial de factores críticos de éxito y los instrumentos a consultar a todos los demás expertos. Por medio de correos electrónicos, se solicitará a cada uno de los expertos validar el listado inicial de factores. De encontrar mayor número de factores estas podrán ser incluidas o de lo contrario también pueden considerar el retiro de alguna de ellas de la lista. Además, cada experto propondrá la ubicación de cada factor con respecto a los seis grupos determinados. Con el listado de factores críticos de éxito proporcionado por cada experto, se procede a realizar la selección de los factores de implementación de BIM por cada grupo con el apoyo del método Delphi, con el objetivo de disminuir la variación de las respuestas, posibilitando el logro del consenso grupal.

Teniendo como principio que el método Delphi es una técnica sistemática e interactiva, donde se recopila el conocimiento de un panel de expertos a través de una serie de cuestionarios intercalados con retroalimentación controlada (Alshehri et al, 2015). Desde una perspectiva práctica, Delphi es muy efectivo, ya que permite que los expertos que se encuentran dispersos geográficamente contribuyan. Permite la colaboración de profesionales con puntos de vista opuestos para priorizar un conjunto común de factores de manera sistemática y transparente. Además, evita la influencia de expertos dominantes ya que los encuestados permanecen anónimos durante todo el proceso. Se desarrolla por rondas, después de cada ronda, los participantes pueden revisar sus juicios en base a las opiniones de sus colegas anónimos. Terminada la primera ronda, se enviará a cada experto un informe con los resultados obtenidos, proporcionando un resumen estadístico que incluya la tendencia (mediana y media), dispersión (rango intercuartílico, desviación estándar y coeficiente de variación) y distribución de frecuencias (histogramas). Asimismo, en cada ronda se solicitará comentarios a cada experto, el cual se compartirá con todos, de manera que cada participante pueda observar dónde está ubicada su respuesta en relación con la de los demás.

La determinación del número de rondas para llegar a un consenso en el método Delphi dependerá del rango intercuartílico (IQR) de 1 o menos. El IQR es el valor absoluto de la diferencia entre los percentiles 75 y 25, donde los valores más pequeños indican grados más altos de consenso. Esta medida se acepta comúnmente como una forma objetiva y rigurosa de medir el consenso en las encuestas Delphi (Alshehri et al., 2015), donde se consideran que un IQR del 20 % de la escala de calificación es aceptable para el consenso. Además, se debe determinar la diferencia del coeficiente de variación (CV) con el objetivo de proporcionar una medida normalizada de dispersión. El CV es un número adimensional y se calcula como la desviación estándar dividida por la media. La diferencia entre el CV de la ronda “n+1” y el CV de la ronda “n” debe ser inferior a 0,2 o 20%, esto nos indica que se alcanzó la estabilidad y no se requieren más rondas Delphi. La media también nos sirve para comprender el juicio del panel sobre la importancia de los criterios, considerando importante si el 60 % o más de los expertos está de acuerdo.

Para concluir con el paso uno, se realizará un taller participativo con los expertos, donde se presentará el sustento de los resultados del método Delphi, con el objetivo de validar la lista final de factores

críticos de éxito en la implementación de BIM en cada uno de los seis grupos, permitiendo ratificar el consenso obtenido. Con ello contaremos con los datos requeridos para la aplicación de la técnica del Proceso de Red Analítica (ANP), en el paso dos.

Gráfica 4.1: Paso 1 del Modelo Metodológico - Seleccionar los expertos y los factores críticos de éxito en sus grupos



Paso 2: Calcular el Índice de implementación de BIM y priorizar los factores o grupo de factores que mayor incidencia tienen sobre la implementación de BIM

El paso dos se cubre el tercero y cuarto objetivo específico: 3) Aplicar el método ANP para priorizar los factores o grupo de factores que mayor incidencia tienen sobre la implementación de BIM. 4) Aplicar el método ANP para calcular el índice de implementación de BIM. Para la aplicación de la técnica del Proceso de Red Analítica (ANP), de acuerdo a los pasos determinados por Saaty (1988, 2004), iniciamos con modelar el problema de decisión como una red: definimos el objetivo, clústeres y criterios. El objetivo a determinar con esta técnica es el valor del Índice de implementación de BIM.

Los clústeres se desprenden de los conceptos esbozados en el capítulo 2, para ello se establecen seis clústeres conformados por los grupos determinados y los criterios (factores críticos de éxito) seleccionados, cuyas definiciones se detallan en el Cuadro N° 4.2. Para establecer los criterios, estas se determinan en el paso uno, donde los expertos seleccionaron los factores críticos de éxito de acuerdo a estos seis grupos. Una vez agrupados en los seis clústeres, se debe establecer las relaciones entre los elementos de la red. Las relaciones pueden ser simples o complejas, interdependientes y de retroalimentación entre los elementos, es decir, pueden relacionarse entre factores que afectan, entre los grupos o entre grupos y factores críticos de éxito, conformando una red.

Cuadro N° 4.2: Definición de los Grupos y Criterios para el ANP

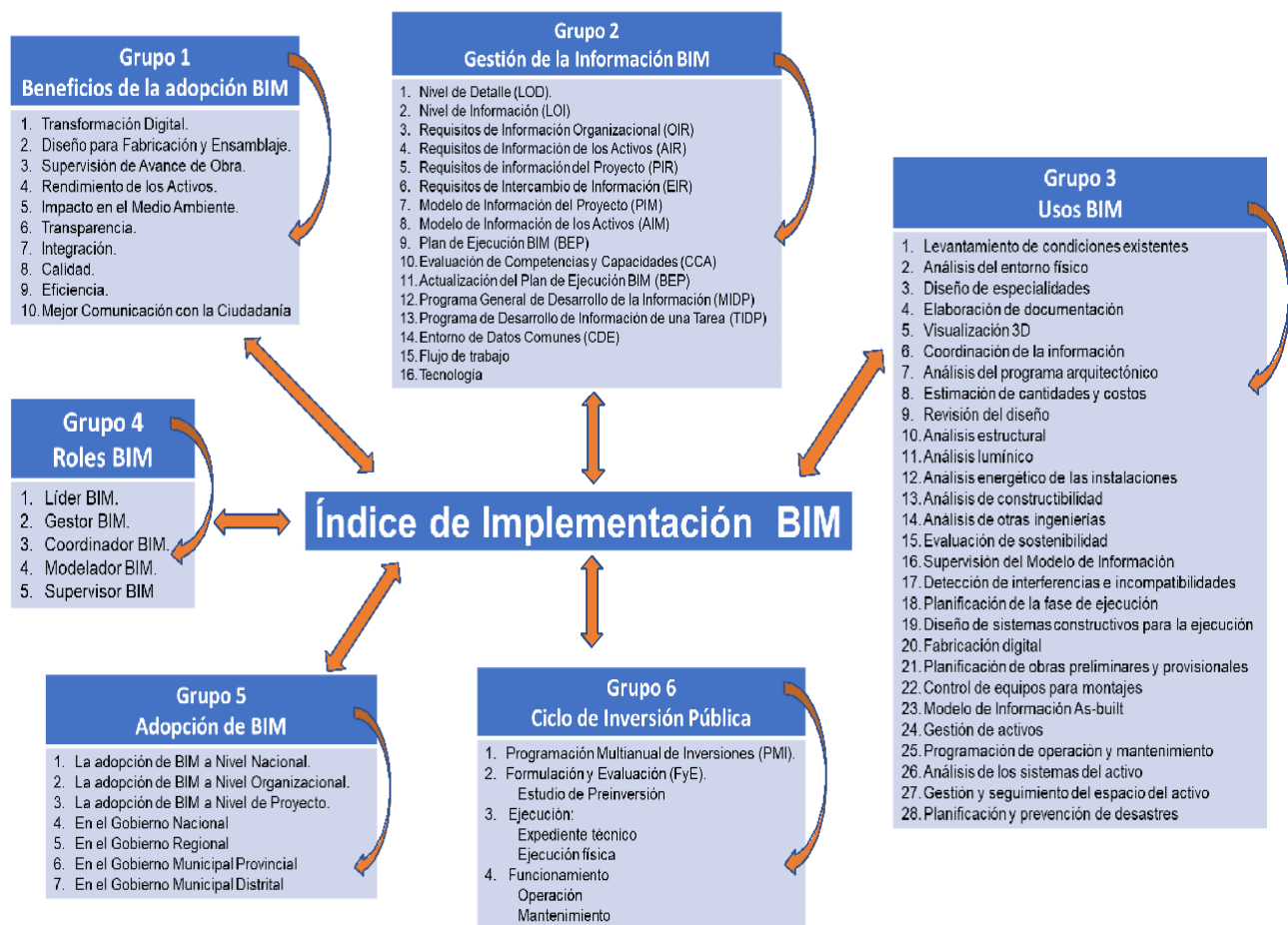
Grupos	Definición	Criterios
Grupo 1 Beneficios de la adopción BIM	Son los beneficios recibidos en la nueva forma de planificar, ejecutar, operar y mantener una inversión (MEF, 2021b).	1. Transformación Digital. 2. Diseño para Fabricación y Ensamblaje. 3. Supervisión de Avance de Obra. 4. Rendimiento de los Activos. 5. Impacto en el Medio Ambiente. 6. Transparencia. 7. Integración. 8. Calidad. 9. Eficiencia. 10. Mejor Comunicación con la Ciudadanía.
Grupo 2 Gestión de la Información BIM	“Este proceso se inicia cada vez que se realiza una nueva designación en las diferentes fases de la inversión pública, Integra tanto la información del contenido geométrico o gráfica, como la información alfanumérica o no gráfica y se centraliza en un entorno común de datos (MEF, 2021b):	1. Nivel de Detalle (LOD). 2. Nivel de Información (LOI) 3. Requisitos de Información Organizacional (OIR) 4. Requisitos de Información de los Activos (AIR) 5. Requisitos de información del Proyecto (PIR) 6. Requisitos de Intercambio de Información (EIR) 7. Modelo de Información del Proyecto (PIM) 8. Modelo de Información de los Activos (AIM) 9. Plan de Ejecución BIM (BEP) 10. Evaluación de Competencias y Capacidades (CCA) 11. Actualización del Plan de Ejecución BIM (BEP) 12. Programa General de Desarrollo de la Información (MIDP) 13. Programa de Desarrollo de Información de una Tarea (TIDP) 14. Entorno de Datos Comunes (CDE) 15. Flujo de trabajo 16. Tecnología
Grupo 3 Usos BIM	“Los Usos BIM son métodos de aplicación de BIM que se definen a través de procesos que se pueden ubicar, orientar y relacionar con cada fase del ciclo de inversión para alcanzar uno o más objetivos específicos” (MEF, 2021b).	1. Levantamiento de condiciones existentes 2. Análisis del entorno físico 3. Diseño de especialidades 4. Elaboración de documentación 5. Visualización 3D 6. Coordinación de la información 7. Análisis del programa arquitectónico 8. Estimación de cantidades y costos 9. Revisión del diseño 10. Análisis estructural 11. Análisis lumínico 12. Análisis energético de las instalaciones 13. Análisis de constructibilidad 14. Análisis de otras ingenierías 15. Evaluación de sostenibilidad 16. Supervisión del Modelo de Información 17. Detección de interferencias e incompatibilidades 18. Planificación de la fase de ejecución 19. Diseño de sistemas constructivos para la ejecución

		20. Fabricación digital 21. Planificación de obras preliminares y provisionales 22. Control de equipos para montajes 23. Modelo de Información As-built 24. Gestión de activos 25. Programación de operación y mantenimiento 26. Análisis de los sistemas del activo 27. Gestión y seguimiento del espacio del activo 28. Planificación y prevención de desastres
Grupo 4 Roles BIM	Son las funciones y responsabilidades que desempeñan los actores de la inversión, para permitir el proceso de gestión de la información BIM (MEF, 2021b).	1. Líder BIM. 2. Gestor BIM. 3. Coordinador BIM. 4. Modelador BIM. 5. Supervisor BIM
Grupo 5 Adopción de BIM	No dependen de la envergadura o el monto de la inversión (MEF, 2021b)	1. La adopción de BIM a Nivel Nacional. 2. La adopción de BIM a Nivel Organizacional. 3. La adopción de BIM a Nivel de Proyecto. 4. En el Gobierno Nacional 5. En el Gobierno Regional 6. En el Gobierno Municipal Provincial 7. En el Gobierno Municipal Distrital
Grupo 6 Ciclo de Inversión Pública	“El Ciclo de Inversión del Invierte.Pe es el proceso mediante el cual un proyecto de inversión es concebido, diseñado, evaluado, ejecutado y genera sus beneficios para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país” (MEF, 2022)	1. Programación Multianual de Inversiones (PMI). 2. Formulación y Evaluación (FyE). Estudio de Preinversión Ejecución: Expediente técnico Ejecución física Funcionamiento Operación Mantenimiento

Una vez modelado el problema de decisión como una red, se inicia con las comparaciones pareadas entre los elementos. Los expertos en BIM apoyaran en la determinación de las comparaciones pareadas, utilizando una escala fundamental de números absolutos del 1 al 9 (Cuadro 3.1), entre grupos, entre criterios o entre grupos y criterios, de acuerdo a la red conformada. Con estos datos

podemos construir la supermatriz no ponderada. Para ponderar la supermatriz requerimos calcular las prioridades relativas entre los tres clusters conformados por los seis grupos y los factores críticos de éxito en cada grupo. Normalizando la supermatriz ponderada obtenemos la supermatriz estocástica, que se eleva a potencias sucesivas hasta obtener el mismo valor para todas las columnas de la supermatriz, obteniendo la supermatriz límite, para todo este proceso se utilizará el software “SuperDecisions”. En la supermatriz límite los valores mostrados en todas las columnas son los mismos, con un valor del índice de implementación de BIM, un valor para cada grupo y para cada factor que afecte la implementación BIM, de tal forma que los datos obtenidos nos permiten determinar un ranking a los grupos y a los factores críticos de éxito en la implementación de BIM, estableciendo las prioridades. Esta priorización nos permitirá tomar mejores decisiones sobre los factores o grupo de factores críticos de éxito en la implementación de BIM.

Gráfica 4.2: Paso 2 del Modelo Metodológico – Cálculo del Índice de implementación de BIM y priorizar los factores o grupo de factores de mayor incidencia



Bibliografía

- ALSHEHRI, S. A., REZGUI, Y. & LI, H. (2015). Delphi-based consensus study into a framework of community resilience to disaster. *Natural Hazards*, 75(3), 2221-2245.
- ARMAŞ, I. (2012). Multi-criteria vulnerability analysis to earthquake hazard of Bucharest, Romania. *Natural hazards*, 63(2), 1129-1156.
- ATKINSON, R. & FLINT, J. (2001). Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Social research update*, 33(1), 1-4.
- BELTON, V. & STEWART, T. (2002). Multiple criteria decision analysis: an integrated approach. Springer Science & Business Media.
- BRYMAN, A. (2016). Social research methods: Oxford university press.
- CATERINO, N., IERVOLINO, I., MANFREDI, G. & COSENZA, E. (2009). Comparative analysis of multi-criteria decision-making methods for seismic structural retrofitting. *Computer- Aided Civil and Infrastructure Engineering*, 24(6), 432-445.
- Corporación de Fomento de la Producción – CORFO, 2021. Estándar BIM para Proyectos Públicos. Planbim Chile. Versión 1.1.
- CRESWELL, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3rd. ed.). London, United Kingdom: Sage Publications.
- GÁMEZ, F. C., SEVERINO, M. J. S. & MÁRQUEZ, R. J. G. (2014). Introducción a la metodología BIM. Spanish Journal of Building Information Modelling, 4-10.
- Global BIM Network. (27 de julio de 2022). Sobre la Red Global BIM. <https://www.globalbim.org/about-us>.
- GRUPO DE TRABAJO BIM (2021). Guía de Estándares, Métodos y Procedimientos BIM. Colombia. Versión V01. https://bim.presidencia.gov.co/biblioteca/Guias_contexto_nacional/
- INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD (2021). Norma Técnica Peruana: Organización y digitalización de la información sobre edificios y obras de ingeniería civil, incluyendo el modelado de la información de la construcción (BIM). Parte 1: Conceptos y principios (NTP ISO 19650-1). Lima.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS MEF (2021a). Plan de Implementación y Hoja de Ruta del Plan BIM Perú. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/anexos/anexo_RD0002_2021EF6301.pdf
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS MEF (2021b). Guía Nacional BIM. Gestión de la Información para inversiones desarrolladas en BIM. Versión 1.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS MEF (27 de julio 2022). Ciclo de Inversión. Invierte.Pe. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=s-ES&Itemid=100282&lang=es-ES&view=article&id=5520

- MURGUIA, D., DEMIAN, P., & SOEATANTO, R. (2017). A Systemic BIM Innovation Model in the Construction Supply Chain. Association of Researchers in Construction Management, ARCOM 2017 - Proceedings of the 33rd Annual Conference, 15–24.
- MURGUIA, D., DEMIAN, P., & SOETANTO, R. (2021). Systemic BIM adoption: A multilevel perspective. *J. Constr. Eng. Manage*, 147(4), 04021014.
- SALGADO, P. P., QUINTANA, S. C., PEREIRA, A. G., DEL MORAL ITUARTE, L. & MATEOS, B. P. (2009). Participative multi-criteria analysis for the evaluation of water governance alternatives. A case in the Costa del Sol (Málaga). *Ecological economics*, 68(4), 990-1005.
- SAATY, T. L. (1988). What is the analytic hierarchy process?. In *Mathematical models for decision support* (pp. 109-121). Springer, Berlin, Heidelberg.
- SAATY, T. L. (2004). Fundamentals of the analytic network process—Dependence and feedback in decision-making with a single network. *Journal of Systems science and Systems engineering*, 13(2), 129-157.
- SAATY, T.L. & VARGAS, L.G., (2013). Decision making with the Analytic Network Process, International Series in Operations Research & Management Science. Springer US, Boston, MA.
- SAATY, T. L. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *International journal of services sciences*, 1(1), 83-98.
- PLAN BIM PERÚ (27 de julio 2022). Plan BIM Perú. <https://www.mef.gob.pe/planbimperu/planbim.html>
- Red BIM de Gobiernos Latinoamericanos - RBGL. (27 de julio de 2022). Sobre la Red BIM de Gobiernos Latinoamericanos. <https://redbimgoblatam.com/nosotros/>.
- Sistema de Implementación BIM. SIMBIM. (2022). Guía de Implementación BIM. Versión 02. Argentina.
- TSAI, W. H., LEU, J. D., LIU, J. Y., LIN, S. J. & SHAW, M. J. (2010). A MCDM approach for sourcing strategy mix decision in IT projects. *Expert Systems with Applications*, 37(5), 3870-3886.
- TSOUTSOS, T., DRANDAKI, M., FRANTZESKAKI, N., IOSIFIDIS, E. & KIOSSES, I. (2009). Sustainable energy planning by using multi-criteria analysis application in the island of Crete. *Energy policy*, 37(5), 1587-1600.
- VIANA, V. L. B. & CARVALHO, M. T. M. (2021). Prioritization of risks related to BIM implementation in brazilian public agencies using fuzzy logic. *Journal of Building Engineering*, 36, 102104.

LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA EL ESTADO A PARTIR DE LA CREACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS Y LA TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN

Gustavo Alfredo Lazarte

Daniel Alejandro Medina Walther

Introducción

Las criptomonedas operan bajo la tecnología blockchain, motivo por el cual ambas están íntimamente relacionadas. La crisis financiera del año 2008 fue la que incentivó la creación de la primera criptomoneda, Bitcoin, la que se puso en funcionamiento en el año 2009. Es importante tener en cuenta que la mencionada criptomoneda tenía por objeto generar un sistema de pagos que eliminará la intervención de terceros, de forma tal que en la operación sólo intervinieran las dos partes que estaban directamente involucradas, es decir, quien realiza el pago y quien lo recibe. Fue necesario que transcurriera el tiempo para que se comenzaran a realizar operaciones de este tipo, lo que ocurrió recién el 22 de mayo de 2010 cuando Laszlo Hanyecz intercambió 10.000 Bitcoins por dos pizzas de Papa John's, día que se recuerda anualmente en el criptocalendario como el "Día de la Pizza Bitcoin". Con el transcurso de los años Bitcoin y la tecnología blockchain se fueron haciendo más conocidos y comenzaron a tener una creciente aceptación social, motivo por el cual comenzaron a surgir otras criptomonedas y se empezó a encontrarle usos alternativos a la tecnología blockchain. Este proceso se fue realizando de manera paulatina, hasta que en el año 2020 y como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19, el valor de Bitcoin tuvo un crecimiento inusual que llamó la atención del mundo entero. En ese sentido, es importante tener en cuenta que la mencionada pandemia generó una disminución importante en la actividad económica a nivel mundial, lo que motivó a que los diferentes Estados recurrieran a la emisión monetaria para financiar diversos planes que tenían como objetivo atenuar los efectos sociales que se podían generar con la disminución de la actividad económica. Esa emisión monetaria motivó a que los ciudadanos buscaran alternativas para resguardar sus ahorros debido a que, como ya sabemos, la emisión monetaria genera inflación. Una de esas alternativas fue Bitcoin, debido a que la mencionada criptomoneda es antiinflacionaria en razón de que su emisión se encuentra limitada a 21 millones de Bitcoins, los que se terminarán de emitir aproximadamente en el año 2140. Esto fue lo que motivó el crecimiento inusual que Bitcoin tuvo durante el año 2020 y como consecuencia de ello se potenció el uso de las criptomonedas y de la tecnología blockchain, siendo muy probable que esa tendencia se mantenga en el futuro.

Las criptomonedas

Origen y concepto

Las criptomonedas han tenido su origen a partir de la crisis financiera del 2008 en donde el sistema financiero mundial evidenció fallas en su funcionamiento. Es importante recordar que en aquella época, la crisis se originó por una burbuja inmobiliaria en EEUU, debido a que se habían otorgado créditos inmobiliarios a personas con dudosa capacidad de pago, esto generó una explosión de compras y ventas en el mercado inmobiliario e inclusive se llegaron a confeccionar paquetes de créditos inmobiliarios que fueron vendidos a distintos adquirientes a lo largo de todo el mundo. Cuando se produjeron cambios a nivel macroeconómico que pusieron en evidencia la falta de sustentabilidad del sistema, sobrevino la falta de pago por parte de los tomadores de los préstamos y sus efectos se trasladaron a lo largo y ancho de todo el mundo, siendo necesaria la intervención del gobierno de los EEUU a efectos de rescatar a instituciones financieras y de esa forma evitar consecuencias mucho más nefastas de las que efectivamente se vivieron. En ese sentido, cuando Zurita Gonzalez y Martinez Pérez (2009) analizan las causas de la crisis hipotecaria y el contagio del sistema financiero afirman:

En junio de 2007 dos fondos de cobertura propiedad de Bear Stearns colapsaron debido a su fuerte posición en el mercado subprime, a partir de este momento, más y más bancos fueron descubriendo que los activos calificados como AAA que habían adquirido y que consideraban seguros pues no lo eran. Los precios de las casas comenzaron a bajar y cada vez un número mayor de personas cayeron en el incumplimiento del pago de sus hipotecas, pero no sólo las de la categoría subprime sino que también los que hasta entonces habían sido considerados como buenos sujetos de crédito.

En marzo del 2008 la Reserva Federal salvó a Bear Stearns de la bancarrota al asumir 30 mil millones de dólares en obligaciones y estructurando la venta de esta institución a JPMorgan Chase. En agosto de 2008 las acciones de las GSEs comenzaron un deslizamiento abrupto, y el siete de septiembre el Departamento del Tesoro tomó el control de las GSEs Fannie Mae y Freddie Mac. Se dejó caer a Lehman Brothers y esto envió muy malas señales al mercado financiero que estuvo al borde del colapso. Merrill Lynch, a quien no se consideraba en riesgo, se vendió al Bank of America para evitar un destino similar al de Lehman. El 16 de septiembre, AIG estaba en ruta del colapso debido a su exposición en los ahora famosos swaps de default de crédito (CDS por sus siglas en inglés) y tuvo que ser rescatado por la Reserva Federal con un crédito de 85 mil millones de dólares, que no resultaron suficientes y que se han tenido que complementar con 38 mil millones de dólares adicionales.

En septiembre de 2008, Fannie Mae y Freddie Mac, los gigantes hipotecarios, fueron rescatados por el gobierno de Estados Unidos; sus problemas de capital y su deuda, superior a los 5 mil 400 millones de dólares, se habían convertido en una amenaza sistémica, dado que ambas entidades respaldan alrededor de la tercera parte de las hipotecas en ese país, un mercado estimado en más de 14 mil millones de dólares.

El problema hipotecario original que se creía estaba acotado, se convirtió en un problema mayor debido a la presencia de los nuevos instrumentos financieros que hicieron que la crisis hipotecaria se convirtiera en crisis de todo el sector financiero, ya que los productos financieros estructurados habían sido adquiridos por agentes financieros de todo el mundo. El golpe a las empresas financieras se tradujo en problemas hacia el resto de la economía, principalmente debido a la restricción de los canales de crédito tradicionales...La crisis hipotecaria ha tenido impactos sobre el resto del sistema financiero y finalmente en la economía global real a través de numerosas quiebras financieras, nacionalizaciones bancarias, constantes intervenciones de los Bancos centrales de las principales economías desarrolladas, profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un deterioro sostenido de la actividad económica que ha provocado la entrada en recesión de las economías más industrializadas del mundo y de los países emergentes y en desarrollo. (p. 23 y 24)

En ese contexto y con la idea de evitar que en el futuro se produjeran situaciones similares a las que estaban ocurriendo en ese momento, Satoshi Nakamoto crea Bitcoin. Debido al crecimiento que con el transcurso del tiempo fue experimentando Bitcoin, es que han ido surgiendo el resto de las criptomonedas. En definitiva, se puede decir que Bitcoin y las criptomonedas en general surgen a partir de una iniciativa privada y como una forma de rechazo a la manera en la que el Estado administra el dinero fiduciario, motivo por el cual buscan generar un sistema que sea controlado por los mismos usuarios y en el cual el Estado no tenga injerencia alguna. En ese sentido, Branciforte (2021) afirma:

Conforme ya lo comentábamos con anterioridad, bitcoin nace por medio del White Paper de Satoshi Nakamoto “Bitcoin: a Peer to Peer Electronic Cash System”, como un fin para realizar transacciones sin necesidad de intermediarios y, justamente, sin la intermediación del Estado.

Nace como una crítica y queja a las acciones del Estado, se genera en medio de una crisis económica mundial como fue la burbuja inmobiliaria, demostrando al mundo que un sistema sin control de una autoridad y con reglas propias respetadas por sus participantes, puede sostenerse en el tiempo. (p. 66)

De igual manera, al analizar el origen de Bitcoin, Castillero y Toscano (2021) afirman: “Bitcoin nace como una alternativa a la manera en la que se controla el gobierno a nivel mundial. Da a las personas la posibilidad de transar sin intermediarios, bajo una figura de dinero digital.” (p. 7)

En cuanto a la conceptualización de las criptomonedas, Zocaró (2020 b) las define de la siguiente manera:

...éstas no son más que registros en la blockchain, es decir, no es un archivo digital (ni mucho menos un activo tangible) que se transfiere de un sujeto a otro, sino que, simplemente, es una especie de asiento contable grabado en la blockchain. (p. 17)

Por su parte, Branciforte (2021) considera que las criptomonedas son cripto activos y conceptualiza a estos últimos de la siguiente manera: “...un cripto activo es una unidad de valor, un dato en el sistema blockchain al cual el mercado le otorga una valuación conforme las reglas de la oferta y la demanda.” (p. 64)

Tecnología blockchain.

Las piedras Rai y la tribu de Yap.

A los efectos de poder obtener una primera aproximación a lo que es la tecnología blockchain, nos parece importante hacer referencia al ejemplo de las piedras Rai, las que eran utilizadas como medio de pago por los habitantes de la isla de Yap y que Zocaró (2020 b) describe de manera muy didáctica de la siguiente manera:

Unos cinco o seis siglos antes de que Satoshi Nakamoto diera origen a Bitcoin, en la isla de Yap, en la Micronesia, sus habitantes utilizaban un “sistema monetario” al que se le atribuyen similitudes con el funcionamiento de las criptomonedas y su “libro mayor” o blockchain.

Las Rai son enormes piedras calizas con forma de disco y con un agujero en su centro, que pueden llegar a pesar varias toneladas y tener una altura de varios metros, y que la tribu de Yap utilizaba como moneda.

Las piedras calizas no existían en Yap, por lo que eran extraídas de la isla Palaos, a casi 400 km de distancia y eran transportadas a la isla de Yap en canoas. Y debido a su escasez y al enorme esfuerzo que significaba obtenerlas, eran muy apreciadas por los yapenses.

Y aquí las similitudes con las cryptos. Como estas “monedas” eran muy difíciles de moverse, y como se utilizaban justamente como medio de pago, por lo general se mantenían siempre en el mismo lugar (en el bosque, por ejemplo) y se registraba la propiedad de cada piedra (quién era su dueño) en un “libro de contabilidad oral”: se registraba la titularidad de cada Rai a través de historias orales compartidas por los yapenses y transmitidas por toda la comunidad durante generaciones.

En otras palabras, cada titular de alguna Rai no las poseía físicamente, su titularidad (su derecho a utilizarla como medio de pago para adquirir otro bien, por ejemplo), se guardaba en un registro oral (una especie de blockchain de la antigüedad) que era reproducido por cada habitante de Yap (como si fuese un “nodo”). (p. 101)

Este ejemplo extraído de hace varios siglos, permite comprender de manera simple la relación que existe entre las criptomonedas y la tecnología blockchain, debido a que de la misma forma que las piedras Rai podían ser utilizadas como medio de pago por parte de su titular, para lo cual era necesario que esa titularidad fuera reconocida por los integrantes de la tribu de Yap, las criptomonedas pueden ser utilizadas por su titular en la medida que esa titularidad sea reconocida por la blockchain. Esta similitud es todavía mayor si se tiene en cuenta que las criptomonedas no tienen existencia física y

que en el caso de las piedras Rai la importancia de las mismas no radicaba en su tangibilidad (estas podían no estar a simple vista e inclusive con el transcurso del tiempo podían ser destruidas o verse arruinadas) sino en su reconocimiento por parte de la tribu, el cual era más importante que la existencia física de las piedras.

Origen y concepto.

La tecnología blockchain nace de manera conjunta con las criptomonedas y constituye la columna vertebral de estas últimas. Esto se debe a que la tecnología blockchain es la que brinda el soporte tecnológico bajo el cual operan las criptomonedas.

La tecnología blockchain surge a partir de la unión de muchas herramientas que se generaron previamente, como ser el caso de la criptografía, el árbol de Merkle, el sello de tiempo y el sistema de prueba de trabajo. Sin todo ese conocimiento previo no hubiese sido posible el surgimiento de la tecnología blockchain.

En cuanto a la conceptualización de la tecnología blockchain, Zocaró (2020 b) sostiene:

...se trata de una enorme base de datos almacenada en forma virtual y donde cada usuario del sistema tiene una copia actualizada y totalmente sincronizada en su computadora. Se puede pensar como un libro de contabilidad digital, cuyas hojas o registros individuales de información (bloques) pasan a formar parte del libro (cadena de bloques) luego de obtener la aprobación del resto de los usuarios del sistema. Y cada bloque nuevo tiene una identificación numérica, equivalente a una firma digital, que lo hace correlativo al bloque anterior. (p. 15)

Por su parte, Branciforte (2021) conceptualiza al sistema blockchain de la siguiente manera: “Un protocolo de red con una base de datos descentralizada, con una estructura distribuida entre varios nodos, accesible a todo público, con capacidad de verificación también descentralizada, y completamente segura por su sistema criptográfico.” (p. 32)

Asimismo, Castellero y Toscano (2021) afirman que blockchain: “...es una base de datos distribuida en distintos puntos con una alta seguridad, para dar mayor confianza y protección a los que sean parte de las transacciones.” (p. 17)

Si bien se pueden obtener diversas definiciones más acerca de lo que se entiende por tecnología blockchain, la manera más simple de comprender su concepto es a través de un ejemplo que explique su funcionamiento. En ese sentido, gran parte de la doctrina utiliza el caso de un libro de contabilidad cuya primera hoja es distribuida entre varios usuarios. Con posterioridad a ello, cada una de las operaciones que se realice será registrada en forma individual por cada usuario en su propia hoja, hasta llegar a un punto en el que sea necesario pasar a una segunda hoja. Para pasar a esta última será necesario cerrar la primera hoja y generar una especie de código que la identifique, el cual deberá ser convalidado por los diferentes usuarios. Una vez que esto se produce, recién se habilita la segunda hoja, la cual tendrá como primera registración el código que permitió cerrar la primera hoja. De esta manera se va conformando una especie de cadena de hojas. Lo mismo ocurre en el caso de la tecnología blockchain, con la única diferencia de que en este caso a las mencionadas hojas de contabilidad se las conoce como bloques y a la cadena de hojas contables se conoce como cadena de bloques. Con respecto a la tecnología blockchain, se comparte lo expresado por Castellero y Toscano (2021) cuando afirman:

Estamos seguros de que la palabra blockchain se mantendrá relevante por muchos años, y que será uno de los pilares fundamentales para la transformación tecnológica y la evolución sobre cómo hacíamos las cosas, y cómo las haremos de ahora en adelante.

En vista de que las personas cada vez son más conscientes de lo valiosa que es su información, y que querrán tener mecanismos más seguros para guardar sus datos, la integración de blockchain en nuestro día a día es casi imposible de evitar, y ambos creemos que esto será muy beneficioso para toda la humanidad. (p.22)

El ecosistema cripto.

La creciente aceptación social que con el transcurso del tiempo han evidenciado las criptomonedas y la tecnología blockchain, ha permitido que a su alrededor se vaya construyendo un ecosistema cripto. En ese sentido, se puede señalar que cada vez son más las operaciones comerciales que se realizan con criptomonedas, de forma tal que hoy en día con las mismas se pueden adquirir diversos bienes, como inmuebles o vehículos. Asimismo existen comercios minoristas que reciben criptomonedas como forma de pago e inclusive existen plataformas y tarjetas de crédito que operan en igual sentido. Con respecto a nuestra provincia, es importante señalar que a través de los medios de comunicación se pudo conocer que desde la Unión Comercial de Catamarca se busca crear una comunidad comercial que reciba a las criptomonedas como medio de pago. Siguiendo el mismo camino que recorre el sector privado, son cada vez más los Estados que aceptan a las criptomonedas como medio de pago para la cancelación de sus tributos e inclusive se debe destacar el caso de El Salvador, país que el año pasado tomó la decisión de adoptar a Bitcoin como moneda de curso legal, siendo el primero en adoptar una decisión de ese tipo. Con posterioridad a ello, la República Centroafricana se constituyó en el segundo país en adoptar una decisión similar, lo que ocurrió en el mes de abril del presente año.

Por otra parte, alrededor de las criptomonedas y de la tecnología blockchain, se han generado muchas industrias como ser las relativas a las exchanges (son las que permiten realizar operaciones de compra y venta de criptomonedas, como así también de intercambio entre dinero fiduciario y criptomonedas), las que fabrican billeteras virtuales frías (son las que permiten almacenar criptomonedas en un dispositivo que no está permanentemente conectado a internet) o los cajeros automáticos de criptomonedas (son aquellos que permiten operar entre criptomonedas como así también realizar intercambios entre criptomonedas y dinero fiduciario), entre otras tantas.

Lo expuesto en párrafos anteriores permite afirmar que alrededor de las criptomonedas y de la tecnología blockchain se ha ido conformando un ecosistema que funciona de un modo similar al que todos conocemos y que tiene como eje central al sistema financiero formal. La diferencia fundamental entre ambos ecosistemas es que el relativo a las criptomonedas y a la tecnología blockchain opera de manera descentralizada, mientras que el que tradicional opera de manera centralizada, siendo en el caso de Argentina el Banco Central de la República Argentina quien cumple el rol de eje central.

Los desafíos del Estado

El ecosistema cripto le genera una serie de desafíos al Estado y este último deberá evaluarlos a fin de determinar la manera más adecuada de enfrentarlos.

- **Regulación.**

Bitcoin fue la primera criptomoneda y fue creada con el objeto de generar un sistema de pagos que prescindiera de la intervención de terceros, fundamentalmente el Estado. La idea consistía en que en toda operación sólo intervinieran las dos partes que estaban directamente involucradas, es decir, quien realiza el pago y quien lo recibe. En ese sentido, Bitcoin está preparado para evitar que el Estado

pueda modificar las reglas bajo la que opera el sistema, debido a que el mismo funciona de manera descentralizada y distribuida a lo largo y ancho de todo el planeta. En ese sentido, Castillero y Toscano (2021) afirman: “Para apagar Bitcoin, requeriría apagar a miles y miles de computadoras alrededor del mundo, muchas en sitios no conocidos, y sería casi imposible para un gobierno o entidad destruir Bitcoin como tal.” (p. 10)

Por su parte Ammous (2019) sostiene:

En otras palabras, para destruir Bitcoin, un atacante tiene que gastar enormes sumas de dinero sin retorno en absoluto. Y, de hecho, incluso si tal intento tuviera éxito, los nodos honestos de la red pueden en realidad volver al registro de transacciones antes del ataque y reanudar sus operaciones. Así pues, el atacante tendría que continuar asumiendo gastos significativos para seguir atacando el consenso de los nodos honestos. (p. 291)

Por lo antes expuesto, debe quedar en claro que el Estado no puede modificar las reglas bajo las que opera Bitcoin. En ese sentido, se puede señalar el caso de países que han prohibido la operatoria y minería de Bitcoin, con lo que sólo lograron ahuyentar capitales. Esto se debe a que por más que un país prohíba la operatoria y minería de Bitcoin, sus habitantes igualmente pueden seguir operando el sistema y las empresas que brindaban el servicio de minería se pueden ir a realizar la misma tarea en otro país. Asimismo, en cuanto a las criptomonedas en general se puede decir que la globalización que existe hoy en día en cuanto al uso de las mismas, posibilita que en un país determinado se pueda operar una criptomoneda que tuvo su origen en otro país, lo que dificulta la posibilidad de regulación por parte del primero de ellos. En definitiva, las posibilidades de regulación por parte del Estado en cuanto a las criptomonedas parecen verse limitadas a cuestiones de tipo impositiva, civiles y penales entre otras, pareciendo imposible que pueda establecerse la prohibición del uso de las mismas en todo el mundo, más teniendo en cuenta que ya existen ciudades que incentivan su uso e inclusive existen países que han decidido adoptar a una criptomoneda como moneda de curso legal, como ha sido el caso de El Salvador y la República Centroafricana con Bitcoin.

- **Rediseño del sistema financiero formal.**

El transcurso del tiempo y el avance de la tecnología interpelan al Estado sobre la necesidad de rediseñar el sistema financiero formal. La existencia de instituciones con superestructuras ya está siendo puesta en dudas con la aparición de las Fintech (Ualá, Mercado Pago, etc.). Bajo esta circunstancia, en el caso de nuestro país el Estado debería preguntarse si es razonable mantener superestructuras como las del Banco Nación, el cual posee una gran cantidad de sucursales a lo largo y ancho de todo el país. La tecnología blockchain todavía profundiza más el cuestionamiento anterior, en razón de que a través del uso de la misma podría inclusive pensarse en la posibilidad de que no existan los bancos y que los Bancos Centrales sean quienes directamente centralicen toda la información bancaria. Lo expresado en este párrafo es también sostenido por Castillero y Toscano (2021) cuando afirman:

Al vivir en un mundo digitalizado, la mayoría de nuestras transacciones son electrónicas. Cuando pagas con tarjeta de crédito, utilizas a intermediarios como Visa o Mastercard. Si usas servicios como PayPal o Apple Pay, de igual forma tratas con un intermediario. Cuando haces una transferencia bancaria, no se mueve el dinero físico, sino sólo números en una computadora. En este caso, de igual forma utilizas a un intermediario, usualmente un banco.

Entre más intermediarios hay en las transacciones, los costos son más altos. Cada intermediario cobra una comisión, por lo que el sistema que usamos hoy en día para mover dinero no es tan económico como podría ser, si tratáramos directamente con nuestra contraparte, sin necesidad de intermediarios...Bitcoin nace como una alternativa a la manera en la que se controla el gobierno a

nivel mundial. Da a las personas la posibilidad de transar sin intermediarios, bajo la figura de dinero digital. (p. 7)

En igual sentido se manifiesta Ammous (2019) cuando señala: “En menos de diez años de existencia, Bitcoin ha alcanzado ya un grado significativo de liquidez a escala mundial, posibilitando pagos internacionales con unos costes muy inferiores a los que tienen hoy día las transferencias internacionales.” (p. 275)

Por otra parte, la eliminación gradual del dinero físico debería ser considerada seriamente por el Estado, en razón de que a medida que transcurre el tiempo los avances tecnológicos van tornando cada vez más viable esa medida. La eliminación del dinero físico traería muchos beneficios, entre los cuales se puede mencionar la reducción de la evasión impositiva y la disminución de actividades relativas al lavado de activos, financiamiento del terrorismo y secuestros entre otras. En este punto es importante señalar que se relaciona mucho a las criptomonedas con este último tipo de actividades, dado el carácter de pseudo anonimidad de las mismas, pero no debe perderse de vista que con respecto a este tema las criptomonedas presentan una gran ventaja con respecto al dinero físico, debido a que en el caso de las primeras se puede lograr una perfecta trazabilidad de las operaciones, de modo tal que cuando se detecta una actividad ilícita es posible identificar a todas las personas que se encuentran vinculadas a la misma (esto ya ha ocurrido en muchos casos a nivel mundial), debido a que si bien puede resultar complejo determinar al titular de una billetera virtual, una vez que se lo identifica es posible conocer todas las operaciones que esa persona realizó, lo que no es posible en el caso del dinero físico. En el sentido de lo expuesto en este párrafo, debe destacarse el caso de China, debido a que el mencionado país implementó el Yuan digital, el cual es emitido y respaldado por el Banco Popular de China y ya se encuentra circulando a modo de prueba en varias provincias de ese país. El Yuan digital tiene por objeto eliminar los billetes y monedas en circulación, lo que le permitirá al gobierno de China tener un absoluto control de todas las operaciones que se realicen con su moneda. Para poder utilizar el Yuan digital, los ciudadanos de las provincias en las cuales el funcionamiento del mismo se está probando, sólo necesitan descargar la correspondiente aplicación desde las tiendas de Android y Apple de China, a partir de lo cual quedan habilitados para utilizar la mencionada moneda.

- **Preservación de la moneda fiduciaria como reserva de valor.**

La pandemia originada por el COVID-19 generó una disminución importante de la actividad económica en el planeta, lo que se tradujo en una menor recaudación impositiva para los gobiernos. En ese contexto, estos últimos debieron recurrir a la emisión monetaria a fin de poder atender las necesidades de quienes no podían trabajar a causa de la pandemia, como así también de las empresas, a fin de que estas últimas no despidieran personal como consecuencia de la disminución de la actividad económica. Como ya se sabe, la emisión monetaria genera inflación, motivo por el cual las personas buscaron alternativas que les permitieran mantener el poder adquisitivo de sus ahorros y en ese contexto apareció Bitcoin como alternativa, debido a que como ya se señalara anteriormente la mencionada criptomoneda es antiinflacionaria en razón de que su emisión se encuentra limitada a 21 millones de Bitcoins, los que se terminarán de emitir aproximadamente en el año 2140. Como consecuencia del incremento que se produjo en la demanda de Bitcoin, su precio pasó de U\$S 9.000 a U\$S 40.000 durante el año 2020, llamando la atención del mundo entero. Por el contrario, cuando con posterioridad Estados Unidos decidió incrementar la tasa de interés para comenzar a atenuar la inflación que el mencionado país había tenido como consecuencia de la emisión monetaria que había realizado, el valor de Bitcoin comenzó a caer, encontrándose a la fecha de elaboración del presente trabajo en torno a los U\$S 20.000.

Lo expuesto en el párrafo anterior pone en evidencia la necesidad de que el Estado sea más cuidadoso en la administración de su dinero fiduciario, debido a que en caso contrario fortalecerá a

criptomonedas como Bitcoin, en desmedro de las propias monedas fiduciarias. Esto se evidencia más en países como Argentina, en donde la moneda fiduciaria local es considerada como unidad de cuenta o medio de cambio, pero no como reserva de valor. En definitiva, las criptomonedas obligan a los gobiernos a ser más responsables con la emisión monetaria, debido a que en caso contrario sus monedas fiduciarias se verán devaluadas frente a las criptomonedas y dejarán de ser consideradas como reserva de valor.

Lo expresado a largo de este punto con respecto a la necesidad de que el Estado administre de manera más responsable el dinero fiduciario, a fin de que se pueda recuperar la confianza de la población en el mismo, evitando que deje de ser considerado como una reserva de valor, es compartido por Castillero y Toscano (2021) cuando afirman:

El sistema financiero que tenemos hoy en día se basa en la confianza. Confianza en que los gobiernos manejen sus monedas de una forma justa y pensando en el bienestar de la población, lo cual la historia nos demuestra una y otra vez, que nunca es así.

Los gobiernos tienden a salirse de control y pueden devaluar la moneda, causar inflación, deflación, y la población está a la merced de lo que el gobierno decida, sin tener muchas alternativas en dónde refugiarse.

En años más recientes, hemos visto países como Venezuela, en el que su moneda perdió tanto valor que se dio una hiper inflación, haciendo que todo se hiciera más costoso para la población, e inclusive se crearon mercados negros con una moneda paralela, lo cual hacía las transacciones de día a día mucho más complejas.

En el 2021 Estados Unidos ha impreso más de 1.9 trillones de dólares, con planes de imprimir más a lo largo del año. La cantidad de dinero que los países imprimen está fuera de control, y al final de cuentas, quien más se ve afectado por esto, es la población que utiliza esa moneda para su día a día.

No te demorará mucho hacer una búsqueda en Google sobre las catástrofes monetarias a lo largo de la historia. Hay un cementerio de miles de monedas que fueron utilizadas por países a lo largo del tiempo, ya que al final siempre sucede lo mismo... el gobierno las termina destruyendo por su mal manejo. (p. 8 y 9)

En igual sentido que Castillero y Toscano se expresa Ammous (2019) cuando señala:

La historia ha demostrado que los gobiernos siempre sucumbirán a la tentación de inflar la masa monetaria. Tanto si es por patente trapicheo, por «emergencia nacional» o debido a una invasión de escuelas de economía inflacionista, el gobierno siempre encontrará una razón y una forma de imprimir más dinero, aumentando su poder al mismo tiempo que reduce la riqueza de los titulares de la moneda. Esto no difiere mucho de la situación en la que los productores de cobre extraían mayor cantidad de mineral en respuesta a la demanda monetaria del mismo; eso recompensa a los productores del bien monetario, pero castiga a quienes eligen invertir sus ahorros en cobre.

Si una moneda demostrara de manera convincente que no es posible incrementar su oferta, de inmediato aumentaría su valor de manera significativa. (p. 104)

Utilización de las criptomonedas y la tecnología blockchain.

Los usos que se le pueden dar a las criptomonedas y la tecnología blockchain sólo tienen como límite la imaginación del ser humano. En ese sentido, es necesario que el Estado genere ideas que permitan explotar al máximo ambas alternativas. En cuanto a los posibles usos de la tecnología blockchain, Castillero y Toscano (2021) sostienen que:

Algunos usos de las blockchains son:

1. **Criptomonedas:** estos activos digitales operan sobre blockchain, la cual es la tecnología fundamental para que la criptomoneda sea segura y pueda tener valor en el mercado.
2. **Documentos:** puede servir para guardar bienes y documentos digitales. Documentos como escrituras de propiedad, contratos, certificados, que pueden ser falsificados de forma física o mediante copias digitales, se podrán guardar de forma más segura en la blockchain.
3. **Salud:** vemos posible que registros de salud de las personas se guarden de forma unificada en blockchain. Imagina que vayas al dermatólogo, al oftalmólogo y a un chequeo general en un mismo mes, y en vez de tener que llenar una carpeta nueva a cada médico que vayas, tengas toda tu información unificada en un mismo lugar, la cual podrás compartir con quien desees.
4. **Identidad digital:** blockchain puede servir para tener la identidad de las personas guardadas de forma segura, y evitar que haya robos de identidad (súper común que pase) que causen daños a las personas.

Estos son algunos de los usos en los que se está trabajando hoy día, pero no acaba aquí. La industria financiera, de vehículos, música y cualquiera que te puedes imaginar, están trabajando para ver de qué maneras puede adaptarse a blockchain, y así ofrecer soluciones más seguras a los consumidores. (p. 21 y 22)

En igual sentido Zocaró (2020b) afirma:

Hoy en día, por ejemplo, la blockchain es la base para el funcionamiento del Bitcoin y otras monedas digitales, y su uso se está extendiendo a otros sectores, desde la medicina y el registro de las historias clínicas, hasta la logística y cadena de suministros de varias industrias.

Esta tecnología también podría implementarse en licitaciones y contrataciones estatales, quedando grabada en este registro (invariable y de acceso público) cada operación realizada, desde las propuestas recibidas en las licitaciones hasta la más mínima erogación de dinero, desde el inicio del proyecto hasta su culminación. Cualquier ciudadano podría auditar las operaciones y estar seguro de que los registros no han podido ser modificados por nadie. Se trataría de una contabilidad pública totalmente transparente.

Muchos gobiernos del mundo ya lo implementan, como por ejemplo, la ciudad brasileña de San Pablo para las obras de infraestructura, o Estonia para sus registros fiscales, o el gobierno español de Aragón para sus licitaciones.

En Argentina existen algunos casos de aplicación, como por ejemplo el municipio santafesino de San Lorenzo que lo utiliza en su Presupuesto Participativo, y a nivel nacional el Boletín Oficial se registra en la blockchain, al igual que el proceso de licitación del programa COMPR.AR, todos ellos con el apoyo del proyecto Blockchain Federal Argentina (BFA). (p. 112)

Con respecto a los diversos usos que se le puede encontrar a las criptomonedas, es importante tener en cuenta lo expresado por Castellero y Toscano (2021) cuando señalan:

Cada una de ellas tiene un fin distinto; algunas quieren ser medios de intercambio, otras medios de preservación de capital, otras salen con el fin de levantar dinero para proyectos, y más. No hay un fin específico, ya que hay miles de criptomonedas activas y cada día salen nuevas.

Si bien tienen fines distintos, el aspecto principal que todas tienen en común, es la posibilidad de transferirse directamente de un punto a otro. (p. 35)

En ese sentido, se puede decir que existen a nivel mundial diversas iniciativas estatales que se basan en las criptomonedas, entre las que a nuestro parecer merece una mención especial el caso de Activos

Marcos Paz, debido a que el mismo muestra cómo a través de las criptomonedas se puede incentivar buenas conductas por parte de los ciudadanos además de estimular la economía local. Activos Marcos Paz es una criptomoneda creada por el municipio de Marcos Paz en la Provincia de Buenos Aires. Esta criptomoneda circula únicamente en el mencionado municipio, el cual la creó con una doble finalidad: fomentar el desarrollo de determinadas conductas por parte de los ciudadanos y dinamizar la economía local. Es importante señalar que la mencionada criptomoneda funciona como una stablecoin, teniendo una paridad de uno a uno con el peso argentino. Para poder operar con esta criptomoneda, los habitantes y comercios del municipio deben descargar una de las dos aplicaciones móviles disponibles (existe una para los ciudadanos y otra para los comercios). Una vez que ha descargado la correspondiente aplicación, el municipio acreditará una cantidad determinada de criptomonedas en la billetera virtual de los ciudadanos, en la medida que estos últimos desarrollen ciertas conductas que el municipio quiere estimular, como ser el pago de impuestos, el reciclado y el uso de bicicletas. Una vez que los ciudadanos tienen acreditadas las criptomonedas en su billetera virtual, pueden utilizar las mismas para efectuar pagos en los comercios del municipio que se encuentran adheridos al programa. Asimismo, cuando el comercio ha recibido las criptomonedas a partir de la venta de un bien o la prestación de un servicio que ha realizado, puede proceder a utilizar esas criptomonedas para realizar compras dentro del municipio o para pagar sus tasas y contribuciones municipales. Es importante señalar que esta criptomoneda no puede ser canjeada por dinero físico, sino que la misma solamente puede ser utilizada dentro del ecosistema que creó el municipio. Asimismo, esta criptomoneda cuenta además con la ventaja de que su uso es gratuito y su acreditación es inmediata, a diferencia de otros medios de pago en donde se deben pagar comisiones por el uso y se debe esperar cierto lapso de tiempo hasta la correspondiente acreditación. También es importante señalar que con el transcurso del tiempo se le fueron incorporando prestaciones a la plataforma, una de las cuales consiste en que actualmente los habitantes del municipio pueden visualizar los productos y servicios que ofrecen los distintos comerciantes e inclusive comprarlos como si fuera un e-commerce.

Equipar los beneficios que ofrecen las criptomonedas.

Las criptomonedas poseen características que las hacen muy especiales. En ese sentido se expresa Branciforte (2021), quien como ya se señaló anteriormente considera que las criptomonedas son cripto activos y con respecto a estos últimos manifiesta:

Como ya sabemos, los cripto activos se encuentran dentro del ecosistema blockchain, y desde ese mismo momento comparten todas las características propias que ya fueron analizadas en el segundo capítulo. Así, vemos que los cripto activos son:

- **Inmutables:** al ser un dato en el sistema blockchain, las transacciones quedan grabadas dentro de los bloques y no se pueden borrar ni modificar.
- **Descentralizados:** cuando hablamos de criptomonedas, como dijimos en los puntos anteriores, hacemos referencia a que no son controladas por ningún ente, son descentralizadas al igual que los sistemas blockchain. Ello no quita que existan sistemas blockchain permissionados donde la descentralización se vea difuminada por algún órgano, en este caso no podemos hablar de criptomoneda en sentido lato.
- **Distribuidas:** los datos de un sistema blockchain, y por consiguiente los cripto activos que allí se encuentran, están distribuidos por todos los nodos que forman parte del sistema, permitiendo que, si un nodo se cae, el sistema igual siga funcionando.
- **Seguras:** al encontrarse dentro de un sistema blockchain, y compartir sus características de descentralización y distribución, así como su sistema de consenso, ello hace que las operaciones se realicen a través de cripto activos gocen de la seguridad de un sistema prácticamente inhackeable.

- **Ágiles:** como explicamos en el capítulo referido a la tecnología blockchain, no existen intermediarios, ni entidades financieras, ni tercero alguno que genere un costo mayor en la transacción o que interrumpa y aletargue cualquier operación. Desde el momento en que las transacciones se hacen persona a persona, estas gozan de una característica de agilidad a la hora de llevar adelante una transacción. Es importante remarcar que la utilización cada vez mayor de este tipo de cripto activos ha llevado a que la mayoría de los sistemas blockchain más reconocidos comiencen a tener tardanzas importantes a la hora de proceder a una transacción, y dichos retardos terminan afectando el precio final del cripto activo. Sin embargo, esta característica aún hoy sigue vigente ante las posibles soluciones que se están encontrando a los problemas de escalabilidad de la red.
- **Pseudo Anónimas:** es importante remarcar esta característica del pseudo anonimato, ya que, en la gran mayoría de las veces se asimila a los cirp activos con operaciones anónimas y, si bien pueden realizarse de forma que sea difícil ubicar a alguna de las partes en una transacción, no es menos cierto que toda operación se va a llevar adelante con la vinculación de dos wallets, es decir de dos direcciones que estén cargadas en un sistema blockchain y allí registradas. De esta forma, siempre vamos a poder identificar qué wallets intervinieron en una operación haciendo difícil, pero no imposible, vincular a la wallet con la persona que la opera. (p. 64 y 65)

Las características que poseen las criptomonedas atraen a los inversionistas y resultan todo un desafío para el Estado al momento de idear estrategias que le permitan competir con ellas. En ese sentido, se puede decir que al operar las criptomonedas de manera descentralizada y distribuida, brindan seguridad desde un punto de vista informático y además otorga previsibilidad en cuanto a las reglas bajo las que se opera, debido a que las mismas no pueden ser modificadas unilateralmente. Por otra parte, muchas criptomonedas resultan atractivas debido a que son antiinflacionarias, siendo un ejemplo de ello Bitcoin, cuya emisión se encuentra limitada a 21 millones de Bitcoins, los que se terminarán de emitir aproximadamente en el año 2140. Asimismo, otra de las características que se le valora de las criptomonedas es que son imposibles de falsificar, lo que no ocurre en el caso de los billetes y monedas que emite el Estado, los que inclusive con el avance de la tecnología pueden ser imitados de manera más sofisticada a medida que transcurre el tiempo, dificultando cada vez más la distinción entre un billete o moneda falsa y una verdadera. Por último, otra de las características que se les reconoce a las criptomonedas es la del pseudo anonimato, debido a que se puede ser titular de una billetera virtual sin tener que brindar datos personales. A partir de todo lo expuesto, es posible afirmar que las criptomonedas poseen características que son muy valoradas por sus inversores, debiendo el Estado evaluar la manera a través de la cual pretende contrarrestarlas si es que pretende competir con ellas.

Educación de la población.

Es común que el ser humano oponga resistencia a los cambios que le propone el sistema y la implementación de herramientas tecnológicas no es la excepción. Basta con tener en cuenta que cuando se pusieron en funcionamiento los cajeros automáticos costó que las personas se acostumbraran a operar con ellos, e inclusive se puede apreciar hoy en día que existen personas que nunca pudieron aprender a manejar los mismos y requieren de la asistencia de alguien más para poder hacerlo. Ese antecedente basta para dimensionar lo complejo que resultará para el Estado la capacitación de las personas en el manejo de las herramientas tecnológicas que proporciona el ecosistema cripto. En ese sentido, se puede mencionar a modo de ejemplo el caso de la billetera Chivo Wallet que El Salvador creó a partir de la adopción de Bitcoin como moneda de curso legal, la que tiene por objeto permitir que se puedan hacer transacciones con Bitcoin en forma rápida, fácil, segura y sin ningún tipo de comisiones. Si bien los ciudadanos pueden utilizar cualquier billetera virtual de

las que existen en el mercado, Chivo Wallet es la que fue creada oficialmente por el Estado, el que a fin de incentivar el uso de la misma ofrecía 30 dólares como recompensa a los usuarios que crearan su cuenta en la plataforma. Es importante señalar que en virtud del estímulo que ofrecía el Estado a quienes crearan su cuenta de Chivo Wallet, es que muchos salvadoreños sufrieron robos de identidad, a partir de lo cual los ladrones de la misma se quedaban con los 30 dólares que ofrecía el Estado. Asimismo, se debe señalar que a partir de la puesta en funcionamiento de Chivo Wallet, la mencionada billetera ha sufrido una importante cantidad de denuncias debido a que muchos de sus usuarios han sido objeto de diversas estafas debido a la falta de práctica en el manejo de esta tecnología.

El desafío de la educación de la población por parte del Estado en lo concerniente a las herramientas tecnológicas que proporciona el ecosistema cripto, inclusive se encuentra potenciado por el ritmo vertiginoso con el que se innova en el mismo. Esto es expresado con claridad por Castellero y Toscano (2021) cuando señalan:

Con sólo lo que has aprendido hasta aquí, tenlo por seguro que sabes más que la mayoría de las personas en este planeta, lo cual te da una ventaja sobre los demás.

Ahora, no te confíes. Este mundo evoluciona rápido, y nunca está demás reforzar lo que has aprendido, consumir contenido educativo, y seguir instruyéndote en el tema.

A diferencia del pasado, en donde uno veía cómo la innovación reemplazaba lo existente (por ejemplo, los carros reemplazando las carretas con caballos), en el mundo digital, uno no necesariamente “ve” lo que está sucediendo.

Como todo es a base de tecnología intangible, es más difícil ver esos avances e innovación, que pueden causar disrupciones en industrias que uno no pensaba estaban en peligro.

En el pasado, tener hoteles podía ser un buen negocio, ya que los turistas no tenían muchas opciones de hospedaje. Hoy día con empresas como Airbnb, los hoteles se han visto afectados ya que cualquiera puede listar su apartamento y alquilarlo al precio que desee, y los viajeros tienen más opciones para sus estadías. Como ahora hay más oferta (no sólo hoteles), esto eliminó el monopolio que muchos hoteleros tenían, y ha causado que hoteles quiebren alrededor del mundo.

Los hoteleros no vieron construcciones nuevas que pudieran alertarlos de lo que estaba sucediendo. Tampoco veían los avances que hacía Airbnb en sus sistemas y plataforma, hasta que fue muy tarde para hacer algo al respecto.

Airbnb se propagó por todo el mundo. Millones de personas alquilan sus espacios en esta plataforma, y hoy día con más de 4 millones de propiedades listadas en su plataforma, Airbnb es más grande que Marriott, Hilton, Intercontinental, Wyndham y Accor Hotels combinadas.

A esto nos referimos con que, a nivel digital, no necesariamente puedes ver lo que te reemplazará, ya que está todo en redes invisibles al ojo. Es por ello que recomendamos mantenerte siempre a la vanguardia, seguir aprendiendo cosas nuevas e invirtiendo en tu crecimiento personal y profesional, para así estar preparado para todo lo que viene. (p. 37 a 39)

Conclusiones

Las criptomonedas y la tecnología blockchain nacieron de manera conjunta en el año 2009 con Bitcoin, la que a su vez fue la primera criptomoneda. A partir de su nacimiento y medida que fue transcurriendo el tiempo, tanto Bitcoin como así también la tecnología blockchain, fueron teniendo cada vez mayor aceptación social. Esto permitió que comenzaran a aparecer nuevas criptomonedas y que se le fueran encontrando usos alternativos a la tecnología blockchain. Asimismo, ambas

herramientas permitieron que se conformara en torno a ellas lo que actualmente se conoce con el nombre de ecosistema cripto, del cual forman parte las exchanges, los fabricantes de billeteras frías y los cajeros automáticos de criptomonedas, entre otros integrantes. El mencionado ecosistema presenta una serie de desafíos al Estado, el cual deberá evaluar la manera más adecuada de enfrentarlos. Entre esos desafíos es posible encontrar aspectos regulatorios relacionados con cuestiones impositivas, civiles y penales entre otras, la necesidad de evaluar el rediseño del sistema financiero formal, el considerar la necesidad de ajustar sus políticas monetarias a fin de preservar a las monedas fiduciarias como reserva de valor, el agudizar el ingenio a fin de encontrar usos alternativos para las criptomonedas y la tecnología blockchain, el análisis de los beneficios que ofrecen las criptomonedas a fin de encontrar la mejor manera de contrarrestarlos y poder competir con ellas, así como la necesidad de educar a la población en el manejo del ecosistema cripto. Como se puede apreciar, las criptomonedas y la tecnología blockchain representan un cambio disruptivo que obliga al Estado a replantearse diversas cuestiones que implican aspectos regulatorios, económicos, educativos y tecnológicos entre otros. Por último, es importante dejar en claro que ante los desafíos que las criptomonedas y la tecnología blockchain le presentan al Estado, este último puede optar entre enfrentar o no enfrentar esos desafíos, pero lo que no podrá evitar son las consecuencias de la decisión que en ese sentido adopte.

Bibliografía

- ALVAREZ DÍAZ, L. (2019). Criptomonedas. Evolución, crecimiento y perspectivas del Bitcoin. *Población y Desarrollo*, 49, 130–142.
- AMMOUS, S. (2019). *El patrón Bitcoin*. Valletta Ediciones.
- ANTOLINI, G. (2017). *Bitcoin y las monedas virtuales en el derecho argentino. ¿Qué son y cómo están reguladas?* Universidad de San Andrés.
- BRANCIFORTE, F. (2021). *Aspectos legales: blockchain, criptoactivos, smart contracts y nuevas tecnologías*. Ediciones dyd.
- Castillero, N. & Toscano, W. (2021). *Bitcoin, blockchain y el mundo digital*.
- COUSIÑO GODOY, E. (2018). *Criptomonedas: estudio de las redes Bitcoin y Ethereum*. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1213_CousinoGodoyEJ.pdf
- GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, P. (2015). *El Bitcoin, ¿Presente y futuro del dinero?* <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/4523/1/TFG001313.pdf>
- HEREDIA QUERRO, S. (2020). *Smart Contracts: qué son, para qué sirven y para qué no sirven*. Cátedra Jurídica.
- MARZORATI, O. (2019). *Las nuevas tecnologías frente al blockchain y los contratos inteligentes. (Las necesidades de información de los abogados en la era online)*. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-MARZORATI.pdf>
- PADILLA SÁNCHEZ, J. A. (2020). Blockchain y contratos inteligentes: aproximación a sus problemáticas y retos jurídicos. *Revista de Derecho Privado*, 39, 175–201.
- SCHREPEL, T. (2019). *Is blockchain the death of antitrust law? The blockchain antitrust paradox*. *Georgetown law technology review*, 3.2, 281–338.
- TSCHIEDER, V. (2020). *Derecho & criptoactivos*. La Ley.
- ZOCARO, M. (2020a). *El marco regulatorio de las criptomonedas en Argentina*. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-Argentina.pdf>
- ZOCARO, M. (2020b). *Manual de Criptomonedas. ¿Qué son?, ¿Cómo se compran?, ¿Cómo se guardan y que impuestos se pagan?*. Buyatti.
- ZURITA GONZÁLEZ, J., MARTÍNEZ PÉREZ, J., & RODRÍGUEZ MONTOYA, F. (2009). La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México. *El Cotidiano*, 157, 17–27.

EMPRESAS PÚBLICAS PROVINCIALES: ROLES, POLÍTICAS Y GESTIÓN EN EL MARCO FEDERAL ARGENTINO

Manuel Yañez

Introducción

En los últimos años, el debate académico y político a nivel internacional ha visto resurgir las reflexiones en torno al accionar de las empresas públicas, en el marco más general de las discusiones sobre las funciones del Estado (Bernier, 2014; Bernier, Bance, y Florio, 2020; Christiansen, 2011; Estrin, Meyer, Nielsen, y Nielsen, 2016). Recientemente, en diferentes indagaciones se ha revisado el precepto de la superioridad del sector privado respecto al sector público en términos de eficiencia (Florio, 2014b; Hall, 2014), la pertinencia de la capacidad emprendedora estatal (Mazzucato, 2011), las diferentes formas de propiedad y control público (Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan, y Xu, 2015; Cumbers y Becker, 2018; Florio, 2014a; McDonald y Ruiters, 2013) y las modalidades de prestación de servicios básicos (McDonald, 2018; Pigeon, McDonald, Hoedeman, y Kishimoto, 2013).

En el caso argentino, a partir de la recomposición relativa del rol estatal desde inicios del siglo XXI se ha retomado la discusión sobre las empresas públicas, centrándose especialmente en las entidades dependientes del Estado nacional (Carbajales, 2021; Diéguez y Valsangiacomo, 2016; Schclarek Curutchet, Re Crespo, y Torres, 2011; Thwaites Rey, 2017; Yañez, 2019, 2020a). En paralelo, también se han revitalizado los estudios que hacen eje en el derrotero de diversas entidades o actividades económicas con participación estatal, así como sus vinculaciones con el sector privado en los procesos de acumulación capitalista del último siglo (Ascencio, 2021; Belini y Rougier, 2008; Castellani, 2009; Castellani y Iramain, 2018; Iramain, 2021a, 2021b; Regalsky y Rougier, 2015).

En cambio, las características y el rol de las empresas públicas dependientes de los estados provinciales han sido, por lo general, poco estudiados. Solo por mencionar algunas excepciones, se encuentran, por un lado, algunas aproximaciones que abordan los cambios derivados de los procesos de privatización de fines del siglo pasado, como aquellos que analizan sectores como el de la banca pública oficial (Carlino, 2012) o los servicios de agua y electricidad (Azpiazu, Bonofiglio, y Nahón, 2008). Por otro lado, hay estudios desarrollados en los últimos años que abordan algún caso específico de empresa pública (Tagliavini, 2020; Versino, 2014), el rol de las entidades en una jurisdicción para las políticas públicas (Guerra, 2012; Miranda, 2012) o que incorporan diversas empresas provinciales en el análisis de los sectores que las engloban —por ejemplo, los dedicados a los servicios de agua y saneamiento (Tagliavini y Tobías, 2016), la producción pública de medicamentos (Santos, 2017) y a la explotación de recursos naturales como la minería (Mugía y Godfrid, 2019)—.

En definitiva, dada la particular organización federal del Estado argentino, aparece como relevante la pregunta acerca de la evolución y el rol desempeñado por las empresas públicas provinciales en épocas recientes. En este sentido, no está de más señalar que la importancia asumida por la dinámica de las relaciones interjurisdiccionales entre los niveles nacional y provincial constituye uno de los rasgos distintivos de las políticas públicas en Argentina; tendencia que se ha visto reforzada tras los procesos de descentralización que signaron las reformas estatales de fines del siglo XX (Blutman y Cao, 2012; Cao, Blutman, Estévez, y Iturburu, 2007; Cravacuore, 2007; Vilas, 2003). En general, se ha destacado el creciente —y en ocasiones sinuoso— rol desempeñado por los gobiernos subnacionales en la provisión de servicios básicos y la implementación de políticas estatales, lo que supuso asumir individualmente o concurrir con el Estado nacional en funciones antes desempeñadas por este último en forma exclusiva. Por lo demás, las históricas desigualdades y la heterogeneidad en el desarrollo regional se han relacionado con las distintas articulaciones de cada territorio con los

procesos de acumulación, los circuitos económicos —nacionales y globales— y la existencia de capacidades estatales diferenciales (Coraggio, 1987; García y Rofman, 2012; Varesi, 2013).

En este marco, el presente trabajo busca aportar a la caracterización y el análisis del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina considerando su derrotero de las últimas décadas, en vistas a sopesar su relevancia actual. Específicamente, se trata de un estudio exploratorio y descriptivo que pretende identificar sus principales aspectos y los factores que han incidido en su evolución y conformación en años recientes, en el marco de las transformaciones recientes del federalismo en Argentina y sus vinculaciones con el devenir del Estado a nivel nacional y provincial.

Para el desarrollo de este trabajo se parte de un panorama del escenario del sector público empresarial de las provincias argentinas a partir de un relevamiento que sirvió de plataforma para la construcción de una base de datos propia sobre empresas públicas provinciales. Los primeros resultados parciales de dicho relevamiento se presentaron en Yañez (2020b); mientras que aquí se incluyen a partir de una actualización basada en diversas fuentes públicas —por caso, normativas, informes, documentos y sitios webs oficiales, entre otros— y la inclusión de aspectos no consideradas previamente⁴.

De forma complementaria, a continuación, se aborda sucintamente el sector público empresarial de la provincia de La Rioja, con el fin de profundizar el análisis a partir de un caso específico, con vistas a detallar y ampliar las consideraciones realizadas. El caso elegido presenta, de acuerdo con el relevamiento previo, algunas características (cantidad de empresas, diversidad de actividades económicas desarrolladas y vinculación con diversas políticas sectoriales, entre otros aspectos) que, se estima, pueden favorecer el análisis general a partir del foco en una jurisdicción en particular.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, se presentan algunas consideraciones sobre las transformaciones y la conformación reciente del federalismo argentino, las relaciones interjurisdiccionales, los roles estatales y el lugar de la actividad empresarial del sector público. A continuación, se presenta una caracterización general y algunas interpretaciones iniciales del sector de las empresas públicas provinciales, a partir del relevamiento realizado. Posteriormente, se aborda el caso de las empresas públicas dependientes de la provincia de La Rioja, a partir de las diferentes dimensiones consideradas relevantes. Finalmente, se recuperan los principales hallazgos que se desprenden del recorrido propuesto a lo largo del trabajo, al tiempo que se identifican algunos núcleos problemáticos y posibles líneas de investigación futuras.

Federalismo, roles estatales y empresas públicas a nivel provincial

A lo largo de su evolución histórica, el federalismo argentino ha presentado distintos formatos de distribución de funciones entre el Estado nacional y los estados provinciales. Aunque el curso principal ha supuesto la preeminencia del primero, en las últimas décadas la tendencia ha sido a reposicionar el rol de las administraciones subnacionales en un conjunto de áreas anteriormente reservadas para el Estado nacional. Lo anterior no implica desconocer que este reposicionamiento se ha expresado principalmente en términos políticos, sin desconocer la recurrente dependencia económico-financiera respecto al nivel central (Cao y Vaca, 2017; Leiras, 2013).

⁴ Sobre las definiciones y criterios generales para el relevamiento, remitimos a lo señalado en Yañez (2020b). Además de la inclusión de altas y bajas de entidades, la actualización realizada comprendió, por ejemplo, la incorporación de entes autárquicos y otros similares que no habían sido contabilizados previamente. Asimismo, entre otros aspectos, se amplió el criterio en función de las entidades empresariales reconocidas por cada administración en documentos y normativas, más allá de su actividad o que se tratase de subsidiarias de otras empresas públicas. Por lo demás, se espera sostener la actualización y ampliar de manera continua la base de datos de empresas públicas provinciales con el fin de proseguir las indagaciones aquí esbozadas.

Asimismo, la creciente colaboración entre los niveles jurisdiccionales ha emergido como una característica relevante en épocas recientes. Al respecto, Blutman y Cao (2019) destacan que existe cierto consenso en que la relevancia que esta cuestión ha ido adquiriendo en las últimas décadas se vincula precisamente con esa creciente complejidad de lo estatal y las necesidades de las sociedades contemporáneas. Se constata, en definitiva, que existe un cúmulo de asuntos de interés social y público que ya no pueden ser procesados y atendidos de manera óptima por un esquema que distribuye competencias exclusivas entre niveles jurisdiccionales (local, estadual-provincial, regional, nacional).

A su vez, lo anterior remite —en el marco de sistemas federales y especialmente en torno al caso argentino— a las diferentes tendencias que puede adoptar la acción estatal y que se plasman en dos modelos contrapuestos, sistematizados en Cao y Vaca (2017). El primero es el llamado *federalismo dual*, caracterizado por la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones, con predominio de las actividades independientes de cada jurisdicción y, cuando existen tareas conjuntas, con acuerdos con bajo grado de institucionalización. El segundo es el representado por el *federalismo cooperativo*, caracterizado por una la tarea conjunta entre Nación y provincias, en tanto corresponsables de la concreción de los procesos del sector público. En este último modelo, se combinan los ámbitos nacional y provincial, articulando las potestades de gestión.

Al abordar las características y la dinámica del Estado y la administración pública en Argentina, la interacción entre diferentes niveles jurisdiccionales delimita una dimensión específica cuya consideración aparece como necesaria al momento de valorar las capacidades estatales y su impacto en la implementación de políticas públicas.

En el centro de dicha dimensión emerge el concepto de *relaciones* intergubernamentales, definidas por Jordana (2002, p.8) como “el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado”. Estas relaciones emergen, de acuerdo con el autor, a partir de la necesidad de gestionar problemas sociales y económicos complejos en torno a los cuales intervienen, de manera simultánea, distintas autoridades públicas.

Aquí se destaca, por un lado, la identificación de unidades político-institucionales que se vinculan entre sí mediante diferentes mecanismos institucionalizados o no institucionalizados. Por otro lado, en el fundamento mismo del enfoque de las relaciones intergubernamentales se encuentra la necesidad de lidiar con problemas complejos que requieren la coordinación entre diferentes autoridades.

Como se sugirió, esa complejidad se expresa también en el caso argentino. Éste, en línea a lo señalado por Astarita, Bonifacio y Del Cogliano (2012), presenta la coexistencia de administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en cada una de las unidades políticas [*polities*] correspondientes a los tres órdenes estatales previstos en la Constitución: el nacional (o federal), el provincial y el municipal, cuyas autoridades ejecutivas y legislativas son elegidas por medio del voto popular. Tal coexistencia de potestades implica atribuciones compartidas entre niveles de gobierno, lo cual define la necesidad de cooperar y articular acciones para la implementación de políticas y la prestación de servicios (p. 232, énfasis en el original)

Por lo demás, esta distribución de funciones no se ha mantenido sin cambios a lo largo del tiempo: por el contrario, ha evolucionado, consolidando el ya mencionado mayor protagonismo relativo para los gobiernos subnacionales, lo cual se ha expresado también en el marco legal argentino.

Así, la Constitución Nacional establece el marco de las relaciones entre el Estado central y las provincias, atribuyéndole a estas últimas determinadas potestades (Rey, 2013). Con la última reforma constitucional de 1994 y en línea con la tendencia descrita de los últimos años, se fue consolidando

el reposicionamiento de los gobiernos provinciales. En este sentido, en el texto constitucional se destaca, en primer lugar, la facultad de las provincias de “promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura” (art. 125). Además, la norma les otorga a las provincias el “dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (art. 124). Estos preceptos indican un amplio rango de actuación para los estados provinciales y habilitan la adopción de objetivos en diversos ámbitos.

En definitiva, el breve recorrido propuesto en este apartado pretende enfatizar cómo el mayor protagonismo de los gobiernos provinciales ha sido acompañado, además, por la complejización y la ampliación de áreas de articulación entre las jurisdicciones nacional y provincial como base de la acción estatal. Finalmente, en determinados casos y sectores a lo largo de los años, las administraciones provinciales han decidido que la incorporación de empresas al ámbito estatal subnacional —mediante la estatización o creación de nuevas entidades— puede resultar una forma óptima de cumplir con los objetivos fijados para la actividad gubernamental.

El escenario reciente de las empresas públicas provinciales

La convergencia de los distintos fenómenos y tendencias en torno al rol de los estados provinciales y la articulación federal durante los últimos años ha sido el escenario en que se ha conformado el sector público empresarial provincial en su expresión actual. En este apartado se presentan algunas de las características principales de las empresas públicas provinciales y su evolución en épocas recientes.

La base de datos de empresas públicas provinciales construida a partir del relevamiento realizado cuenta con 208 entidades, considerando 201 empresas dependientes de un estado provincial y 7 entes interestadales. A continuación, presentamos, en primer lugar, algunas características generales del sector público empresarial de nivel provincial tomado de conjunto: distribución jurisdiccional, actividades económicas desarrolladas y tipos societarios predominantes. En segundo lugar, se ponen en consideración algunos aspectos e interpretaciones sobre los antecedentes y la conformación del sector tal como se presenta en la actualidad.

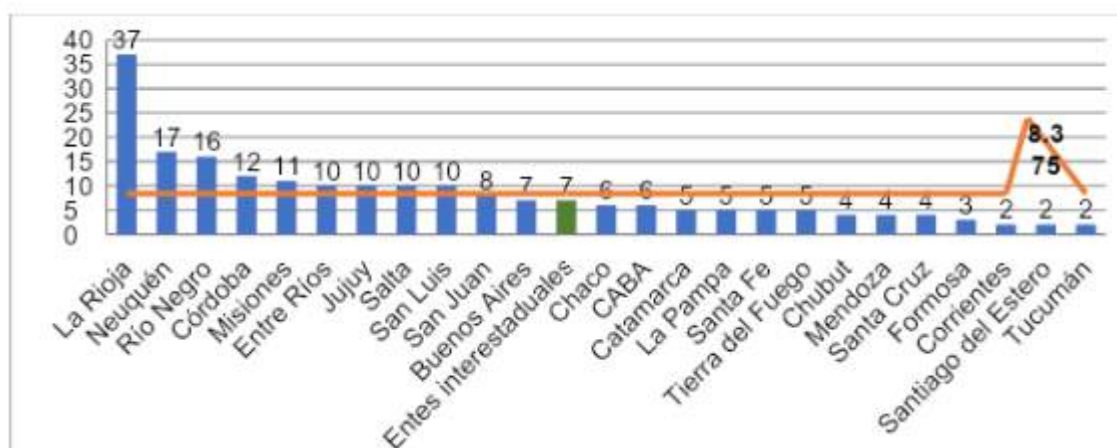
Algunas características del sector público empresarial provincial hacia 2022

• Empresas públicas provinciales según distribución jurisdiccional

Si nos detenemos en la distribución de empresas públicas según jurisdicción (Gráfico 3.1), es posible destacar dos aspectos. Por un lado, la presencia de empresas alcanza a la totalidad de las provincias argentinas⁵, con un promedio —sin considerar los entes interestadales— de alrededor de 8 entidades por jurisdicción. Por otro lado, la distribución es marcadamente desigual: por caso, las primeras cinco provincias concentran el 46% de las entidades relevadas.

⁵ Para los fines de este trabajo, se considera a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como una jurisdicción equiparable al resto de las provincias, más allá de las diferencias legales y constitucionales existentes.

Gráfico 3.1 Empresas públicas provinciales según jurisdicción, 2022



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

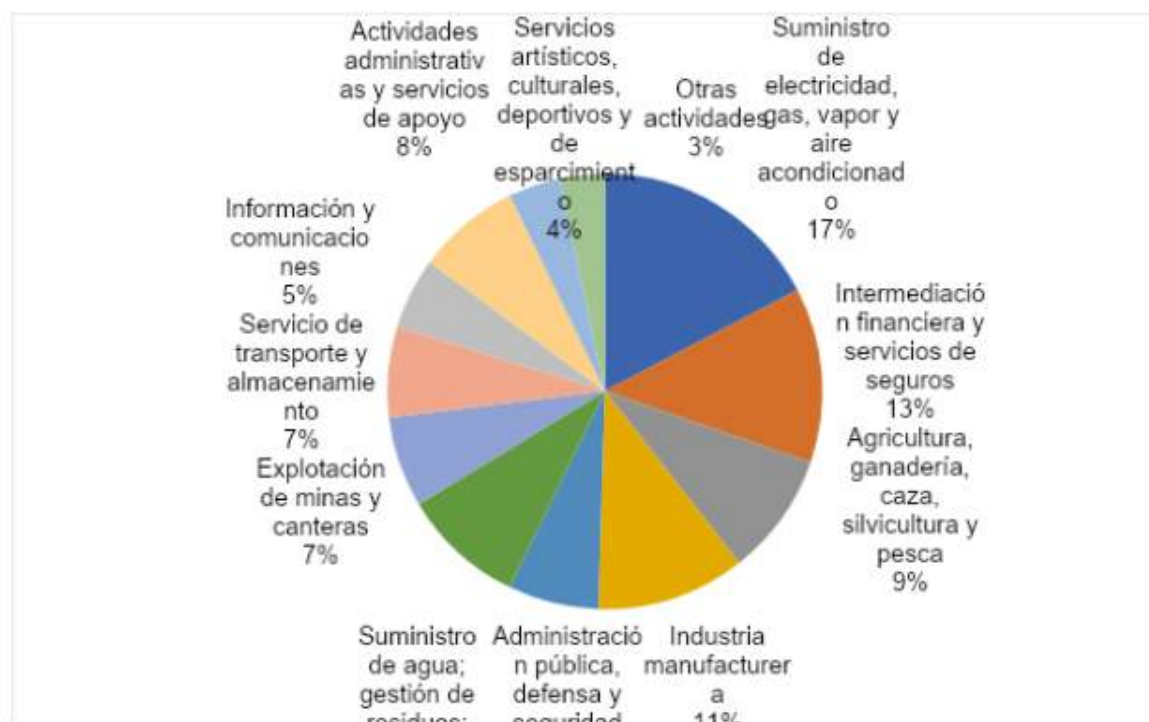
Entre las provincias que están por encima del promedio, destacan La Rioja (37 empresas), Neuquén (17 empresas), Río Negro (16 empresas), Córdoba (12 empresas)⁶ y Misiones (11 empresas). Luego, con 10 empresas cada una, se encuentran Entre Ríos, Jujuy, Salta y San Luis. Finalmente, las quince provincias restantes oscilan entre 8 y 2 empresas cada una.

• Empresas públicas provinciales según actividad económica

En segundo lugar, la heterogeneidad también se verifica en las actividades económicas que realizan (Gráfico 3.2). Primero se ubican las clasificadas como de “Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado”, las que representan un 17% del total. A continuación, se ubican las vinculadas a actividades de “Intermediación financiera y servicios de seguros”, con 13%; “Industria manufacturera”, con 11%; y “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca” y “Suministro de agua; gestión de residuos; recuperación de materiales y saneamiento”, con un 9% cada una. Luego, representan el 8% las empresas dedicadas a “Actividades administrativas y servicios de apoyo”; mientras que las que desarrollan tareas ligadas a la “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria”, la “Explotación de minas y canteras” y el “Servicio de transporte y almacenamiento” aparecen con un 7% cada una. Finalmente, las empresas relacionadas con el sector de la “Información y comunicaciones” representan el 5%; a “Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento”, un 4%; y en “Otras actividades”, con un 3%, se reúnen entidades cuyas actividades se clasifican como de “Construcción”, “Servicios inmobiliarios”, “Salud humana y servicios sociales”, “Comercio al por menor” y “Servicios profesionales, científicos y técnicos”.

⁶ En el caso de Córdoba, la mitad de las entidades contabilizadas adoptan formatos societarios (Como SEM o SE) pero, en cuanto a su actividad, se trata de “agencias” que viabilizan políticas de la administración provincial. Al respecto, véase lo señalado en Yañez (2020b). Esto también sucede, por ejemplo, con algunas entidades de Chubut y CABA.

Gráfico 3.2 Empresa públicas provinciales según actividad económica, 2022



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

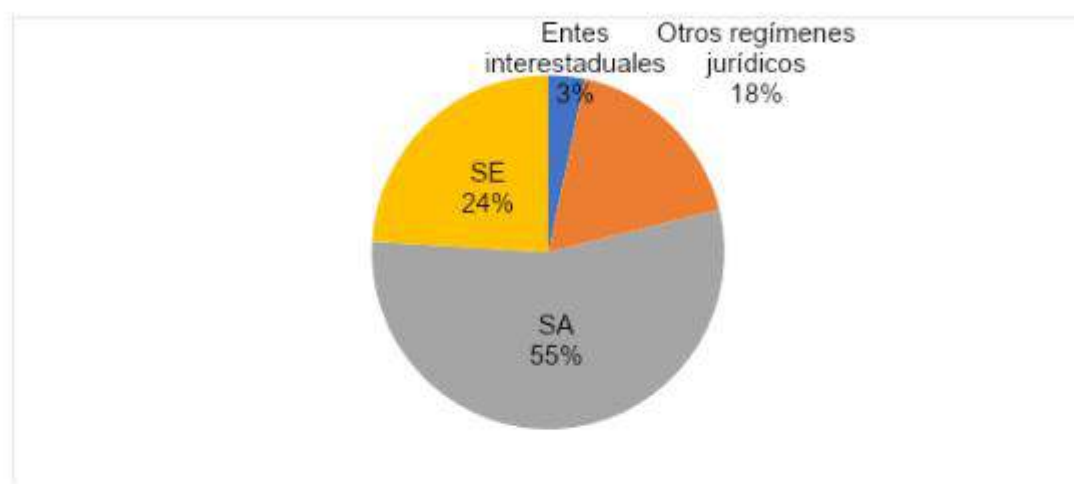
Si procedemos a una mayor agrupación, resulta relevante, en primer lugar, que las entidades encuadradas dentro del sector de la energía y minería representan casi un cuarto del total de empresas relevadas, con un 24%. En segundo lugar, se encuentran aquellas que tienen algún tipo de rol productivo, como las industriales o ligadas a la explotación de establecimientos agrícolas ganaderos representan, de conjunto, un 20%. En tercer lugar, las empresas que prestan servicios de diversa índole representan un 28% del total. En cuarto lugar, las que se dedican a actividades administrativas, una buena parte de ellas relacionadas a las desarrolladas tradicionalmente por organismos públicos, representan un 15%. Finalmente, las entidades que prestan servicios de intermediación financiera y de seguros, completan el 13% restante.

En definitiva, es posible considerar que se reafirma la amplia heterogeneidad respecto a las actividades económicas desarrolladas por las empresas públicas provinciales hacia 2022. Al respecto, es posible conjeturar cierta vinculación entre las crecientes funciones asumidas por las administraciones provinciales en las últimas décadas y su involucramiento activo en políticas sectoriales antes impulsadas de manera predominante desde la jurisdicción nacional, con el actual escenario de las actividades desarrolladas por las empresas públicas dependientes de aquellas. En este sentido, se puede estimar su configuración como instrumentos de las políticas públicas subnacionales en una parte importante de las provincias argentinas, dentro de otras alternativas posibles.

- **Empresas públicas provinciales según tipo societario o empresarial**

Finalmente, se consideraron los diferentes tipos societarios y empresariales que asumen las empresas relevadas, comprendiendo diferentes tipos jurídicos aplicables (Gráfico 3.3). Un 55% presentan el formato de Sociedad Anónima (SA) —considerando tanto las que asumen explícitamente el tipo de Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), como Sociedad Anónima Unipersonal (SAU) o SA sin más, en ocasiones con participación de otros organismos y, ocasionalmente, la participación de accionistas privados—. Luego, un 24% tienen el formato de Sociedad del Estado (SE), totalmente del sector público —en algunos casos, con participación de diferentes jurisdicciones—. El 18% presenta otros tipos jurídicos, tratándose en general de aquellos con mayor antigüedad en el marco jurídico argentino, como Sociedad de Economía Mixta (SEM) y Empresa del Estado (EE); asumen la forma de entes autárquicos, remitiendo a las propias leyes de creación; o, incluso, el formato de Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL). Finalmente, el 3% se trata de entes interestaduais en que las administraciones provinciales ejercen el control mayoritario en sus decisiones.

Gráfico 3.3 Empresas públicas provinciales según tipos societario o empresarial



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

Si nos remitimos a la situación de las empresas públicas dependientes del Estado nacional, destacan Diéguez y Valsangiacomo (2016) que más de dos tercios de las entidades creadas durante el período 2003-2015 han sido instituidas como SA. De acuerdo con los autores, la preferencia por este formato jurídico se basa en determinadas características que la hacen atractivas para las autoridades gubernamentales; a saber: a) la posibilidad de participar en los dividendos de la empresa; b) el mayor control sobre la dirección de la entidad; c) la responsabilidad limitada sobre su actividad, ya que el Estado comparte los costos de la inversión; y d) la “[flexibilidad en la participación societaria y la dinámica de gerenciamiento (no se exige la realización de compras mediante licitación)]” (p.6).

De manera similar, Carbajales (2021) destaca la creación de empresas públicas bajo el formato de SA —pero con particularidades específicas e innovaciones jurídicas respecto a experiencias anteriores— como un rasgo predominante del sector propio de las últimas décadas a nivel nacional.

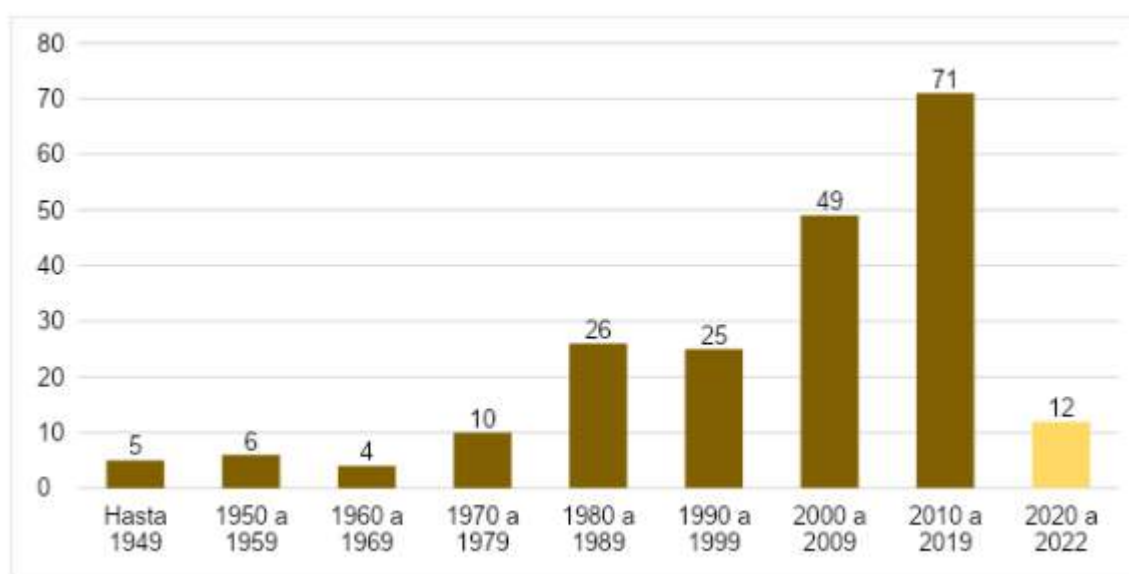
En este marco, el predominio del formato de SA en el caso de las empresas públicas provinciales puede leerse a partir de una interpretación similar. Asimismo, tal como se expresa en el próximo

apartado, el surgimiento reciente de la mayoría de las entidades relevadas sugiere que la preferencia por este formato societario —típico del sector privado, aún con las particularidades que puedan asumir— se ha consolidado en las últimas décadas también a nivel subnacional.

Evolución y antecedentes de las empresas públicas provinciales existentes hacia 2022

El segundo elemento que se pretende abordar se relaciona con la evolución y los antecedentes que derivaron en la conformación del sector público empresarial a nivel provincial tal como existe en la actualidad. En este sentido, la consideración de las diversas décadas en que las empresas que lo componen se incorporaron al ámbito público —mediante la estatización o la creación de nuevas entidades— pone de manifiesto que el 63% surgieron a partir del año 2000 (Gráfico 3.4).

Gráfico 3.4 Empresas públicas provinciales existentes al año 2022 según década de creación o estatización



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

En vistas a realizar una periodización preliminar (y a modo de hipótesis), es posible identificar tres momentos que aparecen como distintas capas sucesivas sobre las cuales se ha ido conformando el sector público empresarial provincial tal como existe en la actualidad. Al mismo tiempo, es posible vincular esas tres etapas con los diferentes momentos de la trayectoria histórica en los roles y/o tipos estatales en Argentina (García Delgado, 1994; Graciarena, 2013; Thwaites Rey, 2010)

Los tres momentos señalados son: 1) hasta 1979, coincidente con el momento de nacimiento y, luego, auge del Estado interventor y el desarrollo del Estado empresario a nivel nacional; desde 1980 y hasta 1999, que comprende el retroceso de la intervención del Estado directa en el plano económico y las reformas del nivel estatal en una perspectiva ligada al neoliberalismo; y 3) el período que va desde el año 2000 hasta la actualidad, coincidente con el reposicionamiento en el rol del Estado en Argentina y la recomposición parcial del sector de las empresas públicas a nivel nacional.

A continuación, se detallan muy brevemente algunas características generales de las entidades relevadas para cada uno de estos períodos, al tiempo que se indican ciertos factores que, se estima, han podido incidir en la persistencia o el desarrollo de empresas públicas en cada momento.

- **Continuidades del período de expansión del Estado empresario**

Las empresas originadas hasta 1979 se tratan, por lo general, de entidades que participan en actividades económicas en las que históricamente los estados provinciales han tenido incidencia. Además, por diversas razones, son empresas que ha permanecido bajo control público hasta la actualidad, atravesando el período de reforma estatal y privatizaciones de fines del siglo XX.

En este aspecto, se destacan los bancos públicos oficiales que, ya desde el siglo XIX, fueron surgiendo en las distintas jurisdicciones como apoyo a las actividades productivas locales y, luego, como agentes bancarios de las administraciones provinciales. Aquí se cuentan las entidades bancarias de Buenos Aires, Chubut, CABA, Córdoba, La Pampa y Neuquén. Vale resaltar que se trata de bancos que persistieron en el ámbito estatal atravesando la década de 1990, momento en que se pronunciaron las privatizaciones de este tipo de entidades bajo el impulso del Estado nacional y su programa de reformas (Carlino, 2012; González Padilla, 2009).

Además, podemos mencionar las empresas de distribución de energía eléctrica en algunas provincias, algunas de ellas de larga data, como Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe (EPE), Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincial (SECHEEP), Dirección Provincial de Energía (DPE) de Tierra del Fuego y Electricidad de Misiones SA. También se cuentan las entidades gestoras de los juegos de lotería y casinos que adoptan un formato empresario, cuyos fondos se destinan mayormente a la acción social, así como a otras actividades financieras y de seguros —como en los casos de Jujuy, Tucumán y Entre Ríos—.

Finalmente, existen otras entidades surgidas en este período y que persisten hoy en día que expresan la decisión estatal de avanzar en otras áreas productivas y tecnológicas. El caso paradigmático es el de INVAP SE, inicialmente dedicada al desarrollo de tecnología en el sector nuclear pero que ha ido modificando y ampliando sus ámbitos de actuación a otros sectores (como el satelital y la producción para la defensa). Vale destacar que INVAP pertenece a la provincia de Río Negro, pero el Estado nacional ha tenido una fuerte incidencia en su devenir, particularmente a partir de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Además, muchos de sus proyectos tienen como principal demandante a la administración nacional, por lo que las oscilaciones en las políticas de ese nivel han tenido repercusiones en su derrotero (Zappino, 2021a, 2021b).

- **Reconfiguraciones durante la etapa de reformas estatales**

Una parte de las empresas creadas en este período y que persisten en la actualidad se relacionan a los procesos de descentralización realizados en el marco de las políticas iniciadas por la última dictadura militar que, a principios de la década de 1980, implicó la transferencia a las provincias de algunas funciones y, particularmente, empresas públicas. Aquí se destacan, por ejemplo, las empresas prestadoras del servicio de agua y saneamiento en varias jurisdicciones a las que le fue transferida esa actividad que hasta entonces estaba en manos de Obras Sanitarias de la Nación como sucede, por ejemplo, en el caso de las entidades de Chaco, Santa Cruz, Río Negro y Tierra del Fuego.

En la década de 1990 esta tendencia se profundizó, particularmente a partir de la transferencia de algunas entidades nacionales al ámbito provincial en el marco de los profundos procesos de privatización de esos años. En general, supuso la predisposición de los gobiernos provinciales implicados en la necesidad de asumir esas actividades debido a su relevancia socioeconómica y política a nivel local y ante la posibilidad, de no intervenir, de que se procediera a su paralización y/o cierre. Por caso, en esos años la provincia de Buenos Aires asumió el control del Astillero Río Santiago y Río Negro creó Hierro Patagónico Rionegrino Sociedad Anónima (HIPARSA) —que recibió los activos de la nacional Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera (HIPASAM)— y Servicios Ferroviarios Patagónicos SA (Tren Patagónico SA) —que asumió el control de la línea ferroviaria Viedma-San Carlos de Bariloche—.

También en esta época sigue consolidándose la intención de los gobiernos de provincias petroleras y mineras de contar con empresas dedicadas a tales actividades con el fin de contar con instrumentos idóneos para intervenir en la explotación de recursos naturales —lo cual fue, por lo demás, reforzado tras la reforma constitucional—. Por ejemplo, en esos años se crearon Fomento Minero de Santa Cruz SE (FOMICRUZ SE), Empresa de Desarrollo Hidrocarburífero Provincial SA (EDHIPSA), Hidrocarburos del Neuquén SAPEM (HIDENESA) y Petrominera Chubut SE.

En definitiva, la creciente relevancia de los gobiernos provinciales en la implementación de políticas públicas en los más diversos sectores y los procesos de descentralización de funciones y atribuciones hacia el nivel subnacional como parte de las reformas estatales orientadas por el objetivo del ajuste estructural aparece en la base de las entidades relevadas surgidas en este período. Al mismo tiempo, en sentido contrario, también se incentivaron los procesos de privatización: así sucedió, por ejemplo, con numerosas empresas de servicios públicos —especialmente de agua y saneamiento y distribución de energía eléctrica— y, como se mencionó, con una parte importante de los bancos públicos.

● **Reformulación estatal y expansión empresarial provincial durante el siglo XXI**

Desde 2001, los cambios a nivel del rol del Estado a nivel nacional fueron acompañados por una suerte de reconfiguración de las posibilidades de acción de los estados provinciales, en el marco de las tendencias previas descriptas previamente. En este sentido, es posible aventurar una mayor predisposición al involucramiento por parte de las administraciones provinciales en diferentes ámbitos económicos de manera directa, también mediante empresas públicas —por lo demás, en un sentido similar a lo sucedido a nivel nacional—. Esta tendencia es posible distinguirla no solo en la gran cantidad de entidades empresariales provinciales surgidas desde entonces, sino la diversidad de ámbitos de actuación y modalidades relevadas, lo que remite al conjunto de actividades económicas detalladas previamente.

A modo de ejemplo, una parte de las entidades surgidas en este período tienen su origen en la reestatización de los servicios de agua y saneamiento tras el período de auge de las privatizaciones, especialmente luego de la crisis de 2001. En ese contexto, se dio la salida de los concesionarios privados —en general debido a las disputas en torno a los cuadros tarifarios luego de la devaluación y la calidad de los servicios—, lo que decantó en la creación de empresas públicas. Entre estas entidades podemos mencionar los casos de Buenos Aires (2002), Santa Fe (2006) Catamarca (2008), Salta (2009), La Rioja (2010) y Mendoza (2010) (Tagliavini y Tobías, 2016).

Otro ámbito en que se ve reforzada la acción empresarial estatal a nivel subnacional tiene que ver con la consolidación de los marcos normativos federales aplicables a la explotación de recursos naturales —especialmente, respecto a los hidrocarburos, pero también en actividades mineras—. Así, los estados provinciales fortalecieron su rol y, eventualmente, las posibilidades de acción en esos ámbitos, apelando, en ocasiones, a la creación de empresas públicas que viabilizaran su accionar. Así,

por ejemplo, se han creado en los últimos veinte años Catamarca Minera y Energética SE (CAMYEN SE), Jujuy energía y Minería SE (JEMSE), Pampetrol SAPEM en La Pampa, Energía y Minerales SE (EMSE) en La Rioja, Gas y Petróleo del Neuquén SAPEM (GyP), Empresas Minera Rionegrina SA (EMIRSA) y, en 2022, Terra Ignis Petróleo y Gas SAU de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Más allá de la expansión de los ámbitos de actuación de las empresas públicas provinciales en los distintos sectores —entre los cuales sólo se mencionaron algunos, a modo ilustrativo—, también emergen algunos fenómenos relativamente novedosos. Específicamente, la creación de empresas públicas provinciales, o la ampliación de las actividades de otras ya existentes, como vía de participación de los estados subnacionales en políticas públicas impulsadas por el Estado nacional.

Aquí se destacan, por un lado, las empresas que realizan actividades en el área de las telecomunicaciones y otros servicios informáticos, pertenecientes a las provincias de La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Río Negro. En los últimos dos casos, se trata de entidades con varias décadas de trayectoria en la prestación de servicios de procesamiento de datos y consultorías informáticas que incorporaron la prestación de servicios de telecomunicaciones en su ámbito de actuación. En los últimos años, las empresas de este subgrupo han recibido el impulso de las políticas públicas nacionales de expansión de la conectividad digital a lo largo del territorio, como la implicada en el proyecto de la Red Federal de Fibra Óptica y viabilizada por la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (ARSAT), dependiente del Estado nacional (Guido y Versino, 2016).

De manera similar, el impulso dado desde el Estado nacional al desarrollo de energías renovables ha incentivado a los estados provinciales a crear entidades dedicadas a esa actividad o a ampliar las actividades de empresas ya existentes. En este ámbito se destacan las entidades que gestionan los proyectos de energía eólica y solar de La Rioja, con el eje en Parque Eólico Arauco SAPEM; las iniciativas de energía solar ligadas a Jujuy Minería y Energía SE (JEMSE); y otras entidades provinciales con mayor o menor desarrollo en proyectos similares como las de San Juan, Río Negro, Salta y Chubut. En parte, estos proyectos fueron impulsados por los diferentes programas del gobierno nacional para el fomento de las energías renovables, con diferentes alcances, orientaciones y desarrollos en la última década —por ejemplo, el Plan RenovAr, desarrollado en varias etapas en el período 2016-2019— (Kazimierski, 2022; Sabbatella, Barrera, y Serrani, 2020).

Más recientemente, otras medidas de nivel general adoptadas por el Estado nacional también han influido en el surgimiento de empresas públicas a nivel provincial o la incorporación de nuevas áreas a otras existentes. Por caso, la sanción de la Ley N°27350 de Investigación Médica e Investigación Científica del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus derivados supuso la posibilidad de desarrollar una actividad económica hasta entonces no permitida, con participación de diversos organismos públicos en su instrumentación. En ese marco, algunas provincias han creado empresas específicas para la participación en este mercado —como Cannabis Medicinal San Juan SE (CANME) y Cannabis Avatãra SE de Jujuy— o han incorporado una unidad de negocios específicas en empresas relacionadas con la actividad —como sucede con Agrogenética Riojana SAPEM—.

En definitiva, la articulación interjurisdiccional para la implementación de políticas públicas federales presenta un factor adicional y relativamente novedoso para las empresas públicas provinciales, que se suma a las tendencias generales previamente señaladas.

El sector público empresarial de la provincia de La Rioja: particularidades y convergencias respecto a la tendencia general del escenario argentino

La amplia desigualdad en el desarrollo a nivel regional es una de las principales características que emergen al abordar las diferencias económicas y sociales a nivel federal en Argentina. En el caso de

la provincia de La Rioja, Cao y Vaca (2006) la incluyen a las jurisdicciones de la denominada Área Periférica —en conjunto con el resto de las provincias del norte, noreste y centro-oeste argentino—, caracterizada por “su bajo desarrollo relativo, sus indicadores de deterioro social y una aguda dependencia del sector público” (p.102). Específicamente, los autores la mencionan entre el subconjunto de la “periferia rezagada” —junto con Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Corrientes, Jujuy y San Luis—, en la que el despliegue de las llamadas economías regionales ha sido históricamente limitado frente a la primacía de actividades rurales de subsistencia y la relevancia de la administración pública.

Con vistas a hacer frente a esta situación, desde el ámbito estatal, en diferentes momentos históricos, se han diseñado políticas que han buscado revertir esas tendencias. Una de las medidas más referida se expresa en las políticas de promoción industrial vigentes en algunas provincias argentinas, incluyendo también a La Rioja. Esta política supuso la generación de una serie de incentivos —tanto desde el Estado nacional como de la administración provincial— para que los capitales privados se instalarán en el territorio riojano, incluyendo rebajas impositivas y otras facilidades. Con la finalización de los regímenes de promoción industrial a fines del siglo XX, se ha mantenido cierta herencia expresada en el sostenimiento de establecimientos industriales que se habían instalado durante su vigencia, así como el cierre de otros. Sin embargo, arribado el siglo XXI, el resultado de estas políticas no aparenta haber logrado modificar sustancialmente la estructura productiva local (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021).

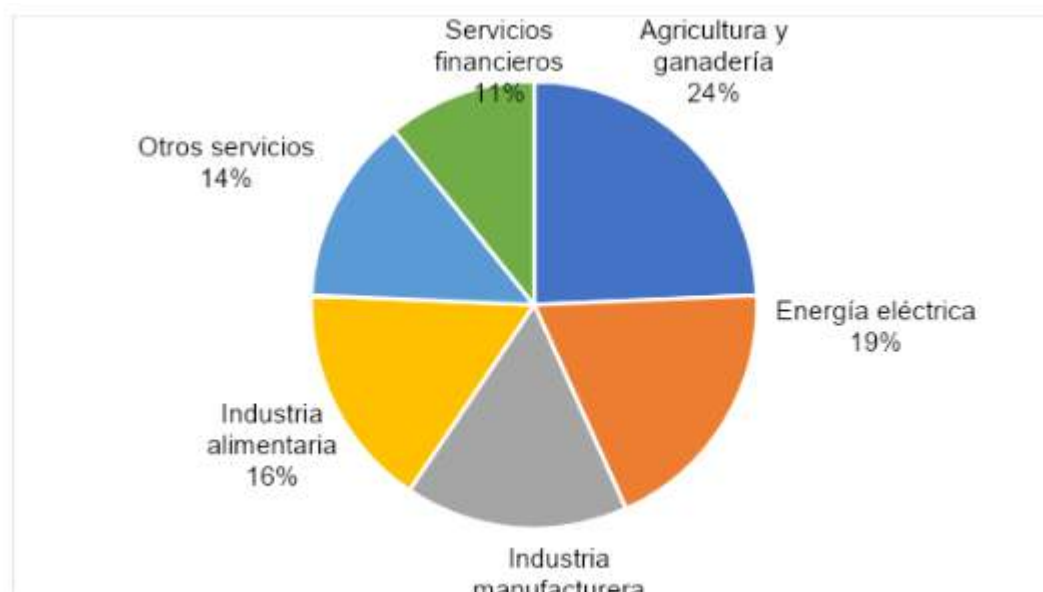
En este marco, la creación de empresas públicas riojanas emerge como un instrumento de la política pública tendiente a favorecer el desarrollo productivo a nivel provincial (Guerra, 2012; Miranda, 2012). Así, en línea a lo ya mencionado, el relevamiento realizado de empresas públicas provinciales arroja como resultado que La Rioja es la jurisdicción que posee la mayor cantidad de entidades empresariales dependientes de la administración provincial, con un total de 37 entidades. Adicionalmente, la presencia territorial es relativamente amplia, al menos en lo que hace a los principales centros urbanos de la provincia.

En definitiva, el caso de La Rioja se configura como un caso extremo que vale la pena ser abordado de manera especial, en tanto puede permitir observar varias de las tendencias de la evolución de las empresas públicas provinciales en una única jurisdicción —esto sin desconocer las particularidades del caso, algunas de las cuales se mencionan en este apartado—.

Actividades y sectores económicos con participación de las empresas públicas riojanas

Además de la cantidad de unidades empresariales públicas, otro de los aspectos en que la provincia se destaca es la diversidad de sectores en que participan las empresas dependientes de la provincia (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5 Empresas públicas de la provincia de La Rioja según sector económico, 2022



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de La Rioja (2022).

En primer lugar, aparecen las entidades dedicadas a las actividades agrícola-ganaderas (24%). En su mayoría, se trata de establecimientos pequeños y medianos dedicados a productos de la economía regional, como carne porcina, aceitunas y otros productos agrarios. Se destaca también la ya mencionada Agrogenética Riojana SAPEM en tanto se dedica a la provisión de insumos y soluciones tecnológicas para otros emprendimientos públicos y privados. Además, se propone, entre otros proyectos, la producción de cannabis medicinal, en el marco del reciente desarrollo de los marcos normativos que permiten esa actividad en el país (Gonzalo, Gutti, Kababe, y Starobinsky, 2021).

En segundo lugar, se encuentran las empresas dedicadas a diferentes etapas (generación, transporte, generación) de energía eléctrica (19%). De este subconjunto, vale mencionar que se encuentran, por un lado, Parque Eólico Arauco SAPEM y las tres sociedades vinculadas a las diferentes etapas de los dedicados a la generación de energía eólica. Por otro lado, existen tres empresas ligadas a la distribución de energía eléctrica en el territorio provincial: EDELAR SA, quien efectivamente presta el servicio; EMDERSA y ERSA, que son las controlantes sucesivas de la primera.

En tercer lugar, se ubican las entidades dedicadas a diferentes actividades de la industria manufacturera (16%) —incluyendo la producción de sistemas de riego, luminarias LED, paneles solares, moto vehículos y paneles modulares para la construcción, entre otros—.

En cuarto lugar, se ubican las empresas dedicadas a la producción de alimentos (16%) de diversa envergadura y sectores, entre las que destacan Agroandina SA. Vale destacar que algunos de los emprendimientos agropecuarios mencionados previamente son proveedores de algunas de las unidades industriales que procesan y comercializan productos alimentarios.

En quinto lugar, se encuentran varias entidades que se ocupan de la prestación de servicios de distinta índole que representan un 14% del total. Aquí se cuentan, por ejemplo, las empresas dedicadas al servicio de agua y saneamiento, construcción, transporte, telecomunicaciones y suministro de gas.

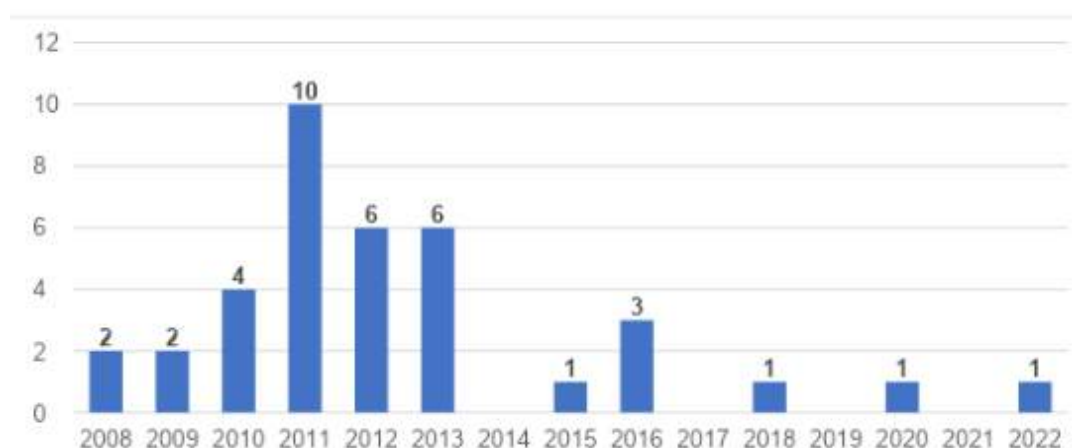
Finalmente, aparecen las entidades dedicadas a la intermediación financiera y otros servicios relacionados (11%). Se trata, principalmente, del Banco Rioja SAU, pero también otras dedicadas a la gestión de servicios de tarjetas de crédito y otros servicios conexos.

Desde una mira general, la excepcionalidad del sector público empresarial de La Rioja, además de las numerosas entidades que comprende, está dada también por la alta proporción de empresas dedicadas a actividades productivas. Por caso, si se consideran los establecimientos agrícolas ganaderos e industriales de manera conjunta, éstos alcanzan un 56% del total. Este aspecto original es resultado de una política pública específica, tal como se presenta a continuación.

Evolución del sector público empresarial de La Rioja durante el siglo XXI

Otro dato significativo respecto al caso riojano es que la totalidad de las empresas públicas existentes hacia el año 2022 fueron incorporadas al ámbito estatal provincial desde 2008, considerando la fecha de creación o estatización (Gráfico4 .6).

Gráfico 4.6 Empresas públicas de la provincia de la Rioja según año de creación o estatización, 2008-2021



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado.

En este sentido, se destaca, por un lado, que el 83% de las empresas (30 entidades) fueron creadas en la primera mitad del período analizado. Aun cuando existen algunos casos de empresas estatales que fueron incorporadas y luego transferidas al sector privado, en general se mantienen el número de empresas a lo largo del período, atravesando diferentes gobiernos provinciales.

Como se adelantó, se puede sopesar que esta evolución ha sido resultado, en gran medida, de una política activa de creación o reestatización de empresas por parte de la administración provincial. Siguiendo lo señalado por Guerra (2012) y tomando como punto de partida la histórica baja inversión del sector privado, los objetivos principales de esta política enunciados oportunamente comprenden:

- A. El desarrollo de los sectores productivos y de servicios;
- B. La transformación en competitiva la producción que en La Rioja tiene ventajas comparativas;
- C. La generación de valor agregado a la producción local;
- D. La generación de empleo genuino;
- E. El acceso a los servicios de todos los estamentos de la sociedad y en todo el territorio de la provincia; (p.159)

Aunque no siempre esta política se enmarcó formalmente en un programa explícito, en 2011 se sistematizan algunos lineamientos generales mediante sanción de la ley provincial N°9204 que creó el Programa de Desarrollo Productivo. Según dicha norma, se buscaba que este programa “promueva la creación de emprendimientos productivos, comerciales y de servicios con la suficiente dinámica en el comercio, instrumentándolos bajo las figuras jurídicas de Sociedades comerciales, Fideicomisos y/o Empresa del Estado” (art. 1°). Además de aclarar la aplicación de las leyes comerciales nacionales a las sociedades y algunas especificaciones los fideicomisos y las Empresas del Estado a crearse bajo el amparo de esta ley, también se estipulan algunos aspectos del control de las entidades. Finalmente, le otorga explícitamente la facultad al Poder Ejecutivo de crear nuevas empresas, fijar sus parámetros de funcionamiento y nombrar sus directivos —algo que, de hecho, ya venía realizando—.

Posteriormente, se avanzó en la estructuración de un marco legal más comprensivo y con mayores precisiones sobre las modalidades, potestades y objetivos de las empresas estatales y de la administración provincial mediante la sanción de la Ley de Fomento de Inversión Público-Privada N°9556 en 2014; luego actualizada parcialmente mediante ley N°10058 sancionada en 2018. En esta última versión, se plantea que el objeto de la normativa es establecer el marco de las políticas de promoción y estímulo de desarrollo productivo provincial instrumentadas y a instrumentarse mediante la capitalización y participación del Estado Provincial e inversores Privados en Empresas Productivas o de Servicios que, como unidades de fomento, coadyuven a la consecución del desarrollo económico general con inclusión, el aumento de la inversión en sectores de la producción o servicios, la generación de puestos de empleo, el desarrollo equilibrado de todos los departamentos de la Provincia y la instalación de nuevos emprendimientos privados. (art- 1°)

Asimismo, se indica que, con ese fin, el Estado provincial podrá realizar las siguientes acciones:

1. Promover la instalación de polos de desarrollo productivo e industrial, mediante la creación de nuevas Empresas Productivas o de Servicios con inversión pública, privada o mixta.
2. Impulsar la industrialización y diversificación en la matriz productiva de la Provincia.
3. Fomentar la sinergia entre el Estado Provincial, las Empresas Productivas o de Servicios, los inversores privados y otros agentes de dichos sistemas.
4. Desarrollar acciones de crecimiento del sector productivo provincial fomentando la participación e inversión del sector público y privado, propiciando la instalación de nuevos emprendimientos y fortaleciendo los existentes.
5. Fijar pautas de organización tendientes a asegurar mayor eficiencia, economía y calidad en los procesos de producción, industrialización y comercialización en las Empresas Productivas o de Servicios existentes.
6. Fortalecer planes de gestión consolidada de las Empresas Productivas o de Servicios.
7. Desarrollar estrategias de cooperación, integración y reestructuración de las Empresas Productivas o de Servicios entre sí y/o con terceros, a fin de potenciar el desarrollo económico provincial. (art. 2°)

No está de más resaltar que esta normativa se presenta como el marco en el que se desarrolla la actividad de las empresas públicas riojanas, al mismo tiempo que se plantea como un instrumento para el desarrollo del sector privado y la cooperación de ambos sectores. Así, en ocasiones las empresas públicas (existentes o a crearse bajo su amparo) también se presentan como instrumentos de promoción de la actividad privada.

Al mismo tiempo, la propia normativa fija algunas limitaciones en cuanto a las posibilidades de transferencia de propiedad estatal al sector privado. En su artículo 24°, además de facultar al Poder Ejecutivo provincial para realizar dichas operaciones, también fija algunas restricciones relevantes en sectores estratégicos. Al respecto, indica que:

La transferencia de las participaciones accionarias en las empresas de generación y distribución de energía eléctrica; exploración, extracción, procesamiento y distribución de hidrocarburos; captación, uso y distribución de agua; de servicios bancarios, financieros y de internet, en ningún caso podrá exceder el CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO (49%) del capital social.

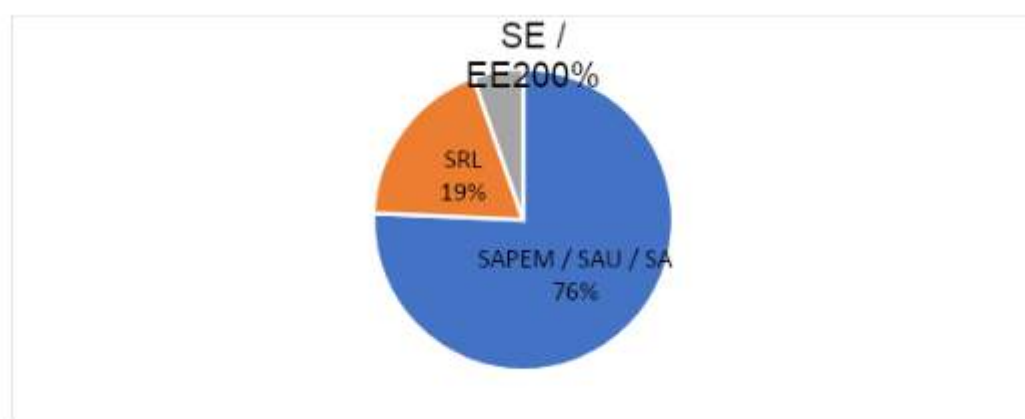
De lo anterior, se desprende que hay una consideración diferenciada según el subconjunto de entidades que se trate. Así, por un lado, se ubican las empresas dedicadas a brindar servicios públicos domiciliarios (Parque Eólico Arauco SA, EDELAR SA y Aguas Riojanas SAPEM), el banco público oficial (Banco Rioja SAU) y sus entidades vinculadas, la empresa que actúa en el ámbito de la minería y los hidrocarburos (EMSE) y la de telecomunicaciones (La Rioja Telecomunicaciones SAPEM – Internet Para Todos), en las que el Estado provincial plantea —se puede inferir, por conferirles un carácter estratégico— la voluntad de mantener su propiedad y control. Por otro lado, el resto de las empresas productivas dedicadas a actividades agrícola-ganaderas e industriales, en las que se habilita la posibilidad, al menos en términos potenciales, su transferencia total al sector privado.

Finalmente, resulta destacable que una parte de las entidades relevadas tienen directa vinculación con políticas nacionales, como es el caso de las dedicadas a las telecomunicaciones y a las energías renovables —en línea a lo señalado en el apartado anterior respecto al sector público empresarial provincial en general—. Adicionalmente, de manera significativa el Estado nacional también ha brindado su apoyo financiero —a través de programas nacionales o mediante créditos otorgados por bancos públicos— para la incorporación de nuevas empresas riojanas.

Tipos societarios y modalidad de gestión de las empresas públicas riojanas

En cuanto a los formatos societarios predominantes en el sector público empresarial riojano, el 76% adopta la forma SA, incluyendo allí las que explícitamente se denominan como SAU y SAPEM (Gráfico 4.7). Luego, el 19% recupera la forma de SRL —en general, a partir de la adquisición de empresas privadas por parte de la administración provincial que mantuvieron el formato existente—; y el 5% restante adoptan otros formatos, correspondiente a una SE y una EE.

Gráfico 4.7 Empresas públicas de la provincia de La Rioja según tipo societario, 2022



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado.

Se destaca que, en términos normativos, la mencionada ley de Fomento de la Inversión Público-Privada se señala que las “Empresas Productivas o de Servicios [...] podrán adoptar la forma de Sociedades del Estado, regidas por la Ley Nacional N°20.705, Sociedades Comerciales regidas por

la Ley Nacional Nº 19.550 o Empresas del Estado regidas por el Derecho Público local” (art. 3º). En este sentido, la norma habilita la adopción de múltiples formatos jurídicos; sin embargo, existe un predominio claro de las SA y de las SRL, ambas comprendidas por la ley nacional Nº19.550 y bajo el predominio del derecho privado.

En definitiva, la adopción preferencial de la figura de las SA en el caso de las empresas públicas riojanas, tanto al momento de decidir su creación como ante la incorporación de un establecimiento privado al ámbito estatal. La posibilidad de desprenderse de la participación accionaria de este tipo de empresas de manera relativamente simple ante situaciones imprevistas —por ejemplo, crisis o tensiones económicas y financieras— operaría como un incentivo para los funcionarios públicos a la hora de optar por el formato de SA al momento de creación de una empresa.

Resulta un estímulo en el mismo sentido la simplificación en los circuitos administrativos, en tanto prevalecen mayoritariamente las disposiciones del derecho privado y el carácter de su operatoria. De igual manera, la designación de sus directivos contiene un alto grado de discrecionalidad, en tanto es el propietario —la administración provincial— quien designa a los integrantes de los órganos de dirección. Por lo demás, este mismo predominio de las normas generales de las sociedades comerciales puede, al mismo tiempo, dificultar las tareas de control por parte de las entidades públicas y la población en general —aun cuando se han creado instancias específicas que buscan cumplir esa función—.

Por su parte, en lo que hace al gobierno y la gestión del conjunto de las empresas públicas riojanas, la propia Ley de Fomento de Inversiones Público-Privadas postula una Autoridad de Aplicación que, además de funciones de seguimiento y control, puede incidir en el devenir de la actividad empresarial. Así, en el capítulo dedicado a la articulación entre las entidades públicas y el sector privado, señala:

La Autoridad de Aplicación tendrá plena competencia para evaluar la información de las Empresas Productivas o de Servicios, pudiendo proponer acciones de reestructuración de cometidos, organización y funciones, individuales o conjuntas y de corresponder, modificaciones en los planes de negocios cuando sea preciso en razón del desarrollo económico general, el aumento de la inversión en sectores de la producción a través de la incorporación de inversión del sector privado y/o disposición de participaciones societarias en las Empresas Productivas o de Servicios o la incorporación de ellas al sistema de oferta pública de deuda o de acciones, con el objeto de ampliar o expandir sus actividades, promover a la generación de mayores puestos de empleo y/o la instalación de nuevos emprendimientos privados”. (Art. 10º)

En esta línea, en la última etapa de la evolución del sector público empresarial riojano se profundizó en la centralización de una parte de las funciones de gestión y control en el ámbito de la Subsecretaría de Inversiones Público-Privadas, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete. En el marco se presentó, durante 2021, un programa específico que busca encuadrar a la totalidad de las entidades bajo una misma marca denominada “Mejor Riojanas – Empresas Estatales” (Gobierno de La Rioja, 2022). Esta iniciativa ha tenido especial impacto en la comunicación de la conformación y actividades de las empresas públicas de la provincia, en conjunto con otras tareas de seguimiento de las actividades empresariales desarrolladas.

En definitiva, aun cuando no presenta una estructura totalmente formalizada e institucionalizada de gobierno de las empresas públicas —como sería la estructuración de un *holding* estatal u otro tipo de organismo intermedio que centralice la gestión, en línea a lo referido en los estudios sobre la cuestión —, sí aparece como una iniciativa relevante en cuanto pretende hacer frente a la complejidad propia de un sector público empresarial como el riojano.

Consideraciones finales

El recorrido propuesto a lo largo del trabajo pretendió realizar una aproximación exploratoria y descriptiva sobre el sector de las empresas públicas provinciales tal como este se presenta hacia el año 2022. Así, por un lado, se lo caracterizó sucintamente a partir de algunos aspectos principales, confirmando ciertos hallazgos que se habían esbozado en Yañez (2020b): la heterogeneidad en las actividades que realizan las empresas provinciales, tomadas de conjunto; la desigual distribución entre las jurisdicciones; y la preferencia por formatos societarios característicos del sector privado como vía de alcanzar una gestión flexible y acorde a los mercados y sectores económicos involucrados.

Por otro lado, se señalaron algunos factores que ha incidido en la evolución reciente del sector público empresarial a nivel provincial. Así, al detenernos en el momento de surgimiento de las entidades que lo componen en la actualidad, se ha destacado que alrededor de dos tercios se ha originado en lo que va del siglo XXI. Este fenómeno ha ido en paralelo, asimismo, a dos tendencias: el reposicionamiento del rol del Estado en las últimas décadas y su mayor predisposición a incidir de manera directa en diversos ámbitos, también en la producción de bienes y servicios; y el protagonismo de los gobiernos provinciales en la acción estatal sobre diferentes áreas en el marco de las transformaciones del federalismo en Argentina.

Emerge aquí, entonces, un fenómeno relativamente novedoso: la apelación a la creación o estatización de empresas como un instrumento de las políticas públicas, erigiéndose como un formato válido que previamente —y por razones que exceden lo abordado hasta aquí— no resultaba viable para las administraciones subnacionales. En este sentido, las empresas públicas aparecen como una forma pertinente —no la única ni, necesariamente, la privilegiada en todos los casos—, entre otras alternativas que tienen los gobiernos provinciales para lograr sus objetivos.

Esto, vale la pena remarcar, no implica indicar la homogeneidad del fenómeno a lo largo de todas las jurisdicciones, tal como lo demuestra la distribución desigual entre jurisdicciones y las actividades que realizan en cada caso. Así, existen provincias que han limitado al mínimo las entidades empresariales dependientes de la administración jurisdiccional y/o sus áreas de actuación. Sin embargo, el caso de La Rioja expresa que puede resultar posible viabilizar una política específica que involucre el desarrollo del sector público empresarial provincial de manera relativamente amplia —más allá de los resultados conseguidos efectivamente, lo que no ha sido abordado en este trabajo—.

En este punto, el caso riojano emerge como un caso extremo en el marco del panorama nacional, expresando en su seno aquellas características generales ya mencionadas, pero con aspectos particulares de relevancia: en un contexto provincial en el que el peso del sector privado ha sido históricamente limitado, las políticas sectoriales que buscan apuntalar los niveles de empleo desarrollar circuitos comerciales y productivos pueden tener a las empresas públicas como eje de su implementación. Esto acompañando, además, de otros objetivos distinguibles, como el de mejorar el acceso a determinados servicios públicos considerados esenciales.

Asimismo, la propia evolución del sector riojano se presenta como expresión de la evolución del sector público empresarial provincial tomado de conjunto. Esto no solo a partir de la consideración de su momento de conformación —como se ha señalado, la totalidad de las empresas riojanas fueron incorporadas en los últimos 15 años—, sino también respecto a la concentración de los diversos factores ya señalados respecto al escenario general, dentro de las tendencias recientes del federalismo argentino.

Adicionalmente, también se puede inferir del caso riojano que la complejidad de su sector público empresarial ha ido de la mano de mayores tendencias a la conformación de una estructura de gestión específica. Aun cuando se han dado pasos en ese sentido, aparece como un interrogante la posibilidad

de alcanzar mayores grados de institucionalización y funcionalización de una instancia de gestión transversal que tienda a optimizar su gestión.

Por último, se destaca como una cuestión a profundizar en futuras indagaciones las posibilidades de colaboración y coordinación en la acción estatal interjurisdiccional en los casos que implica la participación de empresas públicas provinciales y, eventualmente, también nacionales. Se han señalado algunas vinculaciones en cuanto a los incentivos para la creación o participación de entidades provinciales en el marco de la articulación interjurisdiccional para la implementación de determinadas políticas públicas —como es en el caso de las telecomunicaciones y las energías renovables—. Resulta, entonces, una cuestión a profundizar, de manera más detallada, esas relaciones, tanto en lo que hace a la evolución reciente del sector público empresarial provincial, como a las formas de coordinación interjurisdiccional, más o menos institucionalizadas, que pueden desarrollarse en el futuro.

Bibliografía

- ASCENCIO, D. (2021). Desde los orígenes hacia el auge. Reconstrucción historiográfica de las empresas públicas argentinas antes del ciclo privatizador (1800-1975). *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XXVIII(57), 37-66.
- AZPIAZU, D., BONOFIGLIO, N., Y NAHÓN, C. (2008). *Agua y energía: Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Buenos Aires: FLACSO - Sede Argentina.
- BELINI, C., Y ROUGIER, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- BERNIER, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: The importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253-266.
- BERNIER, L., BANCE, P., Y FLORIO, M. (EDS.). (2020). *The Routledge handbook of state-owned enterprises*. New York: Routledge.
- 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.
- BRUTON, G. D., PENG, M. W., AHLSTROM, D., STAN, C., Y XU, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114.
- CAO, H., BLUTMAN, G., ESTÉVEZ, A. M., Y ITURBURU, M. S. (2007). *Introducción a la administración pública Argentina: Nación, provincias, y municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- CAO, H., Y VACA, Á. (2017). Gestión pública y modelos de federalismo. *Documentos de Trabajo del CIAP*, 23(2).
- CAO, H., Y VACA, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: La centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE*, XXXII(95), 95-111.
- CARBAJALES, J. J. (ED.). (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenaria YPF a las actuales SABIE*. José. C. Paz: EDUNPAZ.
- CARLINO, A. (2012). La banca pública provincial y las privatizaciones. El caso del Banco de la Provincia del Chaco. *Anuario CEEED*, 4(4), 229-274.
- CASTELLANI, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- CASTELLANI, A., Y IRAMAIN, L. D. (2018). El deterioro del Estado empresario: Transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1983). *América Latina en la Historia Económica*, 25(2), 239-271.
- CHRISTIANSEN, H. (2011). *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries* (OECD Corporate Governance Working Papers N.º 5). Paris.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2021). *La Rioja en el siglo XXI: desafíos y oportunidades para su transformación productiva* (N.º LC/TS.2021/164; LC/BUE/TS.2021/5). CEPAL.
- CORAGGIO, J. L. (1987). *Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación* (N.º 2). Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

- CRAVACUORE, D. (2007). Los municipios argentinos (1990—2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Eds.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile.
- CUMBERS, A., Y BECKER, S. (2018). Making sense of remunicipalisation: Theoretical reflections on and political possibilities from Germany's *Rekommunalisierung* process. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 503-517.
- DIÉGUEZ, G., Y VALSANGIÁCOMO, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?* (Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N.º 178). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- ESTRIN, S., MEYER, K. E., NIELSEN, B. B., Y NIELSEN, S. (2016). Home country institutions and the internationalization of state owned enterprises: A cross-country analysis. *Journal of World Business*, 51(2), 294-307.
- FLORIO, M. (2014a). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: Teoría y evidencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (60), 59-102.
- FLORIO, M. (2014b). *The return of public enterprise* (Working Paper N.º 01/2014). Milano: CSIL - Center for Industrial Studies.
- GARCÍA, A., Y ROFMAN, A. (2012, junio). Planificación regional: Recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina. *Ensayos de Economía*, (40), 61-80.
- GARCÍA DELGADO, D. R. (1994). *Estado & sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO / Tesis - Grupo Editorial Norma.
- GOBIERNO DE LA RIOJA. (2022). *Mejor Riojanas—Empresas Estatales*. La Rioja. Recuperado de <https://mejorriojanas.com/>
- GONZÁLEZ PADILLA, H. (2009). *La Privatización De Bancos Públicos Provinciales En Argentina 1993-2001* (N.º 401). Buenos Aires: Universidad del CEMA. Recuperado de Universidad del CEMA website: www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
- GONZALO, M., GUTTI, P., KABABE, Y., Y STAROBINSKY, G. (2021). Agroingeniería Riojana SAPEM: primeras reflexiones sobre la creación y desarrollo de una Empresa con Participación del Estado de Base Tecnológica (EPEBT) en un sistema regional de innovación periférico. *Debates sobre Innovación*, 6(1), 49-53.
- GRACIARENA, J. (2013). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. *Enramados y Perspectivas*, 3(3), 225-257.
- GUERRA, R. A. (2012). Generación de empleo: Políticas económicas activas – SAPEM. *OIKONOMOS*, 2(1), 149-160.
- GUIDO, L. M., Y VERSINO, M. S. (2016). *Las políticas públicas en la constitución de las redes de información y comunicación en la Argentina reciente (1995-2015)*. 1(51), 219-237.
- HALL, D. (2014). *Public and Private Sector Efficiency*. Brussels: EPSU.
- IRAMAIN, L. D. (2021a). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1816-1930). *CUINAP*, (74).
- IRAMAIN, L. D. (2021b). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1930-1955). *CUINAP*, (80).

- KAZIMIERSKI, M. (2022). Financiarización en el sector energético argentino: El caso del Programa RenovAr. *Cuadernos de Economía Crítica*, 8(15), 37-59.
- LEIRAS, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. (pp. 209-248). Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación Osde.
- MAZZUCATO, M. (2011). *The entrepreneurial state*. London: Demos. Recuperado de http://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial_State_-_web.pdf
- MCDONALD, D. A. (2018). Remunicipalization: The future of water services? *Geoforum*, 91, 47-56.
- MCDONALD, D. A., Y RUITERS, G. (Eds.). (2013). *Alternativas a la privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Icaria.
- MIRANDA, D. (2012). SAPEM: política pública vigente para el desarrollo en la provincia de La Rioja. *OIKONOMOS*, 2(2), 181-194.
- MUGÍA, D., Y GODFRID, J. (2019). Continuidades y rupturas en el marco regulatorio y las políticas públicas para el sector minero metalífero argentino (1990-2019). *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 13(19), 137-170.
- PIGEON, M., MCDONALD, D. A., HOEDEMAN, O., Y KISHIMOTO, S. (Eds.). (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- REGALSKY, A. M., Y ROUGIER, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX*. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- REY, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: El funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, (55).
- SABBATELLA, I. M., BARRERA, M., Y SERRANI, E. (2020). Paradigmas energéticos en disputa en las últimas dos décadas en la Argentina. En K. Guzowski, M. Ibañez Martín, y M. F. Zabaloy (Eds.), *Energía, innovación y ambiente para una transición energética sustentable: Retos y perspectivas* (pp. 79-95). Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- SANTOS, G. (2017). Alcances y restricciones de la producción pública de medicamentos en Argentina (2002-2015). *Anuario CEEED*, 9(9), 59-90.
- SCHCLAREK CURUTCHET, A., RE CRESPO, S., Y TORRES, L. A. (2011). *Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro*. CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).
- TAGLIAVINI, D. (2020). Re-publicización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina. Desafíos para una democratización integral. *Quid* 16, (13), 60-84.
- TAGLIAVINI, D., Y TOBÍAS, M. (2016). *Re-estatización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina. Hacia un nuevo modelo de gestión pública*. Presentado en 3er. Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos.
- THWAITES REY, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril. *OSAL*, XI(27), 19-43.
- THWAITES REY, M. (2017). Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa. *Estado Abierto*, 1(3), 41-104.

- VARESI, G. (2013). El análisis regional en la Argentina: Enfoque teórico-metodológico y aportes para su profundización. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, (9), 25-56.
- VERSINO, M. S. (2014). Trayectorias de empresas productoras de ‘bienes complejos’ en el ámbito latinoamericano: Los casos de INVAP S.E. y EMBRAER S.A. *Anuario CEEED*, 6(6), 49-81.
- VILAS, C. M. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información.
- YANÉZ, 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.
- YANÉZ, M. (2020a). Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019). *Perspectivas de Políticas Públicas*, (19 (en prensa)).
- YANÉZ, M. (2020b). Empresas públicas provinciales: Aproximación al escenario reciente y aportes para su análisis. *Documentos de Trabajo del CIAP*, 24(1), 27.
- ZAPPINO, J. S. (2021a). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 1. *CUINAP*, (78).
- ZAPPINO, J. S. (2021b). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 2. *CUINAP*, (79).

SECCIÓN III

Administración pública con perspectiva: igualdad de género, discapacidad, lenguaje claro

GUÍA PARA UNA COMUNICACIÓN PÚBLICA CLARA

Leonardo Altamirano

Gisela Candarle

Introducción

El grupo Discurso Jurídico del Observatorio de Lenguaje Claro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires presentará los avances del proyecto “Guía para una comunicación clara”.

Esta iniciativa tiene el objetivo de articular propuestas, recomendaciones y herramientas destinadas a fomentar y facilitar la implementación de lenguaje claro en las comunicaciones jurídicas y administrativas emanadas de los tres poderes del Estado argentino.

A continuación, presentaremos el proceso de identificación de los obstáculos que dificultan la comunicación eficaz del discurso jurídico como así también los procedimientos que pueden aplicarse para dotar de mayor claridad a los enunciados jurídicos. Para ello, tomaremos como referencia producciones elaboradas por investigadores e instituciones del ámbito iberoamericano.

Debate y definiciones

El Observatorio de Lenguaje Claro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires se creó en mayo de 2021 por medio de la Resolución (D) 7616/21. El trabajo se organizó en 11 equipos de trabajo temáticos. El grupo Discurso Jurídico se conformó inicialmente con 141 personas.

En los primeros meses de trabajo, debatimos sobre los aportes que podríamos hacer desde el grupo para implementar el lenguaje claro en el ámbito jurídico y administrativo. A tal fin, analizamos diferentes publicaciones referidas a la elaboración de documentos legales. En ellas, se afirma que el lenguaje utilizado por los operadores del campo jurídico suele convertirse en obstáculo para el acceso a la justicia, para el ejercicio de los derechos y para la comprensión de las comunicaciones jurídicas y administrativas.

Por ejemplo, la Real Academia Española y el Consejo General del Poder Judicial de España señalaron que los rasgos estilísticos del lenguaje jurídico producen textos que no solamente resultan extraños para el ciudadano al que van dirigidos, sino también para los profesionales del derecho.

“Este carácter incomprensible y hermético resulta contradictorio con su finalidad. Si la norma jurídica afecta a todos los ámbitos de la vida individual y social de los ciudadanos, lo esperable es que, cuando menos, sean inteligibles. No puede cumplir su función ni gozar de prestigio una justicia que no se comprende” (Muñoz Machado, 2017, p. 11).

Luego de evaluar diferentes opciones, el grupo decidió elaborar una guía que unifique propuestas, recomendaciones y herramientas para fomentar y facilitar la implementación de lenguaje claro en las comunicaciones jurídicas y administrativas emanadas de los tres poderes del Estado. La incorporación de documentos de distintas entidades del sector público se basa en la definición provisional de discurso jurídico que manejamos en el grupo. Según esta conceptualización, un enunciado puede considerarse parte del discurso jurídico cuando presenta las siguientes cualidades:

- que tenga por objeto a la ley, esto es, cualquier discurso que suponga la creación, la interpretación o la aplicación de reglas de comportamiento humano;

- que haya sido producido por un enunciador legítimo dentro del campo de que se trate (juez, legislador, funcionario ejecutivo);
- que tenga pretensión performativa, es decir, que genere efectos en las relaciones entre las personas, las cosas y las instituciones; y
- que haya sido producido en la forma fijada por la institución que sirve de soporte a la enunciación (cfr. Altamirano, 2013, p. 151-152).

Para alcanzar el objetivo propuesto, seleccionamos y analizamos 17 documentos. Se trata de guías, protocolos, manuales y otros textos académicos sobre clarificación del lenguaje que fueron elaboradas por instituciones o investigadores provenientes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, México y Perú:

- *Buenas Prácticas de los/as Operadores/as del Poder Judicial respecto a la comunicación*. Poder Judicial de Mendoza (2016). Mendoza, Argentina. Diseño Editorial.
- *Comunicación Clara. Guía Práctica*. Ayuntamiento de Madrid (2017). Madrid, España. Prestigioso Volcán.
- *Guía de lenguaje claro en el Poder Judicial de Formosa*. Anexo I Acta N° 3058 (2020). Formosa, Argentina.
- *Guía de lenguaje claro y estilo - Poder Judicial CABA*. Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 10 (2019). CABA, Argentina.
- *Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia*. Departamento Nacional de Planificación (2015). Colombia.
- *Lenguaje Claro* - Secretaría de la Función Pública (2007). México.
- *Manual de lenguaje claro y estilo* - Juzgado PCyF 13 (CABA - Argentina)
- *Manual de Lenguaje Claro*. (2019). Legislatura Mendoza, Argentina.
- *Manual de redacción jurisdiccional para la Primera Sala*. (2007). Suprema Corte de Justicia de México.
- *Manual para la elaboración de sentencias*. Sala Regional Monterrey. Justicia Electoral Cercana a la Ciudadanía (2015). Monterrey - México.
- *Manual judicial de lenguaje claro y accesible*. Poder Judicial de Perú (2014). Perú.
- *Nuevo manual de estilo de la Procuración del Tesoro de la Nación*. Procuración del Tesoro de la Nación. Argentina.
- *Propuesta manual de estilo para la redacción de sentencias*. Comisión de Lenguaje Claro del Poder Judicial de Chile (2019). Chile.
- *Protocolo para el uso del lenguaje claro*. Cámara Segunda de Apelación en lo Civil y Comercial Departamental (2020). La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- *Por el derecho a comprender. Lenguaje claro*. Publicación colectiva dirigida por Betsy Perafán Liévano (2021).
- *El lenguaje claro en el ámbito jurídico*. Sistema Argentino de Información Jurídica (2019).
- *Libro de estilo de la lengua española según la norma panhispánica*. Real Academia Española (2019). España.

Dividimos la lectura del corpus entre los integrantes del grupo y diseñamos una grilla para la sistematización de los procedimientos discursivos propuestos en diferentes categorías:

Generalidades: Introducción al lenguaje claro y principios de justicia abierta.

1. Diseño del documento: Pautas generales. Estructura básica del documento. Títulos y subtítulos para clarificar la presentación. Índice. Enumeraciones. Tablas. Uso de negrita. Uso de subrayado. Uso de itálica/cursiva. Mayúsculas. Colores. Pruebas con destinatarios.

2. Diseño del documento: Comunicaciones en soporte papel. Tipo de letra. Interlineado. Márgenes. Alineación del texto.
3. Diseño del documento: Comunicaciones en soporte digital. Tipo de letra. Interlineado. Márgenes. Alineación del texto. Ilustraciones/imágenes.
4. Pautas gramaticales y de redacción: Abreviaturas. Puntuación: punto y seguido; punto y aparte; punto final; raya; comillas; coma; punto y coma; dos puntos. Longitud de las oraciones. Propuestas superadoras para la utilización de gerundios. Verbos. Conectores. Estructura sintáctica de las oraciones. Elección de las palabras. Párrafos. Propuestas superadoras para la utilización de terminología técnica que no puede ser reemplazada. Falta de uniformidad de los vocablos. Latinismos. Expresiones de uso común en el ámbito judicial (fórmulas que deben evitarse) y términos alternativos. Contemplación del interlocutor en la redacción. Utilización de lenguaje inclusivo/no discriminatorio.
5. Otras cuestiones relevantes. Citas textuales. Notas al pie. Pautas para referenciar normativa, doctrina y jurisprudencia. Utilización de redes como medio de publicidad. Comunicación escrita y comunicación digital.
6. Capítulo por especificidad. Técnica legislativa. Sentencias y otro tipo de resoluciones. Oficios. Trabajos académicos. Acta de audiencias. Notificaciones y citaciones.

El análisis comparativo de tales desarrollos fue la etapa de trabajo más enriquecedora. Nos permitió valorar las diferentes opciones planteadas en Iberoamérica y advertir que existía un núcleo de procedimientos de clarificación con el que la mayoría de los autores coincidían. Incluso descubrimos que en otros países de la región se desarrollaron experiencias similares con resultados análogos.

La puesta en común generó debates de gran aprendizaje y fue el punto de partida para delinear la estructura del trabajo objeto de este grupo. A modo borrador, compartimos los principales temas que incluirá la guía:

- Lenguaje claro: Qué es y por qué es importante. Relación entre los conceptos de derecho a comprender, justicia abierta, transparencia, acceso a la justicia. Qué entendemos por “discurso jurídico”. Alcance.
- Criterios para la redacción en lenguaje claro. Generalidades para la utilización de lenguaje claro. Formato y diseño. Pautas generales de formato y diseño. Pautas de diseño de documentos en formato impreso. Pautas de diseño de documentos en formato digital. Pautas gramaticales y recomendaciones para la redacción.
- Lenguaje inclusivo/no sexista/no discriminatorio: transversalidad.
- Especificidad según diferentes géneros discursivos: Oficios. Sentencias. Notificaciones y otras comunicaciones judiciales. Escritos de las partes.
- Técnica legislativa.
- Doctrina y discurso académico.
- Juicios con jurados.
- Modelos. Ejemplos prácticos de documentos en lenguaje claro.

Los integrantes del grupo coincidimos en la necesidad de aportar ejemplos concretos de aplicación de lenguaje claro en las comunicaciones jurídicas. Para cumplir con este objetivo, acordamos trabajar

con documentos reales (resoluciones judiciales, leyes y otras normas, textos administrativos, etc.) y mostrar qué rasgos presentaban antes de aplicar procedimientos de clarificación y qué atributos muestran después.

Otro de los temas que abordamos fue la posibilidad de incluir un apartado sobre pruebas con las personas destinatarias a partir de las ideas que Ginny Redish exponer en su libro *Letting go of the words*.

En efecto, Redish sostiene que cualquier proyecto de lenguaje claro tiene que empezar y terminar con las pruebas con personas destinatarias. Es decir, la traducción a lenguaje claro es un proceso de mejora continua que, a muy grandes rasgos, tiene estos pasos:

1. Hacer pruebas con personas destinatarias para saber exactamente qué es lo que hay que mejorar (qué es lo que la gente no comprende).
2. Traducir a lenguaje claro.
3. Hacer pruebas con personas destinatarias para ver si esos cambios se comprenden mejor o no.

Se trata de determinar qué aspectos del texto no logran comprenderse desde la perspectiva de la persona que tiene que usarlo y no desde la mirada de quien escribe. También se busca establecer si los cambios aplicados efectivamente dotan de mayor claridad a los textos, o sea, si la “traducción” a lenguaje claro tiene el efecto deseado.

Como sostiene Kimble, el lenguaje claro tiene como objetivo que un texto pueda ser comprendido por la mayor cantidad de destinatarios posibles y no por el cien por ciento de las personas puesto que esto sería imposible.

Criterios e indicadores

Luego analizar y debatir las diferentes propuestas para clarificar la comunicación jurídica que circulaban en la región, resolvimos utilizar los estándares sistematizados por la lingüística Claudia Poblete Olmedo en su artículo “Lenguaje jurídico claro: propuesta de estándares para la redacción jurídica”. En efecto, este puntilloso trabajo –publicado en el libro *Por el derecho a comprender. Lenguaje claro*, dirigido por Betsy Perafán Liévano- describe y articula la mayoría de los procedimientos de clarificación discursiva aplicados en la región.

Los “criterios e indicadores” establecidos por la autora serán aplicadas a documentos originales producidos por entidades estatales argentinas. De esta forma, podremos definir qué rasgos de los documentos originales dificultan la comprensión del ciudadano medio y determinar así “un nivel de claridad del texto” (2021, p. 278). Eventualmente, estas variables podrán ser enriquecidas por otros aspectos o dimensiones de la producción discursiva que hemos identificado en el resto de las guías, protocolos y artículos relevados.

En concreto, trabajaremos cada pauta de la siguiente manera:

- Descripción de la pauta.
- Análisis del documento original.
- Elaboración del documento adaptado conforma a la pauta.
- Determinación de los beneficios de dicha transformación.

Si corresponde, debate respecto a diferentes posibilidades de hacerlo.

- Anexo con propuestas de nuevas versiones de los documentos.

El artículo citado establece en su Tabla 8 (denominada “Propuesta para la evaluación de los textos jurídicos”) 34 criterios de análisis, divididos en 10 niveles distintos. Para avanzar en su aplicación, conformamos tres grupos de trabajo que abordarán cada uno tres niveles distintos. El nivel denominado “Criterios adicionales” aplicará para los tres grupos de trabajo:

Grupo 1: Nivel sintáctico. Nivel superestructural y macroestructural. Nivel léxico.

Grupo 2: Nivel gramatical, nivel pragmático y extensión.

Grupo 3: Puntuación, estilo y aspectos no lingüísticos.

Como etapa final de trabajo, el grupo planificó la redacción, revisión lingüística y la publicación de la guía de comunicación pública clara.

Conclusión

En definitiva, el proyecto encarado por el grupo Discurso Jurídico supone la elaboración de una herramienta destinada a promover y facilitar la aplicación de procedimientos de clarificación en documentos legales producidos por los tres poderes del Estado.

Aunque seguramente contendrá un análisis teórico del lenguaje claro y el derecho a comprender, el principal objetivo consiste en mostrar de qué manera puede aplicarse concretamente estas estrategias discursivas destinadas a facilitar la comprensión de la ciudadanía.

A veces, las demoras para implementar estas transformaciones obedecen a un desconocimiento de la técnica más que a una oposición sustancial a la propuesta. Confiamos en que *mostrar cómo hacerlo* y exponer *qué consecuencias positivas genera* potenciará el desarrollo de políticas de lenguaje claro en la administración pública.

Bibliografía

- ALTAMIRANO, LEONARDO (2013). “Hacia una definición del discurso jurídico”. Revista Abeledo Perrot Córdoba, (2), pp. 154-152.
- BAJTÍN, MIJAÍL. (2011). *Estética de la creación verbal*. 2º ed. 1º reimp. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- DA CUNHA, I. – ESCOBAR, M. A. (2021). “Recomendaciones sobre lenguaje claro en español en el ámbito jurídico-administrativo: análisis y clasificación”. En *Pragmalingüística* 2021/29/07. DOI: <http://dx.doi.org/10.25267>.
- KIMBLE, J. (2012). *Writing for Dollars, Writing to Please: The Case for Plain Language in Business, Government, and Law*.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. DIR. (2017). *Libro de estilo de la Justicia*. Barcelona, Espasa.
- PERAFÁN LIÉVANO, BETSY. EDIT. (2021). *Por el derecho a comprender. Lenguaje claro*. Bogotá: Universidad de los Andes: Siglo del Hombre Editores, 2021.
- REDISH, JANICE (2012). *Letting Go of the Words: Writing Web Content That Works*.
- TASCÓN, MARIO. (2012). *Escribir en internet: Guía para los nuevos medios y las redes sociales*. FUNDEU BBVA.

LAS BRECHAS DE GÉNERO EN CARGOS JERÁRQUICOS DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: RESULTADOS PRELIMINARES DEL AMBA

Mirtha Anzoategui,

Martina Saudino,

Leticia Patrucchi,

Joan Dodaro,

Verónica García Allegrone

Introducción

Los estudios sobre las brechas de género, como uno de los aspectos en los que se manifiesta la desigualdad de género, han ido creciendo tanto en las dimensiones que abarcan como en diferentes ámbitos y tipos de organizaciones. Respecto a los primeros, se indaga dónde y cómo se manifiesta, sus causas y las estrategias que se han desplegado para revertirlas; y se hace en una multiplicidad de espacios: organizaciones públicas -de diferentes niveles, poderes y sectores- empresas, organizaciones sociales y comunitarias, sindicatos, buscando conocer el acceso y las trayectorias al interior de ellas.

Considerando las organizaciones públicas a nivel local en lo que hace a los cargos electivos, especialmente legislativos, es posible encontrar numerosos trabajos (Archenti y Albaine; 2012; Caminotti, Rotman, y Varetto, 2011; Caminotti, Page y Zárate, 2018; entre otros). Sin embargo, si observamos a la administración municipal es un campo de investigación reciente y escasamente abordado, como lo es su propia incursión en tales espacios, así como los posibles factores que inciden en ello. Asimismo, en particular, a nivel local existe la dificultad adicional de la poca disponibilidad de datos desagregados, actualizados y sistematizados para el nivel municipal.

En ese marco, comenzamos a desarrollar un proyecto de investigación, radicado en la Universidad Nacional de Moreno, que se propuso identificar y caracterizar las brechas de género en el acceso a cargos de gabinete en los municipios de la provincia de Buenos Aires e indagar en algunos factores relacionales. Específicamente, nos propusimos a) Identificar y analizar la cantidad de cargos que ocupan las mujeres en la estructura de gabinete y las áreas de gobierno en las que intervienen, b) Indagar la relación entre la segregación vertical y horizontal y las características institucionales, socio-demográficas y socio-económicas del municipio y c) construir un estado de situación de las brechas de género en gabinetes municipales de la provincia de Buenos Aires a fin de identificar casos típicos para futuros análisis y contribuir a la toma de decisiones en la temática. Para alcanzarlos, y partiendo de la escasez de información antes mencionada, construimos nuestra propia base de datos indagando en las páginas web municipales tanto la estructura organizacional del poder ejecutivo municipal cómo quienes ocupaban esas posiciones.

Esta ponencia es un primer avance de investigación, que muestra la información para los cuarenta municipios del conurbano. El análisis preliminar incluye la desagregación por género a nivel de Secretarías con una mirada vertical en términos de la cantidad de cargos ocupados por mujeres, como horizontal, esto es, a qué áreas de política corresponden. También avanzamos en mirarlo a la luz de algunas variables relacionales, en este caso, la institucional.

La ponencia se organiza en dos secciones. La primera, da un marco conceptual y problematiza la dimensión de género en el marco de las nuevas funciones que fueron adquiriendo los municipios. La segunda, presenta el análisis cuantitativo descriptivo de la información relevada, y finalmente se proponen algunas reflexiones finales y líneas de trabajo futuras.

Sobre las metáforas y su indagación en las organizaciones públicas

Los estudios sobre género se originan en la afirmación de que las diferencias entre varones y mujeres no son hechos naturales ni biológicos, sino que son construcciones sociales y culturales. Nancy Fraser (1996) entiende al género como una “colectividad bivalente” en tanto que “contiene una cara político económica que lo lleva al ámbito de la distribución, pero también una cara cultural- valorativa que lo lleva simultáneamente al ámbito del reconocimiento” (p. 28). Este estudio exploratorio analiza el concepto en la misma línea que Fraser, en tanto que, el género es entendido como una red de creencias, rasgos de personalidad, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que en un proceso histórico, construye desigualdades y jerarquías entre varones y mujeres (Burin y Meler, 2010 citado en Vázquez y Urbiola, 2014, Szletcher y otros, 2019).

La desigualdad en los géneros se manifiesta de muchas formas, algunas de las más conocidas son la segmentación en el acceso al mercado laboral, la sub-representación en los cargos de mayor jerarquía, las características diferenciales en la calificación, la inequidad salarial, y la situación de desigualdad observada en la carga del trabajo doméstico y la situación profesional (Balbuena y Sergio, 2016). La construcción analítica de la brecha de género mide la variación de una dimensión, por ejemplo, la participación, el acceso, la permanencia o la remuneración en relación con el género (Castelani, 2020). Por otra parte, las desigualdades de género en la literatura especializada se expresan en metáforas tales como: el techo de cristal, las paredes de cristal o el piso pegajoso, entendidos como dispositivos discursivos que ilustran de forma acabada las desigualdades en el ámbito de trabajo.

Así, el techo de cristal busca visibilizar un mecanismo por el cual las mujeres no acceden a puestos directivos y de decisión, impedimentos que no son legales ni explícitos, que no se plasman de manera visible pero que, sin embargo, obstaculizan el ascenso de las mujeres a puestos de poder (Szletcher y otros, 2018). Los estudios al respecto “hicieron hincapié en la toma de decisiones, en el ascenso de las mujeres a puestos clave de poder, en la configuración de la cultura organizacional, en el reconocimiento de la hegemonía masculina en la dinámica organizacional y también en las estructuras jerárquicas ciegas al género” (Vázquez y Urbiola, 2014: 167). Las mismas autoras mencionan al piso pegajoso como un proceso que le impide a la mujer ascender en la escala jerárquica y se estanca en posiciones que se asemejan al rol que se encuentra legitimado y aceptado como femenino.

Otros autores van a referirse a las paredes de cristal o segregación horizontal (Colín Salgado, 2010). En estos espacios, la cultura patriarcal que define los roles que asumen los sexos opera como barrera que cercena el acceso de la mujer a puestos de toma de decisiones. Heller (2011) refiere a cuestiones vinculadas con las responsabilidades familiares que le impedirían comprometerse y constituir redes de trabajo por estar subsumidas en funciones de cuidado y de reproducción de la vida. Esta noción que implica una doble responsabilidad, una laboral y otra familiar, deviene en una distribución desigual en las ocupaciones. Como decíamos, conocido como segregación horizontal se ha asociado a la figura de paredes de cristal, metáfora que explica la imposibilidad de la mujer para salirse de trabajos “adecuados” para el rol “supuestamente” femenino. Esta situación se complejiza si, como sostiene Heller (2011) las organizaciones que fueron construidas por varones son portadoras desde sus diseños de puestos laborales que mantienen esa desigualdad.

Encontramos un amplio campo de análisis de estas dimensiones al interior de las organizaciones públicas. En el Poder Ejecutivo, algunos trabajos más recientes comenzaron a indagar las brechas en el nivel nacional (Canelo, 2020) y subnacional en nuestro país (aunque limitado al cargo de jefe comunal: Caminotti, Rotman, y Varetto, 2011; Caminotti, Page y Zárate, 2018), con la excepción del trabajo de Barnes, Ciocci y Lopreite (2019). Esos vacíos se replican a nivel regional donde también son más escasos (Luna, Roza, Vega, 2008; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2016; Massolo, 2005, como una excepción además a nivel municipal). Respecto al nivel nacional en Argentina para el gabinete del ejecutivo, el relevamiento realizado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público

(2020) muestra la vigencia de un “techo de cristal” que se manifiesta en toda la estructura tempranamente, y ensaya como hipótesis de su ocurrencia los sesgos de género, las formas masculinizadas del ejercicio del poder y las autolimitaciones vinculadas a los equilibrios de la vida privada y pública. A nivel provincial, Caminotti, Page y Zárate (2018) poniendo el foco en la Provincia de Buenos Aires observan que “entre 1991 y 2017, sólo hubo 8 ministras sobre un total de 89 personas que ejercieron el cargo (9%)”. En menor medida, se encuentran trabajos que observen al Poder Judicial (pe. CSJ, 2014 y 2018) a nivel nacional y al nivel subnacional donde el análisis de Acosta y García y Pérez Crispiani, (2020) constituye una de las pocas excepciones que muestra el predominio de discriminación vertical y horizontal en la estructura judicial de la PBA.

Del análisis de los últimos dos gabinetes nacionales y de los subnacionales en PBA y CABA, Canelo (2020) observa instituciones claramente *generizadas*, pero lo más interesante de su análisis es que, desde 2011 las tendencias se presentan muy similares y estables. También propone un conjunto de variables que tradicionalmente en la literatura han tendido a explicar variaciones. Observa así que esa tendencia se mantiene independiente del sexo del primer mandatario, de su orientación político-ideológica y del nivel de gobierno (nacional/subnacional). Además de este trabajo, Barnes, Ciocci y Lopreite (2019) realizaron un relevamiento de las 24 jurisdicciones provinciales para el período 1992-2016, buscando identificar los factores que explican la inclusión de las mujeres en puestos políticos subnacionales, tanto del lado de la oferta como de la demanda. Identificaron a los segundos como los más relevantes (p.e. tamaño del gabinete) y no de la disponibilidad relacionada con factores estructurales de las provincias y con la presencia de estas en la actividad política.

A nivel del poder ejecutivo local, y en particular de los gabinetes, los abordajes son incipientes, sólo pudimos relevar un estadio previo, y tampoco se hallaron trabajos que problematicen los factores que explican estas brechas. La Fundación Metropolitana (2020) relevó la composición de los gabinetes de 40 municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y sólo en 6 de ellos alcanzan o superan la composición de un gabinete con 50% de integrantes femeninos, y solo 1 gabinete de gobierno se encuentra plenamente ocupado por representantes masculinos. También en los roles se manifiestan los estereotipos de género, donde por ejemplo, el 60.5% de las Secretarías de Desarrollo Social se encuentran encabezadas por mujeres. El análisis que realizamos aquí complementa este trabajo, ampliando algunas dimensiones de análisis.

El género como área de las políticas públicas en los municipios

La relación entre la cuestión de género y los municipios muestra dos aristas en el espacio local. Por un lado, la mirada se coloca en el vínculo entre el Estado subnacional y la sociedad civil, a través de las políticas públicas destinadas a las mujeres. Mientras que, por el otro, la centralidad es colocada en el rol de la mujer en la administración pública municipal, básicamente, qué posición ocupa en relación con el funcionario varón.

La globalización, las reformas del Estado, las nuevas demandas de la sociedad local constituyen nuevos escenarios desde los cuales los municipios ejercen sus competencias tradicionales y asumen otras nuevas. A las tradicionales basadas en la gestión administrativa, el desarrollo urbano, la prestación de servicios y la regulación de la vida comunitaria se suman nuevas competencias, tales como la promoción económica, la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo, las políticas de desarrollo social, la integración social y comunitaria, la formación, el medio ambiente, el poder regulatorio, la seguridad, la salud, la atención a grupos vulnerables (niñez, adolescencia, juventud, mujeres) (Iturburu, 2000; Cravacuore, 2007).

En el relevamiento de los municipios del AMBA que presentamos, las principales cuestiones se manifiestan, en gran medida, en la conformación de sus estructuras. En el nivel de la estructura superior, sus Secretarías son un primer acercamiento a los grandes sectores temáticos que forman

parte de la agenda municipal: deportes, desarrollo social, economía – administración, educación-cultura, gobierno y gestión, ambiente, obra pública- Infraestructura- Servicios públicos, salud, trabajo y empleo, y género. En algunos casos la problemática de género, que es la que nos ocupa particularmente, se expresa en unidades organizativas inferiores.

Rofman y Puntano (2019) reconocen una evolución en el tratamiento de la agenda de género en los municipios. Los 24 municipios del Conurbano Bonaerense que las autoras analizan, cuentan con organismos que desarrollan políticas de género. Dedicándose a la asistencia y prevención de la violencia hacia la mujer, atención directa a víctimas de violencia. Al tiempo que muestran incipientes acciones en el campo de los derechos de la diversidad sexual. Fundamentalmente, a través de la implementación de políticas en áreas específicas bajo diferentes formatos institucionales como, por ejemplo, Direcciones de Género, Consejos de la Mujer, Subsecretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia, y alguna destinada a la Diversidad Sexual. Además de ciertas oficinas dependientes del Concejo Deliberante, como el Observatorio Social Legislativo de Género y Diversidad de Almirante Brown. Mayormente, la respuesta de los Estados se volcó a visibilizar la violencia física, concentrando recursos e intervenciones en la atención a las víctimas, y a campañas de prevención de la violencia hacia las mujeres, en especial en el ámbito intrafamiliar.

En la línea de la relación entre la cuestión de género y los municipios, Vegas (2018) sostiene que el análisis se orienta, desde hace un par de décadas, a la implementación de políticas públicas de género que cuenta con una multiplicidad de abordajes desde los gobiernos subnacionales. En particular toma el caso del Municipio de Morón, dando cuenta de continuidades y la sostenibilidad de las políticas de género, a partir del compromiso de las máximas autoridades del gobierno local, la presencia de mujeres políticas con agenda de género y la articulación con organizaciones sociales. Pero lo relevante y hace la diferencia con respecto a los otros municipios, es la institucionalización de las políticas de género a partir de la colaboración internacional. Un ejemplo que caracteriza las nuevas funciones que van asumiendo los municipios del AMBA.

En síntesis, la cuestión de género en los gobiernos locales fue incorporada como tema de investigación, mayormente desde la implementación de políticas públicas, en los ámbitos académicos. De acuerdo a lo analizado a los fines de esta ponencia, muchos de estos trabajos se focalizaron en la dimensión de las políticas públicas y si bien existen algunas investigaciones acerca de las mujeres que ocupan el cargo de intendentas o de consejeras deliberantes, a nivel del poder ejecutivo local, y en particular de los gabinetes, constituye una clara área de vacancia dado los escasos trabajos a este nivel, así como la falta de evidencias y de acuerdos en la literatura sobre la incidencia de distintos factores.

¿Qué ocurre con la distribución de género en los espacios de poder en el nivel local?

Los estudios de género destacan al ámbito municipal porque es el territorio que facilita la participación pública de las mujeres debido a la “proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo”. A su vez, resaltan el traspaso de la problemática a la responsabilidad del Estado y a la necesidad de la participación comunitaria bajo los efectos de las políticas neoliberales. Esta forma de análisis no está exenta de críticas, ya que focalizan la investigación en la comunidad y la ideología doméstica que naturaliza el lugar de la mujer en lo local, ocultando situaciones de opresión, explotación y discriminación. Encubriéndose, de algún modo, la feminización de la pobreza (Massolo, 2003). La autora mencionada identifica una fuerte y típica interrelación entre las mujeres y los gobiernos locales, vinculadas originalmente a los roles tradicionales de cuidado y replegados en lo doméstico. Donde la visión prevalente es de un estado local con funciones limitadas, lo que se conoce como el municipio tradicional o ABL. En este espacio, la mujer ocupa roles vinculados con el ámbito social y de cuidado. De algún modo opera lo que se conoce como segregación horizontal. En los últimos años, esa interrelación se ha visto modificada por los nuevos roles que adquieren los

gobiernos locales y la emergencia del género como cuestión socialmente problematizada, de modo que “la innovación de género se ha ido insertando, como un rasgo del nuevo perfil institucional de los gobiernos locales latinoamericanos” (Massollo, 2005: 14).

Por otra parte, Caminotti (2011) compara los niveles de participación de las mujeres bonaerenses en ámbitos legislativos y ejecutivos al analizar el acceso a esos cargos conforme a la pertenencia partidaria y la procedencia regional. Trabajos de esta naturaleza son frecuentes en la literatura sobre el Estado y género, en ellos la labor de la mujer con respecto al hombre muestra un incremento considerable en los últimos años, sin embargo, el límite de las ambiciones femeninas parecieran ser los cargos ejecutivos de gobierno donde se manifiesta la “segregación vertical” o la también llamada “techo de cristal” que se expresa como barreras de acceso a cargos ejecutivos o gerenciales (Paludi, 2009; Vázquez y Urbiola, 2014).

Como ya se mencionó anteriormente a nivel del poder ejecutivo local fueron pocos los trabajos identificados que den cuenta de la brecha entre varones y mujeres en los gabinetes locales. Este estudio intenta plasmar los primeros resultados en este análisis a fin de identificar y dimensionar la distribución por género en la estructura pública local y la pertenencia de los jefes/as de gobierno a los partidos mayoritarios.

Análisis de las brechas de género en cargos jerárquicos de gobiernos locales del AMBA

Retomando las categorías conceptuales enunciadas anteriormente, en este apartado presentamos un análisis descriptivo preliminar de los datos relevados para los 40 municipios del AMBA. Por un lado, se focalizó la mirada en las estructuras de gobierno de carácter vertical, en términos de la cantidad de cargos ocupados por mujeres y varones a nivel de Secretarías. Por otro lado, se presenta una descripción de carácter horizontal, es decir, indicando a qué áreas de política de gestión corresponden los cargos ocupados por mujeres y varones. Por último, se avanzó en analizar los datos a partir de algunas variables relacionales, como la institucional.

En este sentido, se colocan en relación las siguientes dimensiones: A. La distribución por género a nivel de Secretarías de gobierno; B. La relación entre el género y partido político de la fuerza que ocupa la gestión de gobierno; C. La relación entre los cargos jerárquicos y las áreas de gobierno ocupadas.

Notas metodológicas

Los datos relevados y analizados en la base de municipios, fueron contruidos a partir de la información recopilada de las páginas web oficiales municipales. Incluyó las siguientes variables: Nombre de la Secretaría, Género de la máxima autoridad de la Secretaría y área sectorial de la dependencia (p.e. social, productiva, administración, infraestructura, otra). Este registro permitió construir para cada municipio las dos variables centrales del trabajo: el nivel de segregación vertical (secretarías a cargo de mujeres/secretarías) y horizontal (secretarías en áreas típicamente no femeninas a cargo de mujeres/total de secretarías en áreas típicamente no femenina).

Fueron relevados 40 municipios del AMBA en total. Respecto a la obtención de los datos, se aclara que el relevamiento para estos municipios se realizó en el mes de febrero del 2022. Es para destacar que, en función de la dinámica política, pudieron haberse producido modificaciones tanto en las estructuras como en los perfiles de las personas que ocupan los cargos relevados. Por otra parte, se aclara que el municipio de San Isidro y el de San Vicente no publicaron sus estructuras en sus páginas web, y a pesar que se han solicitado, no se obtuvo respuesta, por lo que de estos dos municipios en

particular no se cuentan con datos en este momento, al tiempo que, respecto a Cañuelas y Zárate se obtuvo información de carácter parcial.

A. La distribución por género a nivel de Secretarías de gobierno. Una relación desigual que permanece.

De acuerdo a los datos que arroja el relevamiento realizado, de un total de 36 municipios, las áreas de gobierno de mayor jerarquía representadas por las “secretarías”, se encuentran ocupadas por 248 varones (64,08%) y 95 mujeres (24,55%). Estos datos indican y corroboran que, en más de la mitad de los municipios del conurbano bonaerense, aún existe una amplia diferencia en la ocupación de los cargos jerárquicos a favor de los varones. Es decir, que el nivel de segregación vertical de las mujeres respecto a la ocupación de cargos ejecutivos continúa presentándose alto.

Cuadro N° 1. Cantidad de secretarías según género de la persona que ocupa el cargo <i>MUNICIPIO</i>				
	Hombre	Mujer	S/D	Suma total
Almirante Brown	8	3	1	12
Avellaneda	9	9		18
Berazategui	2	1	14	17
Berisso	6	1		7
Brandsen	5	2		7
Campana			9	9
Cañuelas			3	3
Ensenada	6	1		7
Escobar	8	5		13
Esteban Echeverría	7	1		8
Exaltación de la Cruz	2	3		5
Ezeiza	15	4		19
Florencio Varela	8	3		11
General Las Heras	1		4	5
General Rodríguez	3		4	7
General San Martín	5	2		7
Hurlingham	5	1		6
Ituzaingó	5	2	1	8
José C. Paz	10	1		11
La Matanza	9	8		17
La Plata	16	2	2	20
Lanús	5	3	3	11
Lomas de Zamora	10	4		14
Luján	7	3		10
Malvinas Argentinas	3	3		6
Merlo	8	2		10

Morón	9	8		17
Pilar	4	4		8
Presidente Perón	7	2		9
Quilmes	12	5		17
San Fernando	8		1	9
San Miguel	9	2		11
Tigre	5	3		8
Tres de Febrero	10	2	1	13
Vicente López	15	2		17
Zárate	6	3	1	10
Suma total	248	95	44	387

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado en febrero de 2022. UNM.

En coincidencia con un estudio realizado por la Fundación Metropolitana (2020) se observa que solo 6 municipios (Avellaneda; Exaltación de la Cruz; La Matanza; Malvinas Argentinas; Morón y Pilar) presentan una conformación de sus gabinetes más equitativas en la distribución de los cargos entre varones y mujeres. Asimismo, en el caso de San Fernando, se observa que la totalidad de los cargos relevados son ocupados por varones, evidenciando una disparidad pronunciada.

Se evidencian, una vez más, las dificultades que encuentran las mujeres en el acceso a cargos de mayor jerarquía en las estructuras de gobierno locales, confirmando la segregación vertical.

B. Relación entre el género y la fuerza política del gobierno local

De acuerdo a los datos relevados, el Frente de Todos es el partido con mayor representación de mujeres en los cargos de secretarios/as (26,33%), mientras que lo es en menor medida en el caso de Juntos por el Cambio (16,17%). Se observa que en ambas fuerzas políticas, la presencia de mujeres en los gabinetes es mucho menor que la de los varones, corroborando la segregación vertical, más allá de la orientación política del gobierno local.

Cuadro N° 2. Cantidad de secretarías según género de la persona que ocupa el cargo y según el partido político que representa al intendente

<i>PARTIDO POLÍTICO DE GOBIERNO</i>	Hombre	Mujer	S/D	Suma total
Frente de Todos	204	84	31	319
Juntos por el Cambio	44	11	13	68
Suma total	248	95	44	387

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado en febrero de 2022. UNM.

De los 40 municipios del conurbano bonaerense, las intendencias se encuentran ocupadas por varones en un 85% y solo un 15% por mujeres. A su vez, el 81,82% de los intendentes del Frente de Todos y el 100 % de los intendentes de Juntos por el Cambio, son varones.

Estos datos muestran, por un lado, que la prevalencia de varones en los cargos de intendente es muy amplia y, por otro lado, que el partido político de la persona que gobierna, en este caso, no indica una asociación relevante respecto de la brecha de género. En ambas fuerzas políticas, se confirma una brecha de género pronunciada y por lo tanto, la segregación vertical, también a nivel del máximo cargo político de gobierno.

Cuadro N° 3. Cantidad de intendentes según género de la persona que ocupa el cargo y según el partido político que representa

<i>PARTIDO POLÍTICO QUE GOBIERNA</i>	Hombre	Mujer	Suma total
Acción Vecinal San Isidro (Revisar)	1		1
Frente de Todos	27	6	33
Juntos por el Cambio	6		6
Suma total	34	6	40

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado en febrero de 2022. UNM.

C. Relación entre cargos en la estructura y áreas temáticas de gestión

Se construyeron las funciones y temáticas agregadas para las áreas de gobierno, de modo de relacionarlas con los cargos ocupados por mujeres y varones en las estructuras de gobierno locales. Estas temáticas fueron elaboradas a partir de las áreas de gobierno halladas en las estructuras. Se identificaron y reagruparon, las siguientes:

- 1- **Deportes.** Temáticas: Deportes. Turismo. Recreación;
- 2- **Desarrollo social** Temáticas: desarrollo social. Seguridad social. Niñez, adolescencia y familia. Promoción social. Políticas sociales. Defensa del consumidor. Juventud. Desarrollo e integración social. Bienestar familiar. Derechos humanos. Desarrollo humano. Proyectos comunitarios.
- 3- **Economía – Administración.** Temáticas: desarrollo económico. Economía y hacienda. Comercio. Producción. Finanzas, presupuesto. Industria y desarrollo productivo. Desarrollo económico sustentable. Desarrollo productivo.
- 4- **Educación. Cultura.** Temáticas: Educación y cultura, ciencia y tecnología. Políticas socio educativas. Políticas educativas. Estas temáticas aparecen ubicadas de diferentes formas al interior de las estructuras a nivel superior (secretarías). En algunos casos cuentan con una unidad organizativa propia (secretaría de educación; secretaría de cultura) y en otros casos, que son la mayoría se encuentra agrupada con la temática CULTURA y/o CIENCIA Y TECNOLOGÍA.
- 5- **Género.** Temáticas: mujeres, género y diversidad. Mujer, géneros e infancias.
- 6- **Gobierno y gestión.** Temáticas: gobierno local. Secretarías generales. Institucionales. Legal y técnica. Jefatura de gabinete. Privada. Gestión pública. Modernización del Estado. Coordinación. Comunicación y prensa. Relaciones institucionales. Control de procesos. Proyectos especiales. Planificación. Seguimiento de gestión. Comunicación social. Innovación y control de gestión. Monitoreo institucional. Planificación estratégica. Comunicación pública. Sector gobierno participativo. Relaciones con la comunidad. Desarrollo de la comunidad. Planificación comunitaria. Fortalecimiento ciudadano. Desarrollo Territorial y Relaciones con la Comunidad. Participación ciudadana.
- 7- **Ambiente. Obra pública. Infraestructura. Servicios públicos.** Temáticas: infraestructura. Ambiental y hábitat. Planificación y servicios públicos. Obras. Alumbrado público. Higiene urbana. Servicios sanitarios. Ambiente y desarrollo sostenible. Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Ambiente y Desarrollo Sostenible (algunos municipios observan separadas las secretarías de obras y servicios públicos/infraestructura, respecto a lo ambiental y hábitat). Temáticas: Desarrollo urbano. Hábitat e integración comunitaria. Sector desarrollo territorial. Tierras y hábitat. Desarrollo local.
- 8- **Salud.** Temáticas: salud pública e higiene. 9- **Seguridad.** Temáticas: seguridad. prevención y seguridad ciudadana. Control urbano. Protección ciudadana y habilitaciones. Seguridad y justicia. Seguridad. Seguridad vial. Políticas públicas de seguridad y justicia. Seguridad y movilidad sustentable. Protección ciudadana. Espacio público y atención ciudadana. 10- **Trabajo y empleo.** Temáticas: trabajo y empleo. Producción, formación profesional. Inspecciones. Habilitaciones. Trabajo y economía social. Desarrollo local, empleo y economía social.

Cuadro N° 4. Cantidad de secretarías/os en relación al área temática del cargo que ocupa

ÁREA TEMÁTICA	Hombre	Mujer	S/D	Suma total	% Varones x área	% Mujeres x área
DEPORTE	7			7	100,00%	0,00%
DESARROLLO SOCIAL	8	21	2	31	25,81%	67,74%
ECONOMÍA-ADMINISTRACIÓN	27	10	2	39	69,23%	25,64%
EDUCACIÓN-CULTURA	12	6	3	21	57,14%	28,57%
GÉNERO		6		6	0,00%	100,00%
GOBIERNO	61	17	14	92	66,30%	18,48%
OBRA PÚBLICA- INFRAESTRUCTURA-AMBIENTE- SERVICIOS PÚBLICOS	41	4	6	51	80,39%	7,84%
SALUD	18	8	3	29	62,07%	27,59%
SEGURIDAD	24	2	3	29	82,76%	6,90%
TRABAJO Y EMPLEO	11	6	2	19	57,89%	31,58%
Total	209	80	35	324	64,51%	24,69%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado en febrero de 2022. UNM.

En las áreas de desarrollo social se observa una prevalencia de mujeres (67,74%) sobre varones (25,81%) que ocupan los cargos, al contrario de lo que ocurre en las áreas de economía/administración, donde se observa un mayor porcentaje de varones (69,23%) que de mujeres (25,64%). Asimismo, el 100% de las secretarías de deporte relevadas son ocupadas por varones mientras que un 100% de mujeres son responsables de las secretarías de género.

Otras de las áreas temáticas que muestran una diferencia significativa a favor de los varones son las de obra pública/infraestructura/ambiente/servicios públicos (80,39 % varones– 7,84% mujeres), seguridad (varones 82,76% - mujeres 6,90 %) y gobierno (66,30% varones - 18,48% mujeres).

El área de educación/cultura muestra mayor porcentaje de varones (57,14%) sobre mujeres (28,57%). Por último, en salud la prevalencia en la ocupación de cargos es a favor de los varones (62,07%) sobre mujeres (27,59%), al igual que en trabajo/empleo (57,89% -31,58%).

Estos resultados refuerzan la hipótesis de la existencia de áreas de gobierno asociadas principalmente con el género femenino, es decir, *feminizadas* (desarrollo social) y de áreas tradicionalmente *masculinizadas* (obras públicas, infraestructura, servicios públicos, seguridad, deportes, gobierno).

El área de salud, que varios autores vinculan en mayor medida con las mujeres, se observa en este caso una prevalencia masculina lo cual puede estar asociado a que se trata de un relevamiento de cargos jerárquicos y no de personal.

Observamos entonces, que se reitera un esquema de ocupación de cargos jerárquicos en las estructuras de gobierno local, que muestra que la segregación horizontal hacia las mujeres permanece en las formas de participación política en cargos ejecutivos de los gobiernos locales del AMBA. La única temática donde se registra mayor presencia femenina es desarrollo social, un área tradicionalmente ocupada por mujeres. Además de las áreas de género, ocupadas en su totalidad por mujeres.

Reflexiones finales

A partir de los datos preliminares que presentamos observamos entonces que, en línea con los estudios que hallamos sobre la temática, se corrobora aún, una fuerte segregación tanto a nivel vertical como horizontal del género femenino, en relación a la ocupación de cargos jerárquicos en las estructuras de los gobiernos locales del AMBA.

En cuanto a la segregación horizontal, observamos que, los datos relevados de áreas de gobierno tales como seguridad e infraestructura, muestran una pronunciada masculinización en la ocupación de los cargos a nivel local y, en menor medida las asociadas a la gestión de gobierno, desarrollo económico y administración, salud y empleo/trabajo. El área de desarrollo social, asociada al cuidado y la asistencia a la comunidad continúa mostrándose feminizada, al igual que las áreas de género relevadas.

En cuanto a la segregación vertical, la brecha de género también se muestra de manera pronunciada a favor de los varones, al menos en los cargos a nivel de “secretaría”. Un interrogante que orientará indagaciones futuras es continuar el relevamiento de los cargos inferiores, es decir, al nivel de direcciones de línea, para analizar si la brecha del género también se presenta allí de manera tan pronunciada como en los cargos superiores de la estructura.

Al analizar los datos en relación a la variable institucional, en particular al partido de gobierno del jefe comunal, no observamos diferencias significativas para ambas fuerzas políticas en relación al género. Sin embargo, interesa continuar el relevamiento de las otras variables tales como, características socio productivas y sociodemográficas, a fin de ponerlas en relación y observar cómo afectan en las dos formas de segregación.

Otra de las líneas a futuro que consideramos relevantes, es observar las diferencias que podrían hallarse en relación a la segregación vertical y horizontal del género, en los gobiernos locales del resto de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, nuestro proyecto incluye el relevamiento de los cargos jerárquicos de los municipios del interior de la provincia, y se proyecta realizarlo en una segunda etapa.

Por último, el análisis de las trayectorias laborales de las mujeres que ocupan cargos jerárquicos en este nivel de gobierno, constituye una mirada cualitativa que podría enriquecer nuestro trabajo, a partir de estudios de caso. Esto nos permitiría complementar y ampliar la mirada, focalizando en las problemáticas propias del empleo público a nivel local desde una perspectiva de género.

Bibliografía

- ACOSTA, M., GARCÍA, N., Y PÉREZ CRISPIANI, C. (2020). La clínica jurídica desde adentro: Techo de cristal en el Poder Judicial bonaerense. *Revista de Interés Público*, 3.
- ARCHENTI, N. Y ALBAINE, L. (2012). Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011. *Revista SAAP* (ISSN 1666-7883) Vol. 6, N° 2, noviembre, 227-247.
- BALBUENA, G. Y SERGIO, L. (2016). Informe Técnico 2. Situación demográfica de las mujeres en la provincia de Buenos Aires. *Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires*. Año 2, Número 2, Marzo 2016.
- BARNES, TIFFANY D.; CIOCCI, TOMÁS Y LOPREITE, DÉBORA. (2019): Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Rev. cienc. polít.* (Santiago) [online]. 2019, vol.39, n.1, pp.1-23. ISSN 0718-090X. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718->
- CAMINOTTI, M.; ROTMAN, S. Y VARETTO, C. (2011). Carreras políticas y oportunidades “generizadas” en la provincia de buenos aires, Argentina (1983-2007). *Revista POSTData* 16, N°2, Octubre/2011, 191-221.
- CAMINOTTI, PAGE Y ZÁRATE, (2018): *Sin barreras. La ley de paridad en los municipios bonaerenses*. CIPPEC. Área de Estado y Gobierno. Programa de gestión Pública.
- CANELO, P. (2020). Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019). *Revista Perspectivas de políticas públicas*. Vol. 10 núm. 19. 2020. UNPL.
- CASTELLANI, A. (2020). Brecha de género en los cargos de gobierno Argentina 2009-2019. III Encuentro “Mujeres Gobernando”. Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. Buenos Aires, 5 de marzo.
- COLÍN SALGADO, M. (2010). Segregación laboral y barreras de género en las instituciones de educación superior. *Revista Nicolaita de Estudios Económicos* 5 (1), 69-87.
- CRAVACUORE, D. (2007); “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”. En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires. (Argentina). Páginas 25 a 49.
- FRASER, N. (1996). *Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género* en Mujeres e institución universitaria en Occidente. Santiago de Compostela: Universidad Santiago de Compostela, edición de R. Radl Phillip.
- Fundación Metropolitana (2020): Disponible en: <https://metropolitana.org.ar/idm/la-disparidad-de-genero-en-los-municipios-del-amba/>
- ESCOBAR-LEMMON, M. Y TAYLOR-ROBINSON, M. (2016): *Women in Presidential Cabinets: Power Players Or Abundant Tokens?* Oxford University Press, 2016 - 305 páginas
- HELLER, L. (2011). Mujeres en la cumbre corporativa: el caso de Argentina. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT)*, N° 3, 69-96.
- ITURBURU, M. (2000): *MUNICIPIOS ARGENTINOS Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Disponible en: https://www.academia.edu/es/41705622/MUNICIPIOS_ARGENTINOS_Potestades_y_Restricciones_Constitucionales_para_un_Nuevo_Modelo_de_Gest%C3%B3n_Local

ITURBURU, M. (2000). Municipios argentinos, potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

LUNA, E., ROZA, V., Y VEGA, G. (2008). El Camino hacia el Poder: Ministras Latinoamericanas, 1950-2007. *Economía, globalización y desarrollo*.

MASSOLO, A. (2005): Género y seguridad ciudadana: El papel y reto de los gobiernos locales. *Revista Estudios Centroamericanos*.

MASSOLO, A. (2003): El espacio local y las mujeres: pobreza, participación y empoderamiento. Segunda Época. La Aljaba. Volumen III Disponible en:

<https://repo.unlpam.edu.ar/bitstream/handle/unlpam/5293/n08a03massolo.pdf?sequence=1>

KANTER, R. M. (1997). Rosabeth Moss Kanter on the frontiers of management. Boston: Harvard Business School Press.

PALUDI M. (2009). Mujeres en la cumbre corporativa: el caso de Argentina. [Tesis de Maestría Universidad San Andrés].

PALUMBO, MARIANA (2016). Un análisis de la desigualdad social más allá de la noción de clase. En Ledesma Narvaez, Marianella (2016) Género y Justicia: Estudios e investigaciones en el Perú e Iberoamérica. Editorial: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional del Perú.

PATEMAN, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.

POWELL, G. N., BUTTERFIELD, D. A.; PARENT, J. D. (2002). Genderand managerial stereotypes: Have the times changed? *Journal of Management*, 28, 177-193.

ROFMAN, ADRIANA Y PUNTANO, LILIANA (2019). Género en el conurbano: En la tarea de visibilizar las desigualdades. Documentos del Observatorio. Observatorio del Conurbano Bonaerense. UNGS.

Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). Brecha de género en los cargos de gobierno Argentina 2009-2020. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha-de-genero-8_de_marzo_2021_2.pdf

SZLETCHER, DIEGO (Coord.) (2019) *Teoría de las Organizaciones. Un enfoque crítico, histórico y situado*. Publicaciones UNGS. Los Polvorines

UNIDAD DE GÉNERO Y ECONOMÍA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2021). Introducción a la perspectiva de género en el mundo laboral. Brechas de Género en la PBA. Informe N° 1, febrero. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.ec.gba.gov.ar/Informe%20N1%20Brechas%20de%20genero%20en%20la%20PBA.pdf>

VÁZQUEZ, ÁNGEL; URBIOLA, ALEJANDRA (2014). El género como una perspectiva para el análisis de las organizaciones. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Iztapalapa*, N° 77, julio-diciembre, 2014, pp. 159-189. México

VEGAS, M. L. (2018). Actores políticos, funcionarias y activistas: El desarrollo de las políticas de género en el Municipio de Morón. Georgetown University.

CIUDADANÍA, DERECHOS Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: ANÁLISIS DEL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Federico Aranda

Marco general de la responsabilidad estatal.

Como ha señalado Gordillo (2013), en un sentido amplio la responsabilidad del Estado existirá “*toda vez que una persona que ha sufrido un daño –material o moral– causado directamente por el Estado, deba ser indemnizada por él*” (p. 539).

Hasta el 7 de agosto de 2014, fecha de promulgación de la ley N° 26.944, no existía una norma a nivel federal que regulara la responsabilidad del Estado. Es así que la evolución del reconocimiento de una base conceptual consensuada de responsabilidad pública fue promovida desde sus orígenes por las soluciones que los jueces fueron forjando y desarrollando ante la necesidad de restablecer el desequilibrio que todo daño produce en el marco del Estado de Derecho (Salvatelli, 2012: pp. 53-56).

Más allá de que la Constitución Nacional no contiene una norma que refiera específicamente a la responsabilidad estatal, la jurisprudencia y la doctrina han encontrado en ella su fundamento. En efecto, se ha señalado como fuente de la misma el carácter inviolable de la propiedad privada (art. 17), el principio de igualdad ante a las cargas públicas (arts. 4 y 16) y aquellos derechos adquiridos de los particulares en sus relaciones con el Estado que no pueden alterarse mediante su reglamentación (art. 28) y cuya afectación genera el derecho a ser indemnizado.

Simultáneamente, debe tenerse presente que desde la reforma a la Constitución Nacional realizada en el año 1994 el fundamento normativo de la responsabilidad estatal se ha visto reforzado por las fuentes convencionales incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico con jerarquía constitucional mediante el art. 75 inc. 22° (Salvatelli, 2019).

Es fundamental tener en cuenta que, sin perjuicio del régimen federal sobre la responsabilidad del Estado Nacional en particular, el marco jurídico de la responsabilidad estatal es una cuestión de orden administrativo y, por lo tanto, de carácter local. Tanto las provincias como la Ciudad de Buenos Aires, en virtud de lo previsto por los arts. 121 y 129 de la Constitución Nacional, tienen su propio régimen jurídico sobre responsabilidad del Estado. Sin embargo, no todas las jurisdicciones a nivel subnacional han legislado sobre la materia. Como ha sido descripto por Balbín (2015: pp. 295-314) ante la ausencia de una regulación propia, los tribunales provinciales han debido recurrir por vía analógica de segundo grado a los preceptos del Código Civil (CC), hoy sustituidos por el Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN).

En opinión de Mertehikian (2008), “*la ausencia de una regulación positiva no ha sido en modo alguno un obstáculo para que la jurisprudencia ubicara los fundamentos jurídicos constitucionales, y así admitirla en todos los campos posibles de la función administrativa estatal*” (p. 79).

Como resulta evidente a la luz del título de esta ponencia, la Provincia de Buenos Aires se encuentra entre las jurisdicciones que a la fecha no han regulado la responsabilidad estatal en sus ámbitos respectivos, ya sea por medio de la sanción de una ley propia como por la adhesión a la Ley N° 26.944, en los términos previstos por su art. 11.

Tipos de responsabilidad estatal

En primer lugar, es fundamental considerar que los debates en torno a la responsabilidad del Estado tienen su foco principalmente en los supuestos extracontractuales. Como señala Mertehikian (2008) “*en lo atinente a la responsabilidad de naturaleza contractual la cuestión ya no ofrece dificultades y ha sido admitida desde los primeros pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*”

(p. 23). Por lo tanto, en este trabajo abocaremos al análisis de uno de los dos subtipos de responsabilidad: la extracontractual.

Nos encontramos ante responsabilidad de tipo extracontractual, en la medida en que esta no surge de la violación de una obligación contraída mediante la realización de un contrato, sino que nace de la acción de un órgano estatal que genera daño y, por consiguiente, obligación de indemnizar. Tenemos por lo tanto una serie de requisitos comunes para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado constituidos por: a) la constatación de un daño cierto y mensurable en dinero; b) la imputación de ese daño a la acción u omisión de un órgano estatal; y c) la existencia de un nexo de causalidad que permita vincular la acción u omisión del órgano estatal con el resultado dañoso.

Cabe recordar que, respecto al factor de imputación en el ámbito de la responsabilidad estatal, el criterio de la CSJN fue evolucionado a lo largo del tiempo a través de distintas teorías. En primer lugar, mediante la teoría de la representación (a partir de la aplicación del art. 43 del CC) el Estado no era responsable por las conductas ilícitas de sus agentes. En un segundo momento, el criterio de la Corte se fundamentó en la teoría de la responsabilidad del principal por el hecho del dependiente (responsabilidad indirecta en el marco del art. 1113 del CC). El fallo Tomás Devoto y Cía. S.A. c/ Gobierno Nacional, del 22/09/1933 (Fallos, 169:111) dio inicio a esta etapa y constituyó, según Alberto Bianchi, *“el ‘acta de nacimiento’ de la responsabilidad extracontractual del Estado”* (Bianchi, 1996). Finalmente, el Tribunal siguió la teoría del órgano, haciendo responsable al Estado de forma directa y objetiva en los términos del art. 1112 de CC. Esta construcción dogmática, que como puede observarse representó un cambio no solo en la forma de imputación (directa en lugar de indirecta) sino también respecto al factor de atribución (reemplazo del criterio subjetivo por el objetivo) fue retomada por el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales al momento de sancionar leyes de responsabilidad estatal que, en todos los casos, han establecido la responsabilidad objetiva y directa del Estado.

En este punto, en el marco la teoría del órgano y del criterio de imputación orgánica, para sostener que se encuentran presentes los requisitos de procedencia comunes de la responsabilidad estatal –y, en consecuencia, poder imputar el daño al Estado– el órgano en cuestión debe haberlo provocado *“en el ejercicio de sus funciones”*. Como límite externo a este criterio *“todo lo que no haya sido realizado en ese marco funcional será falta personal del propio agente”*.

Tipo de responsabilidad extracontractual. El factor de atribución.

A su vez, dentro del sistema de responsabilidad pública extracontractual pueden distinguirse dos ámbitos diferenciados: a) el que tiene origen en los daños causados por la actuación ilícita del Estado y b) aquel que surge de los daños producidos por su accionar lícito. El factor de atribución, como cuarto requisito necesario para que se configure la responsabilidad estatal, variará en función de si nos encontramos dentro del ámbito de la ilicitud o de la licitud. Los requisitos de procedencia distintivos de uno u otro tipo de responsabilidad han sido desarrollados por la jurisprudencia a lo largo de una serie importante de fallos.

El factor de atribución o el requisito de procedencia distintivo de la responsabilidad extracontractual del Estado por actividad lícita está compuesto por dos elementos: a) la existencia de un sacrificio especial en el afectado y b) la ausencia del deber jurídico de soportar el daño.

El fundamento normativo de este tipo de responsabilidad puede hallarse en el propio texto constitucional: el derecho de propiedad (art. 17), la igualdad de los particulares frente a las cargas públicas (art. 16) y el principio de razonabilidad (art. 28).

Los casos más frecuentes de responsabilidad estatal por actividad legítima son, entre otros, los daños por la ocupación temporánea de bienes y/o por expropiación (Ley N° 21.499) y la revocación de actos en sede administrativa por razones de oportunidad mérito o conveniencia (Ley N° 19.549).

Por su parte, como factor de atribución distintivo de los supuestos de conductas ilícitas de los órganos estatales la doctrina y la jurisprudencia ha desarrollado y utilizado el concepto de *falta de servicio*.

A partir del fallo *Vadell, Jorge Fernando c/ Buenos Aires, Provincia de s/ indemnización*, del 18/12/1984 (Fallos, 306: 2030) la CSJN comenzó a sostener decididamente que el art. 1112 del CC encerraba un supuesto de responsabilidad objetiva del Estado denominada falta de servicio. Así, la falta de servicio, sumada a la teoría del órgano como elemento de atribución directa, configuraron los recaudos jurídicos sobre los que se basa el sistema de responsabilidad extracontractual del Estado por su actuación ilícita. No obstante, el concepto de falta de servicio puede rastrearse en algunas decisiones de la CSJN que antecedieron al fallo *Vadell*, aunque en dichas ocasiones la Corte utilizara otras expresiones y presentara este supuesto asociado también a los arts. 1109 y 1113 del CC (Mertehikian, 2006: pp. 52-57). En efecto, en *Ferrocarril Oeste de Buenos Aires c/ Provincia de Buenos Aires s/ indemnización de daños e intereses*, del 3/10/1938 (Fallos, 182:5) el Tribunal había anticipado que “*quien contrae la obligación de prestar un servicio lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar el fin para que ha sido establecido, siendo responsable de los perjuicios que causare su incumplimiento o su irregular ejecución*”(párrafo 5° de los considerandos).

Este fragmento fue citado expresamente por la CSJN en el considerando N° 5 del fallo *Vadell*, para agregar a continuación que “*Esa idea objetiva de la falta de servicio encuentra fundamento en la aplicación por vía subsidiaria del art. 1112 del Código Civil que establece un régimen de responsabilidad por los hechos y omisiones de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir si no de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas*”.

Definido de esta forma, el concepto de falta de servicio se convierte en un estándar genérico que debe ser completado luego con las circunstancias del caso (Balbín, 2015: pp. 345-353). En *Zacarías, Claudio H. v. Provincia de Córdoba y otros*, del 28/04/1998 (Fallos, 321:1124), al analizar una causa de responsabilidad estatal por omisión, la CSJN detalló que “*La falta de servicio es una violación o anormalidad frente a las obligaciones del servicio regular, lo cual entraña una apreciación en concreto que toma en cuenta la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño*”(considerando N° 6).

De lo dicho podemos sintetizar que la falta de servicio resulta de confrontar la conducta dañosa del órgano estatal de que se trate con la función normativamente atribuida al mismo (dejando a un lado la subjetividad del órgano), teniendo en consideración lo que la jurisprudencia y la doctrina han identificado como las pautas o reglas de concreción de la misma (Salvatelli, 2012: pp. 67-70). En efecto, en *Gómez, Javier Horacio c/ Quiróz, Alfredo y Estado Nacional (Policía Federal) s/ juicio de conocimiento*, del 30/06/1998 (Fallos, 321:1776, considerando N° 6), y en la línea que hemos descripto, la Corte sostuvo que “*quien contrae la obligación de prestar un servicio [...] lo debe hacer en condiciones adecuadas para llenar el fin para el que ha sido establecido y es responsable de los perjuicios que cause su incumplimiento o su ejecución irregular*”. Por lo tanto, es necesario advertir que para que se configure el supuesto de responsabilidad de la demandada por actividad ilícita se deberá probar que los agentes del Estado incurrieron en negligencia o cumplimiento irregular de sus funciones al cumplir con las obligaciones que le son impuestas por la normativa aplicable al servicio.

La Ley N°26.944 se hizo eco de la doctrina y la jurisprudencia señalada en los párrafos anteriores y plasmó en su articulado los requisitos para la procedencia de ambos tipos de responsabilidad de la siguiente manera.

Respecto a la responsabilidad por actividad ilícita, estableció en su art. 3 que “*son requisitos de la responsabilidad del Estado por actividad e inactividad ilegítima: a) Daño cierto debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero; b) Imputabilidad material de la actividad o*

inactividad a un órgano estatal; c) Relación de causalidad adecuada entre la actividad o inactividad del órgano y el daño cuya reparación se persigue; d) Falta de servicio consistente en una actuación u omisión irregular de parte del Estado; la omisión sólo genera responsabilidad cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo de actuación expreso y determinado.”

En lo que respecta a la responsabilidad por accionar lícito, en su art. 4 determinó que *“son requisitos de la responsabilidad estatal por actividad legítima: a) Daño cierto y actual, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero; b) Imputabilidad material de la actividad a un órgano estatal; c) Relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actividad estatal y el daño; d) Ausencia de deber jurídico de soportar el daño; e) Sacrificio especial en la persona dañada, diferenciado del que sufre el resto de la comunidad, configurado por la afectación de un derecho adquirido.*

Expuesto esto, analicemos a continuación la situación normativa de la responsabilidad del Estado en la provincia de Buenos Aires.

La responsabilidad estatal en la provincia de Buenos Aires.

Al momento de considerar el estado de materia en la provincia de Buenos Aires, debemos señalar el importante cambio normativo que introdujo la reforma del Código Civil y la sanción del actual Código Civil y Comercial de la Nación en el año 2014.

El pre proyecto de Código Civil y Comercial unificado elaborado por la comisión de juristas que había nombrado el Poder Ejecutivo Nacional contemplaba un capítulo sobre la responsabilidad del Estado que fue excluido del proyecto que finalmente sería enviado al Congreso de la Nación.

En la provincia de Buenos Aires, como en las demás jurisdicciones en las que se carece de una norma específica que regule la materia, las cuestiones que versaban sobre la responsabilidad del Estado eran juzgadas a partir de la doctrina y jurisprudencia elaborada a partir las normas del sistema del Código Civil (específicamente los artículos 1109, 1112 y 1113).

Con la entrada en vigencia del actual Código Civil y Comercial de la Nación, la ley directamente se pronuncia en contra de que el sistema del derecho civil sea utilizado para resolver conflictos en los que se juzgue la responsabilidad del Estado frente a los particulares.

En efecto, el CCCN establece en su artículo 1764: *“Inaplicabilidad de normas. Las disposiciones del Capítulo 1 de este Título no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria”,* y en su artículo 1765 *“Responsabilidad del Estado. La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda [...]”.* Así, vemos que el CCCN descarta expresamente la posibilidad de su aplicación en lo que respecta a la responsabilidad del Estado, al menos en sentido general, de forma directa o subsidiaria.

Esto supone que, frente a la carencia de una normativa local específica sobre la materia, los operadores jurídicos se vean en la obligación de recurrir a métodos hermenéuticos que permitan fundamentar sus pretensiones, opiniones o decisiones.

Frente a esta situación de anomia en lo referido a la responsabilidad estatal de la provincia de Buenos Aires, la doctrina no ha dejado de enfatizar que la ausencia de una norma concreta que regule la materia no conlleva la irresponsabilidad del Estado. Según se ha señalado, el fundamento de la responsabilidad excede la normativa de rango legal y encuentra su fundamento en principios generales del derecho, preceptos constitucionales y obligaciones convencionales.

Cassagne (2011) ha sostenido que el fundamento de la responsabilidad del Estado puede encontrarse *“en la justicia y los principios derivados de ella. Se trata de principios generales del derecho pertenecientes al derecho natural, que han tenido recepción en el ordenamiento positivo*

constitucional (v.gr. igualdad ante las cargas públicas y ‘alterum non leadere’). Como la justicia consiste en una relación de igualdad, la ruptura de ésta exige la correspondiente compensación o reparación, ya se trate de la justicia distributiva o de la conmutativa, pues resulta injusto que no se reconozca la responsabilidad estatal por los daños ocasionados por sus órganos, de un modo parecido a lo que acontece en las relaciones inter-privadas...” (p. 1).

Tomando distancia de la visión iusnaturalista expuesta por Cassagne, pero argumentando en el mismo sentido, Mertehikian (2006) ha señalado que “el principio de orden natural según el cual nadie debe dañar a otro posee raigambre en el art. 19 de la Constitución Nacional, según ha tenido oportunidad de expresarlo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente ‘Santa Coloma, Luis Federico y otros c/Empresa Ferrocarriles Argentinos’. De este principio no se encuentra marginado el Estado, persona ética por excelencia y creadora primaria del derecho” (p. 23).

No obstante, debe insistirse en que la omisión de la provincia de Buenos Aires de darse un cuerpo normativo que regule su responsabilidad, procurando un equilibrio entre las prerrogativas del Estado y las garantías de los ciudadanos de obtener una justa reparación por los eventuales daños provocados por este, representa una clara vulneración a principios democráticos y republicanos básicos.

El desarrollo de legislación sobre la materia aportaría previsibilidad y certeza acerca de las obligaciones del Estado, acerca de los supuestos y requisitos en que dichas obligaciones deben hacerse efectivas y respecto de los derechos que los particulares encuentran resguardados por la ley.

A la fecha, encontramos dos propuestas diferentes que se han hecho cargo de la imperiosa necesidad de legislar este vacío. Por un lado, tenemos un proyecto de ley de responsabilidad presentado en el Senado bonaerense y, por el otro, una iniciativa promovida por el Poder Ejecutivo provincial en el marco de la agenda participativa. Para finalizar esta ponencia realizaremos unos breves comentarios sobre ambos.

Proyectos de ley de responsabilidad del Estado para la provincia de Buenos Aires

En abril del 2021 fue presentado en el Senado bonaerense un proyecto de ley con el fin de establecer “un cuerpo normativo que regule la responsabilidad civil del estado bonaerense” (en adelante lo mencionaremos como proyecto del Senado). Por otro lado, en agosto de 2021, el Poder Ejecutivo bonaerense lanzó la plataforma “Agenda Participativa”, con el fin de que la ciudadanía pueda hacer aportes a proyectos de ley elaborados en el seno del Poder Ejecutivo y que se esperan enviar a la Legislatura. En este marco se propuso avanzar en el desarrollo de una Anteproyecto de Ley de Responsabilidad del Estado (en adelante lo mencionaremos como anteproyecto del PE).

Mencionemos algunos puntos en común y algunas diferencias entre ambas propuestas:

Tanto el proyecto del Senado como el anteproyecto del PE establecen que la responsabilidad del Estado será objetiva y directa, pero el primero resulta un poco más extensivo a la hora de definir los sujetos alcanzados por la norma. El anteproyecto del PE establece que las disposiciones de ley son de aplicación al sector público de la Provincia de Buenos Aires (que comprende a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los Municipios y a los entes descentralizados (en tanto ejerzan función administrativa). El proyecto del Senado se extiende además a las entidades autárquicas y organismos de la seguridad social.

Al momento de observar la regulación de los requisitos de la responsabilidad del Estado por acción u omisión ilegítima, ambos proyectos resultan casi idénticos, aunque se debe mencionar que, respecto a la falta de servicio entendida como factor de atribución, el anteproyecto del PE incorpora la mención expresa de los criterios que la doctrina y la jurisprudencia han elaborado para evaluarla: “Con la finalidad de evaluar la existencia de falta de servicio frente a un deber indeterminado, se deberá apreciar la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el vínculo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño”(art. 5 inc. d, segundo párrafo).

Por el lado de los requisitos de la responsabilidad del Estado por actividad legítima, ambos proyectos representan una mejora sustancial en comparación con lo previsto por la Ley Nacional N°26.944, que en su art. 4 inc. c establece que debe darse una *“relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actividad estatal y el daño”*. El proyecto del Senado elimina el término “exclusiva” estableciendo que debe darse una *“relación de causalidad directa e inmediata entre la actividad de la Provincia de Buenos Aires y el daño”* (art. 11 inc. c). El anteproyecto del PE resulta aún más amplio al determinar que solo debe darse una *“Relación de causalidad adecuada entre la acción del órgano y el daño cuya reparación se persigue”* (art. 6 inc. c).

Respecto al alcance de la reparación, el proyecto del Senado es levemente más amplio que el anteproyecto del PE. Establece el primero en su artículo 5 que *“La reparación del daño debe ser plena, de conformidad a lo previsto por el artículo 1740 del Código Civil y Comercial de la Nación, salvo las limitaciones que establece esta Ley...”*. La salvedad prevista implica una distinción entre los alcances de la reparación que surge por la responsabilidad estatal por actividad ilegítima (art. 10) y la que surge en los casos de responsabilidad por actividad legítima del Estado (art. 12): mientras que en el primer supuesto se deben reparar *“los daños que causen”* los funcionarios y agentes públicos con el cumplimiento irregular de las obligaciones legales impuestas, en el segundo supuesto la responsabilidad sólo comprende el resarcimiento del daño emergente (los perjuicios causados respecto del valor objetivo del bien que sean consecuencia directa e indirecta de la actuación legítima del órgano estatal).

En ambos proyectos se establece que la responsabilidad del Estado por actividad legítima es de carácter excepcional y que, en ningún caso, procede la reparación del lucro cesante y sin que se tomen en cuenta para valorar los bienes afectados las circunstancias de carácter personal, los valores afectivos ni las ganancias hipotéticas. Sin embargo, ambos proyectos representan una mayor proyección en relación con la Ley Nacional N° 26.944 en tanto consideran que *“cuando se afectare la vida, la salud o la integridad física de las personas”* el juez puede fijar prudencialmente una indemnización sobre esos rubros, debiendo explicitar las concretas razones de equidad que estuvieren acreditadas y obliguen a no dejar indemne esos daños (art. 12 párrafo tercero del proyecto del Senado y art. 7 párrafo segundo del anteproyecto del PE de PBA).

Debemos señalar que el proyecto del Senado se extiende un paso más que el anteproyecto del PE al regular que en aquellos casos *“que sea afectada la continuación de una actividad, la reparación del daño emergente incluirá la compensación del valor de las inversiones no amortizadas, en cuanto hayan sido razonables para su giro.”* (art. 12 segundo párrafo).

Un punto en que ambos proyectos coinciden y replican lo previsto por la Ley Nacional N° 26.944 es en cuanto a la limitación de la responsabilidad del Estado en el marco de los contratos o concesiones de servicios públicos. En ambos proyectos se repite que el Estado no debe responder, ni aun en forma subsidiaria, por los perjuicios ocasionados por el contratista o concesionario de los servicios públicos a los cuales se les atribuya o encomiende un cometido estatal, cuando la acción u omisión sea imputable a la función encomendada (art. 6 de la Ley N° 26.944, art. 13 del proyecto del Senado y art. 8 del anteproyecto del PE).

Por último, resulta interesante señalar un añadido en el anteproyecto del PE que incluye en su art. 9 lo previsto por el CCCN en su artículo 1767 en relación con la responsabilidad del Estado por los daños ocurridos en establecimientos educativos.

Comentarios finales

En esta ponencia hemos realizado un breve recorrido por la evolución de las fuentes jurisprudenciales, doctrinarias y legales a la luz de las cuales se ha analizado la responsabilidad del Estado a lo largo del tiempo, para detenernos en último término en el caso de la provincia de Buenos Aires.

De lo dicho es importante rescatar la idea que vincula la existencia de una regulación específica sobre la responsabilidad estatal con el concepto de ciudadanía en el marco de un Estado de derecho democrático y republicano. Como nos recuerda María Angélica Gelli (2014) “*la responsabilidad del Estado y sus funcionarios públicos es un principio cardinal de la república democrática*” (p.1).

En este sentido, hemos visto que las iniciativas existentes en provincia de Buenos Aires (un proyecto de ley pendiente en el Senado y un anteproyecto elaborado en el marco de la Agenda Participativa del Poder Ejecutivo bonaerense) representan cuerpos normativos que, pese a algunas pequeñas diferencias entre ellos, tienen la virtud de ser propuestas normativas que amplían la responsabilidad del Estado en relación con la norma nacional.

Deseamos que, sea cual sea la propuesta que cuente con el apoyo social y los acuerdos políticos necesarios para prosperar, no se extienda en el tiempo la posibilidad de saldar una gran cuenta pendiente para con todos los bonaerenses.

Bibliografía

- BALBÍN, C., “Capítulo XX- La Responsabilidad del Estado”, en *Tratado de Derecho Administrativo- Tomo IV*, Buenos Aires: La Ley, 2015.
- BIANCHI, A. “Panorama Actual de la Responsabilidad del Estado en el Derecho Comparado”, *La Ley*, 1996-A-922, pp. 922-953.
- CASSAGNE, J. C., Reflexiones sobre los factores de atribución en la responsabilidad del Estado por la actividad de la Administración, *La Ley* 2005-D.
- CASSAGNE, J. C., “Responsabilidad del Estado, Diálogos de Doctrina”, en *La Ley* 27/06/2011.
- Gelli, M. A. “Lectura constitucional de la Ley de Responsabilidad del Estado” en *La Ley* 25/08/2014.
- GORDILLO, A., “Capítulo XVI: La responsabilidad del Estado”, en *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo*. Tomo 8. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- GORDILLO, A., “Capítulo XII- Los órganos del Estado”, en *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- MERTEHIKIAN, E., La responsabilidad pública: análisis de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema. Buenos Aires: el autor, 2006.
- MERTEHIKIAN, E. “La responsabilidad del Estado en el derecho argentino en un reciente pronunciamiento judicial. A propósito del caso “Friar SA”, en AAVV, Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Buenos Aires: Ediciones RAP, 2008.
- REIRIZ, M. G., “Fundamentos Constitucionales de la Responsabilidad del Estado”, en *Revista RAP- XXIX Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo*, junio 2004, Buenos Aires: Ediciones RAP, p. 254.
- SALVATELLI, A., La responsabilidad del Estado por el uso de armas de fuego reglamentarias, bajo situación de estado policial. Buenos Aires: Ediciones Rap, 2012, pp. 53-56.
- SALVATELLI, A. “El fundamento convencional de la responsabilidad del Estado. Perspectivas actuales y desafíos a futuro” en *Revista de Derecho Público - 25 años de la reforma constitucional de 1994 – I*, Año 2019-1, Buenos Aires: Editorial Rubinzal-Culzoni.

EL SOFTWARE COMO INSTRUMENTO DE MEJORA PARA LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN JURÍDICA EN LENGUAJE CLARO

Mariano Carlos Cervelliin

Magdalena Rebell

Introducción

Con el objetivo de aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías y explorar la posibilidad de aplicar soluciones utilizando técnicas de Inteligencia Artificial (IA), desde el grupo de tecnología del Observatorio de Lenguaje Claro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires⁷, realizamos un recorrido formativo basado en el aprendizaje colaborativo que promovió un exhaustivo relevamiento de las aplicaciones informáticas disponibles y las experiencias de otros países en torno a la temática, a fin de analizar su funcionamiento y rendimiento y, lograr posteriormente, diseñar una herramienta basada en la aplicación de la IA (prototipo) en el ámbito del derecho.

A nivel local, el uso del lenguaje claro viene siendo abordado desde hace algunos años y de diversas maneras por numerosos sectores del ámbito público federal y local⁸.

Sin embargo, la decisión de contar con un área específica dedicada al estudio y desarrollo de la tecnología evidencia su relevancia, tal como dejó expuesto la Directora del Observatorio al afirmar: *“Hoy la tecnología cruza todos los trabajos, todas las investigaciones, todas las aplicaciones, entonces creemos que la tecnología aplicada al lenguaje claro puede traer grandes ventajas, y por eso entendemos que merecía tener un área propia de investigación”*⁹.

En ese marco el Grupo de Trabajo investigó distintas soluciones y aplicaciones disponibles, las que fueron evaluadas y ranqueadas en base a una matriz de rendimiento elaborada al efecto, lo que permitió conocer el estado del arte en la materia, y sobre esas bases comenzar a planificar el desarrollo de una herramienta propia adaptada a la realidad y necesidades de nuestro ámbito.

El Lenguaje claro como base del Grupo de Trabajo “Tecnología”

Hace tiempo se viene hablando del Lenguaje Claro como herramienta necesaria de promover en los escritos emanados desde la Administración Pública para lograr un mejor entendimiento por parte de

⁷ Creado por Resolución N° 7616/21 “El observatorio tiene por finalidad general desarrollar estudios académicos e investigaciones, como así también, recopilar, analizar y difundir información sobre los problemas que plantea la comprensión del lenguaje jurídico y los aportes del lenguaje claro en el ámbito del Derecho”. Página web disponible en <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-lenguaje-claro/>

⁸ Pueden mencionarse, entre numerosas iniciativas, la amplia conformación de la Red de Lenguaje Claro a partir del convenio celebrado entre la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia, el Ministerio de Justicia y DDHH y el Senado de la Nación en 2018, y la creación de redes similares en otras jurisdicciones; la elaboración de manuales por el Senado de Mendoza, los juzgados N° 11 y N° 13 con competencia penal, contravencional y de faltas de la CABA, y desde el SAIJ; e incluso la sanción de la Ley N° 15184 en el ámbito de la provincia de Buenos Aires (existen iniciativas tales como el portal Derecho Simple desarrollado por el Poder Ejecutivo Provincial, la adhesión de la Suprema Corte de Justicia y su Instituto de Estudios Judiciales a la Red de Lenguaje Claro antes mencionada -junto al dictado de capacitaciones sobre la temática-; estando pendiente su reglamentación).

⁹ Extraído del discurso de la Directora del Observatorio con motivo de la Presentación del Observatorio de Lenguaje Claro realizada el 27 de mayo de 2021 -por Zoom- con la asistencia de alrededor de 200 personas.

la ciudadanía en general, como ser las resoluciones y disposiciones que emiten desde diversos ámbitos, administrativo, regulatorio, judicial, entre otros.

En este sentido podemos entender al Lenguaje Claro como una forma de expresión que denota simpleza, claridad y entendimiento para el lector. Siendo éste último, en cuanto ciudadano y/o habitante, el destinatario de las comunicaciones que surgen a partir del accionar del Estado, es necesario “ponerse en el lugar” de la persona al momento de redactar escritos cuyos destinatarios, en definitiva, serían la comunidad en general y cada una de las personas en particular.

El lenguaje por lo tanto, es parte esencial de la comunicación, y sobre todo el Lenguaje Claro es necesario para lograr una Comunicación Clara entre los funcionarios y aquellos afectados por las normativas, reglamentaciones y demás disposiciones, especialmente en el ámbito jurídico, que impactan y/o condicionan los derechos subjetivos de las personas.

Encontramos así esfuerzos para fortalecer el lenguaje claro, por ejemplo, en la conformación de la Red de Lenguaje Claro Argentina que es: *una comunidad de organismos públicos, redes y personas que promueve el uso del lenguaje claro en los organismos del Estado para garantizar la transparencia de los actos de gobierno, el derecho a entender y el acceso a la información pública*¹⁰.

Dicha organización cuenta con varias publicaciones sobre el tema, pero queremos destacar, las consideraciones que plantea el “PROTOCOLO PARA EL USO DE LENGUAJE CLARO¹¹”, a los fines de conocer las principales recomendaciones para el desarrollo de textos legales, a saber:

1. Utilización de una sintaxis y estructura sencilla sin perjuicio del rigor técnico (oraciones cortas, párrafos breves, uso acotado de diferentes tiempos verbales, etc.).
2. Fundamentación y argumentación de las decisiones expuestas en términos comprensibles y simples, sin tecnicismos innecesarios.
3. Opción por una terminología de uso corriente en el habla o escritura cotidiana por sobre términos complejos o muy técnicos en los despachos y resoluciones.
4. Prescindir completamente la utilización de palabras o frases en latín o castellano antiguo.
5. En el caso de ser indispensable la utilización de vocabulario técnico procurar la inserción de su explicación bajo alguna modalidad (paréntesis, paráfrasis, pie de página, etc.)
6. Buscar ser concreto sin alargar los párrafos innecesariamente con información, citas o detalles sobreabundantes.
7. Evitar el uso excesivo de la voz pasiva en lugar de la voz activa.
8. Al momento de relatar los antecedentes de la causa usar preferentemente el pasado simple como tiempo verbal.
9. Cuando se cita una normativa, consignar su número y denominación
10. Cuando se deban escribir cantidades, hacerlo en cifras y no en letras, salvo que por disposición legal deba escribirse en letras indefectiblemente.
11. Descartar en lo posible la utilización de números romanos. Preferentemente usar formas de enumeración más entendibles con 1, 2, 3 o a. b c.
12. Al momento de consignarse abreviaturas aclarar siempre su significado la primera vez que se las introduce, en nota al pie o entre paréntesis.
13. Evitar la despersonalización de los sujetos que se mencionan (Fiscalía, Defensoría, Asesoría, etc.), así como la utilización de formas menos comprensibles como “órgano del Ministerio Público”.

¹⁰ Para más información visitar el siguiente enlace: <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/conoce/>

¹¹ Desarrollado por la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de La Plata y la Cámara Segunda Civil y Comercial de La Plata

14. Preponderantemente redactar de modo afirmativo. No emplear en una frase dos negaciones de modo de darle a la misma un sentido positivo.
15. Obviar en lo posible la utilización de palabras que tengan más de un significado (ambigüedad) o que para las partes tengan un sentido corriente muy distinto al que se usa en el ámbito judicial.
16. Poner fechas exactas: primero el día, después el mes y por último el año completo. No utilizar referencias como por ejemplo “antes de ayer”, “días posteriores”, etc.
17. Lo más importante: tener siempre presente que más allá de la intermediación y asistencia necesarias del abogado/a, todo despacho o resolución tiene como destinataria final a las partes.

Así, el Observatorio de Lenguaje Claro¹² de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, surge por la dificultad que significa comprender el lenguaje del derecho en la ciudadanía y tiene como finalidad general desarrollar estudios académicos e investigaciones.

Dentro de los Objetivos del Observatorio encontramos los siguientes:

- Promover la reflexión sobre los problemas que plantea la comprensión del lenguaje jurídico, en sus distintos ámbitos de aplicación y los aportes del lenguaje claro en la mejora de la calidad de vida de la comunidad.
- Consolidar un espacio interdisciplinario de formación, información, intercambio de experiencias y colaboración para la investigación, análisis, evaluación, difusión y seguimiento de los problemas vinculados con la dificultad de comprensión del lenguaje jurídico.
- Promover la incorporación de los principios del lenguaje claro en la formación de los futuros profesionales.
- Intercambiar experiencias con instituciones del país y del exterior, con finalidades afines a la del Observatorio.
- Fomentar el estudio y aplicación del lenguaje claro y la lectura fácil, según corresponda, en otras facultades y disciplinas.
- Para alcanzar estos objetivos, desarrollarán las siguientes actividades:
- Emitir propuestas y recomendaciones en base a los resultados de estudios e investigaciones para la mejora de políticas, programas y servicios.
- Organizar y participar en eventos académicos, congresos, foros, seminarios vinculados con la problemática objeto del Observatorio.
- Articular con otras instituciones, del país y del exterior, interesadas en la investigación y promoción del lenguaje claro, mediante la celebración de convenios, acuerdos y/o cualquier otro instrumento jurídico conducente a tales efectos.

Las áreas de investigación activas actualmente dentro del observatorio, giran en torno a los siguientes temas:

- Discurso jurídico
- Justicia Abierta
- Ejercicio liberal de la profesión de abogado/a
- Comunicación con niñas, niños y adolescentes
- Género
- Tecnología
- Juicio por jurados
- Lectura fácil

¹² Creado en marzo de 2021, por Res. (D) N°. 7616/21 para más información consultar <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-lenguaje-claro/>

- Administración pública
- Relaciones de consumo

En este marco contextual, el Grupo Tecnología inició sus actividades a principios del año 2021, mediante la realización de reuniones sincrónicas mensuales, en plataforma virtual a los fines de:

- Plantear los objetivos de trabajo.
- Definir la metodología de trabajo.
- Promover el intercambio y reflexión entre los participantes del grupo.
- Realizar estudios de casos y/o investigaciones respecto de la tecnología aplicada a promover el lenguaje claro.
- Diseñar una herramienta tecnológica (aplicación-prototipo) para el lenguaje claro sobre temas jurídicos.

Comunidad de Práctica y Aprendizaje basado en proyectos

Si bien el propósito del presente trabajo es presentar las experiencias e investigaciones surgidas en el marco del Observatorio, y específicamente aquellas producidas desde el Grupo Tecnología, consideramos necesario destacar la importancia que adquiere este espacio de investigación, desarrollo e innovación en relación a las conceptualizaciones respecto de la gestión del conocimiento, la generación de comunidades de aprendizaje y el sustento que adquiere para el grupo de trabajo el denominado aprendizaje basado en proyectos.

Como define Senge (1990), este Grupo de trabajo puede considerarse una comunidad de aprendizaje en tanto organización “donde las personas amplían continuamente su capacidad para crear los resultados que realmente desean, donde se nutren nuevos y expansivos patrones de pensamiento y (...) donde las personas aprenden continuamente a aprender juntas”

Asimismo, tal como señala Garzón Castrillon (2019) *“Una comunidad de aprendizaje debe tener una intención específica y un conjunto de estructuras y estrategias que centren al grupo en esa intención. Los miembros deben reunirse regularmente, trabajar para crear un sentido de pertenencia y mantener su enfoque en la intención de la comunidad de aprendizaje, por tanto, una comunidad de aprendizaje se caracteriza por estructuras y estrategias deliberadas y con un propósito que capitalizan la naturaleza social y natural de los seres humanos hacia un objetivo mayor”*.

Por otro lado, Gore y Vazquez Mazzini (2002) plantean que según E. Wenger (en la Teoría Social del Aprendizaje) *“el aprendizaje no es un fenómeno que tenga lugar exclusivamente “dentro de la mente” del individuo sino que, por el contrario, la unidad de análisis apropiada es el individuo dentro de un contexto inter-individual. La expresión “aprendizaje colectivo” se compone así de dos términos: “aprendizaje” alude al desarrollo de un desempeño competente en determinado contexto; “colectivo” da cuenta de un cierto tipo de “comunidad” en sentido amplio (grupos, equipos, organizaciones, asociaciones, etc.) cuyos integrantes están ligados por una historia, intereses comunes y algún grado de interacción.”*¹³

El aprendizaje colaborativo adquiere así, en el Grupo Tecnología, un lugar privilegiado, ya que la propia comunidad se propone el logro de objetivos en función de la cooperación y el desarrollo de competencias individuales y colectivas, que promuevan la generación de conocimiento e innovación en el campo específico del derecho.

¹³ Versión actualizada del trabajo *Construcción Social del Conocimiento* (E. Gore y M. Vázquez Mazzini) presentado en el XIII Congreso de Capacitación y Desarrollo, Buenos Aires, ADCA, diciembre de 2002.

Se visualiza aquí al aprendizaje como fenómeno, el cual mediante la confluencia de personas con formación académica diversa y experiencia laboral en distintos ámbitos (públicos y privados) coadyuvan a la generación de conocimiento aplicado en la materia y, donde ocurre el aprendizaje es en la acción propiamente dicha, ante un problema concreto y la búsqueda de soluciones compartidas, creando redes y con ayuda del avance tecnológico pudo poner a prueba los desarrollos alcanzados.

Nos resulta interesante en este punto, hacer referencia al aprendizaje basado en proyectos, ya que fue el proyecto de desarrollar una prueba de concepto para detectar sentencias escritas en Lenguaje Claro lo que atravesó tanto el trayecto formativo de los integrantes del grupo, así como también el logro de un prototipo primero y un producto después, que permitirá promover el aprendizaje de la comunidad judicial en general para lograr a futuro una comunicación clara con el ciudadano.

Si bien el material en torno a la metodología de aprendizaje basado en proyectos se aplica principalmente en una población joven que se encuentra dentro del sistema educativo, consideramos relevante destacar que dicho proceso de aprendizaje también se puede implementar al interior de los grupos de trabajo o comunidades de práctica o comunidades de aprendizaje.

En este sentido, y haciendo referencia al enfoque basado en proyectos de UNICEF¹⁴ el cual destaca el trabajo de Majó y Baqueró (2014) sobre las diferentes clasificaciones de proyectos, que intervienen en el aprendizaje, y que deberían guiar la propuesta de trabajo propiamente dicha, las mismas podrían tener tres grandes finalidades:

- **Dar respuesta o solución a una situación determinada o un problema:** proyectos que tienen la finalidad de proponer una solución o realizar una acción de intervención en el entorno.
- **Investigar o evaluar un problema, un asunto concreto o un tema complejo:** proyectos que se centran en la comprensión de temas relevantes.
- **Diseñar, elaborar o construir un producto:** proyectos en los cuales se o construye algún producto concreto.

En este sentido, el trabajo realizado desde el Grupo Tecnología del Observatorio, en virtud del trayecto recorrido, adquirió una serie de características que de manera flexible y sin previa estandarización, para el trabajo grupal, fue adquiriendo formalidad mediante el planteo de:

1. La definición de un problema en torno a la comprensión de los escritos jurídicos.
2. La identificación de potenciales soluciones al problema en base al uso de la tecnología.
3. El diseño de una línea de investigación en torno a las herramientas disponibles para el lenguaje claro, aplicaciones, dispositivos, páginas web y demás recursos.
4. La identificación de variables para producir un producto (prototipo) que agregue valor a la gestión jurídica y sea superadora respecto de lo que se encuentra vigente en el mercado, brindando una posible respuesta a las necesidades identificadas tanto de usuarios como de productores de escritos jurídicos.
5. Con participación abierta y horizontal de sus miembros así como también promoviendo el intercambio de información con el resto de los grupos de trabajo, como por ejemplo conseguir datos para entrenar el modelo.
6. El diseño de un prototipo que permita validar la herramienta propuesta.

¹⁴ [https://www.unicef.org/argentina/media/7771/file#:~:text=El%20BIE%20define%20el%20ABP,](https://www.unicef.org/argentina/media/7771/file#:~:text=El%20BIE%20define%20el%20ABP,tareas%20y%20productos%20cuidadosamente%20dise%C3%B1ados%E2%80%9D)

[tarear%20y%20productos%20cuidadosamente%20dise%C3%B1ados%E2%80%9D.](https://www.unicef.org/argentina/media/7771/file#:~:text=El%20BIE%20define%20el%20ABP,tareas%20y%20productos%20cuidadosamente%20dise%C3%B1ados%E2%80%9D)

7. La búsqueda de acuerdos de cooperación con instituciones y/o laboratorios de innovación para alcanzar un estadio superior de desarrollo del diseño planteado.

Habiendo explicitado brevemente aquellas variables que determinaron el avance del Grupo de investigación sobre tecnología aplicada al derecho, a continuación presentaremos algunas cuestiones conceptuales respecto de las nuevas tecnologías como marco de acción para el desarrollo de la herramienta propuesta desde la comunidad de práctica.

Nuevas Tecnologías e Inteligencia Artificial

El acelerado avance de las nuevas tecnologías impulsó el desarrollo de la Inteligencia Artificial y el Big Data, configurándose hoy en día en instrumentos que permiten brindar opciones y respuestas aumentando la capacidad de los tomadores de decisiones, en ámbitos públicos y privados, así como también facilitando la satisfacción de las necesidades del ciudadano/usuario/cliente.

En este sentido la Inteligencia Artificial posibilita mediante la combinación de algoritmos que una máquina recree funciones humanas aunque lo realice mediante técnicas y capacidades diferentes, potenciado por la capacidad de almacenamiento y cómputo exponencial logrado en los últimos años.

En general existe cierto consenso en cuanto a que este tipo de desarrollos deben realizarse mediante el diseño de un prototipo que permita materializar el proyecto para someterlo a la prueba de contacto con la realidad, a fin de constatar la viabilidad de la idea original o bien adaptarla en búsqueda de alternativas superadoras.

Entonces el diseño del prototipo, su testeo y validación es sumamente relevante ya que permite generar innovaciones viables, a bajo costo y de manera sencilla, demostrando las fallas del sistema en un contexto contenido, retroalimentándose tanto la investigación como el desarrollo propiamente dicho.

Asimismo, el testeo en base a prototipos se constituye en una fuente de aprendizaje para el grupo de trabajo, que permite gestionar mejor el proceso de desarrollo de una solución al problema identificado.

Planificación del trabajo: Grupo Tecnología

En este marco -impregnado de aprendizaje y desarrollo tecnológico-, el grupo de trabajo planificó una serie de acciones, que podemos visualizar mediante el siguiente plan de trabajo, a saber:

Cronograma			
Tarea	Objetivo	Actividades	Producto/Resultados esperados
Análisis de Campo	Relevar información	Verificar herramientas disponibles	Diseño de Matriz de exposición

Testeo de Herramientas	Verificar el funcionamiento de cada uno de los programas identificados en la matriz	Testeo	Identificar las mejores herramientas en cuanto a funcionalidad, disponibilidad y acceso para un uso dinámico y ágil
Diseño del Proyecto	Delimitar el alcance del proyecto, insumos, actores involucrados y resultados esperados	Elaboración del Proyecto en cada una de sus partes y etapas	Plan de trabajo
Diseño del Prototipo	Diseñar un prototipo que permita aplicar parámetros de lenguaje claro en el ámbito del derecho	Generar herramienta tecnológica	Prototipo en prueba
Desarrollo de Perfiles	Definir perfil de usuarios y soft para trabajo colaborativo	Relevamiento Requerimientos usuarios - Utilización de historias de vida	Perfil conformado
Generación de Acuerdos de Cooperación	Lograr acuerdos con instituciones varias que contribuyan al desarrollo desde diversos aspectos (técnicos, comunicacionales, etc)	Entablar relaciones para el logro de acuerdos	Acuerdos formalizados con deberes, obligaciones y/o compromisos asumidos por las partes

Consensuado al interior del equipo, el trayecto y acciones a desarrollar, se expone a continuación las principales actividades que permitieron alcanzar en mayor o menor medida, cada uno de los productos identificados en la tabla precedente.

El paso a paso del trayecto recorrido

A. Identificación del Problema y búsqueda de alternativas tecnológicas

Identificar y definir un problema de manera correcta es fundamental, por ese motivo el grupo invirtió bastante tiempo en determinar qué aportes hacer al problema de la falta de claridad en los escritos judiciales.

Así mediante la reflexión y con el aporte de la Inteligencia Artificial aplicada al tema, se decidió recorrer un camino de investigación y reflexión sobre:

1. Herramientas disponibles.
2. Análisis de ventajas y desventajas de cada una de las herramientas relevadas.
3. Ponderación de cada herramienta para identificar un perfil ideal que permita un diseño superador.

4. Diseño de un prototipo.
5. Puesta en funcionamiento del prototipo.
6. Análisis del rendimiento del prototipo y evaluación de mejoras para nuevas implementaciones.

B. Análisis de las herramientas disponibles

El objetivo de esta etapa era lograr una comprensión profunda del contexto en el cual se desarrolla el proyecto.

Realizar un buen análisis de las herramientas disponibles permite conocer los problemas de cada una, las limitaciones, las fortalezas así como también redefinir lo que queremos diseñar, cómo, cuándo y para quién, promoviendo la retroalimentación tanto de las acciones planificadas como la revisión de los logros y fines para la obtención del prototipo.

De manera resumida podemos decir que con la participación de los distintos integrantes del Grupo se trabajó duramente varias semanas en la búsqueda de casos de uso y herramientas disponibles, a cuyo efecto se compartió una matriz que fue elaborada colaborativamente.

Como producto de ese trabajo se seleccionaron 15 aplicaciones cuyo funcionamiento y características fue documentado, para luego clasificarlas en base a las siguientes categorías de análisis:

- Recurso - localización: página web / url;
- Funcionalidad / para qué sirve;
- Ámbito de aplicación;
- Grado de dificultad de utilización / ¿requiere acciones complementarias para su utilización?;
- Dificultad de interpretación de resultados;
- Tipo de licencia;
- Observaciones;
- País / idioma;
- ¿existe paper?;
- casos de uso.

Esta investigación inicial y relevamiento preliminar permitió tener una aproximación al estado del arte respecto de la tecnología disponible y en particular, empezar a observar su posible utilidad en una solución que integre IA aplicada al ámbito jurídico. Básicamente se propuso visualizar el alcance de dichas herramientas, así como también las soluciones que brindan en términos predictivos para la redacción, análisis y corrección de textos.

C. Valoración de las Herramientas

Sobre la investigación realizada, se completó la matriz de base que posteriormente permitió ponderar cada una de las herramientas analizadas.

Se efectuó un ranking de las soluciones relevadas y a ese efecto se establecieron las siguientes categorías y valores respectivos:

Según el TIPO DE RECURSO	
Característica	Valor
Open Source	1
Propietario	0
Disponible en Web	1
Disponible en Aplicativo	0
Según la CALIDAD DE RESULTADOS que otorga	
Característica	Valor
Básico	1
Medio	2
Avanzado	3
Según la APLICABILIDAD de la herramienta	
Característica	Valor
Gramatical / Semántico	1
Ortográfico	2
De estilo	3
Correcciones	4
Según el IDIOMA	
Característica	Valor
Español	1
Otro	0

Luego se diagramaron rangos de intervalos para la calificación final de cada una en términos de funcionalidad respecto de los objetivos del grupo de trabajo (por ejemplo aquellas en idioma español tienen mayor valoración que las disponibles en otros idiomas, etc), y se las clasificó en bajo (5-9), medio (10 a 14), y alto (15 en adelante).

Esto dio como resultado un análisis de significancia comparativa tal como se expone a continuación:

Recurso	Página web / URL	Tipo de Recurso		Calidad	Aplicabilidad	Idioma	Puntuación final	Ranking
		A	B					
Gramatical / semántico	Analizador de legibilidad de texto Legible	1	1	1	1	1	5	
Gramatical / semántico	Clara	0	1	2	1-2-3	1	10	
Gramatical / semántico	Artext Claro	1	1	3	1-2-3-4	1	16	
Gramatical / semántico	Language Tool	1	1	3	1-2-3	1-0	12	
Gramatical / semántico	Estilector	0	1	2	3	1	7	
Gramatical / semántico	Grammarly	0	1	2	1-2-3-4	0	13	
Gramatical / semántico	Stilus	1	1	3	1-2-3	1	12	
Gramatical / semántico	LinguaKit	0	1	3	1-2-3-4	1-0	15	
Gramatical / semántico	Grammar Check	1	1	1	1	1-0	5	
Gramatical / semántico	Outwrite	0	0	2	1-3	0	6	
Gramatical / semántico	Hemingway App	1	1	1	1-3	0	7	
Gramatical / semántico	Wordviceai	0	1	2	1-2-3-4	0	13	
Gramatical / semántico	WebSpellChecker	0	1	2	1-2	1-0	7	
Gramatical / semántico	https://themis.es/	0	1	2	3	1-0	7	
Gramatical / semántico	https://www.openadocate.org/writerclearly/	0	1	2	1-3	0	7	

Ranking			Significancia Comparativa
Rangos	5 a 9		baja
	10 a 14		media
	15 en adelante		alta

Tal como se puede observar en el cuadro precedente, Artext Claro (16) y LinguaKit (15) fueron las que obtuvieron la más alta calificación. En el nivel medio se ubicaron Clara (10); Language Tool (12); Grammarly (13); Stilus (12); Wordviceai (13). Finalmente en el sector bajo el resto: Estilector (7); Grammar Check (5); Outwrite (6); Hemingway App (7); WebSpellChecker (7); Themis (7) Open Advocate (7).

D. Consideraciones sobre los casos investigados aplicados al lenguaje claro

En este apartado se describen sucintamente dos de los recursos investigados, a modo de ejemplo respecto de los análisis realizados a los aplicativos que integran la matriz antes descrita, en este sentido podemos mencionar:

- **CLARA¹⁵**: se trata de una IA que se presenta como capaz de analizar la claridad de textos en español. A partir de un texto que se introduce mediante una interfaz de buen diseño -que en la instancia actual debe contener un mínimo de 40 y un máximo de 120 palabras- en pocos segundos mide la probabilidad de que el texto sea claro, siendo 100% muy claro y 0% nada claro.

Para ello utiliza una serie de factores (9) entre los que se encuentran: frases breves, palabras comunes, referencias a leyes o artículos, conectores, puntuación, verbos en voz activa frente a voz pasiva, tecnicismos, frases sencillas: sujeto + verbo + predicado, y la utilización de términos fuera del diccionario. A continuación indica si están cumplidos y de manera genérica presenta consejos para mejorarlos.

- **ARTEX CLARO¹⁶**: Es un desarrollo derivado de la herramienta arText, aplicado a la redacción de escritos en lenguaje claro. Funciona en base a un editor de texto que junto a las funcionalidades clásicas ofrece otras específicas de la herramienta que se despliegan en barras laterales: a la izquierda el detalle de la estructura del documento, y a la derecha, los resultados de la revisión y las sugerencias para mejorar la calidad del texto.

La aplicación incluye tres módulos para: I) estructurar y añadir contenidos en el texto, II) corregirlo ortográficamente y darle formato, y III) obtener sugerencias de mejora sobre aspectos léxicos y discursivos. Integra diferentes herramientas de Procesamiento del Lenguaje Natural (PLN), como un analizador morfosintáctico y un segmentador discursivo¹⁷.

¹⁵ Para más información consultar: <https://clara.comunicacionclara.com/>

¹⁶ Para más información consultar: <http://sistema-artext.com/lenguaje-claro>

¹⁷ Para más información consultar: <https://linguamatica.com/index.php/linguamatica/article/view/316/466>

Como se destaca, en el primer caso se trata de un portal en el que se introduce el texto a analizar para obtener el grado de claridad del texto, mientras que el segundo consiste es una interfaz desarrollada en base a un editor clásico de textos, para asistir en la redacción misma del texto a través de sugerencias que se visualizan para efectuar mejoras “en tiempo real”.

E. Diseño del Prototipo

Los primeros pasos en ese sentido estuvieron dirigidos a realizar una “prueba de concepto”, que permitiera explorar la utilidad de aplicar “machine learning” para detectar si una sentencia está escrita o no en lenguaje claro.

En este punto debemos aclarar que cuando hablamos de prueba de concepto nos referimos específicamente al proceso que permite evaluar una idea antes de que esté disponible al público en general, sería un test realizado tempranamente para validar la propuesta dentro de un ámbito reducido y mejorarla en función del feedback sobre dicho producto o servicio.

Por otro lado cuando hablamos de machine learning, nos referimos a aquella rama de la inteligencia artificial que permite y promueve que una máquina aprenda sin la necesidad de ser programada específicamente para desarrollar dicha tarea, es el denominado aprendizaje automático compuesto por la habilidad de que los sistemas sean capaces de identificar patrones entre una gran cantidad de datos y así hacer predicciones válidas que van sumando mediante la alimentación con datos/insumos nuevos y adquiriendo mayores habilidades de predicción, perfeccionando así los resultados obtenidos.

Entonces se decidió comenzar por incorporar en un prototipo, documentos/sentencias judiciales, ya que por la misiones, funciones y finalidad del observatorio y el perfil de muchos de sus integrantes - vinculados al ejercicio de la magistratura judicial- hacía presumir la posibilidad de acceder a un corpus de sentencias necesario para realizar el trabajo proyectado.

A ese efecto se aplicó aprendizaje supervisado, para lo cual se clasificaron manualmente una serie de sentencias en dos categorías, claro y no-claro. Luego, mediante el uso de lo que se conoce como bag of words (BoW), fue posible representar el contenido de las sentencias en vectores numéricos interpretables por algoritmos de aprendizaje automático.

Finalmente, estos vectores fueron utilizados para entrenar el clasificador, habiendo logrado tasas de acierto cercanas al 74%.

Paralelamente está avanzando en la definición de una determinada cantidad de métricas -en conjunto con otros grupos del Observatorio- que permitan entrenar otro modelo de machine learning a los mismos efectos, para posteriormente evaluar sus resultados y determinar su utilidad y aplicación, de manera separada o concomitante al modelo referenciado.

Próximos pasos y algunas reflexiones finales

Este ha sido hasta el momento el recorrido transitado por el grupo de tecnología del Observatorio de Lenguaje Claro.

Si bien pudimos avanzar relevando las herramientas disponibles, analizando las fortalezas y debilidades mediante el testeado de cada una, somos conscientes que debemos seguir trabajando arduamente para lograr el producto final esperado, y estar en condiciones de pasar de un prototipo al desarrollo de un producto en su versión definitiva.

Así nos proponemos continuar el trabajo con las siguientes acciones:

- investigar las innovaciones que puedan surgir en la materia, tanto sobre herramientas que contribuyan con el lenguaje claro así como también respecto de los avances en inteligencia artificial y nuevas tecnologías aplicadas.
- entrenar el modelo con un mayor número de sentencias escritas en lenguaje claro, para lograr nuevos y mejores resultados.
- fortalecer el grupo de trabajo mediante la incorporación de perfiles técnicos, para lo cual nos proponemos generar acuerdos institucionales.
- generar ámbitos de innovación abierta con personas e instituciones mediante la organización de encuentros y actividades.

Consideramos que las nuevas tecnologías en general y la IA en particular pueden ayudar a incorporar el conocimiento y las habilidades necesarias para que el lenguaje claro sea adoptado de una manera ágil y sencilla, como así también permitir monitorear más eficazmente el cumplimiento de las disposiciones y/o protocolos aplicables en la materia.

El uso de la inteligencia artificial tiene el potencial de brindarnos un resultado útil a los fines de saber si una sentencia puede considerarse escrita en lenguaje claro o requiere de mejoras para una mayor y mejor comunicación y comprensión por parte del destinatario del mensaje.

En definitiva no se trata de suplantar la labor humana sino antes bien contribuir a aumentar sus capacidades mediante un instrumento que contribuya a mejorar la calidad y claridad de los escritos legales, para que el vocabulario legal tradicional deje de ser un obstáculo en el conocimiento y acceso a los derechos en la sociedad del futuro.

Bibliografía

- GARZÓN CASTRILLON M.A. (2020), Las comunidades de aprendizaje en las organizaciones, Revista Científica “Visión de Futuro” Vol. 24, Universidad Nacional de Misiones en https://www.redalyc.org/journal/3579/357961649009/html/#redalyc_357961649009_ref129
- GORE E. Y VAZQUEZ MAZZINI (2002) Versión actualizada del trabajo Construcción Social del Conocimiento, presentado en el XIII Congreso de Capacitación y Desarrollo, Buenos Aires, ADCA
- PROTOCOLO PARA EL USO DE LENGUAJE CLARO, Desarrollado por la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de La Plata y la Cámara Segunda Civil y Comercial de La Plata en https://www.jursoc.unlp.edu.ar/documentos/extension/2022/centro_gestion_judicial/PROTOCOLO_LENGUAJECLARO.pdf
- Red de Lenguaje Claro Argentina en <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/conoce/>
- Resolución N° 7616/21 – Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires.
- En <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-lenguaje-claro/>
- SENGE, P (1990), The fifth discipline. New York Doubleday
- UNICEF Enfoque basado en proyectos en <https://www.unicef.org/argentina/media/7771/file#:~:text=El%20BIE%20define%20el%20ABP,tar eas%20y%20productos%20cuidadosamente%20dise%C3%B1ados%E2%80%9D>
- WHIPPLE, W.R. (1987) “Collaborative Learning” AAHE Bulletin

Introducción.

El presente trabajo intenta visibilizar la problemática estructural de las desigualdades por razón del género, en el empleo público, revalorizando la importancia de la transparencia al momento de acceder a los cargos de toma de decisiones.

Los pilares fundamentales para una buena gestión de gobierno, desde mi mirada deben contemplar varias dimensiones, entre ellas un buen análisis de la situación a abordar que permita el diseño y realización de políticas públicas adecuadas y, por supuesto, contar con herramientas que permitan su implementación, para acortar las brechas de género y avanzar hacia un Estado más justo y equitativo.

Asimismo, no es menos importante el sostenimiento en el tiempo de las acciones realizadas, a fin de que los cambios encarados tengan una correcta evolución y una aceptación por parte de los actores involucrados.

Entiendo necesario abordar puntualmente el fortalecimiento y profesionalización del Servicio Civil. Más detalladamente en el cuerpo burocrático profesional del Estado. Cabe aclarar, que la definición de profesional no se circunscribe únicamente a la acreditación de un título de grado de un funcionario o funcionaria, sino al entendimiento de concebir al desarrollo de la carrera laborar en el sector público como una profesión en sí misma.

Múltiples problemáticas se desprendieron en el ámbito de la administración pública con el congelamiento de los cargos. El acceso a la carrera administrativa, trajo aparejado consecuencias mayores, como lo es la desigualdad por razones de género, sumado a una modalidad de la violencia laboral, que se desprenden como resultado de vedar la posibilidad de crecimiento, la jerarquía y profesionalización de los empleados y empleadas públicas.

Esa falta, además de ser una violación de normas de carácter tanto constitucional como en el ámbito Internacional, son una modalidad de incurrir en violencia laboral.

Si a la discrecionalidad y destrucción de la carrera administrativa se le suma la desigualdad de género, impera un sistema puramente político y discriminatorio, disparando múltiples desigualdades

Entonces, para poder analizar a las mujeres trabajadoras del Estados como una deuda pendiente, es primordial indagar las dificultades estructurales sociales y visibilizar las desigualdades por razón del género.

En tal sentido, intentaré responder el interrogante y analizar la razón por la cual existiendo variadas legislaciones de protección de derechos de las mujeres, tanto a nivel local, regional como a nivel Internacional, se profundizan cada día más esas asimetrías

Un mundo de paradojas

Las trabajadoras públicas nos vemos privadas de poder acceder a cargos de conducción por la falta de implementación de políticas públicas en general y que afecta a trabajadoras y trabajadores en el empleo público en su conjunto.

Para los gobiernos de turno no es muy tentador cumplir con la Ley de Empleo público y los convenios colectivos, desnaturalizando al máximo la carrera administrativa de los trabajadores y trabajadoras.

Los motivos de tremendos atropellos laborales, son puramente discrecionales, políticos y estructurales.

Pero así las cosas dentro de esa discrecionalidad que existe en la actualidad, las mujeres somos las minorías de las minorías.

Sin posibilidad de concurso legal protegido por la herramienta gloriosa de nuestros convenios colectivos, indefectiblemente aun siendo la mitad del mundo, quedamos invisibilizadas.

Es así que nos enfrentamos a la primera paradoja, ya que, habiendo leyes, convenios, decretos, resoluciones y aun órganos rectores, la carencia de recursos o personal idóneo para la función afectan de manera muy significativa a su concreción.

Contrariamente a todo el cúmulo de normativas existentes, ha ido en aumento la discrecionalidad utilizada por las autoridades jurisdiccionales, en la asignación de adicionales remunerativos o modificaciones de nivel de contratación por causas puramente salariales, generando una gran distorsión en la lógica de desarrollo de carrera, lo que impacta fuertemente en la confianza en el sistema, dando como resultado una situación de clientelismo y pérdida de profesionalización e independencia e instaurando un entorno de violencia laboral en progresión.

Sumado a lo expuesto, se revela el retroceso en materia de igualdad, oportunidad y trato, ello por cuanto los mecanismos utilizados para la designación de cargos de forma discrecional y puramente políticos perpetrados a lo largo del tiempo, se trasluce en el deterioro de la salud física y psicológica de los trabajadores y trabajadoras.

Lo que originalmente se utilizaba de manera excepcional para algunos casos y de acuerdo con los requisitos del puesto, se convirtió en una modalidad común y extendida a la totalidad de los cargos de la administración y peor aún, las designaciones se realizan con excepción a los requisitos mínimos legales de acceso a los cargos.

La práctica de designar a “gente de confianza” en cargos de línea es más tentadora para el funcionario político, tanto por la suposición de una lealtad política, como una herramienta de pago de favores políticos. Es una modalidad sumamente perjudicial para el sistema ya que genera una dependencia absoluta del funcionario, limitando los márgenes de control y profesionalidad, generando grandes desigualdades, que luego se traducen en la sociedad.

En todos estos intentos por evadir las leyes y convenios, se desfigura la paridad de géneros en términos reales, y se amplía la brecha de género.

En este trabajo me propongo dejar de manifiesto la importancia de mantener y fortalecer los mecanismos de mejoras, utilizando la negociación colectiva, ya que es un camino probado y conocido por los actores intervinientes que reduce los niveles de conflictividad, otorga previsibilidad y permite la innovación, la mejora constante y ayuda al cumplimiento de respetar con los compromisos asumidos por el Estado en el ámbito Internacional.

Indagar sobre las problemáticas estructurales y matrices culturales del lugar asignado a las mujeres, podría ser un camino para poder comprender y establecer mecanismos para mejorar la situación de las mujeres trabajadoras en el Estado.

Legislando para construir nuevas realidades.

Del trabajo realizado por las autoras Amalia Peralta, Emilia Kaczmarczyk y el autor Dieguez, (2022) sobre *¿cómo se estructura la brecha de género en la administración pública nacional central?*, dejan expuesta la paradoja que a pesar de los avances en materia legislativa en nuestro país sobre la paridad de género en el ámbito público, como la creación de cupos de género, con la Ley 24.012 sancionada en 1991 y seguida por la ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política promulgada en 2017, hasta la más actual creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades en 2019, sin duda todos estos avances permitieron la presencia de mujeres en la Administración Pública Nacional, pero no derribaron la brecha de género que aún persiste.

Es así que continúan evidentes en el ámbito de la administración pública las desigualdades y ello nos interpela a pensar en la forma en que debemos encarar los cambios en las desigualdades estructurales que continúan arraigadas y no permiten que se transformen las realidades existentes.

Si colocamos la mirada en términos numéricos se observa que a medida que aumenta la jerarquía de los cargos dentro de la Administración Pública Central, la presencia de mujeres disminuye, la estructura desigual se evidencia en los cargos de toma de decisiones.

Del trabajo citado se desnuda como de esta estructuración se hace visible en la cartera más grande en términos numéricos la Jefatura de Gabinete de Ministros, encontrando una composición en la cual el 51,4% de los cargos analizados están ocupados por mujeres, pero que se concentran, mayoritariamente, en los rangos de menor jerarquía.

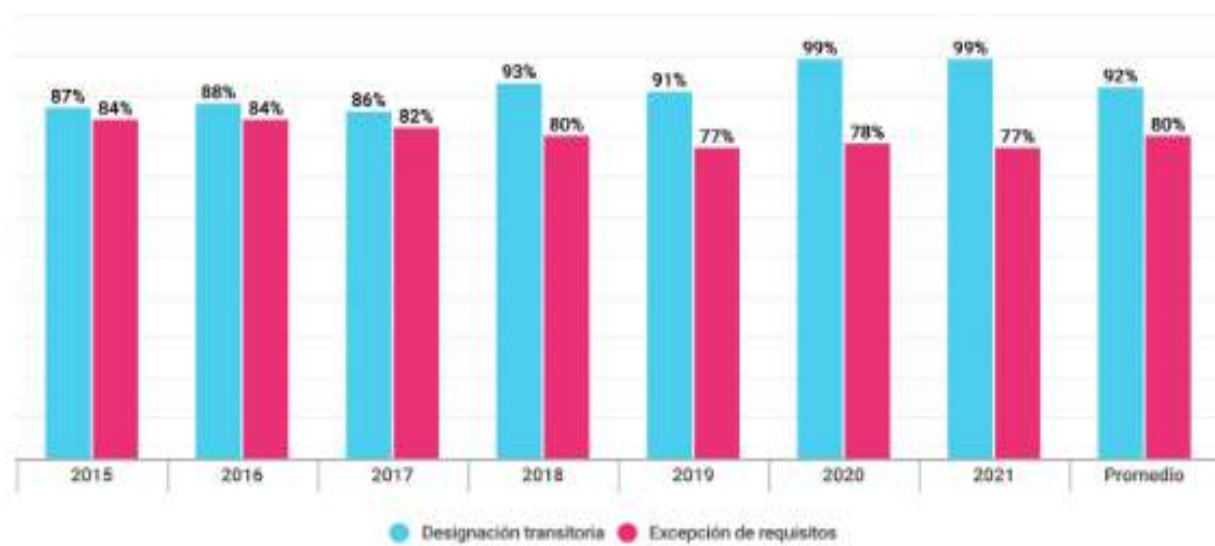
También se evidencia la menor presencia de mujeres en aquellas áreas destinadas a tareas históricamente reservadas para los varones y mayor en aquellas que llevan adelante tareas que responden a la concepción más tradicional del rol de la mujer en la política.



De la estadística citada¹⁸ se puede visualizar como persisten aún las distribuciones en materias tradicionalmente asignada a varones o a mujeres, se debe ir en camino a implementar políticas públicas para derribar desigualdades y la división sexual del trabajo.

La brecha de género se profundiza aún más en los cargos de conducción.

En la actualidad, el 77% de los directores/as nacionales y generales, directoras/as de línea y coordinaciones de la Administración Pública Nacional Central están exceptuados/as del cumplimiento de los requisitos profesionales que establece el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). A su vez, el 98% cuenta con una designación transitoria (180 días). Estos datos nos evidencian la ruptura con los principios alguna vez pensados para una administración pública como una profesión en sí misma y que garantice a la ciudadanía¹⁹.



Pero retomando el tema que nos ocupa, se percibe que además en la discrecionalidad, la brecha de género se profundiza, el 57% de las designaciones con excepciones de requisitos se otorga a varones, por lo cual el restante 43% de estas designaciones corresponde a mujeres, el 33% de los varones que ocupan estos cargos no cuenta con un título universitario, número que desciende al 18% cuando hablamos del total de mujeres²⁰.

¹⁸ GPS del capital humano en el Estado: ¿cómo se compone y estructura la brecha de género en la administración pública nacional central? Junio 2022 CIPPEC.

¹⁹ CIPPEC “Innovadoras e innovadores gubernamentales”: una iniciativa para promover la transparencia en la Administración Pública Nacional octubre 2021

²⁰ GPS del capital humano en el Estado: ¿cómo se compone y estructura la brecha de género en la administración pública nacional central? Junio 2022 CIPPEC.



Como conclusión de este muestreo, la brecha de género se amplía a medida que se jerarquizan los cargos aun existiendo mejor preparación académica en las mujeres, **evidenciando la deuda pendiente para las mujeres en el empleo público.**

Podemos coronar que el “techo de cristal” se manifiesta tempranamente a partir de los cargos de dirección simple.

Se observa también la reproducción en los criterios de reclutamiento con sesgo de género, como los cargos más altos se ocupan mayoritariamente con varones se verifica un reclutamiento sesgado.

Las trabajadoras acceden en menor proporción a cargos de conducción, aún presentando mayores niveles educativos, incluso en actividades muy feminizadas.

Un camino real a la igualdad de género es un proceso político transformador y constante en el tiempo, que requiere un nuevo modo de pensar, un cambio cultural para modificar las desigualdades estructurales arraigadas, en el cual los estereotipos sobre mujeres y varones dejen lugar a una nueva filosofía que reconozca a todas las personas, independientemente de su sexo, como agentes imprescindibles para el cambio.

Feminización de la Pobreza

A. Conquistando derechos para salir del lugar naturalmente asignado.

Es evidente que las mujeres venimos conquistando derechos por medio de largas luchas. En nuestro país hace sólo setenta y cinco años que las mujeres gozamos de derechos políticos, como el derecho al voto, y el acceso a la alfabetización, estudios terciarios y universitarios también, como lo manifiesta la autora Ajmechet Sabrina (2013) “... el análisis del debate parlamentario del proyecto de sufragio femenino nos permitirá observar que si bien la ley de sufragio femenino ha sido sancionada por unanimidad los votos, los motivos esgrimidos por los diferentes partidos políticos representados en el Congreso muestran que no existía acuerdo sobre las razones por las cuales la mujer debía ser incorporada al mundo electoral y que lo que se produjo fue una resignificación de la idea de ciudadanía.” (Pág. 2)

En igual sentido Silvana Palermo (2012), se propuso comprender las transformaciones históricas del significado de las nociones de femineidad y ciudadanía mediante el análisis de los discursos parlamentarios de los legisladores de los diferentes partidos políticos a lo largo del período. Su trabajo, centrado en la noción de género, indaga de qué manera el reconocimiento de la discriminación política de la mujer transforma o afecta a nuestra comprensión del proceso de formación de la ciudadanía en el país. En su texto se desprende la enorme necesidad de igualdad entre el hombre y la mujer, un fenómeno que en la actualidad resulta más claro, en ese momento histórico estudiado era muy poco evidente. La elección metodológica de la autora la lleva a enjuiciar el modo en el que en el pasado los legisladores han tratado la incorporación de la mujer a la política. La consecuencia de este acercamiento al objeto de estudio es el olvido de que no siempre se han tenido las mismas concepciones sobre los hombres y sobre las mujeres.

Fue muy compleja la lucha de conquista de derechos para las mujeres, fueron negadas como ciudadanas desde los comienzos de la historia de los estados modernos, y desde esa fecha hasta la actualidad, batallan por derribar esa formación estructural histórica de prácticas discriminatorias.

La investigadora Paula Lucia Aguilar (2011), dice al respecto que “...la instalación de “feminización” de la pobreza y sus definiciones operativas como un hecho consumado no se da en el vacío, sino que se configura sobre sentidos previos con respecto a los lugares socialmente contruidos para mujeres y varones, sus condiciones de vida y la definición de estrategias de intervención sobre los problemas sociales en cada momento” (pág. 128).

En este sentido la autora manifiesta como a la feminización de la pobreza se la vincula como un hecho directamente focalizado en la jefatura femenina de los hogares, como un problema social, aislándolo de las verdaderas causas estructurales y desvinculado del mercado de trabajo.

Ella nos invita a ampliar la mirada del fenómeno a partir del cual se diagnostica la feminización de la pobreza pensada en el aumento de hogares con jefatura femenina, refiere que debemos mirar las causas a partir de las cuales los hogares que tienen esta característica, en particular, tienen por correlato necesario situaciones de desigualdad o vulnerabilidad para sus miembros.

En igual sentido las autoras, Romero-Picón, Yuri; Chávez-Plazas, (2013), estudian la problemática de las jefaturas de hogares llevada adelante por mujeres, por desplazamiento de las violencias sufridas, entendida como la condición de mujeres responsables de su sistema familiar en los aspectos económico, social y afectivo. Ellas ejercen la autoridad y les corresponde tomar las decisiones, situación que en el desplazamiento se da por la pérdida del cónyuge o compañero, o por la imposibilidad de aquellos de hacerse cargo del grupo familiar. En ese destierro se acentúa la feminización de la pobreza, que se traduce en mayor empobrecimiento material, empeoramiento de las condiciones de vida y vulneración de los derechos fundamentales de la mujer.

De esta forma estas autoras coinciden en la necesidad de trabajar políticas públicas para poder empoderar a esas mujeres que debieron por sus situaciones vividas llevar como jefas de hogar la crianza de sus hijos.

De lo manifestado se desarticula también que la feminización de la pobreza tiene causas estructurales mayores que atender.

En un estudio llevado adelante por la CEPAL, (2016), se plantea como la “feminización de la pobreza” ha sido objeto de debate, y se observa en ese trabajo la necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente, y que el género es un factor, como la edad, la etnia y la ubicación geográfica, entre otros, que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla. Por lo tanto, ser o no pobre no es una cuestión de azar.

Del mismo trabajo se explica cómo influye la división del trabajo por sexo, se le asigna a las mujeres el espacio doméstico, como un lugar naturalmente designado y de esa forma se profundiza la desigualdad en las oportunidades que ellas tienen como género para acceder a los recursos materiales y sociales, como el trabajo remunerado, la capacitación, así como a participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales

En efecto, las mujeres cuentan no solo con activos materiales relativamente más escasos, sino también con activos sociales, ingresos, bienes y servicios a los que tiene acceso una persona a través de sus vínculos sociales y culturales, educación formal y conocimiento cultural que permiten a las personas desenvolverse en un entorno humano, más escasos, lo que las coloca en una situación de mayor riesgo frente a la pobreza.

B. Los usos del tiempo como transformador de realidades.

Los estudios sobre los usos del tiempo, son muy útiles para poder visibilizar el trabajo no remunerado de las mujeres, tiempo que le resta para desarrollar proyectos personales fuera de los proyectos familiares.

Disponer de información acerca de cómo mujeres y hombres distribuyen su tiempo, entre las distintas actividades a lo largo del día, ha permitido tener una visión más completa y real de la organización social del tiempo y de las diferencias por sexo y otras variables significativas (edad, tipología familiar, etc.).

En nuestro país por medio de la Ley 27532, se ordenó a realizar a partir del año 2012 las Estadísticas Nacionales del Uso del tiempo, y así conocer la realidad y generar políticas públicas al respecto.

Las encuestas sobre el uso del tiempo son un mecanismo que permite indagar acerca de las distintas actividades que realiza la población en un período determinado y el tiempo que les destinan.

Es útil para poder medir el porcentaje de tiempo destinado al mercado laboral, pero también al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, saber que pasa en el interior de los hogares, como se distribuyen tareas entre varones y mujeres y entre diferentes estratos económicos, y realizar una estimación cuantitativa de su contribución a la generación de valor económico.

Un trabajo desarrollado por las autoras Cristina Carrasco y Márius Domínguez, (2003), refiere como “Actualmente, y de manera particular las mujeres, están viviendo situaciones complejas de organización del tiempo y del trabajo, como resultado de estar simultáneamente en dos espacios, el hogar y el mercado, que se manejan con categorías distintas del tiempo. Esta nueva situación, que está afectando la vida, el trabajo y el bienestar, fundamentalmente de ellas, con un futuro aún incierto, es consecuencia de dos procesos: cambios en la organización de la producción y del trabajo (“procesos de flexibilización”) y cambios en la estructura familiar que se acompañan de una cada vez mayor participación laboral femenina (pág. 135).

Las autoras concluyen que de la investigación se evidencia que las diferencias entre mujeres y hombres van mucho más allá de diferencias en el número de horas de dedicación a cada actividad. El análisis por ciclo vital permite ver claramente cómo a medida que mujeres y hombres se introducen en la vida adulta, va consolidándose el modelo familiar de unipresencia masculina/doble presencia femenina, profundizándose cada vez más las desigualdades de género.

Las mujeres y hombres que viven en pareja ponen en evidencia que las desigualdades entre ambos sexos poco tienen que ver con la cantidad total de trabajo a realizar o la situación mercantil de los

cónyuges, sino que sencillamente son consecuencia de relaciones patriarcales. De acuerdo al Informe de las mujeres en el mundo del trabajo, realizado por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Presidencia de Nación (2017) demuestra la utilización del tiempo de la mujer, es el que indica que extrañamente las mujeres tienen mayor participación en el mercado de trabajo, pero también realizan la mayor parte del trabajo doméstico y cuando tienen hijos aumenta las horas destinadas a ese trabajo no remunerado.

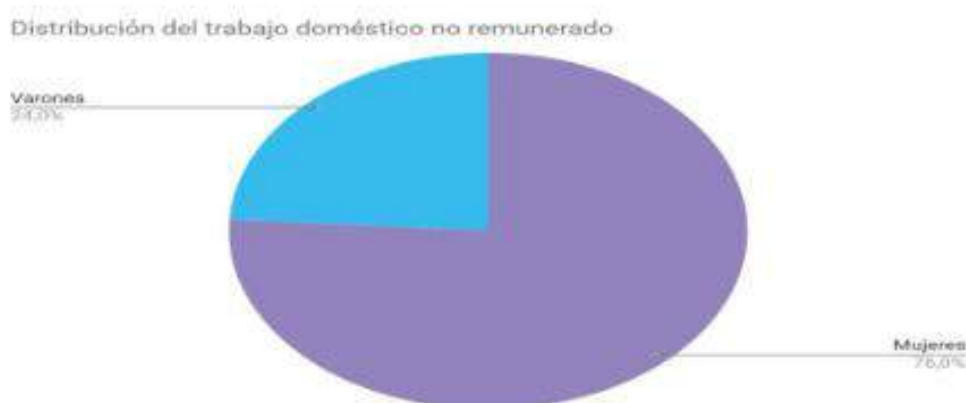
Así las cosas, en el caso de mujeres que trabajan a tiempo parcial, la dedicación al trabajo familiar doméstico es más del doble que la de los hombres, siendo la dedicación en horas al trabajo de mercado muy similar.

Por lo tanto, la carga global de las mujeres sería aproximadamente de 6 horas diarias más que la de los hombres.

En tal sentido, la autora Lilian Rodríguez (2017), indica que los objetivos de desarrollo centrado en la igualdad de género desde los Organismos Internacionales establecen metas específicas como “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”, como así también “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”

Cambios culturales para acortar la brecha de género en Argentina

Analizando el estado de situación en el año 2020, observamos que las mujeres enfrentan mayores niveles de desempleo y de precarización laboral que los varones. La brecha de ingresos es de 27,7% y aumenta cuando se trata de trabajos informales, alcanzando el 36,8%. Estas diferencias se ven reforzadas por una asimétrica distribución de las tareas domésticas y de cuidados no remunerados.²¹



Visibilizar el lugar de las mujeres en el sistema productivo es un concepto básico y fundamental de la economía.

²¹ Fuente: Elaboración DNEIyG en base a datos de la Encuesta sobre trabajo No Remunerado y Uso del tiempo, (EPH-INDEC, 3er trimestre 2013) en población urbana de 18 años y más.

Es indispensable incorporar desde las políticas públicas el análisis económico al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares.

Esta situación es la mayor desigualdad que padecemos las mujeres, se reproduce y se amplía. Por ello, evaluar el análisis de la distribución social de estos trabajos no remunerados y los roles de género que se reproducen socialmente es clave para entender las desigualdades.

Pensando en las tareas llamadas comúnmente reproductivas o domésticas, como pilares del funcionamiento social.

Las actividades dentro de los hogares como, limpieza de casa, aseo y arreglo de ropa, preparación y cocción de alimentos, compras para el hogar; reparación y mantenimiento de bienes de uso doméstico, los cuidados de personas (de niños/as, enfermos/as o adultos/as mayores miembros del hogar), el apoyo escolar, recaen de manera asimétrica sobre las mujeres.

¿Alcanza con la implementación de políticas públicas?

La implementación de las políticas pública no debería ser a ciegas respecto al género ya que la desigualdad tiende a reproducirse y a reforzarse.

Desde el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género se implementan políticas transversales en el Gobierno Nacional²², para fomentar la participación equitativa de los géneros en la designación de Autoridades Superiores, para ello el poder Ejecutivo solicita se informe desde cada ministerio sobre la situación de la participación de género en este tipo de puestos jerárquicos, con el fin de ampliar la participación política de las mujeres en las esferas de tomas de decisiones y cumplir con la Ley N° 27.412.

Con esta implementación se reforzaron los compromisos asumidos en las diferentes conferencias internacionales sobre el rol de la mujer en la política y su participación en la toma de decisiones. Sin embargo, a pesar de los avances registrados, la participación femenina en el Gabinete nacional continúa siendo minoritaria y no hay ninguna norma que la regule.

La Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres realizó en el 2020 un relevamiento mundial sobre la participación de las mujeres en los gobiernos, gabinetes y parlamentos, y elaboró el mapa “Mujeres en la política: 2020”²³.

Al 1° de enero del 2020, las mujeres ocupaban solamente el 21% de los ministerios a nivel mundial, de un total de 190 países analizados, nada más que 14 países tenían gabinetes paritarios.

De ese relevamiento, Argentina ocupaba la posición 76 con un 22,7% de mujeres en el Gabinete²⁴.

De dicho estudio se replica lo analizado en el presente trabajo, se observa un patrón que se repite en la mayoría de los países en el que las mujeres son asignadas a las áreas consideradas “femeninas”, Niñez, familia, social, ambiente, educación, género.

²² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gabinete_nacional_para_la_transversalizacion_de_las_politicas_de_genero.pdf

²³ El mapa “Mujeres en la política: 2020”, creado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, presenta el ranking mundial de mujeres en las ramas ejecutiva y parlamentaria de gobierno al 1 de enero de 2020.

²⁴ El mapa “Mujeres en la política: 2020”, creado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, presenta el ranking mundial de mujeres en las ramas ejecutiva y parlamentaria de gobierno al 1 de enero de 2020.

En lo que respecta a la Argentina, de acuerdo con el informe publicado en enero del 2022 por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete²⁵, se muestra la distribución por género en la estructura organizativa de Autoridades Superiores de la Administración Pública Nacional, las mujeres ocupan el 10% de los ministerios, el 39% de las secretarías y el 41% de las subsecretarías.

El resultado del estudio deja de manifiesto que el 62% de las Autoridades Superiores son hombres y el 38% son mujeres.

Desde el Poder ejecutivo se intenta la participación equitativa de género en estas esferas para colaborar en el cierre de la brecha de género, pero debe ser acompañado por una ampliación de la participación femenina en todas las esferas estatales para que podamos hablar de equidad.

Para avanzar hacia una democracia real es fundamental la igualdad de hombres y mujeres en nuestras sociedades contemporáneas, y la participación y el liderazgo de las mujeres en la política y la vida pública en igualdad de condiciones son fundamentales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el 2030 con los que Argentina está comprometida.

Sin embargo, los indicadores no reflejan un camino hacia ese lugar, por lo tanto, el trabajo y el compromiso para ello debe surgir no solo de la función pública sino también de la sociedad.

Del informe de empleo público del año 2020 la Secretaría de Gestión y Empleo Público realizó dos publicaciones (2020a, 2020b)²⁶ se puede contemplar la existencia de una clara diferenciación en la ocupación de los cargos, en los informes se concluye que la brecha de género existe a pesar de que no exista una discriminación en la normativa. Allí se destaca que el personal civil se encuentra distribuido en partes iguales de varones y mujeres, pero que en las autoridades superiores el 78% son varones y la brecha es mayor a medida que se asciende en la escala jerárquica.

Por lo tanto podemos visualizar cómo se reproducen los criterios de reclutamiento con sesgo de género, cargos de conducción en cabeza de varones, limitaciones de las mujeres, derivadas de las diferencias sociales sobre el tiempo dedicado al mundo público y doméstico, por ello se concluye la importancia de desarrollar políticas activas que ayuden a la incorporación de las mujeres en la administración pública, especialmente en los cargos de jerarquía y las autoridades superiores de la administración pública.

El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el decreto 214/2006²⁷, habla explícitamente de que debe existir igualdad de trato por razones de género al momento de la selección y ascenso de los trabajadores (Art 57). Además, se establece el derecho de los trabajadores a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación o exclusión (Art 34). Del artículo 121 las partes del Convenio Colectivo de Trabajo subscriben los principios enunciados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y para alcanzarlos “adoptarán las medidas necesarias, sean éstas permanentes o de carácter temporal, para evitar y suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones, y convienen en promover la equidad de género en el empleo como parte activa del principio de igualdad de oportunidades.

²⁵ Distribución por género en la estructura organizativa de autoridades superiores (as) de la administración pública nacional centralizada (APN central) período 2003-2020

²⁶ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/informes>

²⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/texact.htm>

La incorporación de la Ley 27.499, en el año 2019²⁸, más conocida como Ley Micaela, establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en cualquiera de los tres poderes del Estado y que busca brindar a los y las funcionarias las herramientas que les permitan identificar las desigualdades de género y elaborar estrategias para su erradicación.

De la misma forma ocurre con la Ley 27.636²⁹ de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero contempla, entre otras reivindicaciones, que los tres poderes del Estado nacional, los ministerios públicos y demás organismos deben ocupar una proporción no inferior al 1% de la totalidad de su personal con personas de ese colectivo.

Ahora bien, por los resultados obtenidos a la fecha, todas las normativas existentes en todos los ámbitos y niveles no sólo no resultan suficientes, sino que se transforman en letra dormida si no podemos cambiar la matriz cultural.

Conclusión.

A más de 20 años de la conferencia de Beijing³⁰, es fundamental indagar sobre el progreso y la evolución de los indicadores relacionados con la participación de la mujer en la actividad económica y productiva para conocer la situación real que vivimos las mujeres, y si se refleja la lucha por la conquista de nuestros derechos.

En este trabajo intenté indagar sobre las verdaderas barreras y obstáculos que enfrentamos las mujeres para acceder a los puestos de toma de decisiones como una deuda pendiente para las mujeres en el empleo público.

Es necesario destacar la importancia de sostener en el tiempo la implementación de las políticas públicas para poder hacer significativos los cambios en términos reales.

Ello se sustenta en la convicción del papel activo que, como una condición clave para alcanzar el desarrollo, debe desempeñar el Estado en la construcción de sociedades igualitarias. En este contexto, las políticas públicas son una herramienta fundamental para impulsar las 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.

Por último y reivindicando la lucha de las mujeres para acceder a la vida pública y a nuestros derechos políticos, de la mano de una referente política fundamental en la historia de los derechos políticos de las mujeres en nuestro país, transcribo, del libro “La razón de mi vida”, de Eva Perón las siguiente líneas:

“Nosotras estamos ausentes en los gobiernos. Estamos ausentes en los Parlamentos.

En las organizaciones internacionales.

²⁸ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666>

²⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=351815>

³⁰ <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

No estamos ni en el Vaticano ni en el Kremlin.

Ni en los Estados mayores de los Imperialismos. Ni en las comisiones de “energía atómica”.

Ni en los grandes consorcios.

Ni en la masonería, ni en las sociedades secretas.

No estamos en ninguna de los grandes centros que constituyen un poder en el mundo.

Y sin embargo estuvimos siempre a la hora de la agonía y en todas las horas amargas de la humanidad. Parece como si nuestra vocación no fuese sustancialmente la de crear sino la del sacrificio.”

Bibliografía

AJMECHET SABRINA (2013). El sufragio femenino: una nueva concepción de la ciudadanía. XIV Jornadas Inter escuelas /Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Amalia Peralta, Emilia Maria Kaczmarczyk y Gonzalo Diéguez GPS del capital humano en el Estado: ¿cómo se compone y estructura la brecha de género en la administración pública nacional central? CIPPEC 2022.

CRISTINA CARRASCO- MARIUS DOMÍNGUEZ, “Género y usos del tiempo: Nuevos enfoques metodológicos.” 2003, Revista de Economía Crítica, no 1. Abril de 2003, pp 129-152.

La agenda local en la ONU y los objetivos de desarrollo sostenible, Lilia Rodríguez consultora internacional en temas de cooperación y gobiernos locales 2017.

DIRECCIÓN NACIONAL DE DISEÑO ORGANIZACIONAL. INFORME SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL CENTRALIZADA (APN Central). Autoridades Superiores (As).

https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/datos/STAS001/202202/20220130_comp_osicion-apn-central_as.pdf

MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE NACIÓN, DIRECCIÓN DE EQUIDAD Y GÉNERO E IGUALDAD Y OPORTUNIDAD EN EL TRABAJO. “Las mujeres en el mundo del trabajo”, (2017).

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Poder ejecutivo: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales.

<https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-ejecutivo-porcentaje-mujeres-gabinetes-ministeriales>

PALERMO SILVANA ALEJANDRA “Los derechos políticos de la mujer. Los proyectos y debates parlamentarios 1916-1955” (UNGS- Secretaria de R PAULA LUCÍA AGUILAR, “La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas”, Revista Katálisis Universidade Federal de Santa Catarina Brasil, 2011. Elecciones Parlamentarias, 2012).

ROMERO-PICÓN, YURI; CHAVEZ – PLAZAS, YURI, “Jefaturas femeninas: una aproximación a la feminización de la pobreza y de la responsabilidad en familias desplazadas por la violencia”, revista Tabula Rasa, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca Bogotá, Colombia. (2013).

SCIALPI, D (2001) La violencia en la gestión de personal de la Administración Pública, como condición necesaria para la corrupción. Revista Probidad No. 14 dedicada a la Corrupción en la Argentina

SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO (2020b). Brecha de género en el acceso a los cargos directivos de la Administración Pública. Secretaria de Gestión y Empleo Público, junio 2020. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha_de_genero_en_la_apn_2009-2020.pdf

UIP y ONU Mujeres. Mujeres en la política: 2020. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/03/women-politics-map-2020>

Objetivo:

La presente ponencia tiene como objetivo exponer sobre género, igualdad, equidad y desoportunidades. La misma se divide en dos partes. La primera se propone describir las principales nociones y definiciones básicas que hacen a la perspectiva de género y diversidad. La segunda parte desarrolla los conceptos asociados a la brecha de género; las nociones que permiten analizar trayectorias y la evidencia de las desigualdades de género en el mercado laboral para exponer posteriormente sobre el avance de las políticas públicas con perspectiva de género, seguido de una breve descripción del marco normativo provincial y nacional.

Género, conceptos claves. Sexo, género e identidad. Conceptos para entender las desigualdades de género. Estereotipos. Desigualdad.

En esta sección se explica brevemente la distinción de género y sexo, y con ellos la construcción-deconstrucción de las diferentes identidades.

Sin entrar en ámbitos más especializados podemos decir que el sexo es una condición, nombre o etiqueta que nos asignan al nacer, según una serie de factores fisiológicos como los genitales, las hormonas y los cromosomas que tenemos.

A la mayoría de las personas se les asigna el sexo masculino o femenino, y eso es lo que suele aparecer en el certificado de nacimiento. Esto no excluye que se den otras combinaciones de cromosomas, hormonas y órganos que pueden dar lugar a que una persona sea intersexual. En esos casos, lo más habitual es que los padres o tutores decidan criar al bebé como niño o niña, aunque cada vez hay más países en los que no es necesario definir el sexo -femenino o masculino- en la partida de nacimiento. Ahora bien, las nociones de masculinidad o feminidad son construcciones socioculturales a partir de un hecho biológico como el sexo, y las personas aprenden a “ser varón” o a “ser mujer” mediante el proceso de socialización.

Género e Identidad.

El género es todavía más complejo que el sexo. Incluye roles y expectativas que tiene la sociedad sobre conductas, pensamientos y características que acompañan al sexo asignado a una persona.

Por ejemplo, las ideas sobre cómo se espera que hombres y mujeres se comporten, se vistan y se comuniquen contribuyen a construir la concepción del género. Este también suele ser masculino o femenino, pero en lugar de referirse a partes del cuerpo, alude a cómo se espera que actuemos según el sexo.

¿Qué queremos decir cuando hablamos de identidad sexual?

Es una parte de la identidad de las personas que posibilita el reconocerse, aceptarse y actuar como seres sexuados y sexuales. En la identidad sexual, podemos distinguir elementos diferenciados:

- **Identidad de género:** convicción íntima y profunda de pertenecer a uno o a otro sexo, más allá de las características biológicas.
- **Rol de género:** expresión de la masculinidad o de la feminidad acorde con las reglas

establecidas socialmente.

- **Orientación sexual:** preferencias sexuales en la elección del vínculo.

Cuando el sexo asignado y la identidad de género de algunas personas son prácticamente iguales o están alineados. Se las conoce como personas cisgénero. Otras personas sienten que su sexo asignado es distinto a su identidad de género. Se les llama transgénero o trans.

Hay quienes no se identifican con un sexo o género. Estas personas pueden elegir etiquetas como no binarias.

El problema de base es que la mayoría de las personas pensamos con el pensamiento binario y esto provoca desigualdades. A su vez al traer intrínsecamente incorporado a nuestros pensamientos que “según el género es el comportamiento”, vamos a estar condicionando y limitando el actuar de la otra persona.

La perspectiva de género trata de desentrañar el porqué de la desigualdad entre varones, mujeres y diversidades, y para ello ha dedicado sus esfuerzos a deconstruir construir conocimiento, resignificando y situando lo que conocemos acerca de la vida cotidiana, la salud, o el poder político de las mujeres y diversidades. La perspectiva de género interacciona con clases sociales e identificaciones étnicas para visibilizar la desigualdad real que afecta a las mujeres y otras identidades.

Todo esto nos lleva a preguntarnos: ¿Cuál es la importancia de la igualdad de género en la vida común y en las relaciones interpersonales?, ¿qué hacemos para no normalizar estereotipos y roles de género?

La construcción social y cultural de las identidades y relaciones sociales de género redundan en el modo diferencial en que hombres y mujeres pueden desarrollarse en el marco de las sociedades de pertenencia, a través de su participación en la esfera familiar, laboral, comunitaria y política. De este modo, la configuración de la organización social de relaciones de género incide sustantivamente en el ejercicio pleno de los derechos humanos de mujeres y varones.

Estereotipos, y representaciones sociales en torno al género, las maneras de ser hombres y mujeres han sido pensadas desde lugares fijos, estereotipados, pero ¿qué son los estereotipos?, son imágenes sociales simplificadas e incompletas que supuestamente caracterizan a un grupo de personas. Los estereotipos pueden referir a múltiples aspectos de la vida, podemos tomar como ejemplo, cuando se afirma “todos los argentinos son...”, el estereotipo está armado en función de la nacionalidad. También puede haber estereotipos en función del sexo, como cuando se dice: “todas las mujeres son...” o “los varones son...”.

Esta imagen (limitada) acerca de cómo somos las personas, niegan sus particularidades, sus individualidades y en su lugar se ubica una caracterización que se supone alcanza a todos los individuos del grupo al que se está haciendo referencia. ¿Cuándo se habla de estereotipos de género a qué nos referimos? A esas representaciones simplificadas, incompletas y generalizadas que se realizan teniendo como base al sexo biológico. Por ejemplo, son estereotipos asumir que sean solo las mujeres quienes se tengan que ocupar o sean responsables de la crianza de las niñas y los niños, de las personas mayores o del trabajo doméstico. El estereotipo femenino está asociado con los cuidados, la emoción, la fragilidad, la docilidad, la obediencia a la autoridad masculina. Respecto de estereotipos para los varones, está asociado al trabajo, la fuerza. Estos estereotipos también lo vemos en acción en gran parte de la publicidad y en muchos programas de los medios masivos de comunicación. Desde que nacen, niños y niñas van creciendo en una sociedad en la que están aún vigentes algunos de estos estereotipos y representaciones sociales. Si miramos la ropa de niñas, las remeras y hasta el clásico jean azul tienen corazones, mariposas y brillitos, las de los varones pelotas, autos, monstruos y guerreros. Si pasamos de la ropa a los juguetes tenemos muñecas, cacerolas y tacitas de té, para ellas, y pelotas, autos y juegos de construcción, para ellos.

Estas diferencias en las expectativas de lo que se espera de un varón o de una mujer se van transmitiendo a lo largo de la infancia, se naturalizan, preparando a unos y otras para ocupar lugares distintos, que no son valorados socialmente del mismo modo. Es decir, **que varones y mujeres pasan de ser diferentes a ser desiguales**, y, como venimos sosteniendo, la desigualdad no es natural sino una construcción social.

Algunas situaciones o consecuencias de la desigualdad pueden ser: que las mujeres ocupan menos cargos de responsabilidad, que reciben salarios inferiores a los hombres en trabajos similares y que cargan con la mayor parte del trabajo doméstico.

Argentina, impacto de la Pandemia COVID-19. Desigualdad.

Durante el año 2020, el impacto de la pandemia por el COVID-19 y el decretado A.S.P.O³¹. (Aislamiento, Social, Preventivo y Obligatorio) se manifestó de manera crítica sobre las mujeres: sus niveles de actividad retrocedieron a los de 2002; su empleo cayó 8,3, retrocediendo también dos décadas; la desocupación llegó al 13,5% en el mismo período y al 26,0%, en el caso de las mujeres menores de 30 años, los niveles más altos por lo menos desde 2016.

Como respuesta, el Estado implementó una política fuerte de contención de ingresos. Las medidas de emergencia que se tomaron en este sentido (IFE, refuerzos a AUH y Alimentar, sumas fijas para jubilaciones mínimas, bonos a trabajadoras/es del sistema de salud entre otras) fueron recibidas principalmente por mujeres, que perciben una mayor proporción de ingresos no laborales. Ello intentó reducir la brecha, situación que se vio reflejada sobre todo durante el 2do trimestre de 2020. En ese momento, los diagnósticos, estadísticas, cifras y políticas públicas con enfoque de género fueron esenciales.

En la Argentina, las mujeres enfrentan mayores niveles de desempleo y de precarización laboral que los varones.

En el año 2021 en la República Argentina las mujeres presentan una tasa de actividad del 48,6% versus 68,8% de los varones. Por su parte, la brecha salarial alcanza el 28,0%. Y aumenta cuando se trata de trabajos informales, alcanzando el 36,8%. En la Provincia de Bs As. Las cifras son similares: 48,9% de las mujeres versus 69,4% de los varones. La brecha salarial es apenas menor que a nivel país alcanzando el 34,0%.³²

A su vez, estas diferencias se ven acentuadas en la asimétrica distribución de las tareas domésticas y de cuidados no remunerados: las mujeres dedican 3 veces más de tiempo a estas labores que los varones, 9 de cada 10 mujeres realiza estas tareas y esta jornada de trabajo no pago se extiende aproximadamente 6,9 horas diarias. Esta segunda jornada “laboral”, que se realiza en los hogares, es un factor relevante a la hora de explicar por qué las mujeres tienen mayores niveles de precarización laboral y desempleo (informe DNEIyG ³³2021). Incluso durante la pandemia COVID-19, estas tareas se volvieron un factor más relevante aún en los hogares, ya que se le sumó a las ya tareas dirías, el teletrabajo y la “escuela en casa”, aumentando las horas necesarias para cubrirlas.

Buscar la igualdad de género figura en un lugar prominente entre los principios de derechos humanos y los valores de las Naciones Unidas. La igualdad y la no discriminación son principios esenciales de

³¹ DECNU-2020-297-APN-PTE

³² Las estadísticas oficiales han reproducido el binarismo sexual. El informe del INDEC utiliza la división “mujeres/varones”. En Argentina aún no se cuenta con datos desagregados para un análisis pormenorizado.

³³ Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Fuente Indec.

la Carta de las Naciones Unidas³⁴, aprobada en 1945 por los diferentes países del mundo que la integran. Es por ello que el Estado tiene la necesidad y la obligación de elaborar transversalmente políticas públicas integrales con perspectiva de género, para lograr la igualdad jurídica, social, económica, laboral, política y cultural.

En los últimos años se han sancionado leyes y decretos tanto en el orden nacional como en el provincial con perspectiva de género, como ser:

- **Decreto Nacional 75/2021** (Ley N° 24.241. Modificación), por medio del cual se reconocen aportes por tareas de cuidado para mujeres que tengan la edad requerida para jubilarse, no cuenten con los años de aportes necesarios y tengan hijas y/o hijos. - **Decreto Nacional 476/2021** derecho a la identidad de género es inherente al derecho a la propia identidad, que forma parte del campo de los derechos humanos. - **Decreto Provincia de Bs As 140/2022** el cual dispone la ampliación de las licencias parentales de las y los trabajadores del Estado contratados bajo los regímenes de las leyes 10.430 y 10.471. Se trata de una medida que tiene un criterio inclusivo y de ampliación de derechos para madres y padres; y que favorece a la equidad de género propiciando una crianza compartida.
- **Ley Nacional 27636** de promoción del acceso al empleo formal para personas travestis, transexuales y transgénero. "Diana Sacayán-LohanaBerkins". Tiene por objeto establecer medidas de acción positiva orientadas a lograr la efectiva inclusión laboral de las personas travestis, transexuales y transgénero, con el fin de promover la igualdad real de oportunidades en todo el territorio de la República Argentina.
- **Ley Nacional 27.635** por la cual se busca promover la equidad en la representación de los género desde una perspectiva de diversidad sexual en los servicios de comunicación, cualquiera sea la plataforma utilizada.
- **Ley 27.580** cual por medio de la se aprueba el convenio sobre la eliminación y el acoso en el mundo del trabajo -Convenio 190-adoptado por la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo. Ciudad de Ginebra 21 de Junio de 2019.

La ONU manifiesta que a pesar de los logros en las legislaciones de los diferentes países, todavía existen muchas dificultades: las leyes y las normas sociales discriminatorias continúan siendo generalizadas, las mujeres siguen estando infrarrepresentadas a todos los niveles de liderazgo político.³⁵

³⁴ En 1945, representantes de 50 países entre ellos la República Argentina se reunieron en San Francisco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, para redactar la Carta de las Naciones Unidas.

³⁵ En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo Nro. 5 es Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a mujeres y niñas.

Bibliografía

DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO (2022). Protagonistas del crecimiento. Las brechas de género en la economía argentina. 4to trimestre 2021. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_economia_argentina_4to_trimestre_2021_1.pdf.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2021). Encuesta permanente de hogares (EPH) total urbano. Tercer trimestre de 2021. [Base de datos]. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos> - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2020). Encuesta permanente de hogares (EPH) total urbano. Tercer trimestre de 2020. [Base de datos]. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

<https://www.upcndigital.org/files/publicaciones/1/153-HistoriaGrafica1984-2010.pdf>

ONU. Carta de las Naciones Unidas. 1945.

https://www.un.org/es/about-us/un_charter/full-text

<https://www.gba.gob.ar/mujeres/legislacion>

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

RACIONALIDAD TECNOPOLÍTICA Y TRANSVERSALIZACIÓN EN POLÍTICAS DE GÉNERO (UN RECORTE DE MIRADAS LATINOAMERICANAS)

Laura Ximena Iturbide

Introducción

Las demandas feministas y reclamos antipatriarcales han adquirido mucha fuerza social en Latinoamérica en los últimos años, fenómeno social que se pone en evidencia con marchas y manifestaciones masivas. Sin embargo, esa capacidad de movilización continua y permanente, visibilizada en Argentina como Ni Una Menos, expresa demandas concretas de políticas públicas y respuestas estatales planificadas y eficientes contra las violencias, desigualdades y exclusiones por razones de género.

La transversalización de políticas sensibles al género refiere a la incorporación de la perspectiva de género en todas las estructuras del Estado para abordar las violencias, las desigualdades y las exclusiones patriarcales arraigadas en prácticas, procedimientos y políticas de Estado.

En este marco, cobra gran relevancia el estudio y análisis de los debates y las características de políticas públicas y la importancia de analizar de manera horizontal los problemas que se expresan en la ciudadanía. En los planos empíricos-institucionales, la transversalización de las políticas de género es el principal camino para alcanzar sociedades más justas e igualitarias, un concepto que, como veremos, puede analizarse desde varios debates de racionalidad y planificación.

A lo largo del presente, se indaga en Rodríguez Gustá (2008), desde una mirada feminista construye una tipología que permite darle visibilidad a la transversalización de las políticas sensibles al género; como práctica horizontal y sin referirse a las políticas de género, pero sí a las políticas latinoamericanas, Matus (1987) escribió sobre la distancia entre la racionalidad tecnopolítica y planificación en las últimas décadas del siglo XX; Oszlak (1995) en el mismo debate alerta sobre el escenario incierto y conflictivo en el diseño de políticas públicas; y Lamour (2021) aporta sobre los problemas que implica el des-balance en favor del racionalismo técnico por sobre el racionalismo político.

Transversalidad de las Políticas Públicas y Racionalidad Tecnopolítica

En los primeros años del siglo XXI, las demandas contra el patriarcado han podido alcanzar el acompañamiento de grandes sectores de la ciudadanía, consiguiendo masividad y continuidad en los reclamos en los últimos años. A partir del 2015, en Argentina, se visibiliza en el movimiento Ni Una Menos y en los escenarios de globalización, las demandas trascienden las fronteras nacionales, impulsando iniciativas regionales y globales a la vez.

Las demandas contra las violencias, las exclusiones y las desigualdades patriarcales han llegado a las agendas políticas locales, nacionales y regionales con exigencias en materia de respuestas estatales. Estos reclamos ponen en visibilidad la importancia de incorporar perspectiva de género, pero también poner foco en el diseño y la planificación de políticas sensibles al género.

La perspectiva de género, que pone en crisis la asignación de roles de personas según su género naturalizado por el patriarcado, lejos de ser un elemento aislado para incorporar de manera focalizada en los procesos de diseño de políticas públicas, requiere una mirada sistémica en las instituciones, en las políticas y en los procedimientos.

Considerar la perspectiva de género de manera sistémica, representa revisar las políticas públicas para evitar que las respuestas a las demandas antipatriarcales recaigan en proyectos y programas aislados con resultados acotados y parciales, pero sobretudo para analizar las situaciones de

desigualdad, violencia y exclusión que muchas veces refuerzan las políticas, los programas y distintas herramientas propios de la administración pública.

Rodríguez Gustá (2008), expresa que, la implementación de políticas de transversalización de género exige políticas y estructuras administrativas definidas con prácticas de planificación concretas que permitan institucionalizar las prácticas igualitarias en todos los ámbitos del Estado. Sostiene al respecto la autora uruguaya:

En particular, y tal como su nombre lo denota, la transversalización intenta incorporar una visión de género en las políticas clave del Estado como son las económicas, y de inversión, tradicionalmente ajenas a las problemáticas de las relaciones entre varones y mujeres a pesar de su indiscutible relevancia en la distribución de recursos. (Rodríguez Gustá, 2008, p. 115)

Las políticas de transversalización son políticas transformadoras que se incorporan en las estructuras estatales y en los procedimientos generales, es decir que requiere que todas las políticas públicas en general tengan una perspectiva de género para combatir las desigualdades, violencias y exclusiones, por razones de género.

La transversalización de las políticas sensibles de género pone en el centro de atención el quehacer o la tarea técnica de las políticas públicas, incorporando nuevas herramientas de diseño y evaluación a jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales.

Carlos Matus, con la experiencia de ser parte de la gestión al presidente Salvador Allende en Chile en 1970 hasta su derrocamiento en 1973, trabajó en teorizar las políticas públicas porque observa una distancia entre éstas y la realidad, a la vez que propuso planificar las decisiones políticas, para garantizar la implementación de las ideas con eficacia.

Para el autor, es a partir del pensamiento situacional, donde se ponen en evidencia las acciones desarrolladas por actoras y actores de la propia comunidad cambian los escenarios porque la realidad es cambiante, y sostiene:

Se supone que una operación tiene la capacidad de alterar el curso del juego, alterando el proceso de gestación y distribución de los problemas entre los jugadores. En otras palabras, las operaciones, cambian o refuerzan los problemas, redistribuyendo las oportunidades y las amenazas. (Matus, 2021 p. 280)

Acerca del escenario para el diseño de las políticas públicas, el argentino Oscar Oszlak (1995) incorpora lo incierto y conflictivo como un elemento fundamental en la planificación de políticas públicas. En esta línea, la planificación ordena y ensambla acciones para cumplir objetivos, pero en un escenario de conflicto, de negociación y compromisos que están en constante movimiento como un mutuo ajuste de las demandas sociales.

La importancia de la racionalidad técnica es central para comprender algunos de los problemas políticos latinoamericanos, donde muchas definiciones políticas e ideológicas, finalmente no se materializan en resultados.

Definiciones políticas contra las violencias, las desigualdades y las exclusiones por razones de género no consiguen impactar en las estructuras estatales, confirmando la falta de racionalidad técnica en la implementación, pero también en la toma de decisiones.

Desde el des-balance por exceso de racionalidad técnica y ausencia de racionalidad política, la feminista haitiana Sabine Lamour (2019) ingresa en este debate y alerta sobre los riesgos que suceden cuando las políticas de género son formatos enlatados provenientes de organismos internacionales, despolitizando los organismos locales.

La ejecución de proyectos, sin definiciones políticas locales y sin vinculación con los actores/as

locales, en su mayoría focalizadas, no hace más que dañar la imagen de los organismos políticos locales y las luchas históricas de los movimientos feministas y antipatriarcales. (Lamour 2019)

Es el intervencionismo internacional el que impacta negativamente en las políticas de género porque, de igual forma que atraviesa otros ejes políticos, acerca políticas que no son definidas por las mujeres e identidades disidentes en Haití; ocupa espacios sin generar transformaciones sustantivas; y garantiza la permanencia de los actores internacionales, junto a sectores políticos conservadoras y dictatoriales.

El debate sobre el racionalismo político y racionalismo técnico, es soporte fundamental para la teoría del juego social planteada por Matus (2021), porque expresa la necesidad de una mirada integradora que provea una práctica horizontal de las políticas públicas y de que las acciones de gobierno cuenten con aspectos técnicos y aspectos políticos.

En términos del autor chileno, el razonamiento balanceado denominado tecnopolítico, exige un cálculo político incierto, porque la realidad tiene problemas que cruzan distintas áreas del Estado, y es una deficiencia que le reconoce también al sistema académico universitario. El autor expresa al respecto:

Es también el producto de un abismo entre la política y las ciencias sociales, entre la práctica y la teoría. Es también un divorcio entre la capacidad de gobierno y la complejidad de los problemas de gobierno. Los problemas de la práctica no se parecen a los problemas de las ciencias. Los problemas de la práctica no coinciden con los departamentos y las facultades de las universidades (Matus 2021, p 9)

En la planificación tradicional lo central son horizontes normativos, con etapas rígidas y sin instancias de participación de la ciudadanía, de igual manera el planificador económico y el gerente que trabajan con parámetros claros y unidireccionalidad.

En el pensamiento tecnopolítico se discute continuamente la direccionalidad porque no las considera estáticas sino dinámicas, porque comprende la complejidad de los escenarios políticos, lo que exige pensar en momentos con sus cambios situacionales de una realidad cambiante.

Matus sostiene: “el juego social no se divide en compartimentos excluyentes con fronteras temáticas, legales, organizativas o espaciales nítidas, sino en lógicas de juego superpuestas, con una intersección dominante” (2021, p. 235).

La teoría del juego social encuadra y se complementa desde una mirada teórica y metodológica con la transversalización de las políticas sensibles al género, porque para dar respuestas institucionales a las demandas contra las violencias, las desigualdades y las exclusiones por razones de género, es importante considerar escenarios políticos dinámicos y difusos.

Es por eso, que la planificación estratégica situacional, que provee herramientas metodológicas sencillas, que hace foco en los actores/as clave, en la selección de nudos críticos, en la formulación de estrategias que recorren distintas áreas de gobierno; permite repensar las políticas sensibles al género, sobretodo en el camino hacia la transversalización de las mismas.

A la vez, analizar y promover transversalizar las políticas sensibles al género aporta una mirada sistémica de las estructuras y de las áreas del Estado, iniciando un proceso que puede abrir camino para pensar la transversalidad de otras políticas, tales como ambientales, interculturales, entre otras.

Conclusiones

Como conclusión a este breve repaso, es importante dar cuenta que existe un debate pendiente dentro de las estructuras estatales, pero que es un debate que tiene mucha presencia y cercanía con el pensamiento latinoamericano de fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

Las demandas antipatriarcales han cobrado mucha relevancia en los últimos años, y dan cuenta que en nuestra región no se trata de reclamos aislados que puedan resolverse de manera puntual, sino que exige estrategias horizontales en contextos de heterogeneidad y múltiples juegos y negociaciones.

Pensar en la transversalidad de las políticas sensibles al género acerca un punto central del debate sobre racionalismo técnico y racionalismo político en el diseño de políticas públicas en Latinoamérica.

Una vez presentado este debate, es importante acercar los postulados sobre racionalismo tecnopolítico, que exige revisar desde distintas áreas los problemas y las demandas en general, reconociendo los entornos difusos que representan los debates y posicionamientos políticos de nuestras sociedades.

Las políticas sensibles al género han alcanzado importantes victorias en Latinoamérica, gracias al importante recorrido de las organizaciones feministas tradicionales, y a la incorporación a estos movimientos emancipatorios de los colectivos LGTTB+ y mujeres de distintos territorios.

Alentar la transversalización de las políticas sensibles al género lejos de cuestionar los instrumentos y políticas alcanzadas actualmente en la región, pretende aprender de las experiencias e identificar los desafíos pendientes desde miradas locales sobre las agendas feministas, las demandas antipatriarcales y las políticas públicas.

Finalmente, es importante valorar las ideas políticas en la planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas sensibles al género, para evitar respuestas sin impacto social; y valorar también que las respuestas estatales sean planificadas y diseñadas junto con las organizaciones de la sociedad para que de las demandas tengan una respuesta transformadora y efectiva en las realidades latinoamericanas.

Bibliografía

GRADIN A. (2018) De resistencias y organización: el movimiento de mujeres en Argentina. Informe Nro. 5 marzo 2018 Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural. FLACS Argentina. CABA <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/2018/06/01/informe5oppre-2-2/>

GUZMÁN BARCOS, V. Y MONTAÑO BIRREIRA S. (2012) Políticas Públicas e Institucionalidad de Género en América Latina (1985-2010) CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile.

Lamour S. (2019) L'irresponsabilité, une compétence de dominant, Revue Internationale des études du développement, Nro °239, septiembre de 2019.

----- (2021) El movimiento feminista haitiano ante la agresión internacional Noticias para América Latina NODAL <https://www.nodal.am/2021/09/el-movimiento-feminista-haitiano-ante-la-agresion-internacional-por-sabine-lamour/> Llanos B M. (2021) Revuelta feminista en Chile: Cultura visual y performance.

Artículo LITERATURA Y LINGÜÍSTICA N°44, 2021 | ISSN 0716-5811 | ISSN

0717-621X en línea | pp. 169-184 DOI: 10.29344/0717621X.44.3024

Matus C. (1987), Política, planificación y gobierno, Caracas, ILPES / Fundación Altadir, 1987.

----- (2014) Adiós, Señor presidente, Ediciones de la UNLa, Lanús.

5Ta edición. ISBN 978-978-1326-16-7

----- (2021) Teoría del juego social. - 2a ed revisada. - Remedios de Escalada : de la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2021.

NATALUCCI, A. Y REY, J. (2018) ¿Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción y colectivos de mujeres (Argentina 2015-2018) Revista de Estudios Políticos y Estratégicos 6 (2): 14-34, 2018 - ISSN 0719-3653 (impreso) ISSN 0719-3688

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Redes, vol 2, Núm 4 1995 pp 99- 12. Universidad Nacional de Quilmes

RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2008) Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. Revista Temas y Debates, Nro. 16, Dic 2008.

Introducción

Las iniciativas para clarificar el lenguaje en el marco de las políticas públicas son fundamentales para la transparencia, el acceso a la información y a las instituciones, la generación de confianza, la cocreación público-privada, la mejora regulatoria, la reducción de trámites y la rendición de cuentas. La técnica de lenguaje claro, en los hechos, aporta al modelo de Gobierno Abierto.

En el año 2017, la Plain Language Federation (Plain) definió así al lenguaje claro: “Un comunicado está escrito en lenguaje claro si su redacción, su estructura y su diseño son tan transparentes que los lectores a los que se dirige pueden encontrar lo que necesitan, entender lo que encuentran y usar esa información”. Por ello se habla de “poner en el centro al ciudadano” y de contribuir a hacer eficiente la acción del Estado, ya que la información debe encontrarse, comprenderse y cumplir su cometido que es resultar útil.

El objetivo de desarrollo sustentable (ODS) 16 para el 2030, elaborado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), postula “Promover 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”. En sus apartados 16.10 alerta sobre el “Acceso a reglas claras y entendibles” y en el 16.16 recomienda construir “Instituciones eficaces y transparentes”. El lenguaje claro, entonces, puede colaborar en el cumplimiento de estrategias supranacionales.

Además, el lenguaje claro es una necesidad porque existe un lenguaje oscuro, críptico y excluyente que luce diferentes ropajes y avanza por distintos canales. Ese lenguaje patológico no es casual ni inocente: aparece en los contratos de adhesión que, confiados o resignados, firmamos con un banco, una telefónica o una distribuidora eléctrica, validando, de este modo, una enorme asimetría en las relaciones de consumo; surge en la sentencia escrita con expresiones barrocas que, luego de ser leída, hace que el imputado pregunte a su abogado: “Doctor, ¿ganamos o perdimos?”; anida en los formularios de ayuda social que los beneficiarios no pueden completar, por inentendibles, provocando un formidable dispendio de recursos públicos cuando las partidas presupuestarias no se ejecutan en su totalidad.

El lenguaje claro es, entonces, un vehículo para materializar el derecho a comprender, y asumirlo por parte del Estado constituye una obligación. El lenguaje claro empodera al ciudadano en tanto le permite comprender sin dificultad las normas que rigen en el estado de derecho. Y es, asimismo, una obligación que hace más eficiente la acción de los gobiernos porque deben comunicar sus decisiones al ciudadano en un lenguaje que le resulte accesible.

Desde una perspectiva práctica, el lenguaje claro es una herramienta que nos lleva a vencer paradigmas propios y ajenos, a revisar la formación académica recibida y a repensar la forma en la que nos comunicamos. La sentencia, la ley, el informe, la solicitud, el proyecto o cualquier otro documento del quehacer diario de la burocracia no poseen atributos divinos y por ello no constituye una herejía querer mejorarlos para lograr una mayor empatía con el destinatario del accionar estatal, es decir, con el ciudadano.

Por todo lo dicho, entendemos que la primera decisión que debemos tomar es considerar al lenguaje claro como herramienta de mejora de nuestra calidad democrática.

Agendar, normar e institucionalizar: una política pública con tres procesos en desarrollo simultáneo

- **Instalar en la agenda**

En octubre de 2017, el Senado de la Nación Argentina organizó el “I Seminario Internacional de Lenguaje Claro”. Allí se dieron cita distintas autoridades y referentes, congregándose a más de 300 asistentes. Cristina Carretero, de España, nos entusiasmó con la experiencia española y Claudia Poblete (una suerte de madrina latinoamericana del lenguaje claro) nos mostró el camino que venía marcando la Red del Lenguaje Claro de Chile. Bajo la inspiración de la experiencia vecina, nació la Red de Lenguaje Claro Argentina (ReLCA) como iniciativa conjunta entre el Senado de la Nación, la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia de la Nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Cabe señalar que, a partir de ese hito, hace casi cinco años el lenguaje claro comenzó a instalarse en la agenda de los poderes públicos.

En sintonía con esta iniciativa, aparece un segundo proceso, que es el inicio del marco normativo. El Gobierno nacional dictó en noviembre del 2017 el decreto 891/2017 (BO, 02/11/2017) que establece que las normas y regulaciones que se dicten deberán ser simples, claras, precisas y de fácil comprensión.

En consonancia con esto, la ReLCA se propuso promover el desarrollo del lenguaje claro en las comunicaciones del Estado en sus diversas formas. De la mano de generosos aliados como la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza y la oficina argentina de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la prédica se expandió por toda la geografía nacional. En la difusión resultaron determinantes el convenio con la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. También adhirieron a la red la Federación Argentina de la Magistratura y el Foro Nacional de Consejos de la Magistratura, así como distintos cuerpos legislativos, dependencias de los poderes ejecutivos nacional, provinciales y locales, organizaciones de la sociedad civil y universidades.

La primera decisión trascendente de la ReLCA fue crear un Comité Técnico, a cargo de la experta Mariana Bozetti, para guiar la evolución y difusión del buen arte del lenguaje claro. Junto a Javier Herrera Bravo y Silvia Lacopetti, como responsables por cada organismo integrante de la Red, impulsamos una acción sostenida y coherente. Pero los verdaderos artífices fueron los profesionales, funcionarios y académicos que aportaron su convicción y su pasión; todos en su doble rol: circunstancial de servidores públicos y permanente como ciudadanos. En los encuentros periódicos se fue cohesionando un crisol de perfiles heterogéneos que enriqueció el abordaje: abogados, lingüistas, comunicadores, traductores, diseñadores, semiólogos y especialistas en sistemas de información.

Si la intención era colocar al destinatario en el centro de nuestro mensaje —el concepto clave del lenguaje claro— debíamos recurrir a nuestra experiencia. La propia como ciudadanos y la de la organización en la que nos desempeñamos. El cimiento para empezar a construir surgió diáfano: todos somos ciudadanos todo el tiempo. Al menos una vez, todos tuvimos una experiencia frustrante al no comprender un acto estatal o la comunicación de una empresa. ¿Alguien lee la letra chica, por ejemplo, de un contrato de préstamo bancario o la adhesión a un servicio disponible en la internet?

Teníamos que decidimos a romper la inercia: ese fue nuestro desafío fundacional. Y no consideramos excusa válida la falta de recursos presupuestarios, ya que el principal recurso estratégico somos nosotros mismos. Afirmamos así que el lenguaje claro se distingue porque la acción individual produce un efecto significativo.

En el desarrollo de la ReLCA aplicamos la estrategia de red de redes. Se organizaron expresiones

locales en Mendoza y CABA, cultivamos la relación entre pares, con intercambio virtuoso de experiencias e iniciativas y generamos una “comunidad de aprendizaje” que puso en valor el trabajo de muchos colegas que no gozaban de la visibilidad del conjunto.

En esa línea de acción, algunos hitos del sendero nos permitieron ayudar a dar a conocer esas contribuciones: trabajos de investigación sobre la experiencia del ciudadano en su rol de jurado en la provincia de Córdoba; la confección de glosarios jurídicos en lenguaje claro en CABA; el cambio en la estructura y el contenido de las sentencias por jueces nacionales; la creación de una oficina de asesoramiento para lograr leyes más claras en el Senado de la Nación; y la concreción de los principios de justicia abierta encarada por la Dra. Lorena Tula de Moral en el Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 de CABA. Además, realizamos reuniones con los poderes judiciales y magistrados en la que encontramos predisposición y entusiasmo para escuchar nuestras inquietudes y propuestas.

A medida que avanza en su carrera, el estudiante de Derecho incorpora una determinada forma de comunicarse; forma que solo se dirige a entendidos y que resulta de difícil comprensión para el lego. Con el liderazgo de Martín Böhmer y el Consejo Permanente de Decanos de Facultades de Derecho hicimos nuestro pequeño aporte en actualizar la formación de los futuros profesionales. Contribuimos a “decodificar”, en palabras del Dr. Böhmer, la enseñanza e incorporar el desarrollo de nuevas destrezas y habilidades. En esa senda, las universidades nacionales de Tucumán y del Sur (con sede en Bahía Blanca) y la Universidad Austral incorporaron en carreras de grado y posgrado los principios y prácticas de lenguaje claro.

Hacia fines de 2019, al cabo de poco más de dos años de actividad de la ReLCA, el lenguaje claro estaba instalado en la agenda de trabajo de los poderes públicos en el país. En la actualidad ese proceso se sigue desarrollando en las distintas latitudes de la República Argentina.

● Afianzamiento del marco normativo

Como corolario de toda la actividad desplegada por la ReLCA, fuimos observando con satisfacción que la rueda ya giraba sola: empezó a crecer el marco normativo.

En octubre de 2020, la provincia de Buenos Aires sancionó la ley 15.184 (BO, 07/10/2020) de Lenguaje Claro, con autoría de la diputada Laura Aprile. En diciembre, hizo lo mismo la CABA, con la sanción de Ley 6367 (BO, 18/12/2020). Ambas normas establecen la obligatoriedad del lenguaje claro en sus esquemas de comunicación, publicación e información pública.

En la provincia de Entre Ríos, la ley 10.974 (BO, 23/05/2022) modifica el Código Procesal Penal de la provincia y dispone: “En la medida de que la complejidad del caso lo permita, la sentencia será redactada en un lenguaje claro y sencillo, que permita su comprensión por la mayor cantidad de personas posibles”.

En este mismo sentido, recientemente la provincia de Misiones aprobó la ley IV-96 (BO, 30/06/2022) que tiene por objeto establecer que las sentencias del Poder Judicial de la Provincia se redacten de una manera comprensible. El art. 2º dispone:

Las sentencias emanadas del Poder Judicial de la Provincia, de acuerdo a la naturaleza del proceso y los sujetos que participan de aquel, deben contener un apartado en el cual el juez se dirige a las partes a través de un texto personalizado, con lenguaje coloquial, simple, breve y directo; a fin de facilitar la comprensión del alcance de la resolución, los derechos y obligaciones que de ella emanan y las consecuencias que de aquellas derivan.

Varios proyectos de ley en legislaturas provinciales están en desarrollo, aunque seguramente existen

otras expresiones en distintos ámbitos que todavía desconocemos.

Asimismo, los principios del lenguaje claro se comenzaron a aplicar en distintos poderes judiciales provinciales. En Formosa, se publicó una *Guía de Lenguaje Claro*; en Córdoba se creó el Comité de Lenguaje Claro y Lectura Fácil, coordinado por el Dr. Leonardo Altamirano; y en Jujuy se creó el Departamento de Políticas Lingüísticas. La provincia de Tierra del Fuego aprobó pautas de redacción para incorporar el lenguaje claro en la totalidad de los procedimientos. En mayo de este año se aprobó la *Guía de Acceso Claro en la Justicia* en la provincia del Chaco y en junio las *Pautas de Redacción de Lenguaje Claro* del Superior Tribunal de Justicia de La Pampa.

Se trata entonces de dos procesos que se superponen y, a la vez, siguen su propio curso: la continua instalación en la agenda y el afianzamiento del marco normativo. Sin embargo, existen jurisdicciones en las que no se ha identificado ningún proceso de elaboración normativa. Es decir, que aún existe trabajo por recorrer en este sentido.

- **La institucionalización**

El impulso y la convicción de los que empezamos y todos los que se fueron sumando ha encontrado un nuevo cauce. La comunidad de práctica y aprendizaje del lenguaje claro en la Argentina posee un nuevo ámbito de desarrollo.

Por iniciativa del vicerrector de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Dr. Juan Pablo Más Vélez, se creó el Observatorio de Lenguaje Claro en la Facultad de Derecho de la UBA (resolución D 7616/2021). Fue inaugurado oficialmente el 27 de mayo de 2021. Su directora académica es la Dra. María Lorena Tula del Moral y el Consejo Académico Consultivo está integrado por María del Carmen Battaini, Mariana Bozetti, Joanna Richardson, Sergio Torres, Martín Böhmer, Kevin Lehmann y Juan Pedro Tunessi. Todos ellos referentes indiscutibles que, cada cual, desde su actuación, han contribuido de manera sustancial al desarrollo de la perspectiva del lenguaje claro en los ámbitos judiciales, administrativos, legislativos y académicos.

El Observatorio está conformado por grupos de trabajo que abordan distintas líneas de acción e investigación, y está abierto a todo aquel interesado en participar. Actualmente, los grupos de trabajo están divididos temáticamente en: discurso jurídico; justicia abierta; comunicación con niñas, niños y adolescentes; género; tecnología; juicio por jurados; lectura fácil, relaciones de consumo y administración pública. Cada uno de estos grupos es interdisciplinario, lo cual resulta fundamental para la implementación del lenguaje claro en el ámbito jurídico.

Como hemos descrito en este trabajo, a través del trabajo de la RelCA logramos poner en agenda el lenguaje claro, y de manera simultánea surgió el afianzamiento del proceso normativo. En la actualidad nos encontramos ante un tercer proceso en consolidación: la creciente institucionalización del lenguaje claro. Ya existen institutos y centros que hacen un muy buen trabajo en poderes judiciales, centros de capacitación, organizaciones de la sociedad civil, distintas universidades, tanto a nivel nacional como local.

El epicentro de esta etapa es el Observatorio de Lenguaje Claro, en la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires. Ello se da naturalmente por su conformación multidisciplinar, por la estrategia de desarrollo, el nivel profesional de los participantes y porque forma parte de la casa de estudios más emblemática de la República Argentina con un valor simbólico y de influencia político social determinante. El Observatorio de Lenguaje Claro ha dictado cursos de capacitación a diversos organismos e instituciones que lo han solicitado. Se ha convertido en un ente consultor y referente respecto a la implementación de lenguaje claro en organismos públicos y privados.

Grupo de trabajo: Administración Pública

El grupo de Administración Pública desarrolla dos líneas de acción. Una es la confección de una matriz para definir prioridades de trabajo que indique cuales son las normas que tienen prioridad a la hora de redactar o traducir al lenguaje claro. Y la otra es la elaboración y mantenimiento de un cuadro que refleje la normativa, en sentido amplio, sobre el lenguaje claro de nuestro país.

● Matriz

Todo el contenido que elabora un organismo público debe estar redactado en lenguaje claro. Como esto no sucede, entendemos que es útil contar con una herramienta que defina los textos que deben ser priorizados. Es decir, que nos indique qué textos deben ser redactados o traducidos a lenguaje claro.

Esta matriz tiene en cuenta dos variables:

1. la incidencia de la información jurídica en la ciudadanía; y
2. la complejidad del lenguaje utilizado.

Se ha considerado como punto de partida que tienen alto impacto en la ciudadanía los derechos que el ciudadano ejerce directamente sin necesidad de un intermediario. Por ejemplo, los que refieren a defensa del consumidor, la de contrato de trabajo, derechos del paciente, impuestos y alquileres, entre otros.

Las principales características que se han identificado para determinar la complejidad de la información jurídica son: el uso de términos técnicos sin definiciones claras que los expliquen, la extensión de las oraciones y la complejidad de los temas abordados. En este último caso, en general se tiene en cuenta si la información o norma establece procedimientos judiciales o administrativos que requieren conocimientos jurídicos previos por parte del lector (aduanero, impositivo, procesos penales, procesos tributarios, entre otros).

A partir de esta matriz se puede identificar qué información jurídica o normas debe tener prioridad a la hora de redactar o traducir en lenguaje claro. En la búsqueda de un mayor impacto, se debería empezar con las de mayor incidencia en la ciudadanía que tengan menos complejidad. Esta línea de acción sigue en desarrollo y el objetivo es que se convierta en un sistema *online* consultable y accesible para todos los organismos interesados.

● Mapa normativo

La segunda línea de trabajo que desarrolla el grupo de Administración Pública es el relevamiento de toda la normativa existente en nuestro país sobre lenguaje claro. Ello para identificar las normas, en sentido amplio, de los tres poderes del Estado que establecen o impulsan la aplicación del lenguaje claro en la redacción de textos normativos, informativos o de comunicación.

El relevamiento de esta normativa se hace de manera continua y no solo contempla los textos aprobados sino también los que se encuentran en etapa de gestación como proyectos normativos o anteproyectos de ley, entre otros. Esto permite tener un mapa actualizado de la normativa. El relevamiento de las normas aprobadas que impulsan el uso del lenguaje claro se muestra en el siguiente cuadro ordenado por jurisdicción.

Tabla 1. Cuadro normativo

Jurisdicción	Norma	Tema	Fecha
Nacional	Decreto 891/2017	Buenas Prácticas en materia de simplificación	Fecha: 01/11/2017 BO, 02/11/2017
Nacional	Decreto 258/2019	Plan Nacional Anticorrupción Anexo. Pto 91	Fecha: 10/04/2019 BO, 11/04/2019
Provincia de Buenos Aires	Ley 15184	Promueve el uso del lenguaje claro	Sanción: 10/09/2020 BO, 07/10/2020
Ciudad de Buenos Aires	Ley 6367	Promueve el uso del lenguaje claro	Sanción: 03/12/2020 BO, 18/12/2020
Ciudad de Buenos Aires	Resolución 54/2019 Secretaría Legal y Técnica	Buenas prácticas para la redacción de textos normativos	Anexo III Fecha: 04/10/2019
Córdoba	Acuerdo Reglamentario A 1581/2019 Tribunal Superior de Justicia	Creación de un Comité de Lenguaje Claro y Lectura Fácil	Fecha: 14/08/2019
Chaco	Resolución 362/2022 Superior Tribunal de Justicia	Guía de Lenguaje Claro	Fecha: 29/04/2022
Chubut	Ley V-108	Justicia moderna abierta a los ciudadanos	Sanción: 09/09/2010 BO, 21/09/2010
Entre Ríos	Ley 10.974	Modifica el Código Procesal Penal Redacción de sentencias en lenguaje claro	Sanción: 04/05/2022 BO, 23/05/2022

Formosa	Acuerdo 3058/2020 Superior Tribunal de Justicia	Guía de Lenguaje Claro	Fecha: 12/08/2020
La Pampa	Acuerdo 3846/2022 Superior Tribunal de Justicia	Pautas de Redacción de Lenguaje Claro	Fecha: 8/6/2022
Mendoza	Resolución 36.831/2019 Suprema Corte de Justicia	Creación de la Comisión de Lenguaje Claro del Poder Judicial	Fecha: 17/09/2019
Misiones	Ley IV-96	Sentencias de fácil comprensión	Fecha: 16/06/2022 BO, 30/06/2022
Tierra del Fuego	Resolución 26/2021 Superior Tribunal de Justicia	Pautas generales de elaboración de documentos	Fecha: 26/05/2021

Este cuadro ha disparado varias acciones. Se ha hecho un análisis comparativo entre los textos normativos existentes, identificando quienes son los destinatarios, cuál es su objeto, su obligatoriedad, entre otros aspectos. Asimismo, nos permite conocer la variedad de regulaciones y tratamiento en cada jurisdicción y a partir de ello elaborar estadísticas. También puede ser de gran utilidad para las jurisdicciones que aún no tengan ninguna normativa a fin de tomar alguna como punto de partida.

Conclusión

En nuestro país el lenguaje claro comienza a instalarse en la agenda de los poderes públicos a fines de 2017. Casi simultáneamente empiezan a aparecer normas que recomiendan su aplicación a nivel nacional y provincial y, tiempo después, nacen organizaciones que se proponen desarrollar la promoción e implementación del lenguaje claro en el ámbito público, académico y privado. En la actualidad conviven esos tres procesos: instalar en agenda el uso del lenguaje claro, crear normas para promover su uso e institucionalizar para desarrollar su implementación.

En ese marco, el Observatorio de Lenguaje Claro de la Facultad de Derecho de la UBA se constituye en un pilar del movimiento porque avanza, de manera sistemática, en distintos abordajes para demostrar las ventajas sustentables que implica adoptar esta política pública.

En particular, el grupo de estudio sobre Administración Pública pone a disposición una actualización permanente del marco normativo vigente con su respectivo análisis crítico. Por ello, entendemos que constituye un valioso insumo a fin de planear una evolución ordenada y superadora en la estrategia de la consolidación del lenguaje claro como herramienta del Gobierno Abierto.

Bibliografía

INTERNATIONAL PLAIN LANGUAGE FEDERATION. (s.f). ¿Qué es el lenguaje claro?
plainlanguagenetwork.org/plain-language/que-es-el-lenguaje-claro/

ROMPIENDO TECHOS DE CRISTAL: EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA PARITARIA EN LOS NIVELES LOCALES DE GOBIERNO

Julieta Santilli

Introducción

La igualdad entre los géneros no es sólo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Dentro de las metas de los ODS se encuentra el de asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades en todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.³⁶

Por ello, y de conformidad con lo prescripto en el artículo 4.1³⁷ de la Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) -convención con jerarquía constitucional (art. 74, inc. 22 CN)- es importante encarar acciones positivas que se encaminan a alcanzar la igualdad entre varones y mujeres en lo referido a la representación política.

En esta línea, la idea de Democracia Paritaria³⁸ parte del reconocimiento de que las mujeres constituyen el 50% de la sociedad (más de la mitad en el caso argentino según datos del último censo). Por lo tanto, representan la mitad de las inteligencias y capacidades de la humanidad. Su subrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad. Por el contrario, una participación equilibrada puede generar ideas, valores y comportamientos, por lo que se reclama un reparto equilibrado del poder.

Teniendo en consideración lo anterior, en la provincia de Buenos Aires a partir de 2016, y luego de un largo camino de luchas en pos de la igualdad, se sanciona la Ley 14848 de participación equitativa entre géneros. Esta ley establece la composición paritaria y en binomios con alternancia y secuencialidad de las listas de precandidatos legislativos. Además regula cómo proceder en caso de vacancia previa al proceso electoral en el momento en que se conforman las listas a cuerpos colegiados. El reemplazo debe hacerse siguiendo el orden de postulación (corrimiento) de los candidatos y respetando la paridad para candidaturas del género femenino y del género masculino.³⁹

Sin embargo, esta ley no establece de qué modo proceder cuando la vacancia ocurre en el ejercicio del poder. Como resultado, este aspecto se rige normativamente por lo establecido en el art. 122 de la Ley 5109: el reemplazo se hará automáticamente y siguiendo el orden de colocación en la

³⁶ ODS N° 5.5: “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”

³⁷ “las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 por los Estados Partes deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito”.

³⁸ Este concepto surge de la llamada Declaración de Atenas, aprobada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el poder” a la que concurrieron responsables políticas y teóricas feministas. La declaración argumenta que “la igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano, proclamaba la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre mujeres y hombres reivindicando la igualdad de participación en la toma de decisiones públicas y políticas y la necesidad de realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de asegurar dicha igualdad” (DECLARACIÓN DE ATENAS, 1992. Adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992).

³⁹ Art. 7 de la ley 14848/17

respectiva lista de candidatos y los suplentes serán llamados una vez agotada la nómina de titulares.
40

En la práctica, la omisión taxativa de cómo proceder ante este tipo de vacancia tanto en la ley de paridad provincial como en su decreto reglamentario, puede tener efectos perjudiciales para las mujeres e impedir que la paridad legal se traduzca en una paridad sustantiva. Esto ocurre porque no se puede garantizar legalmente que cuando una mujer deja su banca por las causales determinadas por la ley, sea reemplazada por otra legisladora suplente del mismo sexo. A nivel local esta problemática suele ser más intensa debido al bajo nivel de visibilidad de los concejales en la arena política provincial.

Asimismo, tanto en el nivel ejecutivo como legislativo local, las mujeres encuentran varios desafíos a la hora de presentar sus candidaturas, ya sea a nivel intendencia (las candidatas a intendentas son significativamente menores) o bien al momento de encabezar una lista legislativa o presidir un Concejo Deliberante. Es por ello que en esta investigación estudiaremos el denominado *techo de cristal* existente para las mujeres a nivel local. La teoría del techo de cristal se basa justamente en la existencia de una barrera invisible que dificulta a las mujeres el acceso a uno de los lugares donde se toman las principales decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

En el presente trabajo observamos que aún no se ha cumplido con el objetivo de obtener una representación del 50-50 en los cuerpos deliberativos, a pesar de haber cumplido tres elecciones con listas de candidatas/os con paridad (2017, 2019 y 2021). Los motivos para este fenómeno podrían ser, por un lado la posición que se les otorga a las mujeres en las listas (lo que se denomina *paridad horizontal*), y por otro el mecanismo de reemplazo estipulado en la Ley Electoral de la Provincia 5109/86 y en la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley N° 6769/58.

Consideramos importante abordar los desafíos que se les presenta a las mujeres al momento de ocupar sus bancas, especialmente en los niveles locales de gobierno, donde los mecanismos para otorgar licencias y reemplazos carecen de perspectiva de género.

También presentaremos otras problemáticas para las mujeres en la política que no se encuentran normadas, por ejemplo el acceso a cargos ejecutivos a nivel local.

Desarrollo

- **La representación de las mujeres en la provincia de Buenos Aires**

Ley 11.733

En Argentina cada provincia elige a sus autoridades locales de acuerdo con su propia legislación electoral. En este marco, entre 1992 y 1997, y siguiendo el espíritu que inauguró la sanción de la ley nacional, entre las 24 provincias de la Argentina, se sancionaron 20 leyes de cuota provinciales. En coincidencia con la nacional, generalmente las leyes provinciales constituyeron porcentajes mínimos de 30% destinados a las candidaturas de mujeres, aunque Córdoba y Santiago del Estero ya en el año

⁴⁰ Art. 122 de la Ley provincial electoral 5109/1986. En contraste, la Ley Nacional de Paridad (27412) sí legisla específicamente sobre las vacancias ocurridas durante el ejercicio de la representación política (arts. 2 y 3). En el caso de los Senadores establece que “en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo.” En el caso de los Diputados “lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido”.

2000 sancionaron normas que establecen proporciones paritarias de 50%.

En la provincia de Buenos Aires, la implementación de la ley de cupo tuvo las mismas complicaciones y resistencias que las ocurridas a nivel nacional.⁴¹ En 1995 se sanciona la Ley 11.733 de Cupo femenino, la cual establecía que la Junta Electoral de la Provincia sólo oficializaría listas de candidatos que tuvieran un mínimo del treinta (30) por ciento del sexo femenino y de igual porcentaje de sexo masculino, de los candidatos a los cargos a elegir. Este porcentaje aplicaba a todas las categorías, y debía ser en proporciones con posibilidad de resultar electos, no oficializando ninguna lista que no cumpliera estos requisitos.

Dentro de los fundamentos de la ley, se encontraba el reclamo permanente de todas las mujeres de la Provincia: la necesidad de contar con una ley que siguiera con el espíritu que inauguró en la Nación la Ley 24.012.⁴² Las legisladoras buscaban establecer un cupo mínimo de composición femenina en la confección de las listas. Con esto se intentaba lograr que las mujeres participen de forma efectiva en la adopción de decisiones que hacen a la realidad bonaerense, eliminando la discriminación a la hora de ocupar cargos electivos.

A pesar de la aplicación de las cuotas legislativas y de las acciones que llevaron adelante las mujeres organizadas dentro de los partidos políticos, los cuerpos colegiados no tradujeron su integración en ese mínimo de representación que marcaba la ley. Para ser exitosa, una ley de cuotas tiene que ser acompañada por las autoridades partidarias o por quienes definan las candidaturas al interior de los partidos. También por las instituciones que se encargan de llevar adelante el proceso electoral. Los partidos intentaron mitigar el efecto de la cuota reservando la asignación del tercer lugar de las listas para las mujeres. Ello generó la probabilidad de que en una elección en la que las bancas se repartían entre varios partidos políticos, resultasen electos solamente candidatos del sexo masculino. Este fenómeno, sumado a las características del sistema electoral bonaerense, hicieron que la representación femenina en las legislaturas o los concejos no alcanzaran el objetivo deseado por las leyes de cuotas.

La efectividad de las leyes de cuotas en la Provincia ha encontrado barreras muchas veces difíciles de sortear, tanto las referentes a factores como los sistemas electorales, como aquellas vinculadas a rasgos culturales y cuestiones relativas a la cultura política partidaria. En este sentido, los partidos políticos han manifestado en forma reiterada su resistencia a estas normas al aplicarlas con criterios burocráticos y minimalistas, en la mayoría de los casos. Y convirtiendo así, el piso mínimo del 30% que buscaba la ley en un *techo máximo*.

Por ello, y en consonancia con lo sucedido en Nación, en el año 1997 se dictó el Decreto Reglamentario 439⁴³, en el cual se delineaba el criterio de interpretación de la Ley. Estableciendo, por ejemplo, que en el caso de que el partido político o alianza transitoria renovara dos cargos, al menos uno (1) de los candidatos propuestos debe ser del sexo opuesto.

Cuando analizamos el impacto de las leyes de cupo, debemos mirar dos elementos constitutivos de los sistemas electorales: **la magnitud de distrito** (cuanto mayor sea la cantidad de cargos en juego, es más probable que el porcentaje de mujeres representantes crezca); y **el tipo de lista** (las listas cerradas y bloqueadas hacen que las mujeres tengan más posibilidades de resultar electas). En el caso de la Provincia, las listas son cerradas, por ello el análisis debe centrarse en el número de partidos políticos, la cantidad de cargos en juego y la posición en las listas.

⁴¹ Ley de cupo N° 24.012 de 1991

⁴² <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/fw11733.pdf>

⁴³ <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/pw19970043919970306.pdf>

- **Cuanto mayor es la dispersión del voto, el porcentaje de mujeres electas resulta menor:** a mayor cantidad de partidos políticos en la contienda electoral, los cargos se distribuyen entre más agrupaciones, cuyas listas suelen estar encabezadas por varones. Entonces es menos probable que las mujeres, quienes no suelen ocupar estos lugares en las listas, puedan obtener efectivamente una banca.
- **Cuantos más cargos hay en juego (magnitud de distrito mayor), mayor proporción de mujeres electas:** cuando hay más cargos en juego, es más probable que las mujeres lleguen a ocupar posiciones efectivas de resultar electas en las listas, más allá de que los varones ocupen los primeros lugares. Del mismo modo, a menor magnitud de distrito, y en particular en los casos donde las bancas a renovar son impares, las probabilidades de acceso a los cargos para las mujeres disminuyen.

El logro de la paridad en provincia de Buenos Aires

En 2016 se sanciona en la Provincia la Ley 14848 (de paridad), luego de dos décadas de elecciones con cuotas. Su sanción se produjo en un contexto de fuerte movilización social contra la violencia hacia las mujeres y los femicidios. Bajo la consigna *Ni Una Menos*, miles de personas se movilizaron en territorio bonaerense, y eso sirvió como puntapié inicial para poner fin a la desigualdad de género en la representación política.

La ley de paridad regula las listas de candidatxs a cuerpos colegiados en las primarias, respetando “en todas las categorías, una equivalencia del cincuenta por ciento (50%) del sexo femenino y otro cincuenta por ciento (50%) del sexo masculino”.⁴⁴ También establece que el porcentaje es aplicable a la totalidad de la lista, la cual debe cumplir con el mecanismo de alternancia y secuencialidad entre sexos por binomios (mujer-varón o varón-mujer). Finalmente, determina que en caso de generarse vacancias en las listas, éstas se deben cubrir respetando la paridad y el orden de postulación, es decir siguiendo el corrimiento natural de la lista.

Sin embargo, la ley 14848/16 era poco precisa en su redacción respecto de cómo las agrupaciones debían conformar sus listas de candidatos después de la EPAOS. Por este motivo, la primera implementación de la ley no estuvo exenta de planteos por parte de las agrupaciones políticas. En consecuencia, la Junta Electoral de la provincia a través de la Resolución Técnica N° 114/2017 estableció una reglamentación para los partidos políticos que hayan celebrado una primaria. Al armar las listas definitivas después de las EPAOS, no estaban obligados a respetar la alternancia en el armado de listas porque, a entender de la Junta, ello no respetaría la voluntad del elector.⁴⁵¹⁰ A pesar de esta interpretación de la Junta Provincial la mayoría de las agrupaciones decidió armar sus listas para la elección general respetando el principio de paridad y la alternancia.⁴⁶

⁴⁴ Ley 14.848, art. 2, modificatorio del art. 32 de la Ley 5109.

⁴⁵ Resolución Técnica 114/17: “En los casos de asociaciones políticas o alianzas en cuyas elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas hayan participado más de una lista, independientemente de la categoría que se trate, sería en muchas de ellas imposible materialmente integrar las listas mayoritarias y minoritarias, de corresponder, con una plena alternancia y secuencialidad entre sexos por binomios sin alterar la voluntad popular, por lo que debe fijarse un criterio de integración de listas de precandidatos que respete el cupo y la voluntad popular. (...) RESUELVE (...): Las listas de candidatos de una misma asociación política o alianza que deban ser integradas por una o más listas que participaron en las EPAOS, deberán ser presentadas sin alterar el orden previsto en las listas de precandidatos que participaron en las elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas al momento de hacer la integración”

⁴⁶ En las categorías provinciales, sólo dos de las 40 listas presentadas incumplieron la alternancia y la secuencialidad: una lista de diputados del Frente Justicialista y una de senadores de Cambiemos. En ambos casos, como las agrupaciones no habían tenido competencia, la Junta Electoral instó a realizar cambios o las reordenó. Con todo, pocas listas llevaron mujeres en el primer lugar (5 sobre 20 en diputados y 4 sobre 20 en senadores). En los municipios

Una vez transcurrido el proceso electoral de 2017, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 266/2019, estableció de qué manera se debe proceder para conformar las listas finales de candidatos resultantes de la EPAOS. Lo hizo de manera muy detallada, estableciendo que las listas de candidatos/as de una misma agrupación política unificada luego de las primarias debían alternar un candidato de cada género. De esta forma, los instaba a respetar en la totalidad de la lista definitiva la equivalencia del cincuenta por ciento (50%) de género femenino y otro cincuenta por ciento (50%) de género masculino⁴⁷. Además, en el art.7 introdujo la participación de la Junta Electoral provincial para proceder de oficio ante cualquier irregularidad en la implementación de la paridad en las listas.

Sin embargo, esta ley no establece de qué modo proceder cuando la vacancia ocurre en el ejercicio del poder. Como resultado, este aspecto se rige normativamente por lo establecido en el art. 122 de la Ley 5109 de 1986, la cual establece que el reemplazo de los que renuncien, sean destituidos o fallezcan se debe hacer siguiendo el orden de colocación en la respectiva lista.

En la práctica, la omisión taxativa de cómo proceder ante este tipo de vacancia tanto en la ley de paridad provincial como en su decreto reglamentario puede tener efectos perjudiciales para las mujeres e impedir que la paridad legal se traduzca en una paridad sustantiva. Esto ocurre porque no se puede garantizar legalmente que cuando una mujer deja su banca por las causales determinadas por la ley, sea reemplazada por otro legislador suplente del mismo sexo.

A modo de ilustración, elaboramos el gráfico siguiente, donde se muestra la evolución de la paridad en la Cámara de Diputados de la Provincia, a los efectos de visualizar la evolución en su conformación desde la sanción de la ley de cupo hasta nuestros días:



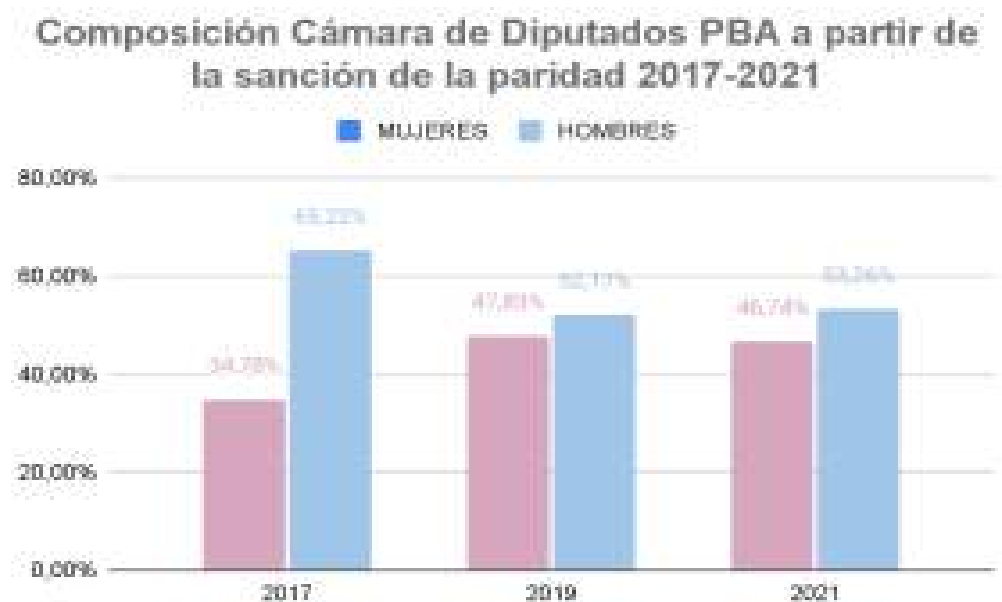
Fuente: CIPPEC

¿Cómo se repartieron las bancas con la Ley de paridad en cada Cámara?

bonaerenses, en las elecciones generales se presentaron 578 listas de candidatos a concejal. Únicamente 54 listas (8% del total) no respetaron las reglas de alternancia y secuencialidad

⁴⁷ artículo 4: “en las elecciones generales, las listas de candidatos/as de una misma agrupación política que deban ser integradas entre dos o más listas que hayan participado en las Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas, deberán alternar un candidato de cada género de manera tal de respetar en la totalidad de la lista definitiva de candidatos una equivalencia del cincuenta por ciento (50%) de género femenino y otro cincuenta por ciento (50%) de género masculino. En el caso de listas cuyo número de candidatos sea impar, la diferencia entre hombres y mujeres no podrá ser superior a uno”.

Luego de la sanción de la ley de paridad, el reparto por género de las bancas en la Legislatura bonaerense se vio modificado. En la Cámara de Diputados, como se ve en el gráfico, la composición varió del 34,78% de mujeres en su primera implementación, al 46,74% como resultado de la última elección.



En el Senado se observa un aumento similar. Se pasó de una composición del 32,61% luego de las elecciones del año 2017, al 43,48% de mujeres en 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Legislativo (datos a abril de 2022).

Como se refleja en los gráficos, la paridad no se ha logrado aún ni en Diputados ni en Senadores. Si bien la proporción de mujeres es mayor que cuando no había paridad especialmente en la Cámara de

Diputados donde las magnitudes de distrito (cantidad de cargos en juego) son mayores.⁴⁸

Por lo tanto, debido a que la ley de paridad en la confección de listas (tanto para las EPAOS como para las Generales) se cumplió en las tres últimas elecciones legislativas, resulta extraño que aún no se haya logrado la composición paritaria de los cuerpos. Una de las hipótesis que explica este fenómeno podría ser la posición de las mujeres en las listas (encabezamiento) Por ello analizamos los encabezamientos de las listas a cuerpos colegiados presentadas en las elecciones 2021, cuyo resultado observamos en los gráficos siguientes.

En la Provincia, las Cámaras Legislativas se renuevan por mitades cada 2 años. De las 8 secciones electorales, cada año electoral la mitad renueva senadores, la otra mitad renueva diputados. En las elecciones de 2021, se presentaron en total 42 listas. De las 21 listas presentadas para la categoría Diputadas/os Provinciales en 2021 (secciones II, III, VI y Capital), sólo 4 fueron encabezadas por mujeres.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

Similar situación ocurrió en las listas para el Senado, donde de las 21 listas presentadas en la categoría Senadoras/es (secciones I, IV, V y VII), sólo 3 fueron encabezadas por mujeres.

⁴⁸ 135 municipios, cada uno de ellos son distritos electorales que están agrupados en 8 secciones electorales. Cada una de las 8 secciones electorales de la Provincia eligen alternadamente diputados y senadores, no pudiendo elegir menos que 3 senadores o senadoras provinciales y 6 diputados o diputadas provinciales, según criterio poblacional.

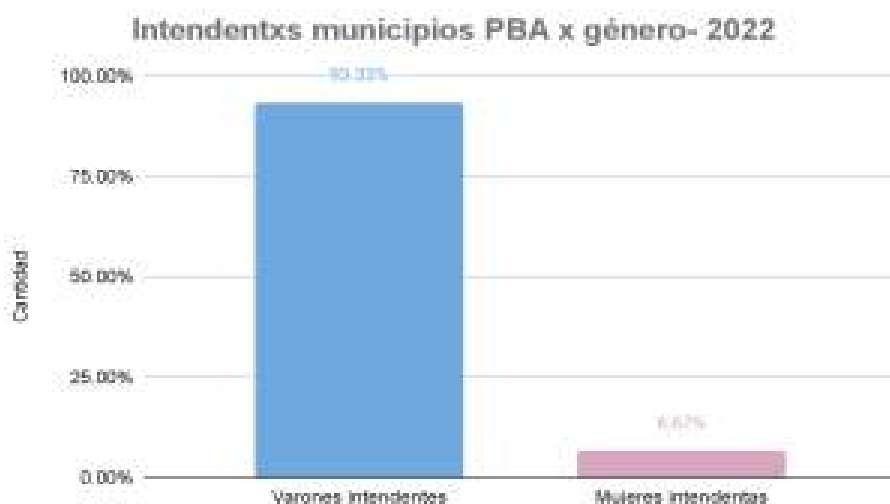


Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

¿Qué sucede a nivel local? ⁴⁹

- **Intendencias**

La igualdad de género debe ser considerada también como un aspecto esencial dentro del ordenamiento jurídico municipal. Para ello, se deben promover acciones positivas que consagren legislativamente el principio de igualdad, de forma que se traduzca en posibilidades efectivas de acceso a cargos de decisión para las mujeres. Del relevamiento realizado respecto de las intendencias en los municipios bonaerenses, encontramos que en la última elección a intendentas/es, sólo 84 de las 489 listas a intendencias presentadas en la Provincia fueron de candidatas mujeres (un 17,18%). Esto se tradujo en los resultados, ya que sólo el 6,7% de las mismas están en manos de mujeres, como podemos observar en el gráfico.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

⁴⁹ Cada municipio cuenta con un Poder Ejecutivo encabezado por la intendencia y un cuerpo deliberativo que son los Concejos Deliberantes, que se compone de un mínimo de 6 y un máximo de 24 concejales/es, según un criterio poblacional

Esto es, sólo 9 de los 135 municipios son gobernados por intendentas. De esas 9, 4 son intendentas interinas, es decir, que ocupan el cargo por pedido de licencia de los varones intendentes que asumieron en el ejecutivo provincial o nacional. Asimismo, del relevamiento surge que 5 de las 8 secciones electorales no tienen intendentas mujeres.

Respecto de la paridad existente en los Concejos Deliberantes, según datos del informe del Ministerio de Mujeres de Nación realizado en 2021, encontramos que de las 2202 bancas existentes en los Concejos Deliberantes bonaerenses, las concejales representan el 46,64% (1027 concejales contra 1175 concejales). Más allá de que el número total sea cercano a la paridad, podemos notar cifras dispares: hay municipios con representación paritaria, algunos con más mujeres⁵⁰, y hay otros que no superan el 40% de representatividad femenina (Coronel Pringles, General Guido, Carlos Tejedor, San Andrés de Giles, Lezama, Coronel Rosales, Tres Arroyos, Azul).



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Nación

Al analizar las listas oficializadas de las elecciones 2019⁵¹, encontramos que la paridad horizontal estuvo prácticamente ausente: de las 489 listas para concejales/es presentadas a nivel local, sólo el 30,47% (149) fueron listas con encabezamientos femeninos. Si tomamos en cuenta la magnitud de distrito, ya establecimos que en los concejos que renuevan menor cantidad de bancas suelen ingresar menos mujeres si éstas no encabezan, y la situación se agrava cuando las bancas a renovar son impares.

⁵⁰ Baradero con 62,50%, Florencio Varela con 54,17%, Gral Viamonte y L.N.Alem con el 58,33%, Tordillo con el 66,67%, Rauch con 58,33%, Pinamar y San Miguel del Monte ambos con el 57,14%, Guaminí 58,33%, Benito Juárez con un 57,14%,

⁵¹ Los últimos datos oficiales encontrados en la Junta Electoral corresponden a las listas oficializadas para las elecciones generales 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

Más allá de los datos numéricos, la completa ausencia de perspectiva de género ante vacancias en órganos deliberativos ha dado lugar a controversias generadas por el desequilibrio en la paridad que muchas veces ocasionan las vacancias. La resolución de dichas controversias por parte de los organismos judiciales ha estado en ocasiones sujeta a una interpretación subjetiva de la ley, a veces carente de perspectiva de género. Esto desfavorece la llegada de las mujeres a las bancas y aleja el objetivo final de alcanzar una composición paritaria de los órganos legislativos. Como se verá en los ejemplos recopilados a continuación, la falta de uniformidad en la aplicación e interpretación de la ley hace necesario establecer explícitamente el criterio de reemplazo, de forma de evitar cualquier controversia generada por lecturas diversas respecto de una misma normativa.

Casos y jurisprudencia:

- Tigre, licencia de la concejala Florencia Mosqueda (octubre 2020).

Su reemplazo generó controversia ya que se disputaba entre Francisco Rosso, siguiente en la lista, o Milca Sosa, por cuestión de paridad de género.

No hay ordenanza municipal para dirimir estos conflictos, por lo que la decisión pasa por la presidencia del Concejo. Se optó por respetar lo que establece la Ley provincial (LOM, art. 19) sobre los reemplazos, es decir, seguir el orden de colocación de la lista. Debería asumir Francisco Rosso. Pero se impidió por la presencia de movimientos sociales que terminaron irrumpiendo en la sesión. Finalmente asumió la banca el concejal Rosso, y la concejala Sosa acudió a la justicia para presentar una medida cautelar.⁵²

⁵² El caso propició la presentación de un Proyecto de Ley en la Legislatura Provincial que establecía la modificación del art. 122 de la ley 5109, reglamentando el reemplazo en los Cuerpos Colegiados por legisladores y concejales/as del mismo género.

- Tres de Febrero (diciembre 2020)

El Juzgado Contencioso Administrativo N°2 de San Martín, dictó una medida cautelar que suspendió la asunción de Esteban Cibrán, cuñado del intendente Diego Valenzuela que había reemplazado a una concejala que se fue al Ejecutivo.

La situación se judicializó por una medida cautelar presentada Patricia Rodriguez para que se suspenda la asunción de Cibrán por considerar que este acto violaba la paridad de género, toda vez que se liberó una banca de una mujer y debía ser reemplazada por otra de igual género.

En consecuencia, la Justicia ordenó la suspensión de los efectos del acto jurídico de asunción y juramento como concejal de Tres de Febrero del Sr Esteban Daniel Cibrán, y que no se le permitiera participar de futuras sesiones, siempre y cuando tal ejercicio de la función de concejal sea en carácter de reemplazo de la concejala de sexo femenino que con su licencia generó la vacante.

- Dictamen AGG sobre consulta, San Andrés de Giles (2017)

Desde el municipio se consulta a la Asesoría General de Gobierno, en el caso de incorporación de un concejal suplente –a causa de licencia del titular-, si deberá respetarse la paridad de género a pesar de no encontrarse expresamente regulado el supuesto en cuestión por la normativa vigente. La opinión dada por AGG es que el régimen de “participación política equitativa entre géneros” implementado por la Ley No 14.848, no resulta de aplicación en los supuestos de reemplazos de concejales titulares, ya sea por vacancia, licencia o suspensión del titular. Por lo tanto, corresponde aplicar el procedimiento reglado en los artículos 19 y 88 del Decreto Ley No 6769/58 y 122 del Código Electoral local: reemplazo por corrimiento.

Ausencia de perspectiva de género

- **Licencias por maternidad en los Concejos**

Otro desafío que enfrentan las mujeres en la política local es que la ley Orgánica de las Municipalidades no contempla licencia de ningún tipo para quienes integran los Concejos Deliberantes. Las mismas dependen de la aprobación del presidente del Concejo. Solamente se hace una mención general en su artículo 63, que refiere a una de las atribuciones del presidente del Concejo: “Acordar licencias con causa justificada a los concejales y secretarios del Cuerpo”^{53, 18}. Esto puede redundar en que una concejala que queda embarazada, al no poder pedir una licencia por maternidad tenga que renunciar, quedando no sólo privada de su dieta, sino que también de la cobertura médica.

En la práctica, los casos presentados tuvieron distintas resoluciones, como analizamos a continuación. Sin embargo, sería importante regular esta cuestión, adaptándola a los que se establece en la legislación nacional o provincial.

⁵³ 8 Art. 63 del Decreto-Ley 6769/58 - Ley Orgánica de las Municipalidades y actualizaciones

Casos y jurisprudencia:

- Mar del Plata. Modificación del Reglamento interno, D-2483/2020

Establece para las y los concejales del Partido de General Pueyrredon, la licencia por nacimiento y por adopción con percepción íntegra de la dieta y cobertura social para dicho período. Se contemplan casos especiales como: nacimiento prematuro, defunción, nacimientos múltiples, internación de recién nacidos/as, concejales no gestantes, licencias por adopción, hijos/as con discapacidad, y por tratamiento de reproducción asistida.

- General Paz- Decreto de presidencia 2/2021 de otorgamiento de licencia a la concejala María Cecilia Cabral

Otorgó la licencia por maternidad con goce íntegro de dieta por el lapso de noventa (90) días corridos

- Rauch. Decreto de presidencia

Prevía consulta con el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires⁵⁴, el presidente del HCD del municipio de Rauch decreta otorgar licencia por maternidad con goce íntegro de dieta por un lapso de 60 días corridos.

- La Plata. Modificación del Reglamento interno, Decreto 277/2019

El 27 de noviembre de 2019 se incorporó el art. 10 bis al reglamento Interno del HCD de la ciudad de La Plata, que establece las licencias por nacimiento con percepción íntegra de la dieta y cobertura social. Asimismo, si ambos progenitores fueran Concejales, la licencia establecida podrá ser utilizada por la persona gestante, o por propia opción podrá ser derivada en forma parcial a su cónyuge, conviviente o pareja. En caso de que ninguno de los progenitores sea gestante, corresponderá optativamente a uno de ellos. Se establecen también licencias especiales por nacimiento prematuro, fallecimiento, internación de recién nacidos/as, nacimientos múltiples, adopción y nacimiento de hijos/as con discapacidad.

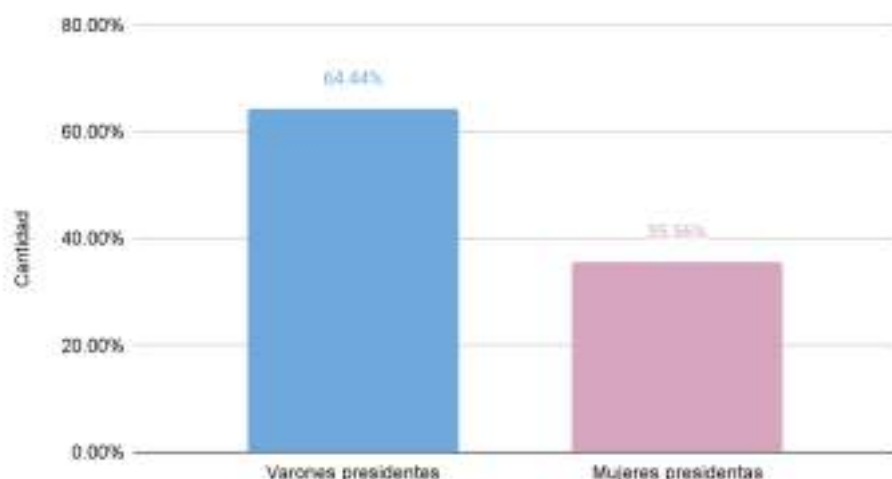
Autoridades HCD

En la actualidad existe la necesidad de que la composición de la nómina de autoridades de los Concejos y de las comisiones sea equilibrada en su constitución por género. En la Legislatura, en lo que respecta a los cargos de autoridad dentro de las comisiones, el 15 de mayo de 2020 la Cámara de Diputados Bonaerense logró mediante un acuerdo político entre bloques legislativos que la designación de autoridades de las comisiones se acerque a la paridad. De este modo, de las 46 comisiones permanentes 22 serán presididas por mujeres y 24 por varones. Esta reglamentación no existe a nivel municipal.

Por ello, la paridad efectiva y el mayor acceso de las mujeres a puestos de poder político debería plasmarse también en una mayor participación en los cargos de autoridad del Concejo y dentro de las comisiones permanentes de trabajo, al mismo tiempo que en la presidencia de los distintos bloques políticos. En el gráfico que encontramos a continuación se ilustra el género en las presidencias de los concejos en los municipios bonaerenses, con un claro sesgo a favor de los varones.

⁵⁴ en el dictamen se consideró que existen preceptos constitucionales nacionales y provinciales que dan sustento al otorgamiento por parte del Honorable Concejo Deliberante de Rauch de la licencia por maternidad con goce íntegro de la dieta a la concejala requirente

Presidentxs del Concejo Deliberante por género- PBA 2022



Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

Asimismo, dentro de los mismos concejos, es una práctica habitual que las legisladoras continúen siendo relegadas a las comisiones consideradas “femeninas” (salud, educación, género, desarrollo social), respondiendo a una estereotipificación de género, de manera que las comisiones estratégicas no están presididas por mujeres.

Resulta necesario entonces incorporar mecanismos claros de alternancia para garantizar la paridad de género en la asignación de autoridades de los cuerpos legislativos y sus comisiones, considerando los principios de equidad y perspectiva de género. Reformar los reglamentos internos de los Concejos Deliberantes podría ser una buena manera de empezar. De este modo, lograremos introducir criterios de paridad de género en la designación de autoridades, y fomentar la perspectiva de género en la asignación de las presidencias en las comisiones estratégicas.

Conclusiones

A raíz de los datos recopilados y presentados en nuestra investigación, podemos inicialmente concluir que los cargos de conducción política en la Provincia y municipios siguen siendo el resultado de negociaciones entre varones. Todo ello en detrimento de la igualdad de género, y muy a pesar de la regulación presente en la Ley de paridad provincial. Entendemos que lograr la democracia paritaria no debería ser tarea exclusiva de las mujeres: los varones políticos pueden (y deben) impulsar una agenda de género y mecanismos para hacer las cosas diferente a lo que significa el ejercicio masculino del poder. Se trata de cambiar las dinámicas al modo tradicional de ejercer el poder y de introducir valores y prácticas más igualitarias frente al predominio de los estilos masculinos de hacer política.

Si bien es cierto que la evolución de los datos ha mejorado notablemente desde las elecciones 2017, aún falta camino por recorrer para conseguir una representación equilibrada entre varones y mujeres. En cuanto a los datos presentados, la aplicación de la ley de paridad en el año 2017 implicó que para el segundo año (2019) la cantidad de mujeres aumentara de 25% a 35%, y el número subió a 47% en la tercera aplicación en 2021. Sin embargo, el objetivo presente al sancionar la ley de paridad (representación equitativa) todavía no está cumplido.

A nivel local, establecimos que la ausencia de regulación en las fórmulas para las intendencias posibilita que aún persista una gran brecha entre mujeres y varones candidatxs, lo que se traduce en una gran diferencia entre intendentes e intendentas electos/as. Por otro lado, al no existir la figura del “viceintendente” y teniendo en consideración que el/la primer/a concejal/a suele ser en la práctica el/la reemplazante natural de los Intendentes (sobre todo en distritos con baja magnitud de distrito, es decir, pocas bancas a repartir), resulta necesaria la regulación de los encabezamientos de lista. Por último, es necesario realizar cambios en la legislación respecto de los reemplazos en los concejos, ya que no existe manera de garantizar que cuando se vaya una mujer sea reemplazada por una concejala, de forma de mantener la equidad de género presente en las listas.

Es sabido que los partidos políticos tienen el rol principal en la decisión del candidato o la candidata, por lo cual podrían existir incentivos para fomentar la igualdad de género. Proponemos la implementación de mecanismos electorales que garanticen que las candidatas encabezen las listas. Por ejemplo, una manera podría ser la presentación de dos listas por partido, cada una con encabezamientos diferentes. O contando el total de listas presentadas en los distritos, que haya paridad en los encabezamientos, permitiendo a las mujeres encabezar la mitad de las listas presentadas. Sin embargo, sería interesante que las acciones no sean sólo en clave electoralista, sino integrales: acompañamiento a las mujeres mediante programas de formación, capacitación, liderazgo y financiamiento. Sólo de esta forma se podrá lograr el empoderamiento y la generación de cambios reales en las dinámicas de poder existentes.

Por todo esto, consideramos entonces que aún resta por evaluar otros mecanismos para la democracia paritaria, más teniendo en cuenta que, según datos preliminares del último censo poblacional, más de la mitad de la sociedad somos mujeres. Resulta de interés entonces formular estos cambios, o de alguna manera repensar las formas en las que se reparte el poder en la Provincia y municipios, imprimiendo la perspectiva de género necesaria para lograr el objetivo paritario.

Bibliografía

ARCHENTI, N. Y TULA, M. I. (2008), *Mujeres y Política en América Latina: Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta

BARRANCOS, D. (2014). *Los caminos del feminismo en la Argentina: historia y derivas* (Vol. 32). Voces en el Fénix

CAMINOTTI, M. (2014), Ideas, legados y estrategias políticas en las reformas de las reglas de selección de candidatos: Ley de cuotas pionera de Argentina, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, julio-diciembre

CAMINOTTI, M., “Derribar los muros indebidos: reflexiones en torno a las leyes de cupo femenino en la Argentina”, *Aportes para el Debate* N° 25, <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/01.pdf>

CAMINOTTI, M., FREIDENBERG, F. (2016), “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*.

CARRANCIO BAÑOS, C. (2018). El techo de cristal en el sector público: Acceso y promoción de las mujeres a los puestos de responsabilidad. *Revista Española de Sociología*, 27 (3), 475-489 (Doi: <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2018.17>)

D’ANDREA, J. A., *Ni piropos ni flores: Queremos la ley. Los debates parlamentarios en torno a la Ley de Cupo Femenino en la Argentina (1990-1991)*, UNTREF en <http://redesperonismo.org/wp-content/uploads/2019/03/DAndrea.pdf>

FREIDENBERG, F. (2018). Ellas también saben. Estereotipos de género, resistencias a la inclusión y estrategias para feminizar la política. *Revista Pluralismo y Consenso*, 87-101.

RÍOS TOBAR, M. (ED.) (2008), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Catalonia, Santiago, Chile

TULA, M. I. (2004), *La ley de cupos en Argentina: reforma electoral y representación política*. VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires

Análisis de la implementación de la Ley 14.848 en las elecciones legislativas (2017), Dirección de Reforma Política, Ministerio de Gobierno, provincia de Buenos Aires

Revista de Estudios e Investigaciones n° 9, Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación (1995)

Legislación consultada

Constitución Nacional

Constitución de la provincia de Buenos Aires

Ley Nacional N° 24.012/1991 de Cupo Femenino

Ley Nacional N° 27.412/2017 de paridad en ámbitos de representación Decreto Reglamentario 379/93, que reglamenta la ley 24.012 que establece la participación de la mujer en las listas de candidatos de partidos políticos. Decreto Reglamentario 1246/2000, que deroga el decreto reglamentario nro. 379/93 y establece normas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones

de la ley nro. 24.012, la Constitución Nacional y tratados internacionales que poseen jerarquía constitucional

Ley provincial 5109/46. Ley electoral de la provincia de Buenos Aires Ley N° 11.733/1995 de cupo Provincial

Ley N° 14.848/2016 de paridad Provincial

Decreto Ley N° 6769/58 Ley Orgánica de las Municipalidades

Decreto reglamentario 439/97, de cargos electivos de legisladores provinciales, municipales y consejeros escolares, art. 32 de la ley 5109.

Decreto Reglamentario 266/19, que reglamenta la Ley 14.848

Resolución Técnica JEPBA 114/17, que establece la no alteración de las listas oficializadas 2017

Páginas web consultadas

https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/IE_103_Composicion_HCDN.pdf

https://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html

https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/DIP_EeI_009_Mujer.pdf

<https://www.cippec.org/grafico/composicion-de-la-camara-de-diputados-por-genero/> -

https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/consulta/primarias/listas-registradas/consulta_nivel.php

DESAFÍOS PARA LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VIOLENCIAS POR RAZONES DE GÉNERO.

Valeria Serafinoff

Introducción

Los estados federales se caracterizan por la existencia de múltiples y solapadas instancias de decisión. En Argentina se superponen territorialmente tres niveles estaduales: el Estado nacional, los 24 Estados provinciales⁵⁵ y los municipios⁵⁶. Esto implica que ninguna política pública bajo responsabilidad de un nivel de gobierno puede ejecutarse fuera del ámbito territorial de los otros dos. De manera que en la formulación e implementación de dicha política se entrecruzan distintas arenas de decisión y lógicas políticas y de gestión pública. La definición misma del federalismo hace referencia a las complejidades surgidas en estos sistemas, ya que refieren a la participación de dos o más niveles de gobierno o comunidades políticas en un mismo espacio.

Cada uno de estos niveles estaduales tiene un gobierno autónomamente elegido que puede estar expresando la formación de intereses incongruentes en cada una de estas instancias político-decisionales (Escolar, 2009; Escolar et.al, 2011). Las agendas políticas son relativamente autónomas y pueden expresar distintas orientaciones sobre el rol del Estado y las políticas públicas. En consecuencia, se conforma una compleja matriz decisional. Al mismo tiempo, la estructura federal del Estado implica la coexistencia de administraciones públicas (nacional, provincial y municipal) que no se relacionan a través de jerarquías formales de autoridad y que responden a distintos regímenes de función pública, así como también a lógicas y dinámicas de trabajo diferenciadas. Las normas formales e informales que regulan las estructuras, los procesos de trabajo, la asignación y el uso de recursos, así como los sistemas de servicio civil difieren. Como resultado de esto, la implementación de las políticas públicas se realiza en el marco de redes en las que el control y el poder son difusos (Frederickson, 2004) y cuya gestión implica cierta horizontalidad (Peters y Pierre, 1998). En consecuencia, para desarrollar políticas públicas eficaces e integrales parece necesario definir ciertos acuerdos básicos iniciales y la combinación de reglas comunes (Watts, 1999; Karmis y Norman, 2005) que remiten al problema de la coordinación en el marco de las relaciones intergubernamentales.

En Argentina, desde la transición a la democracia, se han producido numerosas transformaciones que incidieron sobre el tipo e intensidad de las relaciones entre los actores del sistema político argentino. La consolidación misma del régimen democrático y el proceso descentralizador, definieron un nuevo esquema de distribución de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Como consecuencia, se amplió el espacio para la toma de decisiones en políticas públicas y también el entramado de actores con responsabilidades de implementación de dichas políticas. También se incrementó el nivel de influencia de los actores subnacionales en el resultado de las políticas públicas y la calidad de los bienes y servicios que recibe la ciudadanía. La

⁵⁵ Se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, por su carácter de ciudad capital, tiene algunas características diferenciales (Art. 129 de la Constitución Nacional).

⁵⁶ En este sentido, es pertinente aclarar dos cuestiones: 1) no todo el territorio nacional está organizado bajo un gobierno municipal, especialmente, esto se observa en relación con zonas rurales y 2) la Constitución Nacional establece que cada provincia puede dictarse su propio régimen municipal (Art. 5), dando lugar a una fuerte heterogeneidad en términos de la autonomía, capacidad de generar/ administrar recursos y las funciones y competencias de estos.

descentralización promovió una cierta centrifugación de poder, que derivó en la transferencia de autoridad y recursos hacia los gobiernos subnacionales. Se abrieron, entonces, nuevos espacios para las transacciones y se ampliaron las arenas de decisión y los espacios de coordinación para la implementación de las políticas públicas.

Como varios trabajos han demostrado, el proceso de descentralización no fue acompañado por un fortalecimiento de las capacidades de los estados provinciales y municipales. De forma que comenzaron a observarse problemas asociados: la ineficiencia en el uso de los recursos y el incremento del gasto público consolidado en los tres niveles de gobierno (Oszlak, 2001); el aumento de la disparidad regional, en términos de niveles de desarrollo y calidad de bienes y servicios brindados, entre las provincias periféricas y centrales (Cao, 2002) y los vinculados con la falta de coherencia e integración de las políticas públicas y coordinación multinivel (Martínez Nogueira, 2010; Repetto, 2010). Por otro lado, la crisis económica de finales de la década del '90 dejó en evidencia el rol preponderante de los gobernadores para garantizar estabilidad democrática y la incapacidad de las provincias para garantizar ciertos derechos sociales. Como respuesta, en el proceso de recuperación económica que se produce posteriormente, se observa cierta recentralización a partir de la formulación de políticas con fuerte incidencia reguladora y distribuidora desde el nivel nacional.

En términos del campo teórico, la relevancia de este capítulo radica en que aun cuando los estudios de política comparada entre estados se han ido expandiendo desde la posguerra, son pocos los trabajos que realizaron estudios sobre las estrategias de vinculación intergubernamental desde una perspectiva de políticas públicas y gestión de estados multinivel⁵⁷. En los últimos años, varios autores han abordado el estudio del federalismo para explicar características del sistema político argentino, principalmente, desde una perspectiva centrada en la coordinación electoral e integración partidaria (Gibson y Calvo, 2000; Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo, Escolar, 2005; Leiras, 2007; Escolar, 2007; Gibson y Suarez Cao, 2010; Escolar, 2014). Algunos de estos estudios asignan un rol central al Poder Legislativo y, en particular, de la Cámara Alta, como espacio donde la distribución de poder en países federales se modela en virtud de la relación con la base de poder local (Samuels, Abrucio, 2000; McKay, 2001; Gibson, Calvo y Faletti, 2004; Lodola, 2005 y Gonzalez, 2011). En tanto, otros aportes se concentraron en el federalismo fiscal y las reglas de distribución de recursos (Tommasi, *et.al.*, 2001; Cetrángolo y Jiménez, 2004; Tommasi, 2006; Gordin, 2006; Gonzalez, 2009 y 2011; Ardanaz, Leiras, Tomassi, 2010; Bonvecchi y Lodola, 2011; Olmeda, 2013; Jiménez, 2017). Estos trabajos contribuyen fundamentalmente a reconocer la importancia de las instituciones del federalismo para comprender la dinámica de interacción entre los actores y su capacidad de veto, así como para analizar los condicionantes políticos y/o fiscales que afectan la interacción entre los actores.

Este trabajo es una primera aproximación al análisis de distintos mecanismos desplegados por el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos provinciales para la coordinación de políticas públicas. Su objetivo es describir diseños institucionales y dinámicas generadas alrededor de las relaciones intergubernamentales (RIG) para la implementación de políticas públicas para la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género.

Prevenir la violencia por motivos de género refiere a la necesidad de modificar prácticas y normas sociales que promueven estereotipos de género y desigualdades. Para ello, las principales estrategias refieren a la implementación de campañas de prevención, educación, sensibilización, capacitación y/o concientización sobre valores y prácticas de respeto a los derechos humanos, así como a la creación de contextos institucionales seguros para lo cual el rol de los medios de comunicación, la creación de redes entre actores sociales e institucionales y la creación de agendas multisectoriales tienen un papel clave (PNUD, 2016). El eje de atención requiere, por definición, de una fuerte

⁵⁷ Un aporte en esta línea, aunque más centrado en el nivel de autonomía de los estados subnacionales para definir las políticas públicas, es el de Bonvecchi (2008).

coordinación intersectorial entre un conjunto de servicios de atención que incluyen servicios de atención médica, psicológica y social, así como espacios de acompañamiento, acogimiento y refugio, servicios de seguridad, asesoramiento y patrocinio jurídico. También se consideran cuestiones vinculadas con lo que en PNUD (2016) se define como el eje de sanción y que considera la adopción de medidas para garantizar protección legal de personas en situación de violencia, el fortalecimiento de la articulación de la labor de la policía y los operadores de justicia, la disponibilidad de órdenes de protección a víctimas/sobrevivientes y las medidas para promover cambios en las conductas de los agresores. Entretanto, para la reparación de los derechos vulnerados y los daños morales de las personas en situación de violencia y/o sobrevivientes resulta central el empoderamiento económico de las mujeres, el acceso a la vivienda, insumos médicos y otros requerimientos que permitan su reintegración social y laboral (PNUD, 2016).

Este trabajo aborda la coordinación desarrollada en un plano tecno- burocrático, una dimensión que se considera fundamental para promover la coordinación en contextos donde prevalecen lógicas inter ejecutivas de articulación centradas en relaciones bilaterales e informales.

El abordaje de la cuestión se realiza a través del análisis de distintos programas y proyectos puesto que se considera que no existe un patrón cristalizado de (RIG). En su lugar, estas se construyen a partir de estrategias propias definidas por los perfiles de los distintos programas y políticas públicas, formulados en el ámbito nacional. La ausencia de un patrón homogéneo de RIG genera la necesidad de realizar un abordaje a través de distintos casos de estudio. Por ello, dado que estos múltiples patrones se constituyen a partir de distintas coyunturas, la expectativa es poder reconstruir estas lógicas de interacción a través de distintas políticas públicas relevantes y que involucren una fuerte articulación entre la Nación, las provincias y los municipios.

La formulación e implementación de políticas para la eliminación de las violencias por motivos de género requiere de un entramado institucional efectivo, de nuevas formas de coordinación de las políticas públicas, de un aumento en la disponibilidad de recursos financieros y de infraestructura y servicios, así como de una mayor cantidad y profesionalización de los recursos humanos comprometidos en la prevención y atención de las violencias. La naturaleza transversal de la temática impulsa la necesidad de articulación entre distintos sectores de políticas, servicios y operadores de servicios que, en su mayoría, se encuentran descentralizados. A nivel local, se suman también distintas fuerzas sociales, los movimientos de mujeres y organizaciones sociales promotoras de los derechos de mujeres y población LGTBIQ+ que desempeñan un importante papel en promover acciones de prevención y, principalmente, en términos de atender y acompañar a personas que atraviesan situaciones de violencias por motivos de género.

Se considera que si bien las políticas públicas y programas del gobierno nacional pueden establecer distintas lógicas y estrategias de articulación intergubernamental, los ámbitos subnacionales promueven estrategias adaptativas que pueden modificar el alcance y las particularidades de la política pública. En consecuencia, la estrategia de abordaje requiere trabajar sobre un nivel de análisis centrado en las provincias, lo que permite abordar las estrategias desarrolladas por estas unidades, generando insumos para analizar los resultados de las políticas en términos de las capacidades estatales que promueven y la integralidad y coherencia de las mismas. Por ello, en este trabajo se presentan conclusiones obtenidas a través de un relevamiento de campo en distintas provincias argentinas y hace foco en los dispositivos de prevención y atención implementados en distintas localidades de la provincia de Buenos Aires.

Las hipótesis que preliminarmente intentan validarse indican que en contextos donde prevalecen lógicas interejecutivas de coordinación vertical centradas en relaciones bilaterales e informales, la articulación desarrollada en un plano tecno- burocrático logra promover un esquema cooperativo más sostenible y da lugar a una política pública integral e integrada. En ese sentido, los movimientos de mujeres y las organizaciones promotoras de sus derechos cumplen un papel clave a través de la construcción de comunidades epistémicas que promueven la coordinación.

A su vez, se busca testear que aun cuando no están dadas las condiciones políticas, la existencia de una mayor estabilidad y continuidad de los funcionarios en las distintas unidades, agencias y niveles estatales tienden a promover el surgimiento de esquemas más cooperativos de intercambio⁵⁸⁴. Por ello, en países federales, descentralizados y con fuertes heterogeneidades regionales e institucionales, es fundamental el rol del Estado nacional contribuyendo a desarrollar capacidades estatales en los niveles subnacionales, por ejemplo, a través de los esquemas de implementación definidos en sus líneas de acción y programas de política pública. Cuando estos programas logran generar esas capacidades en el nivel subnacional, tiende a incrementarse la coherencia y convergencia de las políticas públicas que se implementan sin que haya una pérdida de la autonomía subnacional. Una dinámica similar, podría plantearse respecto del rol de la autoridad política provincial en relación con el desarrollo de capacidades para la implementación de políticas de prevención, atención y reparación de violencia por razones de género a nivel local. Por las características de la cuestión, las organizaciones de base comunitaria desempeñan un papel. En algunos casos, en la articulación con el Estado, en otros supliendo la baja capacidad y/o ausencia del Estado.

La siguiente sección analiza distintos aportes conceptuales para caracterizar las relaciones intergubernamentales y los desafíos para la coordinación de políticas públicas. Posteriormente, se analizan algunos condicionantes estructurales en un país desigual y con fuertes heterogeneidades regionales como Argentina. A partir de allí, se analizan las particularidades de las relaciones intergubernamentales y la coordinación vertical y horizontal para la prevención, atención y reparación de las violencias por motivos de género.

Las relaciones intergubernamentales y los condicionamientos a la coordinación de políticas públicas

El trabajo se encuadra en el estudio de las RIG⁵⁹. Wright (1997) define las RIG como un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran un mismo Estado. Para Méndez (1997), el concepto se refiere a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes al interior de un Estado. En definitiva, las RIG son los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y, en última instancia, viabilizar la gestión pública entre los distintos niveles estatales que integran un Estado (Escolar, *et.al*, 2011).

El análisis de las RIG recupera enfoques jurídicos pero se refiere, particularmente, a la influencia que ejercen sobre dicho tipo de relaciones el régimen político, las reglas de decisión y participación política, los mecanismos de representación y los clivajes sociales que inciden, en su conjunto, sobre las dinámicas de interacción. La existencia misma de estas relaciones implica cierto nivel de articulación (institucionalizada o no) y la consolidación de un tejido de relaciones entre distintos niveles de gobiernos. Jordana (2001) analiza a este tejido como una canasta de reglas, incentivos y mecanismos de control. Para el autor, esta canasta tiene una fuerte incidencia en el funcionamiento de la vida política subnacional y puede facilitar mejoras en los ajustes de las políticas públicas locales, aunque también considera podría darse un efecto contrario.

Las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental formales e incluyen una amplia variedad de relaciones entre distintos niveles de gobierno y también entre múltiples instituciones de un mismo

⁵⁸ Por ejemplo, en línea con lo planteado por Huber (1998) y Huber y Martínez Gallando (2003) para analizar los cambios en gabinete y sus consecuencias sobre los resultados de las políticas.

⁵⁹ Este concepto nace hacia la década del '30 vinculado a la provisión de bienes y servicios públicos en el marco de las políticas impulsadas por el *New Deal* (Escolar, *et.al*, 2011). Las RIG han sido trabajadas y analizadas desde distintas perspectivas teóricas (Wright, 1997; Méndez, 1997; Jordana, 2001 y 2003; Stephen y Wikstrom, 2007; O'Toole y Lawrence, 2007).

nivel gubernamental. En tal sentido, los canales a través de los cuales pueden configurarse las RIG se expresan, siguiendo a Jordana (2001), en tres grandes categorías:

- Las estructuras institucionales formales, cuyos contenidos se establecen a través de la Constitución y las normas aprobadas. Estas estructuras establecen pautas para la coordinación intergubernamental y el control a partir de la división de poderes y de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.
- La actividad de los partidos políticos, por medio de integración partidaria. Los partidos políticos se constituyen como agentes centrales del federalismo como proceso ya que pueden armonizar las políticas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.
- Las relaciones entre funcionarios técnicos y políticos con responsabilidad en la gestión de las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio⁶⁰. Esta categoría, central para este análisis, se refiere al conjunto de mecanismos y prácticas recurrentemente utilizadas para la toma de decisiones y resolución de problemas de coordinación intergubernamental. Esta categoría hace referencia tanto a la vinculación e integración funcional de la gestión pública entre áreas y agencias específicas como a los acuerdos y negociaciones desarrolladas por los jefes ejecutivos y miembros de los gabinetes gubernamentales.

Los desafíos de coordinación vertical resultan de la existencia de intereses diferenciados que son reconocidos por la organización federal del Estado, específicamente, a partir de la autonomía política de las unidades subnacionales, la existencia de instituciones que representan los intereses provinciales y de procesos electorales diferenciados para elegir autoridades (Gibson, 2004 y Stepan, 2004). La configuración que adoptan las RIG da lugar a distintos esquemas o modalidades de coordinación intergubernamental de tipo vertical y que impactan sobre los resultados de las políticas públicas. Estos esquemas difieren por tipo de política pública. Desde la perspectiva de este trabajo, las particularidades de la gestión en cada sector pueden dar lugar a esquemas diferenciados de coordinación. Este trabajo es un primer avance que no logra validar esta proposición, pero contribuye en la caracterización de los estilos de coordinación configurados en la trayectoria de dos programas federales que han definido distintas estrategias concretas orientadas a mejorar los vínculos de coordinación entre el Estado nacional y los estados provinciales.

La coordinación es interpretada en este trabajo como un proceso observable a través del conjunto de “instrumentos y mecanismos desplegados con el objetivo de mejorar la alineación voluntaria o forzada de las tareas y los esfuerzos de las organizaciones del sector público” (Bouckaert et.al., 2010:16). Especialmente, nos concentramos en los mecanismos que promueven esta alineación entre organismos públicos de distinto nivel de gobierno (coordinación vertical). Al mismo tiempo, interpretamos a la coordinación como un proceso técnico y político. Como señala Repetto (2010), los mejores instrumentos burocrático-administrativos generan pocos resultados en ausencia de direccionalidad político-estratégica. En tanto, esas prioridades se quedan a mitad de camino sin funcionarios que permitan poner en marcha acciones en ese sentido. Por lo tanto, la coordinación vertical requiere de acuerdos entre actores políticos de los distintos niveles gubernamentales involucrados pero también del desarrollo de instrumentos, mecanismos y ciertas capacidades técnicas que vuelvan operativos los acuerdos alcanzados en un nivel político-estratégico. Siguiendo a Moro y Repetto (2005), la coordinación es un requisito del *cómo* diseñar e implementar una política pública⁶¹, por lo que analizar la capacidad de coordinación integral implica adoptar una mirada

⁶⁰ Jordana (2002) se refiere a las relaciones informales pero consideramos un espectro más amplio de las mismas.

⁶¹ En tal sentido, no es una garantía de eficacia, equidad ni resolución de los problemas sociales.

complementaria que mire al interior de los sectores específicos donde se despliegan las *policies*.

El enfoque adoptado por este trabajo es relacional y considera, en línea con lo planteado por Moro y Repetto (2005), dos planos analíticos para comprender los aspectos que condicionan la coordinación de políticas y programas: a) uno de tipo *estructural*, que trasciende las interacciones coyunturales de los sujetos y se refiere a las condiciones institucionales y sociales y b) otro *de interacción*, que es más dinámico y que se constituye y define en relación a las tensiones y relaciones entre los actores clave. En definitiva, la coordinación “se trata del proceso mediante el cual se va generando sinergia entre acciones y recursos de los diversos actores involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o redefiniendo) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de los intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Moro y Repetto, 2005: 7).

El tipo de coordinación vertical que se genera será definida en función de:

- **Alcance:** en términos de cobertura de los mecanismos e instrumentos desplegados en el proceso de coordinación. Podría ser:
 - *Federal*, en referencia a una cobertura de mayor amplitud, que involucra a organismos de distintos sectores de política y tiene una intención más estructurante de las relaciones intergubernamentales multinivel.
 - *Sectorial*, define mecanismos e instrumentos orientados a coordinar las acciones en un sector específico de política pública. Se trata de acuerdos entre las máximas autoridades de los organismos que, en distintos niveles de gobierno, coordinan acciones.
 - *Programático*, la coordinación se produce en el nivel más operativo y restringida a la implementación de acciones en el marco de un programa o proyecto de política pública.
- **Liderazgo que guía el proceso;** esta dimensión se orienta a caracterizar el tipo de actores que lidera el proceso de definición de instrumentos y mecanismos. Así, puede tratarse de un liderazgo:
 - *Político*, liderado por autoridades políticas electas o designadas por éstas para ocupar los más altos cargos de conducción (Ministros, Secretarios y Subsecretarios, además de máximas autoridades de organismos descentralizados).
 - *Técnico*, promovido en forma preponderante por la burocracia y/o equipos técnicos responsables de implementar distintas políticas.
 - *Mixto*, se refiere a modelos que buscan y logran promover una modalidad de coordinación que combina instancias de liderazgo político con otras de liderazgo técnico.
- **Tipo de institucionalización:** en función de la forma en que se constituyen las expectativas sobre los comportamientos referidos a los instrumentos y mecanismos que definen la relación entre los organismos estatales multinivel:
 - *Formal*, reglas y procedimientos que son creados, comunicados y establecidos por canales oficiales (Helmke y Levitsky, 2006). En general, se trata de reglas de juego escritas.
 - *Informal*, reglas socialmente aceptadas y, habitualmente, no escritas. Se trata de reglas y procedimientos creados, comunicados y establecidos por fuera de los canales oficialmente pautados (Helmke y Levitsky, 2006). O'Donnell (2006:286) agrega que una cuestión clave es el conocimiento que los actores involucrados tienen “cada actor conoce las reglas y sabe que el resto de los actores,

en el contexto específico de interacción, también conoce esas mismas reglas”.

- **Orientación:** en términos de la forma en que se definen los instrumentos y mecanismos en el marco de las relaciones entre actores estatales multinivel, considerando que pueden estar más cercanas a relaciones jerárquicas de mando/ obediencia o de colaboración voluntaria (Cao et.al., 2016). Por su orientación estas relaciones podrían ser de tipo:
 - *Verticalizada*, cuando los instrumentos suelen definirse en un esquema más cercano a las relaciones jerárquicas, donde uno de los actores (esperablemente, los Ejecutivos provinciales) pierden ciertos niveles de autonomía.
 - *Horizontalizada*, entre actores que mantienen mayores niveles de autonomía y, por lo tanto, los acuerdos requieren de un mayor nivel de negociación e intercambio entre las partes involucradas.
- **Número de partes intervinientes en la negociación:** en términos de la cantidad de Ejecutivos provinciales involucrados en la definición de los acuerdos que definen el carácter de las políticas federales, los instrumentos y mecanismos a través de los que se coordina:
 - *Bilaterales*, entre autoridades del Poder Ejecutivo Nacional y de un Poder Ejecutivo a nivel subnacional, es decir, una provincia.
 - *Multilateral*, de forma que participan de la negociación autoridades Ejecutivas de varias unidades subnacionales, por ejemplo, por región, afectación por una problemática o conjunto de dichas unidades.

A fin de indagar en las modalidades de RIG se trabajará sobre los condicionantes estructurales (N1), comunes a los distintos sectores de política, que configuran un conjunto de reglas de juego sobre las que se asienta la interacción. Luego, se trabajará sobre las características particulares del tipo de sector en el que se inserta la política analizada (N2). El objeto de trabajar sobre este segundo nivel es reconstruir la orientación y los principales problemas de la agenda pública asociada con la prevención, atención y reparación de la violencia por motivos de género, en la medida en que esto sirve para establecer un nuevo conjunto de condicionantes a las relaciones que se establecen entre los actores. Estas orientaciones son bastante estables, pero tienden a modificarse más fácilmente que el conjunto de condicionamientos estructurales. Finalmente, se abordarán las características específicas de la política en cuestión (N3) en donde se configuran un conjunto de reglas formales e informales que afectan en forma más directa el plano de interacción. Cada uno de estos tres niveles de análisis será abordado desde una perspectiva que recuperará tres conjuntos de variables: a) *política*, centrada en la relación entre ejecutivos y los niveles de autonomía y discrecionalidad en las distintas arenas de decisión; b) *funcional*, relativo a la división de funciones y competencias entre los distintos niveles de competencia y c) *material*, vinculado con los arreglos institucionales que caracterizan las transferencias de recursos en general (inspirado en Oszlak, 1997).

Condicionantes estructurales

El análisis de este tipo de condicionantes a las RIG se concentra en la revisión de una serie de dimensiones vinculadas con las características del federalismo argentino y algunas resultantes del proceso descentralizador, así como también indicadores macroeconómicos orientados a caracterizar la desigualdad en términos territoriales. La Constitución Nacional define las potestades federales y concurrentes, mientras que todas las funciones y competencias no especificadas se mantienen a cargo de los gobiernos provinciales. A su vez, estos definen las características y atribuciones del régimen municipal de gobierno. La organización federal que presenta Argentina ha sido fuente de múltiples conflictos políticos y financieros a lo largo de su historia.

Resulta indispensable introducir alguna idea de esas disparidades, que se han manifestado desde el origen de la conformación del Estado. Una mirada sobre las últimas estimaciones disponibles de Producto Bruto Geográfico resalta la elevada concentración de la producción nacional en 5 provincias (75,8%). En tanto, Cetrángolo y Goldschmit, en el capítulo 2, muestran que la relación de las regiones más y menos desarrolladas en términos de la relación del PIB por habitante para 2012-2015 es de 7,6%, entre las más altas a nivel internacional. Asimismo, al interior de estas provincias también se vislumbran patrones similares de concentración con enclaves de mayor desarrollo productivo junto a otras áreas poco desarrolladas (Anlló y Cetrángolo, 2012; Cetrángolo y Goldschmit, 2013). La brecha del PBG per cápita muestra que la ratio entre la más rica (Santa Cruz) y la de menor desarrollo relativo (Formosa) asciende a 7,8⁶². Como señalan Cetrángolo y Goldschmit (2013), más allá del esfuerzo efectuado por distintas regiones por promover su desarrollo, así como los programas nacionales de desarrollo regional puestos en marcha durante las últimas décadas y no se identifican modificaciones sustantivas en la estructura productiva regional. A las fuertes disparidades observadas se suman situaciones de extrema disparidad al interior de cada una de las provincias, lo que presenta grandes desafíos en materia de garantizar los derechos de la ciudadanía.

En cuanto al desarrollo provincial, en 2017 el PNUD elaboró el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) el cual se compone de tres dimensiones: i) crecimiento económico (ingreso per cápita y capital humano); ii) inclusión social (empleo, pobreza, salud y educación) y iii) sostenibilidad ambiental (emisiones y residuos). La media provincial del IDSP se encuentra en 0,57⁶³ pero la brecha entre la jurisdicción con mejores resultados (CABA) y la de peores resultados (Santiago del Estero) es de 0,48. La brecha se mantiene cuando se observa la dimensión de inclusión social.

Desde el punto de vista fiscal, la profundización de los procesos de descentralización del gasto y la paulatina concentración de recaudación tributaria en el gobierno central ha derivado en un fuerte y creciente desequilibrio vertical (Cetrángolo y Goldschmit, 2013).

Desde la transición democrática hasta la actualidad, ha aumentado la concentración de recursos en el nivel nacional de gobierno, mientras que en ese mismo período disminuyó la presencia del gasto público nacional en el gasto consolidado. En consecuencia, la dependencia de los gobiernos provinciales de las transferencias de recursos provenientes del gobierno nacional aumentó, pero la autonomía financiera de las provincias resulta muy dispar. Jiménez y Ter-Minassian (2016), a partir de datos de 2013, indican que esta autonomía varía entre un 90% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 11% en Santiago del Estero y Jujuy. Todo esto en paralelo a una fuerte discrecionalidad en la distribución de los recursos fiscales por la ausencia de un sistema de coparticipación.

En términos macroeconómicos, pocos meses después del colapso del régimen de convertibilidad se inició en Argentina un período de fuerte y sostenido crecimiento económico que impactó positivamente en los indicadores laborales y sociales: aumentó la tasa de ocupación y mejoraron los ingresos en los hogares. Asimismo, con la reducción de los problemas de solvencia fiscal, comenzó un proceso de aumento de la iniciativa del gobierno nacional en política social⁶⁴. Para la

⁶² Los datos elaborados por Cetrángolo y Goldschmit (2013) corresponden a una proyección de la desagregación del Producto Nacional realizada sobre los datos del año base (1993) y corregidos parcialmente a partir de información de cuentas públicas provinciales y algunos sectores de actividad de los que se dispuso de estimaciones más recientes. Adicionalmente, cuando fue posible, esos datos fueron comparados con cálculos

⁶³ Si se excluye la CABA, cuyo índice (0,79) se encuentra muy por encima del resto de las jurisdicciones, la media es de 0,53.

⁶⁴ Rey (2015) muestra que durante el período se incrementó la participación de carteras como Desarrollo Social y Salud en el presupuesto público nacional. Por ejemplo, en 2002 la participación del Ministerio de Salud en el gasto alcanzaba el 1,2% y en 2014 representaba 1,9%. El punto más alto de participación se produjo hacia 2004 con un 2,4% de participación en el gasto total por jurisdicción

caracterización del plano material partiremos de una serie de aspectos que condicionan la dinámica de las RIG: i) la ausencia de esquemas estables de reparto; ii) la lógica cortoplacista que guía la actuación de los diferentes actores y iii) la debilidad institucional en la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Olmeda, 2013). de PBG que desarrollan algunas provincias. Esta estimación fue realizada a través de un convenio entre la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL.

En términos del diseño institucional es preciso resaltar los poderes proactivos que otorga la Constitución y las distintas normas y prácticas informales a los presidentes argentinos. Así, en este período, la centralización fiscal fue acompañada por una centralización política (Gervasoni, 2011; Ollier, 2015), aunque en un contexto caracterizado por la fragmentación y desnacionalización del sistema de partidos (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Navarro y Rodríguez, 2014). Legados históricos y las reglas del juego político hacen del Congreso argentino un escenario débil y carente de profesionalismo para la formulación de políticas (Spiller y Tomassi, 2011). Caracterizado por su bajo nivel de iniciativa y su naturaleza reactiva.

La heterogeneidad en las capacidades institucionales de los estados subnacionales genera importantes dificultades al momento de implementar políticas orientadas a garantizar derechos en forma equitativa a lo largo de todo el territorio nacional. Las administraciones públicas provinciales y municipales difieren fuertemente en términos de los esquemas organizativos, los procesos de trabajo definidos y la disponibilidad de los recursos humanos, presupuestarios, tecnológicos y de infraestructura⁶⁵. Además, los regímenes de empleo público y las habilidades específicas del personal que se desempeña en el sector público resultan muy disímiles. La coordinación vertical resulta clave no sólo en la identificación de problemáticas comunes y en la formulación de políticas tendientes a revertirlas, sino también en términos de la capacidad de articular acciones en contextos tan heterogéneos.

Marco normativo e institucional para la prevención, atención y reparación de las violencias por motivos de género

Argentina ratifica en 1996 la Convención de Belém do Pará, firmada dos años antes, en la que los Estados condenan toda forma de violencia contra la mujer y convienen en adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Esta Convención establece 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, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. La Convención adopta una perspectiva amplia de la violencia contra mujeres indicando que se trata de “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” (Art.1). A través de esta Convención, los Estados se comprometen a sancionar normas penales, civiles y administrativas con esta finalidad. Anteriormente, el Estado había adherido a la Convención para eliminar todo tipo de discriminación contra las Mujeres (CEDAW), firmada en 1979 y ratificada por Ley en 1985. Posteriormente, Argentina adhirió a otras Convenciones como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y el Protocolo Facultativo de la CEDAW, firmado en 1999 y ratificado en el país mediante una ley en 2006.

En abril de 2009 en Argentina se sanciona la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales (26485). Esta ley busca promover y garantizar la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida, aspirando a garantizar el derecho de las

⁶⁵ Para profundizar, por ejemplo, leer Chudnovsky (2014).

mujeres a vivir una vida sin violencia. Para ello, promueve condiciones para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia, así como el desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional, la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres, el acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia y la asistencia integral a las mujeres que padecen violencia.

La mencionada ley garantiza todos los derechos reconocidos por la CEDAW, la Convención de Belém Do Pará, así como también la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Ley de Protección Integral de los derechos de NNyA (Ley 26061). Dentro de los derechos que se busca garantizar se encuentran el derecho a la salud, la educación, la seguridad personal, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, recibir información y asesoramiento adecuado y decidir sobre la vida reproductiva, entre otros.

Esta ley puede considerarse como parte de la segunda generación de leyes que promueven los derechos de la mujer puesto que adopta un enfoque integral de la violencia. En el marco de la ley nacional se entiende por violencia contra las mujeres

“toda conducta, acción u omisión, basada en razones de género 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, participación política, como así también su seguridad personal” (Art. 4, modificado por Ley 27.533 de diciembre de 2019 que incorpora la violencia público- política).

Dentro de la definición se incluye la violencia que puede ser perpetradas desde el Estado o por sus agentes (violencia institucional) y a toda conducta que, por acción u omisión, ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón (violencia indirecta).

Los tipos de violencia que quedan comprendidos en la definición son: a) física, b) psicológica, c) sexual, d) económica y patrimonial y e) simbólica. En tanto se identifican distintas formas en que se manifiesta la violencia contra las mujeres según el ámbito. Así, se definen distintas modalidades de violencia: a) doméstica; b) institucional; c) laboral; d) contra la libertad reproductiva; e) obstétrica y f) mediática; g) política.

Como se mencionó anteriormente, esta ley se encuadra en lo que se define como una segunda generación de leyes. Estas leyes basadas en las disposiciones planteadas por la Convención de Belém do Pará adoptan un enfoque integral que incluye figuras penales y medidas de protección a las víctimas/ sobrevivientes. A diferencia de estas leyes, la primera generación de normas sancionadas a nivel regional se concentró en proteger los derechos de las víctimas y sobrevivientes de la violencia doméstica o intrafamiliar. No obstante, esta mirada más integral de los derechos de las mujeres convive con normas y regulaciones nacionales y, fundamentalmente, en algunas provincias donde persiste un enfoque más restringido⁶⁶. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires se adopta una mirada restringida a la Violencia Familiar (Ley 12569, aprobada en el año 2000 y reglamentada cinco años después)⁶⁷. En la actualidad, hay algunos proyectos orientados a la reforma de dicha normativa.

⁶⁶ La legislación nacional establece que las provincias pueden fijar los procedimientos previos o posteriores a la instancia judicial y dictar sus normas de procedimiento o adherir al régimen procesal previsto a nivel federal.

⁶⁷ En la reglamentación de esta Ley se conforma la Red Provincial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar. Dicha red queda conformada inicialmente por el Ministerio de Desarrollo Humano y sus correspondientes secretarías, los Servicios Locales de Protección de Derechos, los Hospitales, los Centros de Atención Jurídica Gratuita Comunitaria,

La autonomía de las provincias genera que las normas aprobadas a nivel nacional no necesariamente reflejen los derechos, obligaciones e instrumentos que definen las reglas de juego en las distintas provincias. A diferencia de la trata de personas, el femicidio y la violencia de género no son delitos federales. Por lo tanto, para considerar la situación del reconocimiento de los derechos de las mujeres y niñas, así como los instrumentos disponibles para promover el cumplimiento de esos principios y derechos y sancionar su incumplimiento es necesario analizar la legislación provincial.

La legislación sancionada a nivel nacional invita a la adherencia de las provincias. En algunos casos, a) las provincias adhieren a la legislación nacional sin modificar la legislación propia, lo que puede generar contraposiciones y contradicciones en el marco jurídico (ver más adelante, la situación con la normativa en la Provincia de Buenos Aires); en otros, b) sancionan nuevas leyes provinciales para ajustarlas a los principios de la ley nacional y, finalmente, c) otra opción es sostener una legislación provincial que puede estar en tensión con la perspectiva y derechos garantizados a nivel nacional. También en algunos casos, son algunas provincias las que adecuan sus marcos normativos a las Convenciones y estándares internacionales previo a la aprobación de legislación nacional.

Estos procesos de adecuación y adaptación a la normativa nacional suelen ser largos. Por ejemplo, la adhesión de las provincias a la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 26485), sancionada en 2009 se extendió hasta 2015 con la adhesión de San Juan y Misiones y 2016 cuando adhiere Córdoba. Es decir, se necesitaron 7 años para que el conjunto de las 24 jurisdicciones nacionales adhiera a esta ley. Otro ejemplo que permite mostrar la dispar situación y avances normativos en las provincias puede observarse con la adhesión a la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 26061) sancionada en 2005. Esta legislación cuenta con la adhesión parcial de La Pampa (aprobada 8 años después de la ley nacional) mientras que, 15 años después de la sanción de la norma nacional, aún resta la adhesión de una provincia: Formosa, cuya legislación sobre la temática de niñez y adolescencia fue sancionada en 1981.

A esto se suma que el proceso de descentralización modeló distintas matrices político institucionales. Estas tramas diversas conviven con profundas brechas entre territorios tanto en relación a las condiciones socio-económicas bajo las cuales se desarrolla la vida de las personas, familias y comunidades, como en las capacidades y recursos con que disponen las organizaciones estatales para responder a los problemas. La diversidad de posiciones entre los actores (propia de las matrices descentralizadas) y la desigualdad entre territorios genera condiciones muy dispares para la implementación de estrategias e iniciativas de protección de derechos. Esto es particularmente relevante para analizar los sistemas de salud, educación y seguridad, así como los marcos normativos que encuadran la prestación de dichos servicios. En tanto, las autonomías y competencias provinciales tienen un rol clave para entender el sistema de justicia y la diversidad de instituciones con responsabilidad en garantizar los derechos sancionados.

A nivel nacional pueden observarse tres etapas de desarrollo y consolidación de la normativa orientada a la prevención, atención y reparación de violencia. En una primera etapa, que podría extenderse entre 1985 (con la aprobación de la CEDAW) y 1998, ya que en 1999 comienzan a sancionarse leyes con un enfoque más integral. El país adhirió a las Convenciones antes mencionadas, sancionó la ley de protección de violencia intrafamiliar pero también se legisló sobre acoso sexual, igualdad de trato y no discriminación en el ámbito de la administración pública y un Plan de Igualdad de Oportunidades en el mundo laboral.

En la segunda etapa, que podría indicarse se extiende hasta 2009, se sancionan distintas normas que constituyen el marco en que se desarrollan las iniciativas en las que se concentra el presente informe.

las Organizaciones no Gubernamentales que trabajan la temática, las comisarías (particularmente, las Comisarías de la Mujer), las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y los Colegios y Asociaciones profesionales.

Durante estos años, se sancionaron distintas normas que fueron delineando el alcance de las políticas públicas orientadas a promover la equidad y los derechos de la mujer, así como la institucionalidad responsable de llevar adelante estas acciones. Hacia fines de este período se sancionó la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales. Antes se sancionaron normas claves como: i) el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002); ii) el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006); iii) el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2006) y iv) la prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (2008).⁶⁸ También se aprobaron normas contra los delitos de integridad sexual, se avanzó en materia de violencia institucional y la violencia obstétrica. También se creó el Sistema de Protección Integral de los derechos de NNyA y se avanzó, además, en materia de trata de personas y violencia laboral, entre otras cuestiones.

Finalmente, una tercera etapa en la legislación sobre la temática se inicia en forma posterior a la aprobación de la Ley Integral y su reglamentación. A lo largo de esta última década, se sancionaron normas orientadas a la consolidación de una institucionalidad más articulada que permita coordinar esfuerzos de distintas áreas y ámbitos estatales como, por ejemplo, la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género (CONSAVIG) o la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad que sucede, en diciembre de 2019, al Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), ente descentralizado que reemplazaba al Consejo Nacional creado en 1992. Además, se sancionaron normas para la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen la explotación sexual (2011).⁶⁹ En 2015, se creó por ley el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Antes, se modificó el Código Penal incorporando el delito de homicidio agravado por motivos de género, orientación sexual, identidad o expresión de género (2012).⁷⁰ también se creó el Registro Nacional de Datos Genéticos Vinculados a Delitos Contra la Integridad Sexual (2013). En cuanto a las políticas reparatorias se aprobó una Ley Reparación Económica para hijos/as de víctimas de femicidio (2018) y se crearon licencias especiales por violencia de género para el personal de las fuerzas de seguridad (2017). Finalmente, en enero de 2019 se publicó la Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género y Violencia contra las Mujeres para capacitar y sensibilizar a quienes integran los diferentes poderes del Estado.

El relevamiento realizado incluye 61 normas (leyes, decretos y resoluciones) sancionadas entre 1985 y la actualidad.⁷¹ La mayoría de las normas sancionadas sobre la temática son leyes (41%). Sólo un 28% de las normas hace referencia explícita a las Convenciones Internacionales en su articulado. En tanto, un 49% de las normas refieren a alguna otra norma de nivel nacional, mientras que un 46%

⁶⁸ Esta norma fue modificada en 2012. El informe CEDAW (2015) señala que la modificación realizada buscó superar diferencias acerca de no considerar el consentimiento de las víctimas, así como la creación del Comité Federal de Lucha contra la Trata, que otorga nueva institucionalidad y coordinación del Estado nacional.

⁶⁹ En el marco de una reforma significativa del sistema de medios, se sancionó en 2009 la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual que buscó, entre otras cosas, promover imágenes equilibradas y variadas de hombres y mujeres en los medios de comunicación, buscando el tratamiento igualitario y no estereotipado. Asimismo, se creó la Defensoría del Público en 2012 con el propósito de velar por los derechos de las audiencias, procurando el diálogo, la reflexión crítica y distintas medidas reparatorias de los derechos vulnerados.

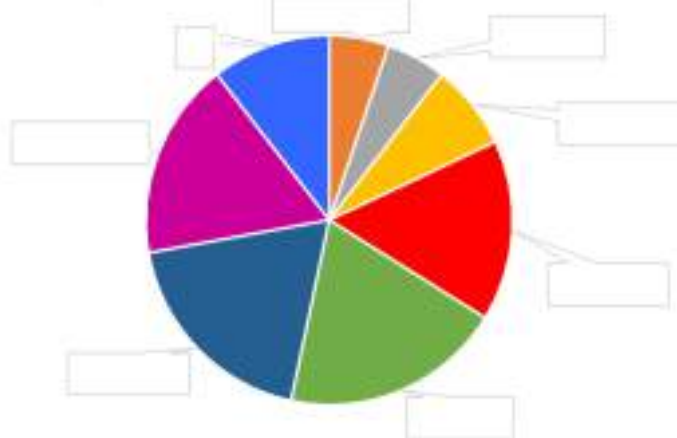
⁷⁰ El Informe de la CEDAW sobre la situación en Argentina publicado en 2015 señala que sólo 8 países de Latinoamérica incorporaron el femicidio a su legislación.

⁷¹ El relevamiento se realizó incluyendo normas sancionadas hasta el mes de marzo de 2019. No incluye otras normas vinculadas a la temática, tales como: a) las relativas a la diversidad (matrimonio igualitario); b) paridad política (cupos femenino, paridad legislativa, cupo sindical); c) salud (salud mental); d) de ampliación de derechos (jubilación amas de casa, personal casas particulares, deudores alimenticios morosos, reproducción médicamente asistida) y e) conmemoraciones especiales.

incorpora explícitamente una definición de violencia contra mujeres/ violencia de género.⁷²

En cuanto al tipo de acción, observamos que el 44% de las normas promueven un solo tipo de acción, 13% dos, mientras que un 26% se refiere a tres tipos de acciones diferentes. El gráfico 1 presenta los tipos de acciones que promueve la normativa relevada; para ello se considera como unidad de análisis el tipo de acción.⁷³ Más de la mitad de las acciones planteadas por la normativa se refiere a prevención (16%), atención (20%) y reparación de violencia (19%).

Gráfico 1: Normativa sancionada por tipo de acción que promueve (N=133)



Fuente: Elaboración Propia

A nivel nacional, el marco normativo existente responde a las Convenciones y estándares internacionales. Se tipifican y sancionan distintos tipos de violencia con una mirada integral y de derecho de las mujeres y niñas, así como también se avanzó en la tipificación de la figura de homicidio agravado por razones de género y en la reparación económica de las víctimas NNyA. Sin embargo, quedan pendientes varios desafíos.

En primer lugar, estos desafíos se vinculan con la diversidad de marcos normativos y enfoques que coexisten a lo largo de todo el territorio nacional puesto que, como se señaló anteriormente, las provincias desarrollan sus propios marcos normativos. En tal sentido, existen 24 realidades diferentes en términos de la adecuación de la normativa a estándares internacionales y la incorporación de los derechos de segunda generación es heterogénea. Al mismo tiempo, la convivencia de marcos normativos que establecen distintos procedimientos de intervención para la prevención, atención y reparación de violencia en dónde no sólo se entrecruzan aspectos legislados a nivel nacional o provincial, sino también vinculados a distintos servicios y áreas de atención.

En segundo lugar, persisten algunos vacíos normativos. Por un lado, vinculados con nuevos tipos y modalidades de violencia. Aun cuando las normas puedan hacer referencia a la violencia simbólica, mediática y/o económico- patrimonial, resulta muy incipiente. Por otro lado, tampoco se definen sanciones específicas para quienes infringen la ley y se observa una fragmentación entre los fueros civil y penal. Asimismo, se observan vacíos vinculados con la adecuación de la normativa a grupos atravesados por múltiples discriminaciones. Por último, en cuanto a las políticas reparatorias, se sancionó la Ley de Reparación Económica para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar o de género y están en tratamiento legislativo varios proyectos que incluyen licencias

⁷² Esta definición fue aclarada en todos los casos en que se mencionó. Lo mismo respecto de la normativa nacional vinculada.

⁷³ Como se describe anteriormente, una ley puede referir a múltiples tipos de acción.

laborales por violencia de género (ya se aprobó para el caso de las empleadas de la Administración Pública Nacional y en algunas provincias).⁷⁴

En tercer lugar, persisten fuertes brechas de implementación puesto que hay una débil correspondencia entre la situación formal y la situación real observada. Entre otras cuestiones, esto se asocia con políticas y programas que, como se verá a continuación, garantizan derechos específicos y no necesariamente adoptan una mirada integral en el abordaje de la cuestión y/o los casos de violencia por razones de género.

En la provincia de Buenos Aires, las primeras normas que promueven la equidad de género se sancionan a comienzos de la década de 1990. Sin embargo, la mirada adoptada está centrada en el rol de la mujer como madre o parte constitutiva de una familia. Una modificación en el Código Procesal Penal incorpora como medida cautelar la exclusión del hogar. Esto se establece en el marco de procesos por lesiones dolosas y cuando las personas convivan bajo un mismo techo. Se establece que esta medida se aplique con posterioridad a la indagatoria del imputado, considerando circunstancias personales y las características y gravedad del hecho (Ley 11243, Art. 143 bis y 143 ter).

En 2000 a partir de la sanción de la Ley de Violencia Familiar se avanza en legislación vinculada con el acoso y el abuso sexual. En tanto, en respuesta a las iniciativas nacionales sobre salud sexual y reproductiva, se crea en 2003 el Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable. También se aprueban normas orientadas a garantizar la protección integral de los derechos de la niñez. En tanto, en 2012 se declara Emergencia pública en materia social por violencia de género en la provincia. Esta situación se prorrogó hasta 2015. La declaración de emergencia se sustenta en el incremento de casos de violencia, que se reconoce como una violación de los derechos humanos de las mujeres.

A través de esta Ley, la provincia adhiere a la Ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales (26.485). Por lo que incorpora, en 2012, una perspectiva más amplia respecto de los tipos y modalidades de violencia. Sin embargo, las diferencias en el alcance definido por la Ley provincial de violencia familiar y la Ley nacional de protección, crea cierta tensión jurídica. Otros principios que establece la ley se vinculan con: a) potenciar los recursos provinciales, b) preservar y resguardar la identidad de las víctimas (aún en los registros de autoridades públicas) y c) articular los recursos y programas necesarios vinculados con el acoso sexual en el ámbito laboral de la administración pública y salud sexual y procreación responsable.

La Ley promueve la acción urgente del Estado provincial y los municipios para la asistencia integral de las mujeres en situación de violencia, pero también promueve acciones para transformar estereotipos y patrones culturales. La declaración de emergencia es el instrumento mediante el cual el Poder Legislativo insta al Poder Ejecutivo a priorizar la política y asignar fondos. Además, en los fundamentos de la Ley, se insta la creación del Registro de datos de causas judiciales del Poder Judicial⁷⁵ y el Consejo Consultivo de Violencia de Género que tiene como objetivo efectuar sugerencias y analizar la implementación de la Ley y propiciar reformas. Este espacio está conformado por representantes de los tres poderes del Estado, las Universidades y

⁷⁴ En la Administración Pública Nacional primero se aprobó esta licencia para empleadas de las fuerzas de seguridad. A partir de enero de 2019, luego de un acuerdo entre los gremios y la Secretaría de Modernización, se extendió a toda la Administración.

⁷⁵ En 2014 se crea el Registro Único de casos, que viene desarrollándose desde entonces y en el que se ha ido sumando información de distintos servicios brindados por el Poder Ejecutivo Provincial y, progresivamente, se fueron incorporando municipios. También se creó el Observatorio Provincial de Investigaciones de Muertes Violentas.

organizaciones de la sociedad civil que actúan en la temática.

En 2015 la Emergencia se prorrogó por 2 años más. En 2018 se presentó un proyecto en este sentido, pero no consiguió apoyo parlamentario. Durante la última década se expandieron distintos derechos y en diciembre de 2019 se creó el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, así como se ampliaron las áreas responsables de igualdad y género a nivel municipal.

Tal como se observa, no existen etapas claras en términos del tipo y orientación de la normativa sancionada en la provincia de Buenos Aires. La descripción realizada permite observar que la provincia en algunas temáticas siguió la normativa sancionada a nivel nacional (v.g. trata, salud sexual, identidad de género). En otros casos, sancionó normativa en el marco de debates más amplios, pero sin que a nivel nacional pudiera llegarse a acuerdos (v.g. paridad de género en los cargos electivos, licencia por violencia en la administración pública).

Diseño institucional para la implementación de políticas contra las violencias por motivos de género

Se observan situaciones muy diversas en cuanto a los diseños institucionales para la implementación de políticas contra las violencias por motivos de género. Esta heterogeneidad también se manifiesta en la asignación de fondos presupuestarios para implementar estas políticas que, en la mayoría de los casos, no se encuentran reflejados como programa presupuestario. Asimismo, existen fuertes diferencias en la forma de organización del Poder Legislativo (unicamerales y bicamerales, pero también en la organización de las distintas comisiones) y del Poder Judicial.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, observamos que las unidades organizativas con responsabilidades de rectoría en la temática de violencia contra mujeres y niñas tienen diversas denominaciones. Con la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad en diciembre de 2019 se han jerarquizado estos espacios no sólo a nivel nacional sino también provincial y municipal.

La forma más frecuente es denominar la unidad como de mujer (12 provincias) o género (4 provincias). Otras provincias incorporan en la denominación de la unidad temáticas como la diversidad (Buenos Aires y Mendoza), la paridad y/o equidad (Jujuy y Chubut) o especifican explícitamente la temática de la violencia y/o la trata de personas (Córdoba y San Luis⁷⁶). Por último, en algunas provincias aún se mantiene una perspectiva más tradicional para la organización de estas áreas y se consideran como parte de las políticas de familia e infancia (Misiones y Catamarca).

Como puede observarse en la tabla 1 el tipo de unidad que lidera la política de género a nivel provincial difiere en tipo y nivel de jerarquía. El mayor nivel en la estructura organizativa es el de Secretaría, denominada de gobierno en forma genérica, que refiere al conjunto de Secretarías que dependen en forma directa de la unidad gobernador/a. Dentro de la categoría “otros” se incluyen, por ejemplo, los Consejos Provinciales de la Mujer en las provincias de Corrientes y Río Negro.

Tabla 1: Tipo de unidad organizativa provincial con responsabilidades en políticas de

⁷⁶ Esta última provincia mencionada incorpora en la denominación de la Secretaría de la Mujer la consigna “Ni una menos” expresión adoptada por el Movimiento de mujeres para reclamar políticas contra la VCMN y el femicidio en Argentina.

prevención y atención de las violencias⁷⁷

Tipo de unidad	Cant.
Dirección	7
Subsecretaría	7
Secretaría	3
Secretaría de gobierno	4
Otro	3

Fuente: Elaboración propia

En su mayoría, las unidades organizativas rectoras en la temática de la prevención, atención y reparación de estas violencias se encuentran en un tercer nivel de jerarquía (14 provincias). Esto es que dependen de una unidad con dependencia directa de la gobernación. En tanto, en cinco provincias estas unidades tienen un nivel menor de jerarquía y, por lo tanto, una instancia gubernamental adicional para llegar a la máxima autoridad provincial (cuarto nivel jerárquico). Entre estos casos se encuentran: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Salta, Catamarca, Chubut y Santiago del Estero.

Existen diferencias respecto de las áreas de las que dependen estas unidades del Poder Ejecutivo. Esta situación puede tener efectos sobre el perfil del equipo que lidera la unidad con responsabilidades específicas sobre la cuestión y la mirada que se adopta. Una amplia mayoría de provincias aborda las violencias de género desde áreas de desarrollo/promoción social o desarrollo humano (13 provincias). En otras cuatro provincias, las unidades que lideran la formulación e implementación de políticas de prevención, atención y reparación de las violencias dependen de áreas de derechos humanos. En tanto, en tres provincias dependen de distintos ámbitos: Ministerio de Ciudadanía (Neuquén), Ministerio de Familia y Promoción Social (Chubut) y Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos (Mendoza). Por último, como se mencionó anteriormente, en cuatro provincias hay Secretarías de la Mujer que dependen en forma directa del/ de la Gobernador/a. Esta situación se observa en Formosa, La Pampa, La Rioja y San Luis.

Los responsables del Poder Ejecutivo de las 24 jurisdicciones participan del Consejo Federal de la Mujer⁷⁸, al que nos referiremos posteriormente, pero también de otros espacios de coordinación vertical entre el Estado Nacional y los Estados provinciales en áreas vinculadas. Por ejemplo, del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; el Consejo Federal de Salud o el Consejo Federal de Educación. Sin embargo, las provincias mantienen autonomía para adherir a los planes y políticas definidas por el gobierno nacional.

El primer Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres 2017-2019 culminó sin que adhieran 7 provincias: Córdoba, Entre Ríos, San Juan, Chubut, Formosa, La Pampa y Santiago del Estero. En estas provincias no existen planes provinciales propios. No obstante, en algunos casos, como en Córdoba, se establecen una serie de acciones concretas que definen la misión institucional pero también las metas de gestión. En otros casos, como Entre Ríos, la web institucional de la Subsecretaría de la Mujer difunde el Plan Nacional mencionado. La no adhesión al Plan puede deberse al desacuerdo sobre algunos compromisos explícitos en el mismo como a desacuerdos político- partidarios entre el gobierno provincial y el gobierno nacional. En este segundo caso, la no adhesión no se vincula con la temática en particular sino con la dinámica propia del sistema de partidos en Argentina.

En cuanto al Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020 se establecieron

⁷⁷ Información actualizada a abril 2019.

⁷⁸ A partir de 2020 es denominado Consejo Federal del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

distintas etapas para su expansión y consolidación. Recientemente, se aprobó el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por motivos de Género 2020-2022, elaborado a través de un proceso participativo y federal.

En América Latina, los movimientos de mujeres y grupos feministas tuvieron un rol protagónico en la creación y consolidación de la institucionalidad promotora de los derechos de las mujeres en el Estado (Rodríguez Gustá, 2018). Argentina no es la excepción y la creación en 1992 del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) tuvo una fuerte incidencia de la sociedad civil. Di Marco (2010) menciona que en la década de 1990 comienzan a constituirse las agendas de género producto del entrelazamiento del activismo del movimiento de mujeres y la nueva agenda de los estados de la región para aceptar la presión internacional y presentar un cierto liderazgo en temas de derecho ciudadano.⁷⁹ Sin embargo, la participación activa en la agenda gubernamental de los movimientos sociales y organizaciones feministas para la transversalización de un enfoque de igualdad de género en las políticas públicas no se realizó a través del CNM sino de otros espacios alternativos. Por ejemplo, en el Congreso Nacional, en el sector salud a través del Programa de Salud Sexual y Reproductiva, en el sector trabajo con la CTIO- Género (Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades) o, posteriormente, en la Corte Suprema de Justicia a partir de las oficinas especializadas (Oficina de Violencia Doméstica y Oficina de la Mujer). Rodríguez Gustá (2018) sostiene que el desarrollo de programas de igualdad de género en otras áreas del Estado restó presión de los actores feministas para la jerarquización del CNM.

El activismo feminista, la presencia de actores de veto, al tipo de partido en el gobierno, las coyunturas de la democratización y el liderazgo de las autoridades son algunos factores que contribuyen a explicar los diseños institucionales vinculados con la igualdad de género y atención de las violencias (Rodríguez Gustá, 2018). En el caso de Argentina, el análisis que realiza la autora respecto del rol del Consejo Nacional de las Mujeres (1992 - 2016) le asigna un rol que va a denominar “ceremonial”⁸⁰ por su escaso valor. La autora va a observar que el rol del CNM tiene un valor simbólico puesto que contaba con escasas herramientas de gestión para el *mainstreaming* de género (transversalización), no cuenta con vinculaciones significativas con los movimientos de mujeres y tenía un presupuesto acotado.⁸¹ Esto fue revertido parcialmente con la creación del INAM y, claramente, dicha situación se ha modificado a partir de la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

Mecanismos para la coordinación interinstitucional

Tal como se señaló anteriormente, la Ley de Protección Integral sancionada en 2009 establece la importancia de la coordinación como un aspecto clave para la eficacia de las acciones desarrolladas para garantizar los derechos de las mujeres. La perspectiva de derecho promueve el despliegue de un abordaje integral que requiere del desarrollo de capacidades para la coordinación.

La coordinación entre actores es relevante a la vez que compleja, pues presupone la existencia de actores autónomos que, en el mismo acto de coordinar deben proteger su autonomía (paradoja de coordinación) (Ghymsers, 2005⁸²). El objeto de su consecución es aprovechar las sinergias para ganar

⁷⁹ La autora menciona que durante esa década surgieron más de la mitad de las organizaciones de mujeres registradas en las bases de datos consultadas.

⁸⁰ Para la caracterización de esta categoría la autora cita a Meyer y Rowan (1977).

⁸¹ Como veremos a continuación, no es hasta fines de 2017 que el INAM, organismo que reemplaza al CNM, logra conformar un Consejo Consultivo del que participan representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil.

⁸² Citado en Ramírez y Peñaloza, 2006

márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales y contribuir a un mejor entendimiento, así como también incrementar la capacidad estatal en el proceso de las políticas públicas.

Entre las condiciones para la consecución de buenos niveles de coordinación es posible mencionar: a) el diálogo entre actores y la interacción permanente entre los mismos; b) un clima de confianza; c) la planificación de instancias específicas para tal fin⁸³; d) la estabilidad de los gobiernos; e) la permanencia de los funcionarios en sus cargos, que al igual que el Ítem anterior se orienta a generar en los actores la percepción de horizontes relativamente largos; f) el afianzamiento técnico de los programas y políticas; g) la historia de prácticas horizontales efectivas (Jordana, 2001; Peters, 2002; Ramírez y Peñaloza, 2006; Stein, 2006)

Cristalizaciones institucionales para la coordinación

Un mecanismo institucional para el adelanto de la Mujer en Argentina es el *Consejo Federal de las Mujeres (CFM)*⁸⁴. Los Consejos Federales son instancias formalizadas o con cierto nivel de formalización cuya misión consiste en la coordinación vertical (entre distintos niveles de gobierno) de áreas específicas de políticas públicas (Serafinoff, 2005). Si bien el Consejo se crea en el año 1995⁸⁵ y se pone en marcha en diciembre de 1996 se trató de un espacio con largos períodos de inactividad.

El Decreto de creación establecía que el CFM sería presidido por quien ejerciera la dirección del CNM y se conformaba por representantes designados/as por los gobiernos provinciales (vocales). Sus funciones formales son poco precisas.

La gestión que asume en diciembre de 2015 el organismo rector para el adelanto de las mujeres definió al CFM y la articulación con la institucionalidad de género provincial como un instrumento central para establecer lineamientos estratégicos que puedan implementarse a lo largo de todo el territorio nacional. Durante 2016 se solicitó a las provincias que designen las consejeras y se aprobó la Carta Orgánica y Reglamento Interno. La Carta establece la realización de, al menos, 3 reuniones anuales en diferentes provincias del país. Asimismo, se definió la conformación de una Secretaría Permanente que facilita dar seguimiento a los compromisos asumidos en este ámbito. Entre 2016 y 2018 se realizaron 12 encuentros.

Las reuniones del CFM también sirvieron como espacio para que funcionarias/os de distintas áreas del Poder Ejecutivo Nacional presenten los avances alcanzados en el marco del PNA. Las restricciones presupuestarias, en el marco de reducción del gasto público, están comenzando a afectar la posibilidad de realizar los encuentros en distintas regiones del país y contar con la participación amplia de consejeras provinciales.

Otro mecanismo institucional clave para el adelanto de la Mujer en Argentina es la conformación del *Consejo Consultivo Ad honorem de la Sociedad Civil*. La construcción de un espacio para organizaciones de la sociedad civil se planteaba como un mandato en el decreto de creación del CNM

⁸³ Ramírez y Peñaloza (2006) señalan que “la coordinación es una acción, un mecanismo o un propósito que se construye, se planea y se define y que no puede ser dejada al azar”.

⁸⁴ A partir de 2020 Consejo Federal del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

⁸⁵ Decr. 291/95.

en 1992⁸⁶. En tanto, la Ley de Protección Integral a las Mujeres (Ley 26485) establece como responsabilidad del organismo rector “convocar y constituir un Consejo Consultivo ad honórem, integrado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico especializadas”. La misión del Consejo es constituir un espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil con el fin de realizar recomendaciones de estrategias y acciones tendientes a promover la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres. Asimismo, se espera que asesore en todo lo atinente a la transversalización de la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. El Consejo no se reunió entre 2013 y 2016. En 2020 se conformó una nueva estructura de consejo.

Existen otras instancias de coordinación interinstitucional como el *Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas*, creado en 2008. Dicho Consejo se pone en marcha en 2015, siete años después de su creación, y entre 2016 y 2018 se llevaron adelante 7 encuentros. Además, de 6 Ministerios nacionales, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia participan de este Consejo representantes de ambas Cámaras, del Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal y un representante por cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También se garantiza la participación de la sociedad civil a través de tres organizaciones⁸⁷. En mayo de 2019 se definieron las tres organizaciones que componen este espacio: Mujeres en Igualdad, Fundación María de los Ángeles y Acción Católica.

La coordinación entre distintos actores para la formulación e implementación de políticas públicas difícilmente se alcanza a través de la jerarquía de la estructura organizativa o los acuerdos formales. Si bien la voluntad política es importante y los distintos acuerdos y protocolos que se puedan establecer para organizar el trabajo son relevantes, necesitan ir acompañados por otros instrumentos. La confianza construida en el tiempo, la pertenencia de los actores a las mismas redes/comunidades de política, el liderazgo técnico, la estabilidad de las burocracias involucradas y el intercambio regular y recíproco contribuyen, sin dudas, a mejorar las capacidades de coordinación.

En el marco del Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia las Mujeres (2016-2019) se desarrollaron distintas *Mesas de trabajo*. Estas Mesas abordan cuestiones específicas en forma colaborativa entre diferentes actores involucrados. Las mismas comenzaron a organizarse durante 2016 y tuvieron su mayor nivel de desarrollo en 2017. Durante 2018 sólo se identificaron unas pocas convocatorias que dieran continuidad a estas iniciativas. Distintas tensiones políticas y cambios en las prioridades de gestión atentaron contra la sostenibilidad de espacios como la Mesa con Familiares Víctimas de Femicidio⁸⁸, Mesa de Trabajo con Sindicatos⁸⁹, Mesa de Mujeres Privadas de su libertad,

⁸⁶ Se establece como función coordinar la construcción y mantenimiento de un directorio permanente de organizaciones comunitarias dedicadas a los problemas de la mujer.

⁸⁷ Se realizó una convocatoria abierta y se establecieron como únicos requisitos para participar: i) tres años de existencia y ii) personería jurídica. Las 20 organizaciones que se presentaron y cumplían con el requisito participaron de un sorteo para designar las primeras integrantes del Consejo: Casa del Encuentro, Cruz Roja Argentina y Foro no a la Trata San Juan.

⁸⁸ Medida 19 del PNA. Durante 2016 se realizaron talleres con familiares. Buscaba constituirse como un mecanismo de participación ciudadana para la formulación conjunta, entre Estado y familiares de víctimas de femicidios, de iniciativas que den visibilidad a la temática.

⁸⁹ Orientada a transversalizar la perspectiva de género en el ámbito sindical.

Mesa de trabajo de Mujeres Rurales⁹⁰ y la Mesa de Mujeres de pueblos originarios⁹¹.

Hasta la actualidad⁹², los planes elaborados y las acciones han mostrado la escasa capacidad del organismo rector de la política de protección de los derechos de las mujeres para convocar a otras áreas y comprometerlas en la realización de acciones conjuntas. No obstante, podrían favorecer la coordinación la alta visibilidad que tiene la temática en la agenda, la fuerte participación de la sociedad civil y un detallado Plan de acción en el que se establecen no sólo instrumentos de coordinación sino también la especificidad de las medidas, acciones específicas, la asignación de responsabilidades y la participación de socios necesarios. Esto asociado a metas, indicadores y plazos específicos de cumplimiento para facilitar el monitoreo y evaluación.

La tabla 2 que se presenta a continuación muestra el conjunto de instrumentos de coordinación interinstitucional que se implementaron en los últimos cuatro años en el marco del organismo rector en la política para la erradicación de las violencias por motivo de género. Estos instrumentos se clasifican por el tipo de coordinación al que buscan contribuir. Tal como se señaló anteriormente, la existencia del instrumento no implica necesariamente que se produzca la coordinación.

Tabla 2: Instrumentos de coordinación interinstitucional (con liderazgo y participación del INAM)

Tipo de coordinación	Instrumento desarrollado
Coordinación horizontal	Convenios y acuerdos
Coordinación vertical	Consejo Federal de la Mujer
	Consejo Federal de Modernización (temática específica)
Articulación con OSC	Consejo Consultivo Ad honorem de la Sociedad Civil
	Mesa con Familiares Víctimas de Femicidio
	Mesa de Trabajo con Sindicatos
	Mesa de Mujeres Privadas de su Libertad
	Mesa de trabajo de Mujeres Rurales
	Mesa de Mujeres de pueblos originarios
Orientada a la integralidad	Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas.
	Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PNA) 2017-2019
	Plan de Igualdad de Oportunidades (PIOD) 2018-2020

Fuente: Elaboración propia

⁹⁰ Se sumaron a este espacio las siguientes instituciones: Ministerio de Desarrollo Social (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria); Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI); Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Dirección de Agricultura y Consejo Provincial de Asuntos Indígenas); Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Registro de Femicidios de la Secretaría de Derechos Humanos); Ministerio de Salud y Desarrollo Social (Programa Equipos Comunitarios); Secretaría de Gobierno de Modernización (Dirección de Cultura y Desarrollo de Internet); Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE).

⁹¹ Se sumaron a este espacio: INADI; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Consejo Provincial de Asuntos Indígenas); Ministerio de Justicia (Registro de Femicidios de la Secretaría de Derechos Humanos); Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, y Programa Salud Indígena); Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

⁹² Es muy reciente la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad como para realizar una evaluación de la gestión.

Entramado responsable de la implementación de políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN

Otros organismos y programas tienen un papel importante para garantizar el acceso al paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia.

- **Servicios esenciales en el ámbito de la salud**

En el ámbito de los servicios de salud una respuesta de calidad es crucial no sólo para garantizar que las víctimas/ sobrevivientes tengan acceso al máximo nivel de salud alcanzable sino también debido a que es probable que el personal sanitario sea el primer punto de contacto profesional para las mujeres que han sido objeto de violencia. En tal sentido, es clave la detección de la violencia y el nivel de riesgo. Desde el ámbito de salud se desarrollan tanto acciones de prevención como de atención de la violencia (atención primaria y atención especializada) (ONU Mujeres, UNFPA, PNUD, 2015).

A pesar del derecho de todo ciudadano a recibir una cobertura básica, el nivel y tipo de cobertura es muy diferente según nivel socioeconómico y el lugar del país en que se habite. El sistema argentino de salud es el resultado de una compleja y relativamente corta evolución en donde la cobertura depende de tres subsectores: público, de la seguridad social y privado. El sistema se caracteriza por su excesiva fragmentación, segmentación y la falta de articulación, al tiempo que atenta contra el uso eficiente de recursos y la equidad en su cobertura (Cetrángolo, 2011).

Los hospitales y centros de salud fueron descentralizados y, en su mayoría, dependen de los estados provinciales. En algunos contextos como, por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires la descentralización ha llegado al nivel municipal.

Las entrevistas realizadas en Centros de Salud comunitaria muestran importantes resistencias, principalmente, por parte de los/as médicos/as para incorporar la perspectiva de derechos de la mujer y de salud sexual y reproductiva en la práctica cotidiana. En primer lugar, aunque no se cuenta con estadísticas oficiales, los equipos responsables de implementar las distintas capacitaciones en el marco de distintos programas nacionales como Salud Sexual y Reproductiva, ENIA y Sumar manifiestan que los/as médicos/as son quienes tienen mayor resistencia a participar de las mismas. En segundo lugar, aun cuando se cuenta con protocolos específicos para la actuación en caso de identificar una situación de violencia, en muchas oportunidades los mismos no se aplican por desconocimiento, por temor a las instancias legales que se pueden abrir o a las represalias comunitarias, esta última causa se observa principalmente en comunidades más pequeñas. Finalmente, en algunas regiones del país es muy alta la presencia de profesionales de salud que se desempeñan en el sector público de salud y se presentan como objetores de conciencia. En algunos casos la objeción se limita a la práctica de Interrupción Legal del Embarazo (ILE), en varios se amplía a la asesoría y/o colocación de métodos anticonceptivos. En algunas regiones de salud la objeción de conciencia alcanza al 100% de los/as profesionales de salud, lo que dificulta, de no mediar derivación oportuna, el acceso a los derechos de salud sexual y reproductiva.

- **Servicios esenciales en la esfera policial y judicial**

Una respuesta de calidad por parte de los servicios policiales y judiciales es crucial para garantizar que las leyes contra la violencia se adecúen a las normas internacionales, se apliquen, protejan a las mujeres y las niñas frente a la violencia y eviten que ésta se repita. En tanto, esta situación debería promover que los autores de la violencia rindan cuentas y que la legislación establezca reparaciones

efectivas para las víctimas y sobrevivientes. El principio que organiza el análisis de estos servicios es el reconocimiento de que las víctimas y las sobrevivientes necesitan disponer de una amplia variedad de opciones para obtener justicia (ONU Mujeres, UNFPA, PNUD, 2015).

Para caracterizar la situación en Argentina, el Informe sobre Femicidios publicado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OM) a partir de la compilación de datos realizada en 2019, muestra con relación a las causas judiciales, que el 75% de éstas se encuentran en etapa de investigación. En un 3% de los casos se emitió sentencia, y en un 15% se encuentran en etapa de juicio. El 7% restante corresponde a causas archivadas por suicidio u otro tipo de muerte del imputado/sindicado⁹³. En cuanto a las imputaciones presentes en las causas judiciales se pudo observar que el 60 % de estas contemplan la violencia de género como agravante, mientras un 13% no contemplan los vínculos, ni la violencia de género a la hora de realizar imputaciones por las muertes violentas de mujeres. En el resto de los casos aparecen otro tipo de agravantes que contemplan vínculos y otras situaciones. Por último, en el registro se identificaron al menos 266 sujetos activos de femicidio directo en 249 causas judiciales. El 65% se encuentran privados de libertad (en domicilio y/o unidad carcelaria, con sentencia firme o no), un 23% falleció (suicidio u otras causas) y 5% no fueron identificados o se encuentran en rebeldía (OM-CSJN, 2020). No se cuenta con estadísticas que permitan identificar la proporción de casos de violencia contra las mujeres que son denunciados ante la policía. Sin embargo, el registro de la OM nos permite identificar, para los casos de femicidio, la presencia de denuncias y actuaciones previas. Obviamente, como aclara el informe, esta información debe considerarse con cautela por el previsible sub- registro de información. A partir de los 269 casos de femicidio producidos en todo el país en 2019 se constató que, existieron al menos 98 hechos previos de violencia entre víctimas e imputados/sindicados (36%). En 42 casos se realizó una denuncia formal y en 52 se verificó por otro tipo de actuaciones presentes en las causas judiciales (OM-CSJN, 2020).

El marco normativo contribuye a promover en forma efectiva la protección integral de las mujeres. Asimismo, en los últimos años se realizaron algunas modificaciones orientadas a promover el acceso a la justicia y/o para acelerar los tiempos de las actuaciones judiciales.

El sistema de justicia argentino está compuesto por el Poder Judicial de la Nación y los Poderes Judiciales Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa.⁹⁴ El carácter federal del Estado se refleja en la organización del sistema de justicia. La Justicia Federal, con competencia en todo el país, atiende delitos como el de trata de personas, pero también contrabando, lavado de dinero y evasión fiscal, entre otros. En tanto, la Justicia Provincial entiende en el tratamiento de los delitos comunes (también denominada justicia ordinaria). Cada provincia tiene facultades constitucionales para organizar sus propios órganos judiciales y legislación procesal (Art. 5, 121 y 123 de la CN). Además, en algunas provincias se crearon órganos extrapoder. En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las Oficinas dependientes de la Corte con responsabilidades específicas en promover la igualdad de género y una vida libre de violencia para las mujeres y niñas, así como la Procuraduría y las oficinas especializadas que dependen de esta no tienen competencia sobre los ámbitos provinciales. Nuevamente, los esfuerzos para promover la coordinación resultan claves.

En términos de la organización del sistema de justicia, es preciso destacar la existencia de distintas fiscalías especializadas en violencia de género y/o trata de personas. En tanto, algunas provincias han

⁹³ Se aclara que “[s]e deben considerar estos porcentajes teniendo en cuenta que son causas iniciadas en 2019 y que en algunos casos llevan poco tiempo de iniciadas” (OM, CSJN 2020: 4).

⁹⁴ La Constitución reformada en 1994 establece que el Ministerio Público Fiscal es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera. Está integrado por un Procurador General de la Nación y un Defensor general de la Nación.

avanzado en la creación de Fueros especializados en violencia de género. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Jujuy este Fuero Especializado se creó en 2015 y se puso en marcha luego de la designación de dos Juezas especializadas y sus equipos en 2017⁹⁵. La ley establece la creación de un Cuerpo Interdisciplinario de Profesionales de Asistencia a la Víctima de Violencia de Género para asistir técnica y profesionalmente a los Juzgados especializados. Además de la elaboración de informes y dictámenes se espera que asista directa e integralmente a las víctimas (v.g. asistencia médica, sanitaria, preventiva, psicológica).

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de distintas unidades y programas tiene un rol clave en la prevención, atención y reparación de la VCMN. Dentro del Ministerio, la Secretaría de Acceso a la Justicia ocupa un lugar clave para garantizar el acceso a justicia de mujeres en situación de violencia debido a que es responsable de coordinar el diseño e implementación de políticas federales de acceso a la justicia.

Tal como señala un documento de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia (2017):

“el sistema de justicia no fue originalmente diseñado para abordar casos de violencia intrafamiliar y/o sexual. En efecto, el sistema surgió y se reprodujo con el objetivo atender situaciones de violencia que acontecían entre personas extrañas, es decir, entre el ofensor y la víctima no había vínculos necesariamente afectivos”.

El documento, orientado a promover la creación del Cuerpo Especializado de Abogados/as, plantea un conjunto de problemas del sistema de justicia para abordar cuestiones como: las responsabilidades compartidas, los cuidados de los/as hijos/as, el pago de alimentos y la circunstancia de que una persona imputada por un delito no acarrearla la exclusión de su domicilio.

Al mismo tiempo, se observa un problema vinculado con el abordaje a través de múltiples fueros (civil, familiar y penal) de las causas vinculadas con violencia intrafamiliar y abuso sexual. De esa forma, el proceso judicial se fragmenta y resulta poco eficiente. Cada fuero tramita su expediente sin información de lo que ocurre en los otros. En este sentido, por ejemplo, el Ministerio Público de la Defensa destacó que:

“una misma situación de violencia puede generar la solicitud de medidas de protección y demandas de fondo en el fuero civil; procesos penales en el fuero nacional (correcional o criminal) o de la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los distintos procesos judiciales, las víctimas se verán obligadas a interactuar con abogados/as que las patrocinan o que las enfrentan, con fiscales, con magistrados/as, con trabajadores/as sociales, con médicos/as y psicólogos/as forenses, con agentes de las fuerzas de seguridad, con oficinas de asistencia, sin tener necesariamente en claro qué es aquello que persigue cada uno de los procesos en trámite, ni las diferentes competencias y atribuciones de los actores involucrados” (citado en Subsecretaría de Acceso a la Justicia, 2017).

En tanto, la falta de coordinación entre juzgados y otras dependencias afecta el acceso a la información sobre el estado de las causas y las disposiciones adoptadas por el sistema de justicia por parte de la mujer cuyos derechos han sido vulnerados. En general, se han manifestado importantes inconvenientes con las comunicaciones y notificaciones que afectan no sólo que la mujer esté al tanto

⁹⁵ La ley establece la creación de 6 cargos de juez especializado, 6 de Secretario/a de los Juzgados especializados y 6 de Fiscal especializado con sus respectivos ayudantes fiscales.

de la situación procesal, sino que también demora los procesos. Esto desincentiva la denuncia de la víctima y aumenta su nivel de vulnerabilidad.

Tal como puede observarse el sistema de justicia argentino desarrolla múltiples acciones orientadas a la prevención de la violencia y a mejorar la calidad del trato y contacto inicial con la mujer en situación de violencia. Distintos organismos y programas desarrollan acciones de sensibilización y capacitación de los equipos, así como protocolos y guías específicos. La Oficina de la Mujer (CSJN) hizo un fuerte trabajo de capacitación y desde su creación hasta diciembre de 2017, momento en que se realizó la evaluación citada, capacitó a 26.506 agentes/funcionarios. Esto es un 25,7% del total del personal del Poder Judicial, sin considerar el Consejo de la Magistratura. En ese período se realizaron cuatro tipos de talleres: i) perspectiva de género (82% de los asistentes a cursos OM); ii) trata de personas y explotación sexual; iii) violencia doméstica y iv) lesa humanidad (ELA, 2018). En su evaluación, ELA concluye la importancia de fortalecer los contenidos que orientan a la modificación de prácticas laborales y actitudes personales, que alcanzan niveles de logro que informan sobre la voluntad e interés de las personas favorable a estos cambios (alrededor del 50% mujeres/ 44% varones) (ELA, 2018). Más allá de la positiva evaluación de los cursos y las recomendaciones que realizan los/as asistentes a las mismas persisten problemas por la ausencia de perspectiva de derecho y de género en las sentencias que se dictan.

En Argentina cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires organiza su propio sistema de seguridad y policía. El Sistema de Seguridad Interior se compone de 3 fuerzas federales: Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y la Policía Federal, además de las Policías Provinciales. El mapa institucional muestra además un alto grado de fragmentación política de las instancias de diseño, ejecución y evaluación de políticas que directa o indirectamente afectan los estándares de seguridad de la población. No obstante, en la prevención y atención de las violencias por motivos de género el Ministerio de Seguridad ha realizado importantes avances en los últimos años. Se desarrollan distintas iniciativas orientadas a reducir distintas prácticas discriminatorias en el sistema de seguridad. Entre estas: i) Centros Integrales de Género en las Fuerzas Policiales y de Seguridad, responsables de dar respuesta a cuestiones vinculadas a las violencias de género en el ámbito laboral y doméstico cuando se encuentre involucrado personal de la institución y ii) Licencia Especial por Violencia de Género para el personal de las cuatro Fuerzas federales, extensiva para los cadetes/as, aspirantes, cursantes, alumnos/as o estudiantes candidatas/os de los Institutos de Formación.

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad del sistema de seguridad para responder a las demandas vinculadas con la VCMN se: i) publicó la Guía de actuación para las Fuerzas Policiales y de Seguridad federales para la Investigación de Femicidios en el lugar del hallazgo, aprobado en noviembre de 2017 con el objetivo de establecer lineamientos de acción con perspectiva de género que guíen el accionar policial en el lugar del hecho desde su función como agentes de prevención y como auxiliares de justicia a través de las divisiones científico periciales, buscándose la adhesión provincial; ii) al cierre de este informe, se creó el Sistema Nacional Unificado de Denuncias Policiales por Violencia de Género y iii) se generó el Protocolo de Actuación para la recepción y registro de denuncias por violencia de género (estos últimos a través de la Res. Min. de Seguridad 351/19).

Otras dos Coordinaciones resultan claves en el marco de la política de seguridad y violencias de género: i) la Coordinación de Articulación con el ámbito judicial en materia de violencia de género, sugiere mecanismos de monitoreo y cumplimiento de medidas cautelares dispuestas en el marco de causas judiciales por violencia de género, en lo referido a la intervención y desempeño de las fuerzas policiales y de seguridad y ii) La Coordinación de Investigaciones contra la Trata de Personas y Delitos contra la Integridad Sexual, dependiente de la Dirección de Investigaciones de la Criminalidad Organizada. En 2020 se creó el Programa Interministerial de Abordaje Integral de las Violencias Extremas por Motivos de Género, del que participan el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Ministerio de Mujeres, Géneros

y Diversidad.

Se observan inconvenientes vinculados con los tiempos y la posibilidad real de hacer la denuncia en sede policial. Lamentablemente, aún persisten resistencias de algunos/as operadores/as de las fuerzas de seguridad para registrar las denuncias por violencia de género. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires existen las Comisarías de la Mujer y Oficinas descentralizadas de Atención a las Víctimas de Violencia de Género, que son ámbitos especializados para la recepción de denuncias por violencia familiar y abuso sexual y cuentan con personal capacitado para realizar asesoramiento y articular la contención. A pesar de ello, el resto de las Comisarías (de Seguridad) mantienen la obligación de recibir estas denuncias (Decr. provincial 2875/05). Sin embargo, las entrevistas realizadas mostraron que varias comisarías niegan la recepción de la denuncia puesto que consideran que sólo debe tomarlas la Comisaría de la Mujer. Es de destacar que, en varias ocasiones, dichas Comisarías se encuentran alejadas de las áreas céntricas. Asociado con los problemas para la recepción de la denuncia se observan inconvenientes vinculados con el registro de los incidentes asociados a la misma.

● Servicios sociales

La prestación de servicios sociales de calidad representa un componente crucial de las respuestas multisectoriales coordinadas a las mujeres y niñas que sufren violencia. Los mismos se refieren a un conjunto de servicios que son fundamentales para respaldar los derechos, la seguridad y el bienestar de las mujeres y niñas en situación de violencia. Entre los mismos, se encuentran: las líneas de atención telefónica, información en situaciones de crisis, alojamientos seguros o información y asesoramiento en materia jurídica y sobre los derechos.

Dada la naturaleza heterogénea de las prestaciones y la descentralización de los servicios sociales existe una fuerte fragmentación. Entretanto, el nivel de accesibilidad y la calidad de los servicios resulta muy dispar. En este tipo de servicios la capacidad de rectoría se encuentra aún más fragmentada que en los anteriormente descriptos. La estructura y el nivel de recursos disponibles suele, además, ser más limitado que en otros servicios y el nivel de inestabilidad y rotación de los recursos humanos mayor.

Durante el año 2016 se avanzó en la integración de una única línea para asesoramiento y asistencia a mujeres y niñas en situación de violencia (Línea 144). Ese año se avanzó en incorporar los equipos de atención telefónica de la Provincia de Buenos Aires y la CABA. En 2020 el 78% de las llamadas de esta línea corresponden a la región del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Los municipios son, en muchos casos, los articuladores de las prestaciones en el nivel territorial. Tal como se señaló anteriormente la disponibilidad de recursos, el nivel de autonomía y la capacidad técnica con la que cuentan los municipios para afrontar este desafío suele ser un problema al momento de evaluar la disponibilidad, calidad y accesibilidad a los mismos. El fortalecimiento de los sistemas para el seguimiento de los casos que ingresan, por ejemplo, a través de la línea 144 es relevante para promover un abordaje holístico y mejorar las condiciones de prestación de estos servicios.

La difusión de información no sólo sobre los derechos de las mujeres sino también sobre los servicios de atención disponibles resulta clave. Dadas la forma de organización federal, la extensión territorial y los problemas de conectividad en algunas regiones del país, la actualización de esta información y su accesibilidad puede resultar complejas.

En cuanto a los servicios de alojamiento y refugio para mujeres en situación de alto riesgo, los mismos son de competencia provincial o, en el caso de la provincia de Buenos Aires, principalmente, municipales. En la prestación directa también debe mencionarse una importante red de hogares de

protección y espacios de cuidado liderados por organizaciones de la sociedad civil. El Estado nacional no cuenta con un hogar de protección de mujeres en situación de violencia.

En cuanto al acceso de las mujeres a algún tipo de asistencia material y/o económica no se observan, a nivel nacional, dispositivos que lo contemplen en la actualidad. Desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁹⁶ se asignaba un seguro para mujeres en situación de violencia en proceso de formación laboral (\$200 por mes). Dicho seguro no se actualizó y perdió relevancia en el contexto inflacionario actual. En la provincia de Buenos Aires, se implementa un dispositivo para garantizar la disponibilidad de recursos en el marco de casos de emergencia por violencia de género. Otros Programas e iniciativas de la Coordinación de Equidad de Género y Diversidad Sexual (Ministerio de Producción y Trabajo) no están directamente orientados a mujeres en situación de violencia pero pueden contribuir a fortalecer sus capacidades para el ingreso al mercado laboral (v.g. formación en oficios no tradicionales, transversalización de género, líneas blandas para emprendedoras, red de mujeres y diversidad sexual, entrenamiento para el trabajo a través de convenios con empresas o acceso a crédito fiscal) o mejorar sus condiciones de trabajo (v.g. licencia por VG). Algunas empresas, por ejemplo, Arredo⁹⁷ tienen programas para la incorporación de mujeres en situación de violencia. El principal problema que se presenta en la actualidad con este tipo de iniciativas es el contexto macroeconómico, la reducción del consumo y la disminución de fuentes de trabajo. En un contexto de recesión como el actual, promover acciones de formación para un mercado de trabajo que presenta pocas posibilidades de inserción resulta insuficiente. Al mismo tiempo, no parece una etapa en la que pueda preverse un mayor compromiso de las empresas para desarrollar iniciativas como la anteriormente mencionada.

En el Ministerio de Salud y Desarrollo Social se implementa el Programa Hacemos Futuro. El antecedente de este Programa, el “Ellas Hacen” tenía un módulo específico para mujeres en situación de violencia de género. En el marco del Programa también se capacitaba a las beneficiarias para que actúen como preventoras de violencia de género, que puedan interpretar conductas y signos de alerta y puedan volcarlo en sus comunidades. Para ello se desarrollaron distintos talleres sobre la temática, en los que se buscaba romper prejuicios y concientizar sobre la problemática.

Notas a modo de conclusión

La fuerte heterogeneidad en la normativa sancionada, en la institucionalidad existente y en la disponibilidad y calidad de los servicios disponibles a lo largo del territorio nacional genera importantes diferencias en cuanto al tipo, alcance y eficacia de las políticas de prevención, atención y reparación de las violencias por motivos de género que se implementan en el país. Por ello, es clave el rol de un organismo rector a nivel nacional, así como el fortalecimiento de espacios de coordinación como el Consejo Federal de la Mujer.

En los últimos años se amplió la recurrencia de los encuentros y la participación de consejeras provinciales. En 2020 se fortaleció su rol a partir de la creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad y la jerarquización de las áreas de género en distintas provincias, el Consejo Federal adquirió mayor relevancia. Además, desde 2020 está compuesto por ministras y funcionarias que ocupan los máximos cargos con competencia en materia de género, igualdad y diversidad de las distintas jurisdicciones del país.

⁹⁶ A partir de 2018, Ministerio de Producción y Trabajo.

⁹⁷ Empresa argentina, especializada en la confección y comercialización de productos para el hogar.

Es preciso avanzar en la transformación de este espacio de un ámbito de deliberación a uno que potencie las capacidades de planificación, seguimiento y evaluación. Asimismo, si se potencia una secretaría ejecutiva permanente puede potenciarse el rol como financiador/ distribuidor de recursos para proyectos especiales alineados con el PNA. El análisis de la trayectoria de institucionalización de otros espacios similares como el Consejo Federal de Educación podría contribuir en el fortalecimiento de este ámbito de coordinación.

Promover la sistematización y difusión de iniciativas que hayan contribuido a mejorar las condiciones de acceso, la calidad y/o prestación de servicios esenciales y de iniciativas innovadoras para la gestión o la promoción de la participación a nivel local, provincial y/o de articulación es otro aspecto clave. Esto puede incentivar acuerdos e intercambios entre distintas áreas responsables de implementar políticas para la eliminación de la violencia contra las mujeres, así como también contribuye al intercambio de experiencias y la reflexión sobre los aprendizajes realizados.

La creación de programas federales que generen incentivos para la adhesión de las provincias y promuevan la puesta en marcha de acciones consideradas estratégicas para prevenir, atender y reparar la violencia contra mujeres también es otro aspecto que puede promover una respuesta efectiva y oportuna. Estos programas podrían promover la articulación no sólo entre áreas de género sino también con programas y servicios implementados por otras áreas de gobierno. Por ejemplo, acciones vinculadas con los contenidos ESI relativos a la prevención de la violencia o la informatización de las áreas de atención de violencia para el registro de información. La eficacia de estas acciones como medio para promover la articulación interinstitucional se relaciona con la posibilidad de financiar acciones que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades estatales provinciales y locales. Para ello se requieren recursos presupuestarios nacionales en forma sostenida que modele e incentive la puesta en marcha de distintas estrategias de actuación y trabajo.

La consolidación de los lazos entre los organismos rectores en materia de violencia por razones de género con el movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de las mujeres es relevante en términos de impulsar políticas públicas legitimadas socialmente y que logran articular distintos recursos y capacidades existentes a nivel local. Argentina cuenta con una sociedad civil activa y participativa. En el país, el movimiento de mujeres tiene una larga tradición de lucha por los derechos de las mujeres que han redundado en la visibilización de injusticias y permitió avanzar en la consolidación de una agenda que adopta una perspectiva de derecho. En la actualidad, la movilización social está potenciada por la amplia participación de niñas, adolescentes y jóvenes y distintas acciones vinculadas con consignas como “Ni una Menos” “Mirá como nos ponemos”. Su participación puede contribuir a potenciar la agenda de trabajo y visibilizar las acciones desarrolladas, así como contribuir a la construcción de agendas de trabajo común entre distintas jurisdicciones.

Las dificultades para la conformación del Consejo Consultivo en 2016 son un indicador de la necesidad de potenciar a las organizaciones de la sociedad en algunos contextos regionales. En tal sentido, se sugiere trabajar en una agenda orientada a formalizar el trabajo de organizaciones, principalmente, organizaciones de base que realizan trabajos de asistencia y acompañamiento a mujeres en situación de violencia.

Promover un presupuesto sensible al género y una mayor asignación presupuestaria, con compromisos interanuales no sólo a nivel nacional sino en las provincias. La planificación debe estar asociada con el presupuesto asignado. En tal sentido, es necesario consolidar compromisos plurianuales respecto de la asignación presupuestaria. La cuestión de las violencias por razones de género ha adquirido una fuerte visibilidad por lo que resulta central que el Estado cuente con los instrumentos necesarios para dar respuesta a las demandas que se generen. Tener claramente definidas las prioridades y líneas de acción contribuye a mejorar la coordinación intergubernamental y garantiza un uso más eficiente de los recursos.

Finalmente, para promover las relaciones intergubernamentales resulta fundamental consolidar sistemas de información para la toma de decisiones informadas. El análisis realizado demuestra que la información generada es escasa, se encuentra fragmentada, conceptualiza y registra en forma diferenciada y, en algunos casos, es poco actualizada. En los últimos años se hicieron esfuerzos por publicar periódicamente información nacional sobre femicidio (OM y Secretaría de Derechos Humanos) y para el asesoramiento y atención a mujeres en situación de violencia (Línea 144 y OVD). Se consolidaron Observatorios sobre género y violencia de género y se publicaron distintos informes que analizan los datos generados por alguna fuente particular y/o grupo poblacional específico (por ejemplo, Observatorio de VCM, MPF, OVD, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Derechos Humanos y Subsecretaría de Acceso a la Justicia). Se avanzó en la implementación del Registro Único de Casos de Violencia Contra las mujeres⁹⁸⁴⁴ que incorporó nuevos organismos que reportan y publicó por segundo año consecutivo las estadísticas disponibles. Sin embargo, persisten problemas relevantes en la consolidación de información sobre la cuestión. Entre estos problemas se observan: a) la existencia de múltiples organismos que relevan la misma información con distintos criterios; b) las metodologías se modifican frecuentemente; c) los registros no son sistemáticos, sino que se relevan a través de procedimientos específicos muchas veces discontinuados en el tiempo y que d) la información sigue siendo fragmentada y no se comparte entre organismos. Los incipientes esfuerzos para la creación de un Sistema Integrado de Casos de Violencia por razones de Género (SIUCV) contribuye a revertir la situación observada.

Promover la igualdad de género y contribuir a la reducción de la violencia requiere de fuertes esfuerzos de coordinación tanto interjurisdiccional como intersectorial. Por tal motivo, la creación de una institucionalidad clara y orientada a la planificación estratégica y operativa, así como a la generación de intercambios de información, definición de responsabilidades y generación de acuerdos resulta prioritario.

⁹⁸ Ahora reformulándose en términos del Sistema Único de Casos de violencias por motivos de género.

Bibliografía

- ANLLÓ, GUILLERMO; CETRÁNGOLO, OSCAR (2012). “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”. En *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Bernardo Kosacoff (ed.). CEPAL: Buenos Aires.
- ARDANAZ, MARTÍN; LEIRAS, MARCELO; TOMMASI, MARIANO (2010). “The Politics of Federalism in Argentina and its effects on governance and accountability”. Julio de 2010. Mimeo.
- BECCARIA, LUIS; MAURIZIO, ROXANA (2012). “Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina, 1990- 2010. En: *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 52, No. 206, pp. 205-228. Buenos Aires.
- Bonvecchi, Alejandro (2008). “Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada”: En: *Desarrollo Económico*, Vol. 48, No. 190/191 (Jul. - Dec., 2008), pp. 307-339. Buenos Aires.
- BONVECCHI, ALEJANDRO Y LODOLA, GERMÁN (2013). “La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el presidencialismo fiscal argentino”. En: Falleti, Tulia; Gonzalez, Lucas y Lardone, Martín (eds). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.
- CALVO, ERNESTO; ABAL MEDINA, JUAN MANUEL (2001). *El Federalismo Electoral Argentino: Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- CAO, HORACIO (2002). *La especificidad del Estado y la Administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*. Tesis de Doctorado presentada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, OSCAR (2011). “Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina 2011. El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros”. OPS- CEPAL- PNUD: Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, OSCAR; GOLDSCHMIT, ARIEL (2013). “La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 144. CEPAL: Santiago de Chile.
- CETRÁNGOLO, OSCAR; JIMÉNEZ, JUAN PABLO (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”. CEPAL- ILPES: Santiago de Chile.
- ESCOLAR, MARCELO (2009). “Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada”. Mimeo.
- ESCOLAR, MARCELO; GONZÁLEZ, LUCAS; CAMINOTTI, MARIANA; QUILLICI, FEDERICO; DEL COGLIANO, NATALIA (2011). “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino”. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP. Córdoba.
- FALETTI, TULIA (2010). *Descentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- GIBSON, EDWARD (2004). “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”. En: Gibson, Edward (ed). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GIBSON, EDWARD; CALVO, ERNESTO (2000). "Federalism and Low- maintenance Constituencies: Territorial dimensions of economic reforms in Argentina". En *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, n° 3.

GIBSON, EDWARD; CALVO, ERNESTO; FALETTI, TULIA (2004). "Unity by the Stick". En: Gibson, Edward (ed). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GIBSON, EDWARD; SUAREZ CAO, JULIETA (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina". En: *Comparatives Politics*, Octubre de 2010.

GORDIN, (2006). "The Poltiics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina". IBEI Working Papers. Barcelona.

JORDANA, JACINT (2002). *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Serie Documentos de Trabajo I-38 UE. Social Institute Development INDES-BID.

KARMIS, D.; NORMAN, W. (2006) *Theories of Federalism. A Reader*, New York: Palgrave-Macmillan.

LEIRAS, MARCELO (2007). "Todos los caballos del Rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003". Buenos Aires: PENT- Prometeo.

MARTINEZ NOGUEIRA, ROBERTO (2010). "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias". En: Acuña, Carlos (comp). *Los desafíos de la coordinación e integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Mckay, David (2001). "William Riker on Federalism: sometimes wrong but more right than anyone else". Paper presentado en William H. Riker Conference on Constitutions, Voting and Democracy, Washington University, St. Lous, realizado entre el 7 y 8 de diciembre de 2001.

Méndez, J. L. (1997). "Estudio Introductorio". En: Wright, D.S (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura.

Moro, Javier; Repetto, Fabián (2005). "La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social". En: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

O'TOOLE JR., L. (2007). "American Intergovernmental Relations. Foundations, Perspectives and Issues". Washington DC: CQ Press.

OLMEDA, JUAN (2013). "De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino". En: Falleti, Tulia; Gonzalez, Lucas y Lardone, Martín (eds). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.

OSZLAK, OSCAR (2001). "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". En: *Revista Desarrollo Económico*, vol. 42, n° 168, enero-marzo de 2003.

PETERS, GUY; PIERRE, JOHN (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration". En: *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n° 2, pp. 223-243.

POTENZA, MARÍA FERNANDA (2012). "La implementación del Plan Nacer en ámbitos

provinciales”. Documento de trabajo N° 82, marzo de 2012. CIPPEC.

REPETTO, FABIÁN (2010). “Coordinación de políticas sociales: abordajes conceptuales y revisión de experiencias latinoamericanas”. En: Acuña, Carlos (comp). *Los desafíos de la coordinación e integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

REY, MAXIMILIANO; PACKMANN, MARTÍN; FERRARI MANGO, CYNTHIA (2015) “La administración pública en una década de transformación. Cambios en la estructura organizativa y en el patrón de gestión de las políticas públicas 2003-2014”.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, ANA LAURA (2008). “Las Políticas Sensibles al Género: Variedades Conceptuales y Desafíos de Intervención”. En: *Temas y Debates*, 16, pp. 109-129.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, ANA LAURA (2018). “Institucionalidad de género, capacidades estatales y gobiernos de izquierda. Contrastes entre Argentina y Brasil”. En: Seminario Internacional “Construyendo Capacidades: La economía política del Desarrollo a la luz de la experiencia reciente en Argentina y Brasil”. Buenos Aires, 7 y 8 de junio.

SPILLER, PABLO; TOMMASI, MARIANO (2011). “Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?”. En: Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (ed.). *El juego político en América Latina*. IADB: Washington.

STEPAN, ALFRED (2004). “Veto Players in Unitary and Federal Systems”. En: Gibson, Edward (ed). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

STEPHEN, ROSS Y WIKSTROM, NELSON (2007). *American Intergovernmental Relations. A fragmented Federal Polity*. Oxford: Oxford University Press.

TOMMASI, MARIANO (2002). *Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s*. Documento de trabajo n° 48, Mayo de 2002. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

VICKERS, JILL (2011). “Gender and State Architectures: The Impact of Governance Structures on Women’s Politics”. En: *Politics & Gender* (7-2) pp 254-262.

WIBBELS, ERIK (2005). *Federalism and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

WRIGHT, DEIL (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RÍO NEGRO, ARREGLOS INSTITUCIONALES DE MOVIMIENTOS DE MUJERES

Federico Nahuel Vasches Vázquez

Introducción:

La Universidad Nacional de Río Negro, desarrolla Programas de Trabajo Social (PTS) en el marco de alguna de sus carreras. Así fue como desde la Carrera de Abogacía que se dicta en la Sede Atlántica, se trabajó (durante 2021), en un PTS titulado “Soberanía Popular, La participación Ciudadana. Sistema Provincial. Regulación en las Cartas Orgánicas de los Municipios de la Provincia”.

Con este se pretendió estudiar el sistema de instituciones de democracia semidirecta que regula la Constitución de la provincia de Río Negro, y que así deben contemplar, los Municipios que dicten su propia Carta Orgánica. En esa ocasión se entendió que hasta la fecha del trabajo, no existían estudios sobre el derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato en las Cartas Orgánicas de los Municipios Río Negro.

El equipo que desarrolló el Programa, comprendió que la participación ciudadana era parte fundante en la relación, función y los objetivos que persiguen las cartas orgánicas como instrumento jurídico. Para ello la comprendieron, siguiendo a Hernández (2003), como una especie de participación política, por parte del ciudadano en el municipio, la cual se refiere a la conducción de la sociedad política local, consistente en formar parte activa de las decisiones gubernamentales.

Tomando entonces esta definición, es importante resaltar su importancia ya que es un rasgo que caracteriza a los diversos regímenes políticos y se lo entiende a partir de esta como una condición para el desenvolvimiento del régimen local municipal. Han trabajado con la definición otorgada por la jurista Romero (2000) sobre los diferentes institutos que buscarían en la provincia: Consulta Popular, Iniciativa Popular, Referéndum, Plebiscito y Revocatoria de Mandato, siendo éstas formas directas de participación ciudadana.

Para ello se revisaron los institutos de participación democrática y otros institutos de los municipios de Allen, Campo Grande, Catriel, Cervantes, Chichinales, Chimpay, Choele Choel, Cinco Saltos, Cipolletti, Comallo, Contralmirante Cordero, Dina Huapi, El Bolsón, General Conesa, General Fernández Oro, General Roca, Guardia Mitre, Ingeniero Huergo, Lamarque, Ingeniero Jacobacci, Los Menucos, Luis Beltrán, Mainqué, Maquinchao, Ministro Ramos Mexia, Río Colorado, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Sierra Grande, Valcheta, Viedma y Villa Regina.

Confirman rápidamente que las Cartas Orgánicas en su gran mayoría no se ajustan estrictamente a la obligación constitucional establecida en el Artículo N° 228 de la Constitución Provincial, el cual establece que los Municipios que dicten su Carta Orgánica, habrán de asegurar, en particular en su inciso 4 “El derecho de consulta, iniciativa, referendum, plebiscito y revocatoria de mandato” (Constitución de la Provincia de Río Negro, 1988). Aunque sí advierten, que los institutos de Iniciativa Popular, Referéndum, y la Revocatoria de Mandato son los institutos más ampliamente regulados en toda la provincia, de manera unánime. Situación que no se ocurre con el resto de los institutos, no previendo en particular el de Plebiscito, en 25 de los 32 Municipios revisados. (Para ampliar, consultar anexos I y II).

Nuevos Reclamos Institucionales:

Los movimientos emancipatorios y las organizaciones de mujeres han logrado marcar su presencia pública, convirtiéndose en uno de los hechos más disruptivos del orden social, epistemológico y

político del siglo veinte.

En la región de América Latina, la discriminación por razones de sexo y género y las desigualdades, son problemas públicos que ganaron un lugar en la agenda a la luz de los procesos de democratización.

La presión de los movimientos feministas y de mujeres, han dado como resultado la respuesta estatal de creación de la institucionalidad de género (Guzmán, 2001). Es Arraigada (2006), quien reconoce los mecanismos de género que han implementado los estados latinoamericanos, para quien la creación de éstos tuvo por objetivo “mejorar la equidad de género e impulsar la ciudadanía plena de las mujeres”.

Las agencias de políticas para las mujeres, oficinas de la mujer y otros mecanismos para el adelanto de las mujeres, son las estructuras estatales, de diferente jerarquía, con el mandato normativo de promover la mejora en la posición social de la mujer y/o la igualdad de género (McBride y Mazur, 1995). La robustez institucional de las agencias para las mujeres es relevante en tanto, manifestación de la capacidad estatal para abordar las problemáticas de la desigualdad de género. En la medida en que las investigaciones sobre feminismo de Estado se concentran en el nivel de los “Estados nacionales, para el caso argentino como el de otras federaciones, una dimensión relevante del poder de estas agencias estará dada por su capacidad de influir en las políticas públicas de género más allá del nivel nacional”. (Lopreite y Gustá, 2021)

Siendo importante considerar la necesidad de disponer de un enfoque integrado con fuertes componentes político –institucionales, capaces de revertir la distorsionada distribución de oportunidades por género que históricamente ha estado presente en la región latinoamericana. (Arraigada, 2006)

Es innegable que estas democracias impulsaron acciones concretas a los fines de enfrentar las diferencias sobre las temáticas de la participación y representación política (leyes de cuotas, leyes de paridad de género, mecanismos institucionales de mujeres, oficinas o agencias institucionales, etc). Y si bien, existe hoy una mayor visibilización de la violencia perpetrada contra las mujeres, y personas negras, LGBTQIA+ e indígenas, en nuestras sociedades, aún no se advierten cambios efectivos y permanentes en la realidad violenta y discriminatoria que viven estos grupos (Matos, 2022).

La observación de las experiencias de feminismo de Estado en América Latina, en particular el caso argentino, sugiere que se trataría de un proceso dinámico sujeto a cambios incluyendo avances y retrocesos. El movimiento de mujeres es relevante en la construcción de demandas feministas, por tratarse del actor que coloca en la agenda pública la necesidad de modificar las estructuras de autoridad del Estado y, en particular, de crear y consolidar agencias para las mujeres (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021). Para autoras como Tesoriero (2019), el movimiento de mujeres es en la actualidad el movimiento más importante en la Argentina, y a la vez que un actor político capaz de generar cambios sociales, siendo el más dinámico en términos de provocar transformaciones y cuestionamientos sociales profundos. Entendiendo que la capacidad de éste, no reconoce los límites nacionales, caracterizándolo como una revolución fuertemente internacional e internacionalista. (Tesoriero, 2019).

En palabras de Casullo (2018), aquellas cuestiones, que durante mucho tiempo (décadas de hegemonía neoliberal), fueron invisibilizadas desde los estados o bien abordadas desde una mirada tecnocrática y por lo tanto despolitizada, en la actualidad están siendo objeto de procesos de movilización y disputa por sectores amplios de la sociedad civil: movimientos feministas, de diversidad sexual, partidos políticos, grupos juveniles, nuevos actores religiosos. (Casullo, 2018)

Cabe recordar expresiones como las marchas de mujeres, las concentraciones bajo la consigna de #NiUnaMenos, significando una fuerte presencia política en las calles y las plazas de ciudades de

todo el país, desde el año 2015. El Paro de las Mujeres en el año 2017. El crecimiento sostenido del (antes Encuentro Nacional de Mujeres), ahora Encuentro Plurinacional de Mujeres; el debate en el Congreso Nacional por el Aborto Legal en el año 2018. Todas situaciones que demuestran, que una gran parte de la ciudadanía se presenta cada vez más comprometida en la lucha contra las violencias patriarcales en la Argentina. Sin embargo, no puede ignorarse tampoco que estas movilizaciones generaron procesos de resistencia y movilización de sectores que se opusieron a ellos (Casullo, 2018).

Situación en Río Negro:

El caso de la provincia de Río Negro, está marcado por una deliberada intención de creación de la institucionalidad de género, impactada desde el plano internacional, nacional y provincial.

Sin embargo, en la actualidad en algunas localidades todavía no existen áreas u organismos específicos de atención a las mujeres, aunque ésta (el fortalecimiento institucional), sea una de las funciones centrales del Consejo Provincial de la Mujer, en tanto organismo rector de la temática a nivel provincial.

Autoras como Peña y Francioni (2016) y De los Ríos Reyes (2019), aportan que en lo referido a la constitución de la agenda pública y la agenda institucional, “no se observa la emergencia de un sujeto social y/o político colectivo con capacidad organizacional que problematice, presione e influya en la agenda institucional”. La forma en que fue incorporado el enfoque de género en las políticas públicas en Río Negro fue de arriba hacia abajo, o sea, desde el Estado hacia la sociedad civil, debido en parte a que las conquistas no se deben a un movimiento de mujeres organizado sino a mujeres en lugares de toma de decisiones, al influjo nacional y a cuestiones de contexto. Constituyendo así, un límite para el enriquecimiento de la agenda de género (Peña y Francioni, 2016; De los Ríos Reyes, 2019).

Al referirse a la historia reciente de la provincia, (recuperación de la democracia hasta los años 2010), De los Ríos Reyes (2019), nos confirma que “las estructuras participativas fueron meramente formales y habilitaron el despliegue de redes clientelares que sostenían, a través de las políticas, la gobernabilidad del gobierno radical en el poder”. Reforzando lo anterior, explica que las principales impulsoras de ese proceso fueron actrices del sistema político partidario que encontraron en estas temáticas un campo para reproducir y/o legitimar su poder político de acuerdo al sistema hegemónico en el que se encontraba el radicalismo provincial (De los Ríos Reyes, 2019).

A la vez que nos propone revisar el proceso de institucionalización de la cuestión de género en la provincia de Río Negro en cuatro etapas, a partir de la década de 1980 hasta la actualidad.

Un primer momento signado por el asistencialismo y con enfoque médico, en el cual las políticas para las mujeres se desarrollaron en términos de vulnerabilidad y en relación a lo doméstico y familiar. Un segundo, a partir de la década del '90, en el cual las mismas se desarrollaron en términos de ciudadanía y promoción de derechos desde un ámbito específico con participación ciudadana y políticas focalizadas. En la década de los 2000, se profundizaron las políticas de ajuste, se desjerarquizaron y las acciones se circunscribieron al ámbito del ministerio de familia. Luego, y a partir del año 2010 y hasta la actualidad se observan políticas específicas y transversales con la incorporación de nuevos actores (De los Ríos Reyes, 2019).

Annunziata, es parte de un conjunto de autores que analizan críticamente los vínculos entre participación y democracia y la relación entre instituciones representativas y participativas, ofreciéndonos una clasificación de los mecanismos, que nos permite observarlos en escala local. Esto es porque allí, es donde cobran especial valor por materializarse en ellos la mejor expresión de proximidad entre representantes y representados, entre políticos y ciudadanos (Annunziata, 2013).

Nos interesa la categoría de “participación-reconocimiento”, cuyo emblema son los Consejos Locales

Temáticos, desde donde se valoran las particularidades y las identidades de los grupos sociales, siendo ésta la principal característica con la que fuera supuesto y creado en Consejo Provincial de la Mujer en Río Negro.

Es que frente al escaso cumplimiento por parte de éste y de las funciones establecidas por la normativa, a principios del año 2020 diferentes colectivos, agrupaciones, Consejos Locales de Mujeres y asociaciones feministas deciden constituir la Red Interlocal de Géneros, para trabajar en forma conjunta por los derechos de las mujeres y la visibilización de las desigualdades económicas, sociales y la violencia por razones de género.

Conclusiones:

Luego de revisar rápidamente el sistema de instituciones de democracia semidirecta, establecido por la Constitución de la Provincia de Río Negro y declarado en la gran mayoría de las Cartas Orgánicas de sus municipios, pareciera que éstos no acaban de garantizar la participación ciudadana prevista. A la vez que el colectivo feminista, se ha hecho presente y con él sus reclamos y demandas de reconocimiento y de poder saldar la deuda histórica que sufren las mujeres, y frente a ello un estado rionegrino que pareciera que optó por la implementación de institucionalidad de género en formato de Consejo Provincial de la Mujer y que a la fecha encuentra más vacancias en sus acciones y diseños institucionales, que aciertos y políticas públicas desarrolladas.

No podemos más que compartir, con Casullo (2018), cuando afirma que la situación es de disputa, con final abierto. Comprendiendo que hay en la agenda política nacional y regional cada vez más presencia de la temática, y que temas como estos requieren estudiarse integradamente con elementos de la seguridad y justicia para diseñar nuevas estrategias institucionales contra las violencias del patriarcado (Casullo, 2018)

Por esto mismo, acordamos con De los Ríos Reyes (2019), cuando nos invita a comprender que es tiempo de pensar, reclamar y proponer la incorporación de “nuevos diseños institucionales que estén a la altura de la actual agenda social de género, con capacidad estatal, saber técnico especializado, voluntad política, presupuestos acordes, interpelación madura de participación a la sociedad civil, conexión con el saber práctico, la cultura popular y el sustento en las bases sociales que permita a las políticas de género reducir la desigualdad de género y efectivizar y ampliar los derechos ciudadanos de las mujeres” (De los Ríos Reyes, 2019).

Evidentemente queda mucho camino por recorrer y revisar las normativas, aunque se trate de las Cartas magnas de las diferentes ciudades de la Provincia de Río Negro, nos deja a mitad de recorrido, al descubrir institutos en los papeles significativos, pero en la realidad inaplicables. Mientras que las otras opciones, las agencias especializadas, diseñadas a medida para la atención de las mujeres sufren los avatares de los acuerdos y desacuerdos de la política y su potencialidad de acción, queda reducida a ello.

Nuevamente son las mujeres, quienes solidaria y sororamente se reencuentran por sus propios medios, y por las vías de comunicación que la tecnología les permite, para poder hacer valer (una vez más), sus derechos y los de todas las mujeres, frente a un Estado que a la luz de las gestiones, pareciera no encontrar la certeza que se le demanda en sus políticas públicas.

Nuevos tiempos atravesamos, ya que frente a administraciones públicas signadas por la burocracia, las mujeres no admiten tibieza, pretender y reclaman (con todo el derecho y peso de la historia), respuestas concretas que las contengan y de las cuales puedan participan en su diseño, implementación y evaluación. Quizá entonces, habremos encontrado algún rumbo nutrido por la participación ciudadana de todas y todos.

Anexo I – Principales Institutos según Cartas Orgánicas

CARTA ORGÁNICA (Art. por art.)	Consulta Popular	Iniciativa Popular	Referendúm	Plebiscito	Revocatoria de Mandato
Allen	104	96-97	104-105	-	98-103
Campo Grande	194-197	184-189	194-197	-	198-204
Catriel	35	34	35-36	-	37
Cervantes	99	85-87	97/99	-	89-93
Chichinales	134-136	126-128	129-133	110	122-125
Chimpay	8 inc 28	117-119	126-129	21-28	120-125
Choele Choel	199	195-198	200-202	-	206-211
Cinco Santos	171	168-170	171-174	-	174
Cipolletti	145	136-138	102-108 139-146	-	102-108 139-146
Comallo	76	72-75	76-80	-	81-96
Contralmirante Cordero	139-141	131-135	139-141	-	136-138
Dina Huapi	149	50	151-155	-	156-162
El Bolsón	51	48-49	52-53	51	50
General Conesa	37	37/61/108	37/112	37	109-111
General Fernández Oro	33-34	24-26	33-34	-	27-31
General Roca	24 inc 18	92-93	101-104	-	40/94-100
Guardia Mitre	219-220	215	219	-	221
Ingeniero Huergo	109	99-100	109-110	33 inc L	101-108
Ingeniero Jacobacci	129-131	120-121	129-131 170	31 inc P	121-128
Lamarque	164	153-156	164-166	164-166	32 inc M 157-163
Los Menucos	148	136-138	146-147	-	139-145
Luis Beltrán	98-99	91-95	26/98-99	-	26/96-97
Mainqué	91	78-81	90	-	82-89
Maquinchao	-	36	119	-	120
Ministro Ramos Mexía	184	177-180	181-183	-	185-190
Río Colorado	167	168-169	170-173	-	174-178
San Antonio Oeste	172	166	172-173	-	167-171
San Carlos de Bariloche	163	41/161-162	163	-	154-155
Sierra Grande	130-133	121-123	134-138	-	124-129
Valcheta	73	64-65	73-74	-	66-72
Viedma	126	123	125	-	127
Villa Regina	124	118	119-127	-	128-136

Fuente: Programa de Trabajo Social. “Soberanía Popular, La participación Ciudadana. Sistema Provincial. Regulación en las Cartas Orgánicas de los Municipios de la Provincia”. Universidad Nacional de Río Negro.

Anexo II – Otros Institutos de Participación Popular según Cartas Orgánicas

CARTA ORGÁNICA	Otros Institutos de Participación Popular
Allen	Juntas Vecinales (106)
Campo Grande	Audiencia Pública (182-183) Revocatorio de Ordenanza (190-193) Banca del Pueblo (205) Juntas Vecinales (206-209)
Catriel	Audiencia Pública (38-41/284) Juicio Político (371-372) Banca del Pueblo (274-275) Juntas Vecinales (391-400)
Cervantes	-
Chichinales	-
Chimpay	Revocatorio de Ordenanza (120-125) Juicio Político (130-135)
Choele Choele	Foro Juvenil (34 inc17c) Sesiones Públicas (86) Juntas Vecinales (185-190) Banca del Vecino (191) Audiencia Pública (203-205)
Cinco Saltos	Revocatorio de Ordenanza (168-173) Juntas Vecinales (175-183)
Cipolletti	Asamblea Municipal (113-123)
Comallo	Audiencia Pública (69) Asamblea de Vecinos (99)
Contralmirante Cordero	Banca del Pueblo (142) Juntas Vecinales (143-153)
Dina Huapi	Audiencia Pública (145)
El Bolsón	Audiencia Pública (55)
General Conesa	Audiencia Pública (35)
General Fernández Oro	Audiencia Pública (35)
General Roca	-
Guardia Mitre	Banca del Ciudadano (226)
Ingeniero Huergo	-
Ingeniero Jacobacci	Revocatorio de Ordenanza (subsumidos 120-121)
Lamarque	-
Los Menucos	-
Luis Beltrán	-
Mainqué	Revocatorio de Ordenanza (79-90) Juntas Vecinales (92-95)
Maquinchao	Revocatorio de Ordenanza (106)
Ministro Ramos Mexía	Banca del Vecino (176) Juntas Vecinales (170-175)
Río Colorado	Juntas Vecinales (156-161) Presupuesto Participativo (162) Banca del Vecino (165) Audiencia Pública (166)
San Antonio Oeste	Juntas Vecinales (174-175)
San Carlos de Bariloche	Presupuesto Participativo (118) Audiencia Pública (164) Juntas Vecinales (165) Concejos de Asesores Temáticos(166) Banca del Vecino(167)
Sierra Grande	Juntas Vecinales (115-120)
Valcheta	Revocatorio de Ordenanza (35)
Viedma	Revocatorio de Ordenanza (124) Banca del Ciudadano (133) Audiencia Pública (132)
Villa Regina	Revocatorio de Ordenanza (152-154)

Fuente: Programa de Trabajo Social. “Soberanía Popular, La participación Ciudadana. Sistema Provincial. Regulación en las Cartas Orgánicas de los Municipios de la Provincia”. Universidad Nacional de Río Negro

Bibliografía:

ANNUNZIATA, R. (2013). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 18, núm. 2, octubre, 2013, pp. 247- 280 Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Allen. Río Negro. 10 de Marzo de 1989. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Campo Grande. Río Negro. 13 de Julio de 1998. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Catriel. Río Negro. 11 de diciembre de 1990. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Cervantes. Río Negro. 04 de Marzo de 2005. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Chichinales. Río Negro. 07 de Marzo de 1991. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Chimpay. Río Negro. 01 de Diciembre de 1994. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Choele Choel. Río Negro. 16 de Abril de 2010. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Cinco Saltos. Río Negro. 12 de Mayo de 2011. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Cipolletti. Río Negro. 15 de Septiembre de 2001. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Comallo. Río Negro. 31 de Octubre de 2002. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Contralmirante Cordero. Río Negro. 1996. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Dina Huapi. Río Negro. 01 de Mayo de 2013. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de El Bolsón. Río Negro. Enero 2006. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de General Conesa. Río Negro. 10 de Mayo de 1990. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de General Fernández Oro. Río Negro. Julio de 1997. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de General Roca. Río Negro. 25 de Agosto de 1988. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Guardia Mitre. Río Negro. 07 de Junio de 2018. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Ingeniero Huergo. Río Negro. 27 de Septiembre de 1990. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Lamarque. Río Negro. 23 de diciembre de 1992. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Ingeniero Jacobacci. Río Negro. 06 de diciembre de 2017. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Los Menucos. Río Negro. 19 de Mayo de 2018. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Luis Beltrán. Río Negro. 03 de Enero de 1991. Argentina

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Mainqué. Río Negro. 26 de Abril de 1991. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Maquinchao. Río Negro. 14 de Marzo de 1991. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Ministro Ramos Mexia. Río Negro. 10 de Octubre 2012. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Río Colorado. Río Negro. 01 de Diciembre de 1990. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de San Antonio Oeste. Río Negro. 27 de Marzo de 2012. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Río Negro. 04 de Enero de 2007. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Sierra Grande. Río Negro. 06 de Noviembre de 2006. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Valcheta. Río Negro. 08 de Febrero de 1991. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Viedma. Río Negro. 06 de Julio de 2010. Argentina.

Carta Orgánica Municipal. Municipalidad de Villa Regina. Río Negro. 15 de Mayo de 1987. Argentina.

Constitución de la Provincia de Río Negro. 03 de Junio de 1988. Argentina. Arraigada, I. (2006). Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile. Cardella, M.A., Longo, M., García Goulú, S., Moyano Czertok, T., Vidondo, P., Fernández Portillo, E. D., Lavayén, R. A., Correa Romera, L. J., Ajhuacho Choque, R. A., Rodríguez Oscar, O. E. Giménez, N.A. (2021). Programa de Trabajo Social “La soberanía popular, la participación ciudadana, el sistema provincial y la regulación en las cartas orgánicas de los municipios de la provincia”. Universidad Nacional de Río Negro.

CASULLO, M.E. (2018). Descripción técnica Proyecto de Investigación “Políticas públicas para la igualdad de género: enfoques desde el estado y la investigación criminalística”. Universidad Nacional de Río Negro.

GUZMÁN, V. (2001). La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis”. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL. ECLAC. Santiago de Chile. Hernández, A. M. (2003). Derecho

Municipal Parte General. Pág. 140. 1º Ed. México. Ed. UNAM.

LOPREITE, D. Y RODRÍGUEZ GUSTÁ, A.L. (2021). Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional?* State Feminism in Democratic Argentina (1983-2021): Aspirational Model or Institutional Reality?. Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 15, Nº 2, noviembre 2021, 287-311

MATOS, M. (2022). La violencia política sexista, racista e interseccional: mapeo de conceptos de violencia política contra las mujeres. Cap. 14. Siempre fue sobre nosotras: relatos de la violencia política de género en Brasil / Carolina Aurea... [et al.] ; compilación de Manuela D'Ávila ; prólogo de Anielle Franco. - 1.º ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022. Libro digital, PDF

ROMERO, M.P. FORMAS DIRECTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LECCIONES Y ENSAYOS, S.F. [Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2021]. Disponible en:

<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/75/formas-directas-departicipacion-ciudadana.pdf>

TESORIERO, V. (2019). La Marea Verde como nuevo actor político. Cambios en el movimiento feminista argentino. Rev. Plaza Pública, Año 12 - No 22. ISSN 1852-2459

SECCIÓN IV

Capacidades estatales, profesionalización y gestión del talento humano

MEJORES DECISIONES PÚBLICAS Y CONSOLIDACIÓN DE LA EVALUACIÓN: EXPERIENCIA DE REPOSICIONAMIENTO DEL SIEMPRO, ARGENTINA 2020/2022

Paula Amaya
Paula Brankevich

Introducción

Entre las distintas acepciones del concepto Estado, referimos a aquella que lo identifica como el organismo responsable de liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que procuren mejores condiciones de vida para las personas que habitan el territorio de su competencia, impulsando la equidad y promoviendo la justicia social.

Para fortalecer la calidad de estas políticas, resulta necesario articular los procesos de planificación, implementación, seguimiento y evaluación.

En lo que respecta especialmente a ésta última, el incremento de las capacidades estatales en materia de evaluación brinda una mayor transparencia y refuerza los mecanismos de rendición de cuentas; pero, sobre todo, impacta en el aprendizaje sobre la gestión, mejora los procesos de toma de decisiones y los resultados efectivos de las políticas.

En este sentido, la evaluación es entendida como una oportunidad de reflexión, balances y mejoras; para lo cual, debe ser implementada de manera integral y articulada y, por sobre todas las cosas, su análisis debe ser materia de reflexión por quienes toman decisiones, de lo contrario evaluar pierde sentido. La incidencia de la evaluación no debe ser dejada librada a las circunstancias, sino que es necesario poner en marcha las estrategias necesarias para promoverla.

En América Latina se observa un progreso en la institucionalización de la evaluación, expresada en distintas iniciativas.

En lo que concierne a Argentina, en 2013, la Jefatura de Gabinete de Ministros creó el Programa de Evaluación de Políticas Públicas con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia de evaluación.

En la misma línea, distintos Ministerios comenzaron a implementar sistemas y enfoques para garantizar el monitoreo y la evaluación de sus planes y programas, a través de diversas metodologías.

Sin embargo, en 2015, una investigación de la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) identificó como uno de los mayores desafíos del país, en esta materia, lograr un sistema integral y nacional de planificación y evaluación de políticas y programas públicos; lo que requeriría contar con fuertes liderazgos políticos, con equipos de gestión competentes, con herramientas atractivas y con propuestas viables, con peso sobre lo procesual y mucho más ligadas a la gestión política⁹⁹.

Este fue el horizonte de transformación que la gestión del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), iniciada en diciembre de 2019, se propuso como uno de sus objetivos.

El presente trabajo desarrolla, por tanto, las iniciativas implementadas dentro de la Dirección Nacional SIEMPRO, a partir del 11 de diciembre de 2019, en pos de fortalecer la institucionalización del organismo como promotor de la cultura de la evaluación en materia de políticas sociales en Argentina.

⁹⁹ Red Argentina de Evaluación – EvaluAR (2015). “Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina”. Compiladoras: Natalia Aquilino y Paula Amaya. Editora: Eva Arias.

A continuación, se presenta una breve descripción sobre la creación de la Dirección Nacional del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), su conformación, objetivos y funciones.

Luego, se profundizará en los hitos de gestión que tuvieron lugar entre 2020 y 2021, con el objetivo de identificar buenas prácticas que sean posibles de tener en cuenta en otros organismos nacionales que busquen fortalecer sus competencias en materia de planificación, gestión, seguimiento y evaluación de políticas al interior de sus países.

Finalmente, se desarrollarán los desafíos aún pendientes y se esbozarán las potenciales líneas de trabajo a desplegar en lo que resta de la gestión de gobierno (hasta diciembre de 2023).

Una mirada al interior del siempre

El *Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales* (SIEMPRO) fue creado por la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación en 1995¹⁰⁰, con el objetivo de dar cumplimiento a las funciones de la Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales, perteneciente al Gabinete Social de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Posteriormente, mediante el Decreto 357/2002¹⁰¹, el Gabinete Social se transformó en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, quien continuó alojando en su interior, a través de su Unidad de Coordinación Técnica, al SIEMPRO.

Cinco años después, por medio del Decreto 78/2007¹⁰², se establecieron la responsabilidad primaria y las acciones a implementar por parte de la ya Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO).

La Responsabilidad Primaria asignada fue:

"Entender en el diseño e implementación de sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; medir indicadores sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la implementación de los mismos."

Y sus Acciones a implementar son:

1. Promover y facilitar las acciones destinadas a efectivizar la evaluación de programas sociales en el marco de la gestión integral orientada a resultados, a fin de generar información, conocimiento y aprendizaje específico como insumo para la toma de decisiones.
2. Dirigir el establecimiento de un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales que permita producir diagnósticos de la situación social para la toma de decisión en materia de políticas públicas en el ámbito nacional y provincial con

¹⁰⁰ Mediante la Resolución 2851/95.

¹⁰¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>

¹⁰² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135953/norma.htm>

especial referencia a la población más vulnerable y su acceso a los servicios y programas sociales.

3. Administrar los procedimientos necesarios para el desarrollo y funcionamiento del Sistema de Información de Familias (SISFAM).
4. Indicar las directivas necesarias para la evaluación y monitoreo de los programas sociales, fortaleciendo a las áreas sociales nacionales y provinciales en el desarrollo e instalación de sistemas de monitoreo y en la realización de evaluaciones.
5. Instruir las acciones destinadas a producir nueva información a través de la Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales.
6. Asegurar la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla.
7. Dirigir el diseño, desarrollo y actualización permanente del software necesario para el proceso de carga y supervisión de sus bases de datos, brindar soporte técnico a la red del programa, e implementar el Sistema de Información Geográfica (GIS) que aporta cartografía y georreferenciamiento de datos.
8. Fomentar la vinculación entre el sector académico y el Estado en la investigación y desarrollo de políticas y programas sociales.
9. Promover la capacitación a funcionarios y técnicos de las áreas nacionales y provinciales en política y gerencia social.
10. Diseminar y transferir metodologías y sistemas de información a las agencias nacionales y provinciales.

Además, en el año 2018, se estableció, mediante el Decreto 292¹⁰³, que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (a través del SIEMPRO) sería el organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (PAME).

El Plan debe proponer las políticas, programas, planes y proyectos sociales a ser monitoreados y evaluados, estableciendo una periodicidad, criterios y lineamientos metodológicos y demás procedimientos esenciales para su correcta ejecución. El mismo resulta de cumplimiento obligatorio para las políticas y programas financiados con fondos del Tesoro Nacional o con financiamiento proveniente de Organismos Internacionales.

Por su parte, hacia su interior, el SIEMPRO se estructura en torno a dos Direcciones que producen los insumos necesarios para cumplir con las responsabilidades de la Institución.

Por un lado, se agrupan, en una Dirección, tres líneas de acción centrales para el organismo: Evaluación, Monitoreo e Información y Análisis Social.

El área de Evaluación, evalúa los programas sociales en todas sus fases (formulación, ejecución, resultados e impactos esperados), diseñando para ello instrumentos específicos para cada estudio a realizar. El equipo de trabajo destaca particularmente por su experticia en el diseño e implementación

¹⁰³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/308653/norma.htm>

de evaluaciones; y en la disseminación y transferencia de metodologías y prácticas sobre sistemas de evaluación a organismos nacionales, provinciales y locales, a través de asistencias técnicas y capacitaciones tanto a funcionarios y equipos técnicos; entre otras características.

Por su parte, el área de Monitoreo recolecta, procesa y analiza información acerca de la implementación y ejecución de planes y programas nacionales, a través de un estudio trimestral, con el objetivo de conocer y analizar las actividades de cada componente en función de la población alcanzada, las prestaciones realizadas y los montos invertidos. El proceso toma como insumo la información cuantitativa y cualitativa compartida por los organismos ejecutores de las políticas, que se almacena en el Sistema Integrado de Monitoreo, conformando así una herramienta de seguimiento interno y permanente. A su vez, el área elabora también guías y reportes sobre la oferta programática nacional y provincial, conocidas como Guías de Programas Sociales.

Finalmente, el área de Información y Análisis Social produce información sociodemográfica y económica necesaria para el diseño, la planificación y la evaluación de estrategias de intervención social. Esos datos, de nivel nacional, provincial y local, se almacenan en un sistema de información actualizado periódicamente, capaz de atender a demandas de distintas características y necesidades provenientes de los diferentes organismos que demandan información. A partir de él es posible identificar grupos poblacionales cuyas condiciones de vida impliquen una demanda social, real o potencial, para programas sociales; medir grados de cobertura y focalización de diferentes programas sociales; calcular incidencias de pobreza según distintas mediciones; producir información social para el georreferenciamiento y el análisis espacial; entre otras tareas.

Por otro lado, se encuentra la Dirección del Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM) que tiene por objetivo identificar y seleccionar las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a fin de posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado.

Para ello, y de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1836/2009¹⁰⁴, el SISFAM diseña instrumentos y procedimientos orientados a relevar dichas poblaciones; a partir de acciones como la homologación de registros en la toma de información, el diseño de operativos de relevamiento de campo, la capacitación de equipos en materia de registros y toma de información y la realización de diagnósticos sociales espaciales.

Entre los instrumentos diseñados, se destaca la creación de la Ficha Social, que tiene por objetivo el registro, la identificación, la estratificación y la caracterización socioeconómica de beneficiarios actuales y potenciales de programas y planes sociales. Tanto su versión extendida como su versión abreviada fueron aprobadas por la Resolución 394/2018¹⁰⁵, considerándolas imprescindibles para facilitar y optimizar la formulación de políticas sociales, evaluar su impacto y posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado.

La misma (en sus dos versiones) obtiene información sobre todos los miembros de un hogar, caracterizando al grupo familiar en varias dimensiones. Además, la mayoría de sus indicadores son homologables con los usados en las principales fuentes de información primaria en el país (Censos poblacionales, la Encuesta Permanente de Hogares y la Encuesta de Condiciones de Vida), permite comparaciones con mediciones anteriores en variables comunes y facilita la estratificación de los hogares y núcleos relevados a través del cálculo del Índice de Condicionales Múltiples.

¹⁰⁴ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1836-2009-160686/texto>

¹⁰⁵ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-394-2018-314983/texto>

La Ficha, que actualmente se encuentra disponible tanto en formato papel como digital, no sólo es utilizada por la Dirección SISFAM, sino que desde los equipos técnicos se brindan capacitaciones para su aplicación en distintos territorios. La garantía de los cursos dictados por la Dirección previo a su aplicación por parte de otros organismos garantiza la estandarización y la reducción de errores en la toma de los datos, y la conformación de una base de datos de calidad con información confiable y actualizada que permita adecuar las políticas públicas a las demandas de la población.

Finalmente, dentro de la órbita del SIEMPRO, y coordinadas por la Dirección SISFAM, se encuentran también 12 agencias provinciales ubicadas en los distritos de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán.

Las mismas brindan asistencias técnicas a municipios y provincias en lo referente a relevamientos de información en territorio, confección de informes sociodemográficos, elaboración de cuestionarios que releven problemáticas específicas, estudios estadísticos (tanto descriptivos como inferenciales) y evaluaciones de programas sociales.

En síntesis, a partir de esta estructura, el SIEMPRO contribuye al desarrollo de una cultura de la evaluación y producción sistemática de información para la toma de decisiones; permitiendo a los organismos públicos diagnosticar la situación socioeconómica de la población, monitorear el grado de avance de sus programas y evaluar el diseño, la implementación y el impacto de los mismos, pudiendo efectuar análisis útiles para la formulación de sus políticas con información de calidad.

Un camino hacia la institucionalización de la evaluación

Con el inicio de la gestión del 11 de diciembre de 2019, se propusieron cuatro objetivos estratégicos, con el fin de fortalecer las competencias del SIEMPRO como organismo rector en materia de producción de información, seguimiento y evaluación de políticas sociales:

1. Mejorar la construcción y socialización de información social y el monitoreo sobre los programas sociales, para potenciar su utilización estratégica en la toma de decisiones públicas.
2. Promover la institucionalización de la evaluación en el Estado Nacional, a través de la articulación de iniciativas en evaluación y la formulación del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (PAME) de manera participativa.
3. Fortalecer la incidencia de las evaluaciones en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, dando relevancia político estratégica a la trayectoria y capacidad de la institución.
4. Apoyar a las provincias y municipios en la construcción y fortalecimiento de sus sistemas de información social, monitoreo y evaluación de programas sociales.

Siguiendo los mismos, a lo largo de esta sección, se profundizarán las diferentes acciones que la Dirección Nacional SIEMPRO ha ideado e implementado para cumplir con cada uno de ellos.

Objetivo 1

Mejorar la construcción y socialización de información social y el monitoreo sobre los programas sociales, para potenciar su utilización estratégica en la toma de decisiones públicas.

Este objetivo sintetiza dos de los ejes fundamentales de un Organismo Nacional de Evaluación, que

es la construcción y sobre todo la socialización de la información producida; dado que, como ya se ha mencionado, el fin último de estos estudios debe ser su aporte en el proceso de la toma de decisiones para mejorar las condiciones de vida de las y los ciudadanos.

En este sentido, desde SIEMPRO, la nueva gestión mejoró la calidad, el aspecto, la frecuencia y los mecanismos de socialización de los informes de caracterización social a través de la revisión de la información utilizada; la construcción de una base de correos de contacto de actores estratégicos (Ministerios y Organismos de la Administración Pública Nacional, Gobernaciones, Redes de Evaluación de Latinoamérica y el mundo, Universidades, entre otros) con más de 300 integrantes a quienes se le envían periódicamente las últimas novedades referidas a informes y actividades; una nueva página web institucional que facilita el acceso a la información publicada; y la creación de grupos de difusión por redes sociales y canales de chat (Whatsapp, Telegram) que diferencian mensajes direccionados a las primeras líneas de responsabilidad política, a las áreas con competencia en planificación y evaluación y a la comunidad académica y de organismos no gubernamentales.

En pos de fortalecer las redes de comunicación, se han también estrechado y fortalecido vínculos con Universidades de todo el país y redes de evaluación como la Red EvaluAR.

A su vez, su presencia en espacios como la Semana de la Evaluación, permitió generar vínculos con organizaciones y especialistas en la materia y difundir los avances alcanzados en territorio argentino respecto de la extensión y la institucionalización de una cultura de la evaluación. En 2021, por ejemplo, el SIEMPRO presentó dos actividades en el marco este evento mundial: una de ellas donde se trabajó en conjunto con distintas Universidades Nacionales del país sobre la importancia del monitoreo y la evaluación y sus desafíos en pandemia; y otro panel donde se presentaron los avances en el ámbito de la gestión nacional, junto a funcionarias y funcionarios del Estado Argentino.

También colaboró en la medición del Índice de Capacidades Nacionales en Evaluación (INCE)¹⁰⁶ para Argentina, a cargo del Instituto Alemán para la Evaluación del Desarrollo (DEval); compartiendo su experiencia con la comunidad de evaluación internacional.

Asimismo, se ha puesto el foco en jornadas de capacitación internas y externas para fortalecer la calidad de la información producida y fortalecer los vínculos con las instituciones capacitadas.

Se han brindado capacitaciones a Ministerios y Provincias sobre la aplicación de la Ficha Social, sobre temáticas relacionadas a la Evaluación, Monitoreo e Información Social en el marco de Asistencias Técnicas acordadas y se han ofrecido cursos virtuales con Universidades Nacionales, como el Ciclo de Capacitación en Políticas Sociales organizado junto con la Universidad Nacional de Villa María.

La información construida por los equipos de SIEMPRO, tanto en términos de indicadores sociales (a través del Sistema de Indicadores y Programas Sociales, que quincenalmente consolida información social construida a partir de relevamientos estadísticos y de registros administrativos, brindando una visión de la situación socioeconómica a nivel nacional¹⁰⁷) como en índices de producción propia (Índice de Pobreza Multidimensional¹⁰⁸, de Carencias Múltiples¹⁰⁹ y de Riesgo

¹⁰⁶ El INCE analiza 5 dimensiones para medir las capacidades de evaluación de los países estudiados: Estructura institucional, Oferta de las evaluaciones, Calidad de las evaluaciones, Espacios de interlocución multiactor y Uso de las evaluaciones.

¹⁰⁷ <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/analisis-e-informacion-social>

¹⁰⁸ <https://www.argentina.gob.ar/informes-de-la-situacion-social/pobreza-multidimensional>

¹⁰⁹ <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-y-analisis-social/indice-de-carencias-multiples>

Infantil¹¹⁰) ha contribuido a la toma de decisiones en diferentes situaciones estratégicas y niveles de gobierno.

Un ejemplo de ello son la Guía Nacional y las Guías Provinciales de Programas Sociales¹¹¹ (que sintetizan gran parte de las políticas sociales vigentes en la Administración Pública Nacional y las Administraciones Provinciales, clasificadas por área ministerial) cuyas actualizaciones han sido solicitadas tanto por gobiernos de distintos niveles como por organizaciones sociales como instrumentos para facilitar el acceso de ciudadanos y ciudadanas a las políticas allí comprendidas.

Objetivo 2

Promover la institucionalización de la evaluación en el Estado Nacional, a través de la articulación de iniciativas en evaluación y la formulación del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (PAME) de manera participativa.

En relación al segundo objetivo, a los pocos meses de haber asumido, la nueva gestión creó y puso en marcha dos estrategias que fueron centrales en el trabajo realizado.

Por un lado, la *Mesa interministerial de Referentes de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*, conformada en mayo de 2020 e integrada por 43 funcionarios y funcionarias con rango de Dirección Nacional o Subsecretaría, designados por Ministerios y Organismos de la Administración Pública Nacional como puntos focales frente al SIEMPRO. La misma tiene por el objetivo asumir de manera coordinada los procesos de seguimiento y evaluación de políticas sociales, así como diseñar e implementar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (PAME) de forma participativa, brindándole un sustento estratégico a las evaluaciones seleccionadas.

Entre 2020 y 2021, no sólo se ha trabajado desde SIEMPRO individualmente con cada uno de sus miembros para identificar, en cada organismo (ministerio, cartera, etc.) cuáles son los programas o líneas de acción de características sociales prioritarios con el fin de avanzar en el seguimiento y la evaluación de los mismos; sino que también se han logrado otras iniciativas como construir un Registro de Evaluaciones de Programas Sociales que se encuentra a disposición de manera online en la página de SIEMPRO y que cuenta con más de 100 evaluaciones que actualmente son lideradas por los organismos del Estado Nacional¹¹²; el diseño un nuevo esquema de Monitoreo sumando nuevos programas (como el Programa Nacional de Primera Infancia, la Tarjeta Alimentar, o el Programa Nacional Potenciar Trabajo, entre otros) y realizando informes periódicos sobre ellos, analizando su evolución presupuestaria y cobertura¹¹³; y la realización de más de 10 evaluaciones de los programas sociales estratégicos durante el período 2020/2021 (como la Evaluación de la Tarifa Social al Transporte, del Ingreso Familiar de Emergencia o de Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, entre otros).

Seguramente los lineamientos definidos por esta Mesa sean un buen indicador para valorar la gestión de gobierno una vez llegada a su término. Así, el Estado Nacional contará con información sobre las políticas en curso que le habrán servido tanto para corroborar su rumbo como para modificar desaciertos; y que, sobre el final, podrá dar cuenta del camino recorrido y los avances realizados en

¹¹⁰ <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-y-analisis-social/indice-de-riesgo-infantil>

¹¹¹ <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/guia-de-programas-sociales>

¹¹² <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/evaluaciones-programas-sociales-estado-nacional-2020>

¹¹³ <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-sobre-plan-y-programas-sociales/2020>

materia de políticas sociales durante estos cuatro años. La Mesa se propone, además, generar un espacio en el cual sea posible debatir y acordar documentos que orienten y organicen las intervenciones en evaluación (tipos, metodologías, publicidad e incidencia, entre otros) y que se constituya en un mecanismo de articulación entre las orientaciones políticas del gobierno, la implementación, la gestión, la evaluación y la comunicación de los resultados de las políticas públicas.

Por otro lado, se creó la *Red de Referentes Provinciales de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*, que cuenta con más de 30 integrantes entre puntos focales designados por Ministros y Ministras de Desarrollo Social de cada una de las provincias, y referentes provinciales de áreas con competencias en monitoreo y evaluación de programas sociales en cada una de las 24 jurisdicciones. La misma se propone fortalecer el apoyo a provincias y municipios, con planes de asistencia técnica y capacitación que tienen el propósito de lograr mejores circuitos de construcción de información, monitoreo y evaluación de los programas sociales.

Durante estos dos años, se desarrollaron líneas de diálogo bilaterales con equipos de distintas provincias para motorizar la firma de Convenios y la realización de Cursos y Asistencias Técnicas que han incluido capacitaciones sobre información social, monitoreo y evaluación de programas sociales, y la construcción de nuevos sistemas de monitoreo.

Estas dos iniciativas vuelven realidad las aspiraciones de generar políticas articuladas tanto a nivel nacional como provincial, a través de prácticas colaborativas que potencien la producción y el uso de información estratégica para una mejor implementación de las políticas públicas. Ambos espacios promueven la sinergia entre distintas instituciones con competencias en seguimiento y evaluación de programas sociales y, al estar las y los referentes nombrados formalmente por autoridades, su existencia contribuye al fortalecimiento de la gestión pública y la institucionalización de la cultura de la evaluación en cada uno de los organismos involucrados.

Durante estos dos años, han participado de actividades de intercambio, formación y debates miles de personas de todas las provincias argentinas y centenares de gobiernos locales situados en diferentes puntos geográficos, algunos de ellos con dificultades de acceder a otras ofertas debido a su lejanía.

Objetivo 3

Fortalecer la incidencia de las evaluaciones en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, dando relevancia político estratégica a la trayectoria y capacidad de la institución.

Respecto de este objetivo, la nueva gestión consideró como central y estratégico poder demostrar avances en materia de construcción de información, monitoreo y evaluación que significaran un verdadero aporte a la toma de decisiones en el campo de las políticas sociales.

En este sentido, en pos de mejorar la construcción y socialización de información social para potenciar su utilización estratégica en la toma de decisiones públicas, se actualizaron y diseñaron instrumentos como el Índice de Riesgo Infantil, el Índice de Pobreza Multidimensional y el Índice de Carencias Múltiples, contruidos a partir de una mirada integral de los distintos aspectos que determinan la vulnerabilidad de las poblaciones comprendidas, con un claro enfoque de derechos.

El *Índice de Riesgo Infantil*, por un lado, permite dar cuenta del nivel de vulnerabilidad en la infancia a partir de la combinación de conjunto de indicadores¹¹⁴ de diferentes fuentes (censal, de estadísticas

¹¹⁴ Se incluyen las variables de: Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) trianual (2016-2018) (Dirección de Estadística e Información en Salud); % de nacidos vivos en 2018 con bajo peso (menos de 2,500 gr) (Dirección de Estadística e

vitales y de registros administrativos) para departamentos de las provincias argentinas, que resultan auto ponderados en una medida única. Este índice puntúa a cada departamento según la incidencia de riesgos de la población infantil, estandarizando esta puntuación entre 0 y 1 para una mejor interpretación.

Por otro lado, el *Índice de Pobreza Multidimensional* es una medición multidimensional de la pobreza basada en un enfoque de derechos, que contempla la situación de los individuos en las dimensiones vivienda, hábitat y servicios básicos, educación, empleo y protección social, y acceso a la salud; cada una de ellas compuesta por una serie de indicadores que dan cuenta de las vulnerabilidades que cada una de las personas pudiera presentar en ellos. El índice identifica como pobre multidimensional a toda aquella persona que presenta privaciones en al menos dos indicadores de distinta dimensión. De esta forma, permite complementar la pobreza medida por ingresos, dando cuenta así de diferentes aspectos de la calidad de la vida de las personas que pueden reflejarse por medio de la implementación de un método integrado de pobreza.

Por su parte, el *Índice de Carencias Múltiples*, es un índice compuesto que permite ordenar unidades territoriales sobre un continuo, en función del nivel de carencias estructurales o vulnerabilidad social que padece su población. Es una medida sintética que reúne un conjunto amplio de indicadores vinculados a condiciones deficitarias de la vivienda, acceso a servicios y déficit educativo de los integrantes del hogar que fueron combinados mediante la metodología de análisis factorial en su modalidad de componentes principales.

Durante este período los índices incidieron en la definición de criterios que le permitieran al Estado tomar decisiones sobre, por ejemplo, los subsidios a diferentes tipos de servicio en función de criterios de vulnerabilidad social; la correcta aplicación de la tarifa social a partir de un análisis de la pobreza energética; la financiación de políticas que abordan problemáticas de las Niñas, Niños y Adolescentes a partir de una comparación de los presupuestos asignados en los años 2019, 2020 y 2021 a dichas políticas; entre otros estudios.

Estos informes, así como documentos dedicados a la caracterización y seguimiento de diferentes iniciativas públicas como la inversión en conocimiento científico, el aporte de la inversión en programas de cultura, entre otros, fueron socializados de manera amplia y planificada a través de los distintos canales comentados anteriormente.

A su vez, frente a la necesidad de obtener información de los Programas Sociales para contribuir a la mejora de su aplicación, permitiendo identificar oportunamente problemas, desvíos y generar alarmas para que los cuadros que llevan adelante los programas puedan tomar decisiones lo más tempranamente posible, desde la nueva gestión se le dio una importancia política estratégica al *Sistema Integral de Monitoreo*, el cual hoy cuenta con más de 20 programas monitoreados, y que se construye de forma colectiva y horizontal con los Ministerios y Organismos que componen la Administración Pública Nacional, a través de la Mesa Interministerial. La información recibida es de carácter trimestral y es otorgada por los puntos focales y referentes técnicos de los organismos que ejecutan y tienen a cargo estos programas.

Respecto de la información producida en territorio, esta gestión actualizó el instrumento de la Ficha Social, a partir del diseño de distintos módulos: un Anexo Barrial que pretende relevar información sobre la caracterización de los barrios encuestados y las problemáticas que estos presentan; un Anexo de Salud que busca brindar información sobre los principales problemas de Salud de los sujetos encuestados, enfermedades o trastornos relacionados con la alimentación, la lactancia, salud mental y emocional, la accesibilidad a los centros de atención primaria, entre otros tópicos; un Anexo de

Información en Salud); % de nacidos vivos en 2018 de una madre menos de 20 años (Dirección de Estadística e Información en Salud); Incidencia de titulares de AUH y AUE en los hogares totales (Sintys y Censo 2010); y población en radios con deciles 9 y 10 del ICM (Censo 2010).

Capacidades que tiene por objetivo construir una base de datos sobre las capacidades personales de los titulares de distintos programas sociales, que incluye preguntas sobre conocimientos/desempeños en distintas áreas, el conocimiento y facilidades de acceso a recursos informáticos y la accesibilidad a créditos para la compra de insumos y materia prima para emprender un oficio; y un Anexo sobre la Tarjeta Alimentar que procura generar un sistema de información propio y de calidad que sirva de insumo para el monitoreo y la evaluación de esta política social.

Finalmente, en lo que concierne a la evaluación de programas sociales, esta gestión ha diseñado e implementado, hasta el momento, dos versiones consecutivas del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación¹¹⁵, que incluye 10 evaluaciones engrosándolo en cantidad, alianzas estratégicas y sobre todo promoción de la incidencia de sus resultados en la toma de decisiones respecto de sus versiones anteriores.

No sólo se ha logrado aumentar la demanda de la participación del SIEMPRO por parte de diferentes autoridades políticas y organismos para la utilización efectiva de la información que construido la Dirección Nacional a través de las evaluaciones de los programas; sino que los gobiernos provinciales y municipales, la comunidad académica y organismos no gubernamentales en general ha aumentado su interés en los estudios realizados. Por ello, cada uno de los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas se ha presentado en jornadas abiertas, y sus informes, ahora con un formato más ágil, con perspectiva de género y con un lenguaje apropiado para la toma de decisiones, se han publicado en la web oficial.

Entendiendo por *incidencia* la gestión de la toma de decisiones en función de la información que se produce, este objetivo debiera desglosarse entonces en dos etapas: por un lado el fortalecimiento de los mecanismos de producción de información, y por el otro su impacto en las esferas de decisión.

Lo anteriormente desarrollado demuestra un avance en la consolidación de la producción y análisis de la información y el diseño e incipiente implementación de estrategias de difusión de la misma. Justamente, este último es un desafío que el SIEMPRO deberá profundizar en la segunda parte de la actual gestión, tal como se menciona en el apartado siguiente referido como “Próximos Pasos”.

Objetivo 4

Apoyar a las provincias y municipios en la construcción y fortalecimiento de sus sistemas de información social, monitoreo y evaluación de programas sociales

Respecto del objetivo número 4, la gestión que inicia a fines de 2019 se propuso fortalecer el apoyo a Municipios y Gobernaciones con el fin de lograr mejores circuitos de construcción de información, monitoreo y evaluación de los programas a nivel federal.

Para poder brindar el apoyo necesario, la Dirección Nacional elaboró, en primer lugar, un diagnóstico de la situación de los sistemas de construcción de información, seguimiento y evaluación en cada una de las Provincias.

El estudio se dividió en dos etapas: una primera donde se recopilaron y reconstruyeron los organigramas de los gobiernos provinciales, resaltando las áreas con competencia en planificación, seguimiento y evaluación de programas; y una segunda en la que se realizaron entrevistas a funcionarios y funcionarias de las áreas consignadas en los mapas anteriormente mencionados, en las cuáles se indagó sobre las principales fortalezas y debilidades de los sistemas de construcción de

¹¹⁵ Entre las evaluaciones realizadas se encuentran estudios en el campo de la Salud, la Educación y las condiciones de vida en Barrios Populares; programas como Hacemos Futuro, Progresar, Ingreso Familiar de Emergencia y la Tarifa Social SUBE; entre otras

información social, monitoreo y evaluación correspondientes.

Entre los principales hallazgos se encontraron 253 áreas con competencia en planificación, construcción de indicadores, monitoreo y/o evaluación a lo largo de todo el país; las cuales subrayaron como uno de sus principales desafíos la capacitación de sus equipos tanto en planificación de gestión, sistematización de información, monitoreo, evaluación y procesamiento de datos.

A partir de esta información, durante 2021, la gestión puso en marcha dos acciones centrales de acompañamiento y capacitación que lograron más de 150 planes de mejora concretos para los sistemas locales de seguimiento y evaluación. Las mismas fueron posibles gracias al trabajo de articulación que la Dirección Nacional llevó adelante junto con distintas unidades académicas a nivel nacional.

El *Curso de Información Social para Municipios* fue impulsado por el SIEMPRO en articulación con las Universidades Nacionales Arturo Jauretche y Villa María. El mismo fue especialmente diseñado para equipos de gobiernos locales, atendiendo a sus desafíos y características particulares, enteramente virtual y de carácter gratuito. Participaron más de 80 personas seleccionadas de entre las más de 400 inscriptas. Se elaboraron, en todos los casos, planes de mejora como trabajo final, obteniendo las personas participantes un certificado acreditado como curso de posgrado por la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Villa María.

Por su parte, el *Curso de Evaluación de Impacto de Programas Sociales* se realizó con la intervención y liderazgo de expertas internacionales, la Universidad Nacional Arturo Jauretche (que puso a disposición su plataforma educativa, la gestión de la misma, la acreditación de la actividad como curso de posgrado y su titulación) y el SIEMPRO. También de carácter virtual y gratuito, finalizó en agosto de 2021 con una primera edición de más de 100 personas inscriptas de todas las provincias. Ellas elaboraron como trabajo final los términos de referencia para la evaluación de impacto de programas sociales.

El mismo constituyó un cimiento importante para el fortalecimiento de las capacidades de evaluación de impacto de programas sociales, en el desempeño profesional de autoridades políticas y personal técnico del SIEMPRO, Ministerios Nacionales y Provinciales y otras entidades públicas con competencias en la gestión, ejecución y evaluación de programas sociales en todo el país; y fue diseñado y dictado por Arlette Pichardo Muñoz, Catedrática de la Universidad Nacional de Costa Rica y especialista en evaluación.

Frente a estos resultados, la gestión del SIEMPRO está presentando en 2022 dos nuevas propuestas que también se encuentran tituladas como cursos de posgrado: un *Curso de Gestión de Políticas Sociales* (organizado junto a la Universidad Nacional de La Plata) y un *Curso de Teorías, Perspectivas, Estrategias y Metodologías de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales* (organizado junto a la Universidad Nacional de Villa María). Estas actividades de capacitación y acompañamiento a la mejora de la gestión de políticas sociales están ya en marcha y cuentan con más de 350 personas inscriptas.

Ambas son de modalidad virtual, de participación gratuita y tienen como personas destinatarias a referentes nacionales, provinciales y locales que se desempeñen en áreas con competencias en gestión, monitoreo y evaluación de programas sociales.

Con estas iniciativas, el SIEMPRO busca ofrecer propuestas que efectivamente fortalezcan los sistemas de seguimiento y evaluación de programas, capturando las particularidades institucionales y profesionales de los y las cursantes con rigurosidad y criterios de excelencia, que resulten en mejores prácticas y decisiones en el ámbito de las políticas sociales.

Acciones en Pandemia

La irrupción de la pandemia mundial por la enfermedad del Coronavirus (COVID-19) impactó en todas las esferas de la vida de las personas. El ámbito laboral no fue una excepción y las distintas áreas debieron adaptar sus tareas y obligaciones a un nuevo contexto.

En este marco, el SIEMPRO no sólo continuó con sus labores habituales, sino que tomó la decisión de poner sus recursos a disposición para aportar información que promoviera el diseño de políticas con un impacto efectivo y que los esfuerzos que a ellas se destinaban se optimizaran en términos de eficacia y relevancia social.

En este sentido, por un lado, se publicó un documento guía para la evaluación de las políticas públicas en situaciones de aislamiento social, el Manual de “La Evaluación en los Tiempos del Coronavirus”¹¹⁶, que tiene por objetivo poner a disposición un conjunto de orientaciones y sugerencias para afrontar los procesos de evaluación en el marco de las restricciones dispuestas por el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio decretado en todo el territorio nacional.

Además, siguiendo sus propias sugerencias, se pusieron en marcha diferentes estudios evaluativos (como la evaluación del Ingreso Familiar de Emergencia, de las Condiciones de Vida, Vivienda y Hábitat en los Barrios Populares, del Sistema de los Salud y Educación en contexto de ASPO, entre otros) realizando entrevistas telefónicas o por videollamada.

A su vez, de manera coordinada con otras áreas del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, desarrolló el Sistema de Información para el Seguimiento de Programas para la Emergencia, destinado a registrar, analizar y valorar las nuevas formas de intervención que el Estado Nacional puso en marcha para garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos que generó la Pandemia, desde una perspectiva que diera cuenta de la integralidad de las acciones.

Parte de los esfuerzos realizados en este marco se sintetizan en un Informe sobre las Medidas de Emergencia frente a la Pandemia, que sistematiza datos como montos de transferencias, relación de cantidades de sujetos de derecho y ejecución presupuestaria entre regiones y principales actividades productivas asistidas, entre otros aspectos¹¹⁷.

Finalmente, promovió una agenda formativa virtual sobre temáticas en monitoreo y evaluación donde participaron referentes de la Mesa Interministerial, de la Red de Referentes Provinciales e invitados de otras instituciones como integrantes de Redes de Evaluación de distintos países, de Universidades, etc; que se tradujo en eventos que interpellaron a más de 5000 personas tanto a través de Zoom como de Youtube.

Continuidad en el reposicionamiento del siempre

Se considera importante profundizar las líneas de trabajo desarrolladas, avanzar en la realización de estudios evaluativos, continuar actualizando las producciones de información social y fortaleciendo el Sistema Integral de Monitoreo, a partir de un trabajo colaborativo con organismos nacionales, provinciales y locales.

En pos de fortalecer la gestión en todos sus niveles en materia de monitoreo y evaluación de programas sociales, es importante continuar dictando cursos de capacitación que sirvan como una

¹¹⁶ <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/evaluacion/la-evaluacion-en-los-tiempos-de-coronavirus>

¹¹⁷ https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/politicas_de_emergencia_resumen_ejecutivo.pdf

herramienta efectiva para diseñar planes de mejora de los equipos con compromisos de resultados.

El trabajo realizado en 2020 y 2021 fue fundamental, tanto en relación a los recursos necesarios como a las alianzas y estrategias acordadas con todo el mapa de actores involucrado en cada uno de los programas.

Como continuidad de esta experiencia sería importante que se fortalezcan y profundicen las contribuciones del SIEMPRO en la disponibilidad de datos de calidad sobre la situación social y económica, el seguimiento de los programas sociales y el desarrollo de una cultura de la evaluación y producción sistemática de información para la toma de decisiones de programas sociales en Argentina.

Para ello, podría ser interesante una agenda de trabajo que ponga el foco en:

1. Fortalecer el sistema de monitoreo de programas sociales, tanto en cantidad como en relevancia.
2. Engrosar gradualmente el PAME, logrando en 2023 un informe de gestión final de mandato basado en el monitoreo y la evaluación de más de 30 programas sociales estratégicos.
3. Consolidar las estrategias participativas en la toma de decisiones, a través del trabajo de la Mesa Interministerial y la Red Federal.
4. Fortalecer las capacidades de gestión de todo el equipo de SIEMPRO a nivel central y en las agencias provinciales, a través de la capacitación de sus trabajadores y trabajadoras, y la consolidación de los equipos.
5. Afianzar las competencias de construcción de información social, monitoreo y evaluación de municipalidades y provincias, a través de capacitaciones y asistencias técnicas que permitan contar con más de 300 planes de mejora institucional en estas temáticas; aportando una mejora palpable de la gestión de los programas sociales, desde una perspectiva integral y con foco en la transformación social efectiva.
6. Fortalecer las alianzas con las organizaciones sociales relevantes en el liderazgo y la transformación social, Universidades y Redes, aumentando su participación en las evaluaciones del PAME.
7. Profundizar la perspectiva de género en la construcción y análisis de información, y apoyar las iniciativas del Estado en la revisión de los diferentes mecanismos de formulación e implementación de políticas públicas.
8. Retomar (ralentizados por la pandemia) los relevamientos territoriales y participación en la identificación y caracterización de personas y hogares sujetos de derecho priorizados de las políticas sociales.
9. Avanzar en la construcción colaborativa de información georeferenciada, que permita el diálogo y la articulación entre instituciones públicas y organizaciones promoviendo mejores decisiones que mejoren las condiciones de vida de nuestra población.

Conclusiones

El presente trabajo se propuso, además de desarrollar la experiencia y aprendizajes de la Dirección

Nacional SIEMPRO durante los años 2021 y 2022, identificar decisiones, prácticas, visiones de gestión que puedan ser una guía para organismos similares, en otros territorios, que busquen fortalecer sus competencias como promotores de la agenda evaluativa y propulsores de la institucionalización de las prácticas de gestión, seguimiento y evaluación de programas a fin de lograr resultados que impacten positivamente en la vida todos y todas.

Tal y como se menciona en el Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina (EvaluAR, 2015)¹¹⁸, resulta interesante, de cara a profundizar el material disponible para la reflexión y aprendizaje de personas e instituciones que estén interesados en incorporar experiencias de evaluación, sistematizar, analizar y socializar experiencias, como en este caso la de la Dirección Nacional SIEMPRO.

Esta última gestión, ha intentado incidir en el ámbito político dotando de sentido estratégico la información producida y poniéndola a disposición de las y los funcionarios para ser tomada en cuenta al momento de tomar decisiones sobre las políticas sociales argentinas.

Ha generado espacios de sinergia y mecanismos de articulación entre actores nacionales, provinciales y locales, así como referentes académicos y del tercer sector, promoviendo prácticas colaborativas de toma de decisiones e, igualmente importante, institucionalizando estas estrategias a través del nombramiento oficial de sus integrantes.

Ha pretendido diseñar herramientas atractivas y viables para la evaluación, adaptadas a la coyuntura política, social y económica; volviéndolas implementables aún en contextos de aislamiento social, como el vivido a causa de la Pandemia por COVID-19.

Ha potenciado los canales de difusión de resultados, marcando agenda no sólo dentro de la comunidad evaluadora sino entre las y los decisores de políticas públicas.

Finalmente, ha promovido activamente la formación de profesionales en materia de evaluación, fortaleciendo cada uno de los equipos de trabajo donde ellas y ellos se desempeñan.

Esperamos que esta experiencia de gestión en SIEMPRO pueda ser un aporte tanto a la institucionalización de la cultura de la evaluación con el objetivo de lograr mejores políticas, mejores resultados y mejores condiciones de vida para la ciudadanía, como al aprendizaje y referencia de instituciones con similares responsabilidades.

¹¹⁸ Red Argentina de Evaluación – EvaluAR (2015). “Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina”.
Compiladoras: Natalia Aquilino y Paula Amaya. Editora: Eva Arias.

Bibliografía

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (2002). Decreto 357. Consultado el 4 de abril de 2022. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (2009). Decreto 1836. Consultado el 4 de abril de 2022. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1836-2009-160686/texto>

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2007). Decreto 78. Consultado el 4 de abril de 2022.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135953/norma.htm>

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2018). Decreto 292. Consultado el 4 de abril de 2022.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/308653/norma.htm>

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2018). Decreto 394. Consultado el 4 de abril de 2022.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-394-2018-314983/texto>

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2020). La evaluación en los tiempos de coronavirus. Consultado el 4 de abril de 2022.

<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/evaluacion/la-evaluacion-en-los-tiempos-de-coronavirus>

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2021). Medidas de Emergencia Frente a la Pandemia. Consultado el 4 de abril de 2022.

https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/politicas_de_emergencia_resumen_ejecutivo.pdf

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2021). Registro de Evaluaciones del Estado Nacional. Consultado el 4 de abril de 2022.

<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/evaluaciones-programas-sociales-estado-nacional-2020>

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2022). Guías de Programas Sociales. Consultado el 4 de abril de 2022.

<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/guia-de-programas-sociales>

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2022). Índice de Carencias Múltiples. Consultado el 4 de abril de 2022.

<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-y-analisis-social/indice-de-carencias-multiples>

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2022). Índice de Pobreza Multidimensional. Consultado el 4 de abril de 2022.

<https://www.argentina.gob.ar/informes-de-la-situacion-social/pobreza-multidimensional>

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2022). Índice de Riesgo Infantil. Consultado el 4 de abril

de 2022. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-y-analisis-social/indice-de-riesgo-infantil>

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2022). Sistema de Indicadores Sociales. Consultado el 4 de abril de 2022. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/analisis-e-informacion-social>

DIRECCIÓN NACIONAL SIEMPRO (2022). Sistema de Monitoreo de Programas Sociales. Consultado el 4 de abril de 2022. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/2020>

RED ARGENTINA DE EVALUACIÓN – EVALUAR (2015). Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina. Compiladoras: Natalia Aquilino y Paula Amaya. Editora: Eva Arias.

LA DIVISIÓN VERTICAL DEL TRABAJO ESTATAL ARGENTINO 1989-2019. EL PELIGRO DEL EMPATE CATASTRÓFICO EN EL ESTADO DE DOS PISOS

*Horacio Cao
Alcides Bazza*

La división vertical del trabajo estatal argentino 1989-2019. El peligro del empate catastrófico en el Estado de dos pisos

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo hacer un análisis crítico de la división vertical del trabajo argentino a partir de realizar un recorrido histórico de su situación en los últimos treinta años.

La división vertical del trabajo estatal se organiza con el propósito de cumplir objetivos diferentes, pero complementarios. En términos funcionales, debe ser conducente a garantizar la gobernabilidad y la ejecución efectiva de políticas públicas en todo el territorio nacional. Asimismo, debe fijar las potestades de la gestión financiero fiscal, tanto para cada una de las entidades estatales existentes, como para las que se plantean a nivel intergubernamental.

Entre los aspectos internos que inciden sobre el diseño institucional estatal, la extensión territorial, la distribución demográfica, y la ubicación de recursos estratégicos constituyen variables a considerar.

A su vez, las formas de vinculación comercial y financiera internacional de los países también condicionan o, incluso, redefinen las funciones que se asignan a cada nivel de gobierno. La incidencia de esta variable externa fue clave con la progresiva apertura económica que los países iniciaron desde mediados de la década de los setenta.

Con la revolución neoconservadora –lanzada en la segunda mitad de los '70, pero que tuvo su apogeo en los '90– se promovieron reformas estatales que promovían la desregulación, las privatizaciones y la descentralización de funciones a gobiernos provinciales (Cao, 2018).

Tales recomendaciones apuntaron a reducir la intervención de los Estados nacionales como aspecto ‘supuestamente’ necesario para garantizar la estabilidad macroeconómica en el nuevo contexto global.

Dichas medidas se impulsaron a escala mundial, aunque las formas de implementación y sus fundamentos difirieron según las regiones. En el caso latinoamericano, la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta condicionó a este grupo de países a implementar de manera particularmente profunda el paquete de medidas dispuesto por los Organismos Multilaterales de Crédito, bajo las premisas del Consenso de Washington –CW– (Williamson, 1990, pp. 8–17).

La emergencia de China como nueva potencia económica mundial no solo cuestiona una forma unilateral de globalización alrededor de la hegemonía norteamericana, sino que abre nuevas posibilidades de vinculación económica y política internacional.

Su ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 2001 permitió una relación comercial estrecha con los países de América Latina a partir de sus necesidades de recursos naturales y alimentos. El aumento de las cantidades exportables permitió un significativo ingreso de divisas para los países de la región, el pago de la deuda externa con los Organismos Multilaterales y la recuperación de la

soberanía en materia fiscal y monetaria.

El entusiasmo por estas nuevas formas de cooperación “Sur-Sur”, hizo que algunas voces plantearan el abandono del CW por el denominado Consenso de Beijing –CB– (Ramo, 2004). Una de las principales premisas del CB consiste en el respeto por la “autodeterminación” de los gobiernos, es decir, la “independencia a la hora de fijar sus propias políticas económicas, y en especial la soberanía financiera, evitando así las injerencias del mundo desarrollado dentro de su esfera de determinación política” (Sanz, 2013, pp. 148–149).

De hecho, China evidencia una particular forma de organizarse políticamente. Si bien no cuestiona el «Orden Liberal Internacional» y promueve la globalización (Cao & Bluth, 2013), le otorga un rol clave al Estado nacional para planificar e intervenir en el desarrollo económico.

Esta cuestión es especialmente relevante para el caso de los países en vías de desarrollo o periféricos: el margen de acción para organizar su diseño institucional contaría con mayores grados de libertad en relación con las estrictas condiciones dispuestas por el CW, ya que no se plantean modelos ideales de reforma estatal.

En este nuevo escenario, la consideración específica del caso argentino cobra especial relevancia por diferentes razones. Por un lado, Argentina no estuvo exenta de la dinámica estructural que atravesó la región durante los diferentes períodos. Por otro lado, en dirección contraria a la de la mayoría de sus pares latinoamericanos, el país ingresa en una zona de turbulencia con los crecientes desequilibrios instalados a partir del año 2018, situación emblemáticamente representada con el regreso de la Argentina al FMI.

Se ingresa así en una situación que, *mutatis mutandis*, podríamos asimilar al concepto de «*empate catastrófico*»¹¹⁹: una crisis política que se mantiene en el tiempo y que, al no definirse, genera parálisis e irresolución estatal.

Si bien el reciente acuerdo de reestructuración de deuda suscripto con el organismo no establece condicionamientos que obliguen al país a impulsar reformas estatales en un sentido similar al de finales del siglo pasado, diferentes señales marcan limitaciones a la autonomía nacional¹²⁰.

Atendiendo a esta cuestión el presente trabajo se propone analizar la división vertical del trabajo estatal en Argentina en el marco de los cambios que están ocurriendo en el escenario internacional. A los fines de analizar el periodo, se trabaja con la serie estadística realizada por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, Gasto Público Consolidado, que nos permite abordar las diferentes finalidades y funciones y el gasto público total (Nación, Provincias y Municipios)¹²¹.

El estudio aborda dos etapas históricas que estructuran las primeras dos secciones del trabajo. La primera de ellas transcurre desde los años 1989 a 2001, donde se implementaron las reformas estatales impulsadas por los Organismos Multilaterales de Crédito bajo las premisas del CW. La segunda etapa abarca el período posterior a la crisis y colapso del régimen de convertibilidad, donde el Estado

¹¹⁹ Gramsci (2004).

¹²⁰ Por ejemplo, muchos analistas vincularon el acuerdo con el posicionamiento ante la guerra Rusia – Ucrania, que rompió la tradicional posición abstencionista de la política nacional popular.

¹²¹ La serie disponible se extiende desde el año 1980 hasta el 2020; analizamos los datos hasta el año 2019 por las modificaciones que las cuentas fiscales intergubernamentales han tenido durante 2020 en razón de la emergencia sanitaria del COVID-19.

argentino intensifica sus relaciones comerciales con la emergente potencia china y se libera de los condicionamientos dispuestos por el FMI.

Finalmente, la tercera sección evalúa la flexibilidad de la división vertical del trabajo estatal para adaptarse al nuevo contexto económico y político global. Y analiza potenciales desafíos para sostener el actual esquema de organización de funciones a nivel intergubernamental.

1. La construcción y consolidación del modelo de dos pisos durante la etapa del ajuste estructural.

A partir del estallido de la crisis de la deuda en el año 1982, el FMI centralizó su relación con los países de Latinoamérica otorgando créditos condicionados a la implementación de programas de ajuste estructural (Nemiña & Larralde, 2018, pp. 293–296).

Si bien los tipos de condicionamientos contaron con matices de acuerdo a los países involucrados y al momento de ejecución de los desembolsos, todos apuntaban a una serie de reformas que promovían la apertura económica y una reducción de la intervención estatal.

En el caso argentino, hacia finales de los ochenta la agudización de los desequilibrios macroeconómicos -y la consolidación de los Organismos Multilaterales de Crédito como prestamistas de última instancia del gobierno- reforzaron el consenso alrededor de la necesidad de un programa neoliberal de reformas.

En este programa, la centralidad del sector público fue tal que «ajuste estructural» y «reforma del Estado» pasaron a ser expresiones casi sinónimas de una estrategia dirigida hacia una reconversión capitalista que, liderada por el capital financiero, se basó en la liquidación de los institutos que reproducían la matriz Estado céntrica.

Esta estrategia contó con el respaldo de poderes fácticos, que constituyeron la principal alianza del gobierno nacional en ese período y que tendrán una injerencia decisiva para delinear, junto al Ministerio de Economía bajo el mando de Domingo Cavallo, un conjunto de programas y planes de reforma. Durante su gestión se produjo el despliegue definitivo de las políticas de ajuste estructural, apalancadas por la notoria baja de la inflación lograda por el régimen de convertibilidad¹²².

Las acciones de reconversión estatal llegarían hasta el nivel provincial a través de diferentes pactos y acuerdos institucionales, como así también alrededor de presiones y auxilios financieros condicionados.

La guía de ruta para la reforma en los niveles subnacionales fue establecida en el documento del Banco Mundial «*Towards a New Federalism*» (Banco Mundial, 1992), que planteó una estrategia de reducción del gasto y transferencia de funciones a provincias. Junto a ella, se establecía que se deberían descentralizar potestades tributarias, de forma tal de reducir las transferencias financieras y así incrementar el grado de «correspondencia fiscal», unificando bajo la misma incumbencia jurisdiccional las instancias de recaudación y gasto. Este esquema fue fuente de inspiración de sucesivos programas, planes de ajuste y Pactos Fiscales firmados por Nación y Provincias¹²³.

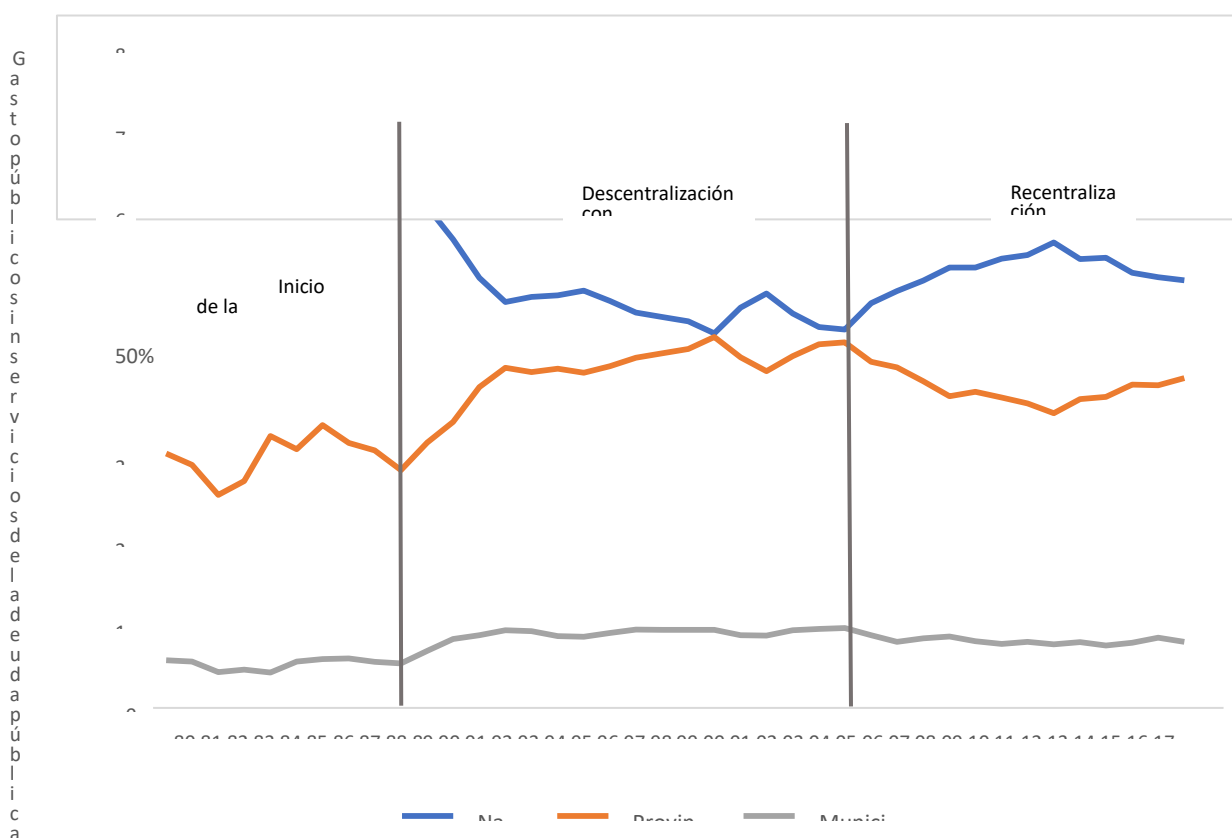
¹²² Lanzado en marzo de 1991, este régimen establecía una nueva moneda: el peso convertible, que tenía una paridad fija de un peso por dólar. De esta forma, el Banco Central se convirtió en una virtual Caja de Conversión.

¹²³ Aunque, como veremos, el poder de veto de los gobernadores hizo que su avance, en lo relativo a la reducción de las transferencias financieras, fuera marginal.

La instrumentación efectiva del marco normativo mencionado transformó significativamente la división vertical del trabajo.

En efecto, se partió de una situación inicial en la que el gobierno nacional ejecutaba el 65,7% del gasto total y los niveles subnacionales un 34,3% (gráfico 1). 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. 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.

Gráfico 1: Evolución del gasto de Nación, Provincias y Municipios 1980-2019. En porcentajes del gasto consolidado total



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

La reducción del gasto público, como el hecho central del periodo, se concentra en la Administración Nacional: durante esta fase los Municipios y, especialmente, las Provincias incrementan no sólo su participación relativa, sino también su gasto absoluto.

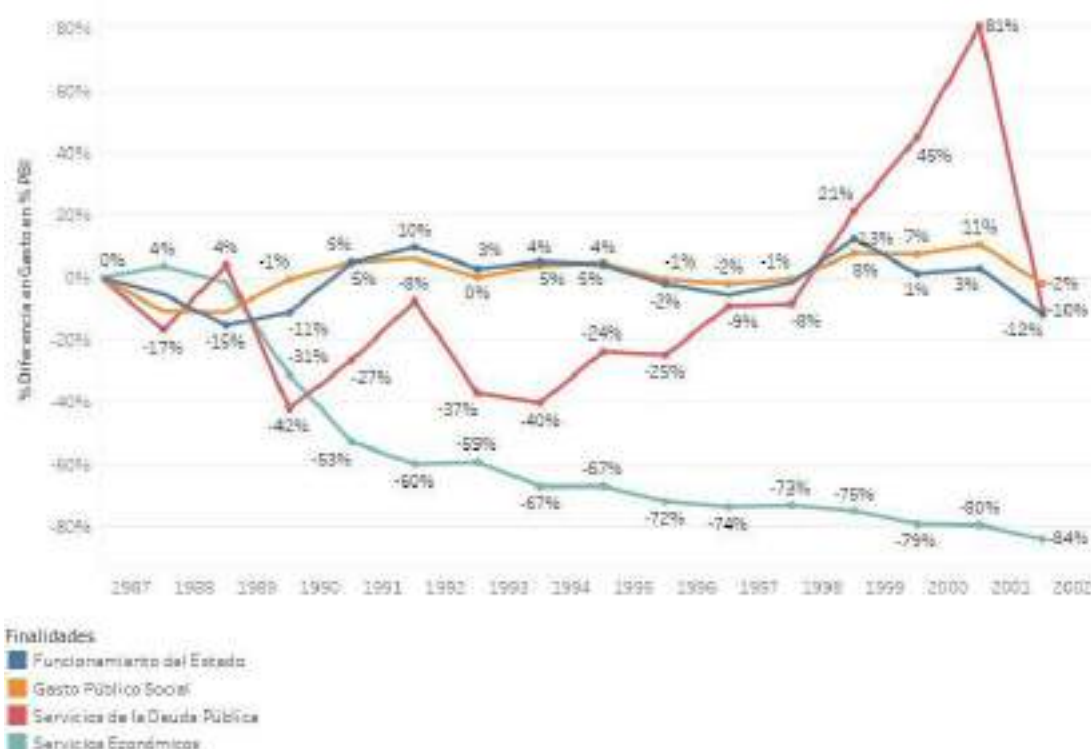
El evento más importante que impactó sobre el gasto fue el paso a la órbita provincial de las llamadas “Escuelas Nacionales”: más de un punto del PBI asignado a esta finalidad pasó del Estado Central a las Provincias en un solo ejercicio, entre los años 1991 y 1992.

Más allá de su importancia relativa, vale aclarar que los cambios no ocurrieron únicamente en el ámbito educativo: la descentralización de funciones incluyó una miríada de temas y programas: hospitales nacionales, obras de infraestructura, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, la regulación económica sobre los recursos naturales, puertos, renglones de política social y económica, programas culturales, etcétera.

El gráfico 2 permite enfocar con claridad el epicentro del ajuste: el gasto en servicios económicos. El centro del descenso del gasto en este rubro ocurrió en el ámbito nacional: las erogaciones virtualmente se desplomaron entre 1987 y 2002: pasaron de explicar un 31% del total del gasto nacional al 3,33% (en términos de PBI, pasó del 6,5% al 0,39% en esos años).

Otro elemento destacable del gráfico 2 es el incremento del gasto en los servicios de la deuda, cuya evolución fue clave en el desequilibrio de todo el esquema fiscal y macroeconómico.

Gráfico 2: Evolución del gasto consolidado (Nación+Provincias+Municipios) por finalidad 1987- 2002 – (Diferencia en % respecto a 1987 en proporción del PBI)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Sin embargo, la descentralización mencionada en las funciones de gasto no fue acompañada de una transferencia similar de potestades tributarias, por lo que el grueso de los ingresos continuó siendo gestionado por Nación¹²⁴. Estos procesos terminaron por construir un nuevo patrón de división del trabajo entre la Nación y las Provincias que, como adelantamos, se caracterizó por asignar a la Nación

¹²⁴ La centralización nacional de los ingresos tributarios en el caso argentino ha sido un tema ampliamente abordado por la literatura nacional, en los trabajos de Porto (2003), Fernández (1999), Cetrángolo & Gatto (2002, pp. 7–10), entre otros.

el financiamiento, diseño y coordinación de programas, y a Provincias y Municipios el centro de gravedad de la gestión estatal.

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 de la gobernanza del país al articular el importante poder institucional y financiero/fiscal de la Nación con la también relevante especialización de Provincias y Municipios en la construcción política, social y administrativa sobre el territorio.

La fórmula construida durante la primera mitad de los noventa resultó exitosa para avanzar en el ajuste fiscal nacional y obtener consensos provinciales que legitimen esas medidas. No obstante, se presentó como un obstáculo insalvable en la segunda mitad de esa década, cuando las necesidades perennes del ajuste comenzaron a demandar recortes sobre el sector público provincial.

El primer episodio de inestabilidad que afectó al régimen de convertibilidad se dio con la devaluación del peso mexicano en el año 1995. La abrupta salida de flujos financieros externos, en un marco de desregulación de la cuenta de capitales, afectó directamente las posibilidades de financiamiento y provocó la recesión económica durante ese año.

Si bien esta crisis pudo superarse en los años siguientes producto de las reservas internacionales acumuladas, la reducción de los ingresos fiscales debida a la recesión económica intensificó la necesidad de reducir el gasto público.

Cuando el ajuste llegó a un punto en donde era prácticamente imposible continuar con las reducciones del gasto nacional, el esquema se quedó sin soporte: el único paso adelante era adelantar el ajuste en las provincias. Pero la delegación de potestades que estas recibieron durante los años previos fue esencial para dotarlas de mayor poder y vetar el avance de Nación sobre sus cuentas fiscales.

Atento al elevado costo político de reducir el gasto en funciones sensibles como educación, salud

y seguridad, las resistencias de los gobernadores a profundizar el proceso de ajuste fueron contundentes. Más aún, los pedidos de incremento de fondos eran apremiantes como consecuencia de la destrucción diaria de puestos de trabajo.

La tensión entre las políticas de ajuste estructural y los gobernadores aumentó hacia julio de 1995. Se produjeron tumultos, puebladas o asistencias preventivas de urgencia en las provincias de San Juan, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Misiones y Río Negro. Los resultados de estos conflictos provocaron un incremento del financiamiento de Nación a Provincias por transferencias no automáticas y en un veto provincial a los intentos del gobierno nacional para modificar el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos¹²⁵.

Durante los años siguientes a la denominada “crisis del Tequila” la economía argentina se recuperó y el crecimiento resultante descomprimió provisoriamente los conflictos, aunque la dinámica de crecimiento del gasto provincial se mantuvo inalterada. Tres años más tarde, en razón de la crisis rusa de 1998, las dificultades económicas retornaron y se acentuaron (Canavese, 2001, p. 10).

El punto de inflexión fue el incremento de la tasa de interés internacional, al provocar una nueva salida de flujos financieros y la caída del precio de las exportaciones argentinas. Asimismo, la reducción de exportaciones fue mayor producto de la recesión brasileña durante ese período. La disminución de divisas resultante obligaba al gobierno a reducir su base monetaria, y a profundizar el

¹²⁵ Consultar el trabajo de Horacio Cao (2018, pp. 66-74).

ajuste de sus cuentas públicas.

Ante la creciente debilidad de su posición fiscal, Argentina perdió la posibilidad de acceder al mercado de capitales internacional, y su único prestador fue el FMI. Sus desembolsos exigían cada vez más condicionamientos, que demandaban que la reducción del gasto ocurriera ahora en el ámbito provincial. El programa pudo avanzar con la privatización de bancos de provincias y municipios y el traspaso de catorce cajas de jubilación provinciales al Estado nacional, pero en términos globales, las provincias no cedieron ante la presión.

Con el cambio de gobierno y la llegada de la llamada “Alianza” al poder (año 1999), esta situación, lejos de modificarse, se profundizó. Si bien las provincias suscribían documentos y receptaban desde lo formal las reformas impulsadas, en la práctica no se hicieron efectivas, sobre todo cuando se trataba de hacer recortes importantes del personal empleado. Los distintos conflictos y resistencias planteadas fueron una limitación para continuar con el plan de ajuste estructural.

Si el período de la primera ola de reformas fue un tiempo paradójico, en donde se desarrollaron paralelamente políticas de ajuste y de construcción territorial, la segunda mitad de los noventa se caracterizó por la supremacía de las segundas. En efecto, los gobernadores provinciales en la etapa de la segunda ola de reformas se dedicaron a la construcción territorial con la sola limitación de su capacidad de endeudamiento.

El problema fue que, ante la extraordinaria inestabilidad macroeconómica y política, prácticamente la totalidad de las jurisdicciones provinciales perdieron esa capacidad.

La señal más clara en este sentido fue que 14 de las 24 jurisdicciones, incluido el gobierno nacional, recurrieron a la creación de instrumentos monetarios alternativos a la moneda de curso legal (*cuasi-monedas*) para poder atender gastos básicos de funcionamiento entre los años 2000 y 2001¹²⁶. La prestación de servicios esenciales del Estado estuvo al borde de colapsar.

2. Cambios y continuidades frente al nuevo contexto internacional

Sólo la extraordinaria recuperación económica ocurrida luego de la crisis permitió la continuidad del diseño institucional de dos pisos; es difícil imaginar que sin ella hubiera podido sostenerse

Sin acceso al mercado de capitales, elevado endeudamiento externo, desequilibrios fiscales y con condicionamientos crecientes por parte del prestamista de última instancia, es previsible aventurar que se hubieran precisado cambios en la división vertical del trabajo.

Sin embargo, el enorme dinamismo de la producción nacional y la paralela recuperación fiscal registrada entre 2002 y 2007 descomprimió un escenario que parecía no salir de la catástrofe.

Varios analistas atribuyeron las causas de la recuperación a la implementación de medidas económicas estratégicas, vinculadas a la devaluación y la salida de un régimen de tipo de cambio fijo¹²⁷. Otros pusieron el acento en el carácter combativo de la nueva coalición de gobierno que, con el regreso del Justicialismo al poder nacional y en alianza con los gobernadores, rechazan las

¹²⁶ Catorce provincias y varios municipios, además del Gobierno Nacional, imprimieron su propia moneda durante 2001 y 2002 hasta alcanzar los 7.814 millones de pesos, la tercera parte de la base monetaria [...] Las jurisdicciones que no emitieron fueron seis, pero recibieron LECOP del Gobierno Nacional para pagar gasto corriente (Chelala, 2013, pp. 65–66).

¹²⁷ Autores como Frenkel y Rapetti (2008), Palazzo y Rapetti (2017), entre otros, sostuvieron que un tipo de cambio real estable y competitivo habría sido la causa explicativa del significativo aumento de las exportaciones argentinas.

políticas de ajuste del FMI y proclamaban la recuperación de la soberanía nacional para promover el desarrollo económico y social¹²⁸. Sin perjuicio de lo acertado de estos análisis, tampoco puede dejar de citarse lo decisivo que fue la sustantiva demanda de recursos naturales y materias primas por parte de China¹²⁹.

El ingreso de divisas proveniente de las exportaciones permitió en pocos años reestructurar la deuda externa, acumular reservas internacionales, y ampliar el espacio fiscal. Este último aspecto fue significativo para dinamizar el mercado interno a partir de un incremento del gasto público (Amico, 2013).

En un contexto de superávit de balanza comercial y de las cuentas fiscales, el margen de autonomía para orientar la política económica se amplió notablemente. El pago de la deuda al FMI sin ningún plan de renegociación redujo el poder de actores que en los noventa habían tenido amplia preponderancia, entre ellos, los Organismos Multilaterales de Crédito, la embajada de EEUU y las empresas a cargo de servicios privatizados.

Paralelamente, la fortaleza presidencial se consolidó porque los partidos políticos opositores no lograron convertirse en voceros de los poderosos agentes que estaban siendo desplazados. Mientras el contexto internacional fue favorable el país alcanzó tasas históricas de crecimiento económico y recuperó la estabilidad institucional.

En lo que respecta a la relación de la Nación con las Provincias, la disponibilidad financiera fue clave para desplegar una construcción federal que robusteciera el poder presidencial. En virtud de su funcionalidad, durante el periodo no hubo intentos de modificar el modelo de dos pisos consolidado en la década anterior.

En una primera etapa (2003-2006), inclusive, se profundizaron las transferencias hacia provincias y municipios¹³⁰, pero luego de este interregno –que implicó salir de una situación de emergencia– la Nación incrementó sus erogaciones a una tasa superior a la de los niveles subnacionales, generando algún nivel de re-centralización del gasto público.

En particular, se destacan 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.

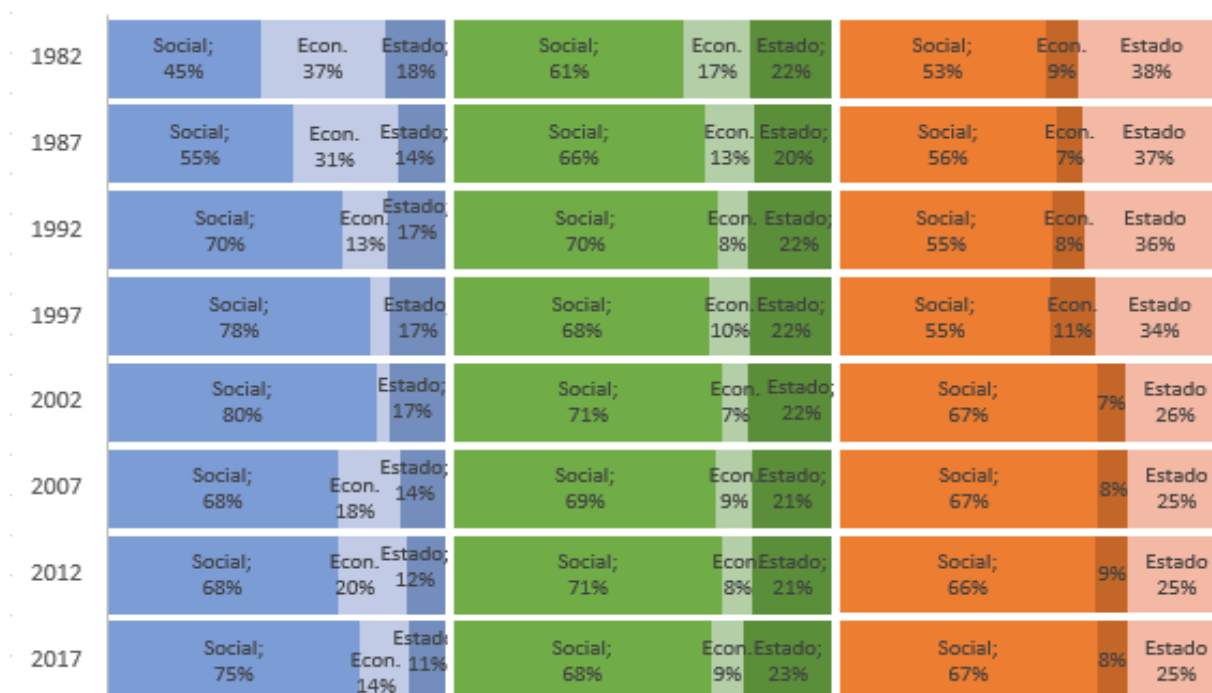
Esta situación puede verse en el gráfico 3, donde se presenta el gasto correspondiente a los tres niveles jurisdiccionales —su proporción es homogénea ya que se han graficado en base 100—. Las divisiones de color indican cada nivel jurisdiccional y dentro de un mismo color, se pueden ver las finalidades con su correspondiente participación porcentual.

¹²⁸ Esto fue producto de la confluencia de sectores académicos que expresaban las ideas del “Nuevo Desarrollismo”, con una tradición no académica que recupera las ideas nacionales-populares (ver Cao, 2018, p. 111-118). En lo que respecta al rol de Provincias y Municipios en este esquema –considerado clave, por cierto– habría estado en posibilitar una construcción política capaz de enfrentar a la alianza dolarizadora sobre la base del apoyo del conglomerado de organizaciones territoriales (movimientos sociales, los clubes barriales, las instituciones de enseñanza y aprendizaje, vecinales, etc.) al gobierno nacional, sumado a su capacidad institucional y su propio prestigio.

¹²⁹ El destino de las exportaciones argentinas durante el período cambia drásticamente. Mientras que para el año 1999, China ocupaba el 11° lugar en orden de importancia y solo representaba el 2% de los ingresos totales en ese concepto; para el año 2007, este país alcanzaba el 2° lugar desplazando a Estados Unidos y Chile, al representar el 9% de los ingresos totales. Consultar datos sobre destino de las exportaciones que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina: https://opex.indec.gob.ar/index.php?pagina=mapa_dinamico

¹³⁰ Esto se debió a razones de tipo instrumental (la extrema penuria en que estaban los Estados provinciales a la salida de la crisis del 2001) y a otras de tipo político (construir gobernabilidad basada en el apoyo de los mandatarios provinciales).

Gráfico 3: Gasto sin servicios de deuda por nivel y finalidad en proporción al total. Por quinquenio, años 1982-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

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 pasaron de 0,35% a 2,76 PBI%). En el caso de la previsión social, el gasto nacional (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 contrario a muchos otros rubros, este registro siguió incrementándose con el cambio de gobierno en 2015.

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 8,02% a un 11,41% del PBI.

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%)¹³¹.

En estos datos se resaltan las grandes tendencias que, a lo largo de casi cuarenta años, se observan en la división vertical del trabajo:

- El crecimiento del gasto social entre puntas en los tres niveles estatales.
- Resultados mixtos en el gasto de Funcionamiento del Estado: decreciente en Nación y

¹³¹ 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.

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.
- 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 democracia¹³².

Para terminar este paneo por la división vertical del trabajo, mostramos la evolución de los totales de gasto por nivel estatal sin deuda ni previsión social (gráfico 4), 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 de gestión estatal en el sector público argentino.

Gráfico 4: Gasto por nivel de gobierno sin servicios de la deuda ni previsión social 1980-2019 (en % del PBI)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

¹³² 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. Cabe destacar que, por su fuerte impacto en el crecimiento del gasto municipal en el periodo 2002/15, el gasto en bienes de capital fue principalmente financiado con asignaciones directas de transferencias nacionales (Cao y Vaca, 2020, p. 15).

2.1 El modelo de dos pisos: una continuidad vacilante

La interpretación estadística del gasto público en Argentina es una buena aproximación para observar que el modelo de dos pisos se mantuvo sin alteraciones sustanciales frente a los cambios del contexto internacional a inicios del nuevo milenio: existen más continuidades que rupturas.

Ahora bien: de manera similar a lo acontecido en el segundo lustro de la década de los noventa, cuando las condiciones financiero fiscales se endurecen, el modelo presenta signos de inestabilidad. Un primer examen para el modelo fue la crisis financiera internacional de 2008, que pudo superarse gracias a la acumulación de reservas internacionales que el país detentaba de los años anteriores.

Incluso, la reactivación contracíclica de la actividad económica se debió, entre otras cuestiones, a la inversión pública ejecutada por provincias y municipios con financiamiento del gobierno nacional. No obstante, la desaceleración del comercio exterior que tuvo lugar desde 2011, con reducción de exportaciones y caída en el precio internacional de las materias primas, condicionará la dinámica económica y política del país.

Entre 2011-2015, la respuesta macroeconómica ante el escenario internacional adverso fue mantener una tasa de interés baja, y establecer controles aduaneros y cambiarios: primero, restringiendo importaciones; luego, desdoblando el tipo de cambio y estableciendo límites cuantitativos para el atesoramiento en moneda extranjera.

Estas medidas fueron conducentes para mantener apreciado el tipo de cambio –aspecto fundamental para contener la inflación y no desacelerar abruptamente la actividad económica– pero, como contrapartida, generaron una mayor erosión de las reservas en divisas.

La tasa de interés real negativa incentivó la formación de activos externos. A su vez, la brecha cambiaria estimuló el adelanto de importaciones y la subfacturación de exportaciones. Por último, el tipo de cambio real apreciado alentó las importaciones de bienes y servicios, como aspecto agravante el drenaje de divisas. Con la devaluación de inicios de 2014, la recesión se agudizó. El gasto público fue el único motor de la leve recuperación económica en 2015, frente a un contexto que planteaba severas restricciones.

Durante 2016-2019 se apostó a una respuesta macroeconómica que, centrada en el dinamismo financiero, se basó en eliminar las restricciones cambiarias y aduaneras, y establecer una tasa de interés real positiva. El impacto inicial de estas medidas se tradujo en un significativo ingreso de fondos internacionales.

Asimismo, la emisión de deuda extranjera por parte del gobierno nacional, y el acceso a los mercados internacionales de varias jurisdicciones provinciales, provocaron un extraordinario ingreso de divisas que reforzaron las reservas del Banco Central y evitaron una reducción drástica del gasto público.

Sin embargo, la reducción de la tasa de interés que el Banco Central establece hacia fines de 2017, los bajos rendimientos de la producción de cereales por la sequía de 2018, y los incrementos de la tasa de interés internacional fueron detonantes de una crisis cambiaria severa.

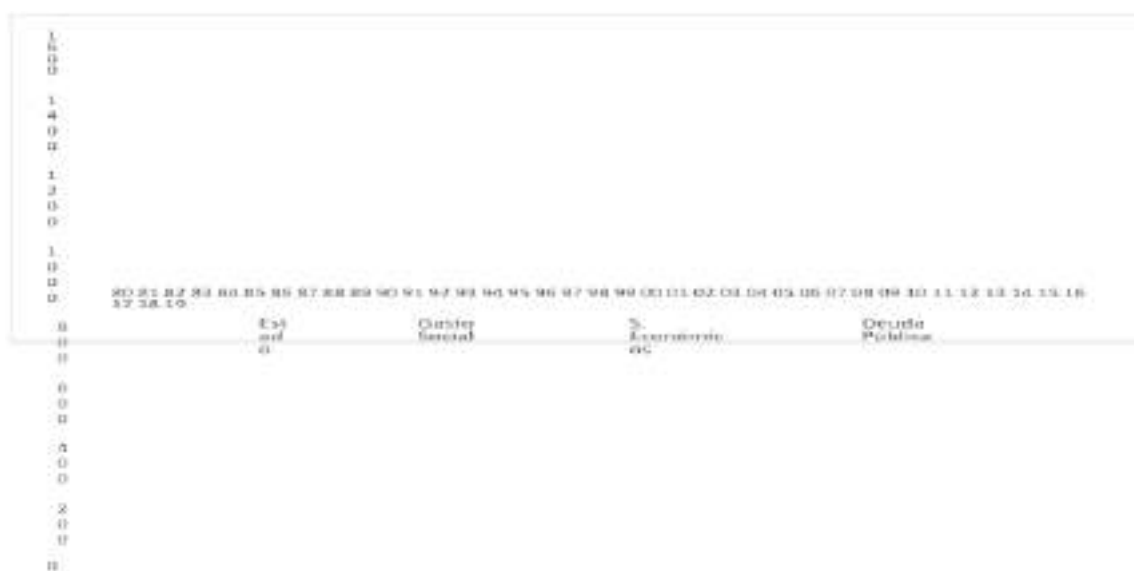
En un escenario de desregulación de los flujos financieros, la salida de capitales fue abrupta y en pocos meses se perdieron las cuantiosas reservas acumuladas durante los dos años previos. Ante un nuevo cierre de los mercados internacionales, en abril de 2018 el gobierno acudió al rescate financiero del FMI.

Modelo de dos pisos y endeudamiento

La rigidez del modelo de dos pisos es amenazada cíclicamente por la inestabilidad del contexto. Una de las variables claves para reflejar esta cuestión es, precisamente, la volatilidad en el gasto destinado a los servicios de la deuda.

La evolución relativa de las cuatro finalidades en que se clasifica el gasto público muestra que este ítem tiene un desempeño notoriamente diferenciado de los demás. Sus variaciones tienen una variabilidad, tasa de cambio y duraciones diferentes del resto del ciclo del gasto público (ver gráfico 5)¹³³.

Gráfico 5: Gasto público provincial por finalidades, para 1980=100.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Desde que se acentuó el proceso de delegación de funciones de gasto hacia las provincias, los problemas de financiamiento emergieron ante cada crisis macroeconómica. La disminución de transferencias nacionales resultante y la rigidez del gasto provincial, en su mayor parte destinado al pago de remuneraciones y compra de bienes básicos de funcionamiento, explican ese fenómeno.

Así se pueden apreciar tres picos de incremento del gasto en pago de los servicios de la deuda desde 1989: años 1988-1989; 1999-2001; y 2017-2019. A este patrón estructural de volatilidad del gasto se le agrega un factor adicional: desde mediados de la década de los noventa, las provincias pueden emitir deuda ante el mercado de capitales internacional en moneda y bajo legislación extranjera.

El endeudamiento externo plantea agudos desafíos a la sostenibilidad de las cuentas públicas provinciales. Existen cuatro principales razones que explican esta condición amenazante¹³⁴.

En primer lugar, porque los niveles subnacionales no controlan políticas macroeconómicas claves

¹³³ Incluso, la función deuda pública muestra una mayor variación entre provincias. Sin perjuicio de la relevancia de las trayectorias diferenciadas por provincias, en este trabajo nos centramos en la dinámica agregada del nivel provincial.

¹³⁴ Estas dificultades son generalmente omitidas por la literatura dominante sobre federalismo fiscal. Para un tratamiento más detenido del tema, ver Bazza (2020).

para incidir en una variable fundamental, y de alta volatilidad en nuestro país, como es el tipo de cambio. El control de la política monetaria, cambiaria y aduanera fue delegado constitucionalmente a la Nación, por lo tanto, frente a una devaluación de la moneda de curso legal, la deuda provincial se incrementa respecto de los títulos públicos emitidos en moneda extranjera con independencia de la disciplina fiscal de estos gobiernos.

En segundo lugar, las deudas denominadas en moneda extranjera solo pueden honrarse con la divisa internacional y no en la moneda de curso legal. En otros términos, la divisa internacional no se obtiene por resultados fiscales superavitarios (ahorro fiscal) del gobierno sino por saldos positivos en el comercio exterior, o bien, con flujos financieros internacionales. La capacidad de los gobiernos subnacionales para afectar la dinámica de estas dos variables es acotada, o nula, según sea el potencial exportador de cada provincia y las posibilidades de emitir títulos de deuda ante acreedores no residentes en el país.

En tercer lugar, porque más allá del discurso, en los hechos gran parte del endeudamiento externo se destina a erogaciones corrientes que pueden financiarse en la moneda de curso legal. En consecuencia, el endeudamiento en divisa extranjera para financiar erogaciones en la moneda de curso legal eleva el riesgo de descalce monetario cuando los ingresos provinciales no están anclados a la divisa internacional.

Finalmente, en cuarto lugar, porque existen obstáculos políticos e institucionales para renegociar los términos y condiciones de los títulos de deuda cuando se regulan por legislación extranjera. Ante un eventual incumplimiento, el procedimiento para obtener consensos con los acreedores externos puede dificultarse en razón del vacío normativo existente en materia de reestructuraciones soberanas a nivel internacional (Guzmán, 2016)¹³⁵.

Por las razones expuestas, la distinción entre deudas denominadas en moneda nacional y extranjera es crucial en el diseño de la regulación que habilita el acceso al crédito público subnacional. Pese a las modificaciones legislativas que se implementaron durante las últimas décadas, el régimen jurídico argentino no ha efectuado un tratamiento específico de la cuestión.

Durante la vigencia del régimen de convertibilidad, el acceso al crédito público de las provincias se supeditó a un control administrativo del gobierno nacional. A partir de la reforma constitucional del año 1994 se reconoció explícitamente el derecho a que las provincias celebren convenios internacionales “en tanto no afecten el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional”.

La regulación operativa de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Nacional se dio con la Resolución 731/1995, que determinaba los requisitos de las propuestas de financiamiento externo (Álvarez, Manes, Paredes, & Ivani, 2011). La normativa pretendía regular el ingreso de monedas extranjeras al país en función de su impacto sobre la base monetaria, por el mecanismo de caja de conversión existente.

Con todo, el marco normativo no estableció claramente los parámetros de las operaciones de crédito y tampoco se previeron límites cuantitativos. Este tipo de límites fue establecido en varias constituciones provinciales, no obstante, “la mayoría de ellas no hace una distinción expresa entre fuentes de crédito nacionales e internacionales” (Iglesias, 2008, p. 166).

¹³⁵ La obligación de negociar con múltiples acreedores presenta dificultades evidentes con respecto a los grandes fondos de inversión (houldouts) que, al explotar los vacíos legales, rechazan toda posibilidad de acuerdo y litigan contra el gobierno emisor de la deuda ante los tribunales en cuya jurisdicción la deuda fue emitida. Como resultado, se dilata el proceso de reestructuración con serios perjuicios para los gobiernos deudores y, generalmente, estos fondos obtienen fallos favorables con retornos sumamente lucrativos.

La consecuencia directa de la ausencia de regulaciones fue la insolvencia de la mayoría de las jurisdicciones provinciales cuando se cerró el acceso al financiamiento de los mercados internacionales, en el año 1997. Solo 4 de las 24 jurisdicciones provinciales no participaron en alguno de los programas de reestructuración de sus deudas con Nación (Ruiz del Castillo, 2004, p. 27). El resto tuvo que acudir a los Planes de Canje de Deuda Provincial, a los Programas de Financiamiento Ordenado, o bien, al Programa de Unificación Monetaria.

Luego de una etapa de transición que transcurre entre la salida del régimen de convertibilidad y el proceso de reestructuración de deuda externa, tendrá lugar el segundo período con la vigencia del sistema de reglas fiscales como principal regulación del crédito público. Pero las reglas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal también omiten el tratamiento de las deudas gubernamentales según su composición por tipo de moneda y legislación aplicable.

En su artículo 21, la ley 25.917 establece un límite cuantitativo al endeudamiento provincial, sin especificar el tipo de moneda en que esa deuda puede ser emitida. Asimismo, el inciso *a)* del artículo 10, paradójicamente, no incluye los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales para evaluar la regla del gasto corriente. Es decir, las provincias no incumplen con dicha regla cuando los aumentos del gasto sean financiados con fondos provenientes de organismos internacionales.

En los años recientes, el resultado se asemeja al de finales de los noventa. La deuda provincial en moneda extranjera fue incrementándose paulatinamente desde 2010, y exponencialmente desde 2016. Con la crisis cambiaria de comienzos de 2018 se agravan los problemas de insolvencia y, durante el período 2019-2021, 12 de las 24 provincias se vieron obligadas a reestructurar sus deudas¹³⁶. En todos estos casos, al menos un 60% de su stock de deuda total se denominaba en moneda extranjera¹³⁷.

Las evidencias son contundentes para prever una regulación específica que contemple las condiciones y circunstancias en que los niveles subnacionales pueden contraer crédito externo. Dichas condiciones deben ser conducentes a evitar problemas de insolvencia y eventuales condicionamientos de los acreedores internacionales sobre la política económica.

3. Entre la rigidez del modelo de dos pisos y su inestabilidad cíclica. Desafíos y alternativas en el nuevo contexto internacional.

Pero la evolución del endeudamiento es sólo un síntoma, la manera en que se hace presente en el ámbito federal y regional la crisis recurrente que, como país de desarrollo intermedio, debe enfrentar cíclicamente la Argentina.

Esta crisis toma la forma de una serie de empates catastróficos: agro vs industria, capital financiero vs capital productivo, Frente de Todos vs Juntos por el Cambio. En el caso que nos ocupa, la crisis abre la disputa por recursos fiscales entre Nación y Provincias o, dicho de otro modo, por ver si serán los gobernadores o será el presidente el que tendrá que pagar el costo político del ajuste.

¹³⁶ De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, la participación de los bonos en el stock de deuda total provincial fue del 19% para 2009 y del 64% para 2017. La información sobre evolución del stock de deuda y reestructuraciones provinciales puede consultarse en <https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda.html>. Las últimas tres jurisdicciones en reestructurar sus deudas fueron Tierra del Fuego, La Rioja y Buenos Aires.

¹³⁷ Los datos se encuentran disponibles en los informes de evaluación elaborados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

El ciclo de endeudamiento fue una suerte de tirar la pelota afuera: ganar tiempo a ver si cambiaban las condiciones contextuales y se podía volver a la *pax federal*.

Como esto no ocurrió, las tensiones Nación/Provincias se hacen crecientemente presentes, pero en un escenario mucho peor por los condicionamientos que implican los servicios de la deuda. Como vimos en la sección anterior, por ganar dos años, se transformó irresponsablemente un escenario complejo en una situación explosiva.

En lo que queda del presente texto analizaremos las posibilidades de una organización vertical del trabajo en el Estado argentino que atenúe la inestabilidad cíclica del modelo de dos pisos, capítulo con limitaciones estructurales dentro de un modelo cíclicamente inestable.

Incluso, si se compara con el resto de los países de la región, Argentina tuvo enormes dificultades para estabilizar sus principales variables macroeconómicas. Una limitación palpable radica en la insuficiencia de un modelo productivo que se apoya, primordialmente, en las divisas que provee el sector agropecuario concentrado en la región pampeana¹³⁸. La escasa diversificación del entramado productivo genera una fuerte dependencia del país a la importación de insumos intermedios, bienes de capital y servicios, y plantea el desafío de explotar otros recursos naturales adicionales al sector agropecuario que tengan potencial exportador.

Pero no sólo esto; mirar la organización federal del Estado sólo desde el punto de vista institucional es, en nuestra consideración, a todas luces insuficiente. Ninguna potestad autonómica puede reemplazar el desarrollo económico y social: así como hay dos pisos estatales que funcionan bajo lógicas diferentes, también hay dos (o más) argentinas sociales y productivas: una que funge de locomotora y otra que, independientemente del entramado federal, es agente más bien pasivo del desarrollo nacional¹³⁹.

Este esquema doblemente diferenciado –en lo estatal y en lo económico– genera una serie de distorsiones y transferencias fiscales entre regiones y gobiernos que son una de las rémoras de nuestro sistema federal, imposibles de dejar atrás sin superar las enormes diferencias territoriales.

En síntesis, en nuestra mirada, la resolución de la cuestión federal se inicia con una reconfiguración económica regional que da paso a una nueva geopolítica de la federación argentina.

La emergencia de China como el gran inversor global y la reconfiguración del mundo en clave multipolar se presenta como una oportunidad para avanzar en ese sentido también en el ámbito regional.

Lo emblemático del caso chino es que sigue políticas pragmáticas que no cuestionan la situación existente, sino que coopera con el «Orden Liberal Internacional» (Cao & Bluth, 2013; Mayer & Wubbeke, 2013), al impulsar el libre comercio y adherirse a los principales organismos internacionales que regulan la política económica global.

De esta manera, aprovecha las capacidades institucionales y de seguridad de ese orden y elimina gran parte del riesgo a sanciones que EE.UU. podría aplicar ante la amenaza de su ascenso geopolítico creciente.

En el plano institucional China se caracteriza por el Principio de Autodeterminación de los países. Tal como lo reconoce una amplia literatura (Fanjul, 2011; Herrera-Feligueras, 2017) no tiene dentro de sus objetivos instalar a nivel local algún tipo de orden económico. Por último, China diversifica

¹³⁸ Para el año 2020, el 80% de las exportaciones del país tuvieron origen en tres provincias: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Consultar los datos del sistema georeferenciado del INDEC.

¹³⁹ En la mayoría de los casos, pagan con indicadores de deterioro social tal condición.

sus importaciones en varios países, y profundiza sus lazos políticos con aquéllos que son exportadores de recursos naturales, especialmente, con países en vías de desarrollo (Zhao, Shi, & Song, 2020).

La dinámica económica y política internacional que propone China plantea oportunidades para el desarrollo Latinoamericano. Argentina se ha adherido recientemente a la llamada Ruta de la Seda¹⁴⁰, y desde hace varios años viene promoviendo la explotación de recursos minerales en las regiones extrapampeanas.

Dichas explotaciones se consolidan con la salida de la crisis sanitaria del COVID-19. La región de la Patagonia presenta un gran potencial para la extracción de hidrocarburos como petróleo y gas natural, en yacimientos no convencionales. Actualmente, en la provincia de Neuquén se está explotando uno de los reservorios de petróleo y gas no convencional más relevantes del país (Villalba, 2020). Incluso, en las provincias de Tierra del Fuego y Santa Cruz existe producción de gas en los pozos marinos de la Cuenca Austral desde hace décadas. Y se estima la existencia de otros yacimientos de hidrocarburos en el Mar Territorial argentino¹⁴¹.

Asimismo, la explotación de fuentes alternativas de energías cobra relevancia en el noroeste del país por su potencial geológico en minerales como cobre, oro, plata y, particularmente, litio. El triángulo del litio compuesto por Argentina, Bolivia y Chile cuenta con cerca del 65% de los recursos mundiales de ese recurso (Secretaría de Minería de la Nación, 2021).

Finalmente, el impulso reciente al desarrollo de la energía nuclear en el marco del contrato suscripto por la empresa estatal Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA) y la Corporación Nuclear Nacional China (CNNC) para la construcción de la cuarta central nuclear argentina, Atucha III, renueva el interés por la explotación de uranio. Pese a la existencia de reservas comprobadas que se distribuyen en yacimientos ubicados en Chubut, Salta, Mendoza y Río Negro, este mineral no se extrae en Argentina desde el año 1997 y las centrales nucleares activas en el país lo importan (Murguía, 2022, pp. 89–98).

La decisión de avanzar en la explotación de las reservas argentinas sería clave para autoabastecer al país con la ventaja de evitar pérdidas de divisas por las importaciones de esta materia prima. La energía nuclear vuelve a reconsiderarse a nivel mundial como la mejor alternativa para dejar de utilizar combustibles fósiles¹⁴², y la explotación de su principal insumo es crucial para desarrollar esta fuente energética en el país.

El contexto económico y político internacional actual abre oportunidades para que las economías regionales argentinas ocupen un rol protagónico en el objetivo de superar las restricciones macroeconómicas vinculadas a la ausencia de reservas internacionales y equilibrar las cuentas fiscales a nivel intergubernamental de manera sostenible. Complementariamente, la explotación de estos recursos podría consolidar nuevos polos de desarrollo en regiones históricamente rezagadas socioeconómicamente respecto a las provincias de la pampa húmeda.

Sin embargo, avanzar en esta dirección implica una política que contemple una serie de

¹⁴⁰ La *Belt and Road Initiative* (BRI), o también denominada “Iniciativa de la Franja y de la Ruta” o “Ruta de la Seda”, lanzada en el año 2013. Si bien la idea inicial de este megaproyecto se dirigía exclusivamente a zonas estratégicas de Asia central y Europa, durante los últimos años incrementó su impacto económico en América Latina (Gélvez Rubio & Gachúz Maya, 2021).

¹⁴¹ Para una referencia geográfica de las diferentes cuencas de hidrocarburos que están siendo explotadas y exploradas en Argentina, consultar la base de datos de la Secretaría de Energía de la Nación: <http://datos.minem.gob.ar/dataset/mapas-de-exploracion-y-produccion-de-hidrocarburos>

¹⁴² Según datos de la Agencia Internacional de Energía de la OCDE, la generación de energía nuclear viene incrementándose sostenidamente desde 2012 en adelante. Ver: <https://www.iea.org/fuels-and-technologies/nuclear>

problemáticas.

Es amplia la literatura que hizo referencia a la “maldición” de los recursos naturales atento a que las rentas obtenidas por su explotación podrían desincentivar a los países a implementar políticas estructurales que complejicen su entramado productivo. Asimismo, es conocido el impacto ambiental de este tipo de explotaciones y las resistencias de grupos locales al avance de esos proyectos se han profundizado en las provincias durante los últimos años¹⁴³.

Sin negar la importancia de estos temas, en el presente trabajo queremos subrayar los elementos institucionales del federalismo que se ponen en juego. En tal sentido es preciso considerar que desde la reforma constitucional del año 1994 se reconoce expresamente el dominio originario sobre los recursos naturales a las Provincias. Tal descentralización fue otro de los aspectos importantes que modificó la división vertical del trabajo en el Estado argentino, al otorgarle un poder decisivo a las Provincias para viabilizar o vetar actividades vinculadas a esos recursos. Inclusive, cuando estas actividades son impulsadas desde nación.

La cuestión es que en nuestra tradición—y en el modelo de Estado de dos pisos— es la jurisdicción nacional la que se encarga de poner temas en agenda y fijar el marco general del trabajo.

Su inacción provoca que las provincias actúen como una confederación de actores políticos que funcionan al arbitrio de la coyuntura y de los ciclos macroeconómicos que atraviesan el país.

En suma: aun en el marco de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional, es un tema a debatir alguna estrategia de coordinación e intervención nacional en la gestión económica de los recursos naturales.

Solamente bajo la construcción de capacidades estatales e institucionales conjuntas es posible prever que se podrá regular y monitorear permanentemente las actividades que desarrollan las empresas bajo un marco que genere incentivos a la inversión, a partir de prácticas ambientales sustentables y proclives al desarrollo de encadenamientos hacia adelante y atrás de la cadena de valor.

Si estos emprendimientos despliegan la dinámica que se espera, estos instrumentos institucionales podrían contar, asimismo, con los recursos financieros fiscales necesarios para superar el *empate catastrófico* en el ámbito de la división vertical del trabajo en general y del federalismo fiscal en particular.

Conclusiones

El artículo analizó el impacto del nuevo contexto internacional sobre la división vertical del trabajo estatal en Argentina.

A estos fines se analizó la evolución histórica de la división vertical del trabajo dividida en tres etapas:

- El período 1989-2001, donde en el marco de las reformas estatales promovidas por los Organismos Multilaterales de Crédito, se construye la estructura de dos pisos estatales.
- El periodo 2002-2017, etapa en donde se incrementan los niveles de autonomía, *pari passu* con el aumento del vínculo comercial con la potencia emergente china.

¹⁴³ Uno de los conflictos más relevantes se dio con el acuerdo entre Chevron-YPF para explotar una reserva de hidrocarburos no convencional en la provincia de Neuquén en el año 2013. Otros se dieron recientemente, con la Ley de Zonificación Minera de la provincia de Chubut, y la explotación del petróleo offshore en el mar territorial.

- El periodo 2018 hasta la actualidad, en donde se vuelve a las negociaciones con el FMI y se abre un sendero de rumbo todavía incierto.

El análisis presupuestario del período nos permite visualizar que a pesar de los cambios en el contexto nacional e internacional ocurridos en los últimos 20 años no se ha alterado el modelo de dos pisos que se consolidó con las reformas de ajuste estructural.

A grandes rasgos, esta estructura especializa al gobierno central en el gasto previsional y el financiamiento de programas, mientras que los niveles subnacionales tienen el centro de atención en la construcción de la gobernanza territorial y en la administración y gestión estatal. Empero, los cambios de tendencia que se hicieron patentes en 2018 amenazan la estabilidad de esa organización institucional.

Esto no es una cosa nueva: ya en las crisis de 1995 y del 2001 el sistema estuvo bajo presión. El termómetro más sensible para medir la fortaleza de la situación está dado por las erogaciones destinadas a los servicios de la deuda.

Como se observó en la segunda sección de este trabajo, la situación crítica que afectó la sostenibilidad de la deuda intergubernamental con el *default* del año 2001 pudo superarse gracias a un extraordinario aumento de las exportaciones.

Sin perjuicio de factores endógenos, asociados a medidas macroeconómicas implementadas a la salida del régimen de convertibilidad o aspectos políticos vinculados al cambio de gobierno, este fenómeno se explica también por el incremento de la demanda china de alimentos a partir de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio. El ingreso de divisas resultante le permitió al país cumplir con el pago de la deuda contraída con el FMI y ampliar su espacio de autonomía política y fiscal.

El gasto gubernamental se incrementó en los tres niveles de gobierno, pero la mayor proporción de ese incremento fue del gobierno nacional. No obstante, el incremento del gasto nacional no fue acompañado por una recentralización de las funciones delegadas durante las décadas anteriores.

La estabilidad de esta estructura institucional se mantuvo mientras el contexto internacional fue favorable; incluso, en la delicada coyuntura de la crisis financiera mundial de 2008.

Sin embargo, la desaceleración de las exportaciones y la caída de los precios de las materias primas a inicios de 2011 afectaron la dinámica de crecimiento económico argentino y, por ende, su comportamiento fiscal.

Desde comienzos de 2016 se mitigaron los efectos de esta situación con endeudamiento de la nación y de la mayoría de las jurisdicciones provinciales. La crisis cambiaria de inicios de 2018 repercutió negativamente sobre la capacidad de pago intergubernamental y durante los años siguientes la nación y la mitad de las provincias se vieron obligadas a reestructurar sus obligaciones de deuda.

Se ingresa así la situación que definimos como de *empate catastrófico*. En la dimensión que nos ocupa, no es difícil prever que el escenario financiero fiscal estará sometido a crecientes presiones, y que habrá situaciones complejas en varias jurisdicciones provinciales y crecientes tensiones en las transferencias Nación/Provincias.

En el marco de este escenario, se puso el foco de atención sobre uno de los puntos críticos del modelo: el endeudamiento en moneda extranjera y su amenaza sobre la solvencia fiscal provincial.

Más allá del reconocimiento expreso que la reforma constitucional del año 1994 estableció en su artículo 124 a las provincias para que puedan acceder al crédito externo, esta potestad no fue acompañado por una reglamentación específica que establezca condiciones de hacerse efectiva.

Lo que se vio es que, cuando ocurren las turbulencias, si no hay una decisión política clara —como ocurrió en el 2008— una de las válvulas de escape del sistema es el endeudamiento provincial. Solución frágil y de corto plazo que amenaza la sostenibilidad financiera cuando se incrementan las erogaciones en servicios de la deuda. Más allá de estos elementos, existen problemas estructurales en el federalismo argentino que la actual división vertical del trabajo estatal bajo la modalidad de Estado de dos pisos no puede resolver.

En períodos de auge económico derivados de ingresos masivos de flujos financieros, o bien, por *boom* de exportaciones de alimentos, el modelo alcanza para prestar servicios básicos y garantizar la gobernabilidad. Pero, culminados estos breves episodios, los desequilibrios financieros fiscales no tardan en aparecer y las desigualdades territoriales de larga data se amplifican.

Lo que estamos queriendo decir es que el Estado de dos pisos está vinculado con la apropiación de la renta agropecuaria pampeana por parte del Estado Nacional. Alrededor de este esquema se financian en cascada una serie de institutos del federalismo argentino, cuya solución de fondo implica superar —o al menos atenuar— los desequilibrios territoriales y el esquema de región *locomotora* subsecuente.

Estos institutos que citamos —empezando por la coparticipación federal de impuestos, la nave insignia del federalismo fiscal argentino— son inmodificables desde su interior; su reforma precisa de cambios en los condicionantes que le dieron origen en su forma actual. Dicho esquemáticamente, que simétricamente a lo que ocurre a nivel global, se construya una multipolaridad regional en el país¹⁴⁴.

El nuevo contexto internacional puede ofrecer interesantes oportunidades para alcanzar este objetivo. Los requerimientos de China abren la puerta a una serie de oportunidades para el desarrollo regional y es de resaltar que, a diferencia de lo que aconteció en otros escenarios globales, la multipolaridad que se da con la emergencia china no parece condicionar la intervención de los Estados nacionales ni promover reformas estatales ideales.

En la dimensión que trabaja el presente texto, uno de los elementos para poder avanzar en esta dirección implica resolver el intrínquilis institucional que generó la reforma constitucional del año 1994, que reconoce expresamente el dominio originario de los recursos naturales a las Provincias.

En tal sentido vimos que en nuestra tradición —y en el modelo de Estado de dos pisos realmente existente— es el ámbito nacional quien lidera los cambios, incluye temas en la agenda estatal y fija el marco general del trabajo.

En síntesis, uno de los elementos cruciales para aprovechar esta oportunidad estará en la posibilidad de desplegar un nuevo formato de división vertical del trabajo, que sume virtuosamente toda la potencia de construcción territorial en los gobiernos provinciales con la conducción estratégica que sólo puede dar el gobierno nacional

¹⁴⁴ Se desarrolla la idea en Cao (2009).

Bibliografía

- ÁLVAREZ, C., MANES, M., PAREDES, P., & IVANI, G. (2011). *El acceso al crédito público de los gobiernos subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina*. Córdoba: Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
- AMICO, F. (2013). *La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso Argentino reciente* (No. 51). Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIFAR).
- BANCO MUNDIAL. (1992). *Towards a New Federalism* (No. Report N° 10.612). Washington, D.C.
- BAZZA, A. (2020). Finanzas Públicas Intergubernamentales. Análisis de la Teoría Monetaria Moderna (TMM) para considerar los principales problemas del caso argentino. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (14), 203–228.
- CANAVESE, A. (2001). Convertibilidad en Argentina: funcionamiento de una caja de conversión anclada al dólar. *Relaciones Económicas Entre La Unión Europea y El Mercosur*, 13. Valencia, España: Instituto de Economía Internacional, Universidad de Valencia.
- CAO, H. (2009). Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Aportes Para El Debate*, 26, 121–145.
- CAO, H. (2018). Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas (1976-2015) - Volumen 1. Buenos Aires: Prometeo.
- CAO, H. (2019). Los cambios en las funciones de los Estados Provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado La Administración y Las Políticas Públicas*, 3(2), 79–98. Retrieved from <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/84>
- CAO, H., & VACA, Á. (2020). ¿A qué se dedicó el Estado en los últimos 40 años? Un análisis basado en la finalidad y función del gasto público consolidado en el periodo 1980/2017. *Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (AAEAP)*. Buenos Aires, Argentina.
- CAO, W., & BLUTH, C. (2013). Challenges and countermeasures of China's energy security. *Energy Policy*, 53, 381–388. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.10.070>
- CETRÁNGOLO, O., & GATTO, F. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. Quito: Seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”, organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha.
- CHELALA, S. (2013). La fragmentación monetaria en el noreste de la Argentina. *Revista Venezolana de Economía Social*, (16), 57–83.
- FANJUL, E. (2011). El “Consenso de Beijing”: universalidad y particularidad del modelo chino. *Información Comercial Española (ICE)*, (859), 47–53.
- FERNÁNDEZ, V. R. (1999). Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990. Santa Fe: Universidad Nacional del

Litoral.

FRENKEL, R., & RAPETTI, M. (2008). Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002–2007. *International Review of Applied Economics*, 22(2), 215–226. <https://doi.org/10.1080/02692170701880734>

GÉLVEZ RUBIO, T. A., & GACHÚZ MAYA, J. C. (2021). Current trends in China's international development cooperation to Latin America: potential opportunities and challenges with the belt and road initiative. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 457–468. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-012>

GRAMSCI, A. (2004). *Antología*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

GUZMÁN, M. (2016). Reestructuración de deuda soberana en una arquitectura financiera-legal con huecos. *Revista Jurídica de La Universidad de Puerto Rico*, (85), 611–627

HERRERA-FELIGRERAS, A. (2017). En torno al socialismo con características chinas. In J. Antolín Beltrán (Ed.), *Viaje al centro. El XIX Congreso del Partido Comunista Chino* (pp. 77–94). Barcelona: Edicions Bellaterra.

IGLESIAS, V. (2008). La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino. In E. Iglesias, V. Iglesias, & G. Zubelzú (Eds.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 159–184). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

MAYER, M., & WUBBEKE, J. (2013). Understanding China's International Energy Strategy. *The Chinese Journal of International Politics*, 6(3), 273–298. <https://doi.org/10.1093/cjip/pot005>

Murguía, D. (2022). Minerales y materias primas críticas. Potencial y oportunidades para Argentina. *Visión de Futuro*, 26(1), 81–104.

NEMIÑA, P., & LARRALDE, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *América Latina En La Historia Económica*, 25(1), 275–313. <https://doi.org/https://doi.org/10.18232/alhe.v25i1.858>

PALAZZO, G., & RAPETTI, M. (2017). Tipo de cambio real y exportaciones: evidencia de Argentina 2003-2008. *Cuadernos Económicos*, (94), 271–299.

PORTO, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos* (No. 2). La Plata: Departamento de Economía (UNLP).

RAMO, J. C. (2004). *The Beijing Consensus*. London, United Kingdom: The Foreign Policy Centre.

RUIZ DEL CASTILLO, R. (2004). *¿Es sostenible la situación fiscal de las Provincias Argentinas?* (Universidad Nacional de La Plata).

SANZ, J. (2013). La influencia de China en Latinoamérica. El Consenso de Washington y el de Beijing. *Cuadernos de Pensamiento Político*, (37), 145–166. <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/23511315>

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN. (2021). *Litio. Informe especial*. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

VILLALBA, M. S. (2020). Hidrocarburos no convencionales en la Argentina del siglo XXI. Transformaciones y desafíos en el territorio neuquino (Universidad Nacional de La Plata). <https://doi.org/10.35537/10915/107453>

WILLIAMSON, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In *Latin American Readjustment: How Much has Happened* (pp. 7–20). Washington: Institute for International Economics

ZHAO, Y., SHI, X., & SONG, F. (2020). Has Chinese outward foreign direct investment in energy enhanced China's energy security? *Energy Policy*, 146, 111803.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.220.111803>

**EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN
MAPA DE LA ACCIÓN ESTATAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
NACIONAL ARGENTINA
(2020-2022)**

Beatriz de Anchorena

Luciana Inés Carpinacci

Introducción

En el año 2020, desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, comenzó a desarrollarse un sistema de información para la gestión de políticas públicas. Este sistema se denomina Mapa de la Acción Estatal y fue creado en el marco de la Decisión Administrativa 1926/2020 del Jefe de Gabinete de Ministros. La presente ponencia se propone documentar la experiencia de implementación del Mapa de la Acción Estatal durante el período 2020-2022, reconociendo que su desarrollo aún continúa, pero que tres años de implementación del sistema con cobertura plena de los Ministerios de la Administración Pública Nacional permiten realizar algunas lecturas y conclusiones válidas para el desafío de fortalecer los procesos de gestión pública.

El Mapa de la Acción Estatal tiene como principal objetivo sistematizar información sobre las principales políticas públicas que llevan adelante los organismos de la Administración Pública Nacional, identificadas a partir de una selectividad estratégica considerando como principales criterios, la cobertura, la relevancia presupuestaria y la respuesta a situaciones de crisis, como por ejemplo, la pandemia COVID-19. A partir de esta documentación de políticas, se identifican indicadores de seguimiento e hitos de gestión que permiten conocer el alcance de los bienes, servicios, prestaciones dinerarias e inversiones que realiza el Estado Nacional para dar respuesta a las necesidades de la población.

Una de las características más salientes del sistema es que constituye un desarrollo tecnológico y metodológico realizado íntegramente por los equipos de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. A su vez, la posibilidad de consolidar información sobre las políticas públicas de toda la Administración Pública Nacional es posible porque se planteó desde el comienzo la creación de una Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública, integrada por referentes de cada uno de los Ministerios, la Jefatura de Gabinete y organismos claves como la Administración Nacional de Seguridad Social, la Administración Federal de Ingresos Públicos y la obra social para jubilados y pensionados PAMI.

La primera etapa del proceso de implementación consistió en construir la gobernanza del sistema, en la que se definieron los actores clave participantes, los roles que iba a asumir cada uno de ellos y las reglas del proceso de construcción y validación de la información que da contenido al sistema. La siguiente etapa consistió en la construcción técnico- metodológica, la definición de los flujos de priorización y validación de la información; el diseño de las categorías para la construcción del sistema de seguimiento de gestión y la selección de la tecnología para la programación del mismo. Una vez configurado el sistema, se abordó la etapa de construir los reportes de información para la toma de decisiones, orientado las necesidades del nivel político de las organizaciones, identificando como variables críticas la visualización de la información a nivel organizativo y según la distribución de recursos a nivel federal.

El presente artículo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se presentan los lineamientos estratégicos definidos para la construcción del Mapa de la Acción Estatal; en el siguiente apartado, se describen cada una de las etapas de desarrollo e implementación del mismo, que tuvo un carácter no secuencial, sino que el desarrollo acompañó la implementación de modo que los aprendizajes impactaron en forma iterativa sobre la programación del sistema. Por último, se analizan diversas dimensiones en que el MAE impacta sobre el fortalecimiento de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, tanto a nivel organizativo como sistémico desde la mirada transversal de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

1. Lineamientos estratégicos del proyecto

A continuación se sintetizan los ejes estratégicos trazados en el proyecto por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional para el diseño, desarrollo e implementación del Mapa de la Acción Estatal:

En primer lugar, se partió de una **visión estratégica acerca del rol del Estado** como motor de un proyecto de desarrollo con justicia social (Castellani y Anchorena, 2021). En esta visión, un Estado estratégico es aquel que recupera la centralidad en la producción de políticas públicas. Para ello, se requiere dotarlo de las capacidades para ganar márgenes de autonomía y gestionar los conflictos del desarrollo. Implica fortalecer la mirada estratégica sobre los problemas públicos y lidiar con los actores no estatales, impedir el veto a las políticas públicas y construir gobernabilidad. Entre estas capacidades, se encuentra la articulación con actores sociales diversos, impulsando el protagonismo social en pos de lograr la legitimidad de las políticas públicas inclusivas y redistributivas.

El Estado estratégico requiere además, la capacidad de **retomar la senda de la planificación estratégica y la evaluación de las políticas públicas** para llevar adelante el proyecto de gobierno. Instrumentar procesos de planificación a mediano plazo requiere de propuestas técnicas, pero fundamentalmente precisa recuperar la dimensión política de las políticas públicas. Cuanto más desafiante y transformador es el proyecto de gobierno, más se tensionan las capacidades estatales y, por lo tanto, se requiere ampliar el campo de gobernabilidad (Huertas, 1993 Sotelo, 2013 y 2016a).

Desde esta visión, el Estado no es solamente un “productor” de bienes y servicios, sino que se revalorizan otras funciones a través de las cuales éste interviene en la realidad para lograr la equidad social. Las **funciones del Estado** se estructuran en torno a: i) la producción de bienes y servicios, ii) la inversión pública para acumular capital fijo, iii) la extracción de recursos y su redistribución, iv) el establecimiento de regulaciones y el control de su cumplimiento y v) la direccionalidad, argumentación y construcción de legitimidad social. Este marco conceptual sobre las funciones del Estado fue fundante para el diseño del Mapa de la Acción Estatal. (Sotelo, 2016b)

En función de la diversidad de diseños organizativos que conviven en las instituciones públicas de la Administración Nacional en Argentina, estructuradas por Secretarías, Subsecretarías y Direcciones, que a su vez en algunos casos, gestionan programas, planes y/o proyectos, se consideró pertinente proponer un modelo basado en las acciones sustantivas, más allá de sus denominaciones institucionales. De esta forma, el **Modelo de Acción Estatal** utilizado como enfoque conceptual para la documentación de políticas públicas, basado en el Modelo de Agregación de Valor Público, permite contener el “qué” de las intervenciones públicas a través de un enfoque integrador y sistémico. Así, en el Mapa de Acción Estatal las intervenciones de las organizaciones se clasifican en 4 tipos de acciones estatales basados en las funciones detalladas: bienes y servicios, inversiones, distribución de

prestaciones dinerarias, y regulaciones.¹⁴⁵

Otro lineamiento estratégico del diseño del Mapa de la Acción Estatal fue establecer un **vínculo estrecho entre las acciones estatales incorporadas al sistema de información con el presupuesto público**. El Estado Nacional en Argentina está organizado en base a la metodología de presupuesto por programas, establecida en la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156. El sistema de administración financiera creado en 1992 tiene actualmente un alto grado de institucionalización y se encuentra consolidado como herramienta de presupuestación, ejecución y rendición de cuentas sobre el gasto público.

El vínculo entre las acciones estatales y el presupuesto fue posible, en primer lugar, porque la metodología de documentación de acciones estatales está basada en la cadena de (agregación) de valor público, del mismo modo que el presupuesto público está estructurado en torno a la metodología del presupuesto por programas basado en la relación insumo-producto. Esta vinculación garantiza por un lado, la **relevancia estratégica de las acciones**, condicionando que aquellas políticas públicas que se incorporan tengan una asignación presupuestaria significativa. Y tiene además el efecto de revalorizar la utilización del presupuesto como una herramienta de gestión, ya que, al vincular las acciones sustantivas de gestión con las categorías programáticas, permite actualizar el encadenamiento de los insumos utilizados para cada unidad de producción final de una organización pública.

El presupuesto por programas, si bien ha sido apropiado para el diseño de las categorías a través de las cuales estructuran las asignaciones presupuestarias, su utilización como herramienta de análisis y toma de decisiones sobre las políticas públicas es aún la dimensión más débil del sistema. Tal como señala Sotelo (2012:10) “Lamentablemente en los intentos de aplicación de esta técnica, en diversos países de la región, las estructuras programáticas reflejaron más las estructuras administrativas que los procesos de producción y los esfuerzos estuvieron centrados en los aspectos financieros, contables y vinculados a sistemas integrados de información. Todo esto en detrimento de la expresión de las políticas en términos de estructura presupuestaria y producción institucional. La potencialidad de dicha técnica presupuestaria todavía está por explotarse y en tal sentido el modelo CVP posibilita conceptualizar los nuevos desafíos en el terreno presupuestario como presupuesto por programas orientado a resultados”. La posibilidad de contar con información actualizada acerca de la gestión de políticas y sus indicadores asociados a las categorías de asignación presupuestaria permite revalorizar esta herramienta.

El Sistema de Administración Financiera está estructurado bajo el principio de **centralización normativa y tecnológica** (a través del sistema e-sidif, para la operatoria) en la Subsecretaría de Presupuesto y **descentralización operativa** en las unidades ejecutoras de programas. Siguiendo este modelo exitoso en Argentina, el Mapa de la Acción Estatal toma un esquema similar en el cual la Jefatura de Gabinete de Ministros, en tanto órgano rector de la planificación, seguimiento y evaluación de políticas, estructura la metodología y la herramienta informática, y trabaja articuladamente en una Red con las Unidades de Gabinete de Asesores de cada Ministerio para construir información homogénea sobre las políticas públicas que cada organismo lleva adelante.

La construcción de información tanto de seguimiento de gestión como de las estrategias de intervención que lleva adelante cada organismo se trabaja conjuntamente, y desde la Jefatura de Gabinete se brinda asistencia técnica a las Direcciones de Planificación, Seguimiento y Evaluación (que adoptan diversos nombres según el caso) para aplicar la metodología común y desde estas áreas

¹⁴⁵ Las acciones de argumentación se documentan aparte, en el marco de la sistematización de políticas públicas, integradas por varias acciones estatales combinadas.

trabajan internamente con cada una de las reparticiones para consolidar la información y alimentar en sistema con datos validados basados en los sistemas de información de cada organismo.

Desde el inicio del diseño del sistema se contempló que éste debía ser **interoperable** con los otros sistemas de gestión estatal. Es decir, poder evitar la carga manual de datos, y fomentar acuerdos institucionales para que la información se actualice en línea a través de protocolos de interoperabilidad establecidos. Esto pudo realizarse tempranamente con el sistema de administración financiera a través de su plataforma de presupuesto abierto, permitiendo la vinculación entre la información de gestión sustantiva con la ejecución presupuestaria.

Por último, la estrategia elegida para la programación de la herramienta informática fue la creación de una **plataforma de arquitectura de código abierto y sin licencias**, diseñada a través de módulos que permiten integrar un modelo de entidades extensibles que pueden compartirse entre aplicaciones. La herramienta informática está diseñada y programada íntegramente desde el Estado, con desarrolladores propios, lo cual no sólo ahorra costos, sino que garantiza la soberanía tecnológica, es fácilmente escalable y con la posibilidad de ser transferida y adaptada a las necesidades de otros organismos y otras jurisdicciones, para fortalecer las capacidades nacionales y provinciales.

3.Estrategia de implementación del Mapa de la Acción Estatal

En el presente apartado nos proponemos sintetizar en tres ejes la estrategia de implementación del sistema de información. Estos ejes, si bien no son secuenciales, ya que se desarrollaron en paralelo presentan los desafíos de implementación siguiendo una dinámica de la temporalidad del proyecto. En primer lugar, se presentan los desafíos abordados en relación con el diseño institucional y la gobernanza del sistema. A continuación, se abordan los desafíos vinculados con el diseño metodológico y la programación de la herramienta, y, por último, la etapa vinculada con la generación de reportes de información adecuados para el uso por parte de quienes toman decisiones de gestión en el nivel técnico-político de las organizaciones.

2.1. Diseño de las reglas para la gobernanza del sistema

La primera etapa del proceso de implementación consistió en construir la gobernanza del sistema, en la que se definieron los actores clave participantes, los roles que iba a asumir cada uno de ellos y las reglas del proceso de construcción y validación de la información que da contenido al sistema. Para ello, se conformó la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública creada mediante la Decisión Administrativa 1926/2020 de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Es un ámbito de trabajo constituido por las y los representantes de todos los ministerios y principales organismos descentralizados y de otros entes del Sector Público Nacional. La Red se propone construir una agenda de fortalecimiento de las capacidades estatales con el propósito de mejorar la efectividad, la integralidad en la gestión, la interoperabilidad y la calidad de las políticas públicas, impulsando el desarrollo de los objetivos estratégicos del Estado (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022). La Red aborda el desarrollo de las capacidades estatales a partir de las dimensiones del fortalecimiento institucional que impulsa la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Estos tres ejes son: La mejora de los servicios, prestaciones y atención a la ciudadanía, el fortalecimiento de los procesos de planificación estratégica situacional y la promoción y articulación de políticas de integridad y transparencia en la gestión con foco en la prevención de procesos de captura de la decisión pública.

El trabajo en estas tres áreas se enfoca sobre la base del fortalecimiento de tres grupos específicos de capacidades estatales, que son: las **técnico-administrativas**, las **político - estratégicas** y las **relacionales**, que deben trabajarse de forma simultánea e interconectada para lograr un Estado presente, democrático, inclusivo y federal.

- Las **técnico-administrativas**, son aquellas capacidades que ponen en marcha las organizaciones públicas y están vinculadas a una burocracia profesional que construye conocimiento teórico-práctico.
- Las **político-estratégicas** permiten leer e interpretar contextos diversos, donde operan correlaciones de fuerzas diferentes. Con el desarrollo de estas capacidades se apunta a fortalecer la gestión de conflictos y generar diagnósticos situacionales a partir del análisis de la viabilidad política de las políticas públicas.
- Las **capacidades relacionales** ponen en juego a su vez diferentes dimensiones: la transversalidad, que implica la coordinación y articulación de las políticas públicas entre las diferentes organizaciones del Estado; lo federal, que es central para la construcción de consensos estratégicos y la implementación territorial de las políticas públicas; y la relación con la sociedad, a través de los dispositivos de participación social y ciudadana.

La Red está conformada por referentes de cada jurisdicción designados/as por las y los titulares de cada entidad, en su mayoría responsables de planificación, seguimiento y evaluación de la gestión.

Las principales **funciones** de la Red son:

- Contribuir a la construcción de una agenda de fortalecimiento institucional y a la construcción de capacidades estatales.
- Sistematizar los lineamientos estratégicos de la gestión del organismo en función a las prioridades establecidas en el proyecto de gobierno.
- Implementar el Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal.
- Validar la información para el Catálogo de Servicios Esenciales y proponer mejoras en las prestaciones.
- Promocionar la incorporación de políticas transversales orientadas a consolidar la integridad y la transparencia en la gestión pública.

Las principales **acciones** de la Red son:

- Llevar adelante actividades de Capacitación;
- Implementar proyectos de Asistencia Técnica;
- Producir iniciativas de Gestión del conocimiento;
- Desarrollar acciones de comunicación;
- Producir publicaciones sobre temáticas vinculadas con el fortalecimiento institucional;
- Confirmar una comunidad de práctica sobre las temáticas de incumbencia;
- Participar en el Premio Nacional a la Calidad;
- Participar de las actividades que se desarrollan a nivel federal en el ámbito del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). .

En el trabajo referido a la construcción del Mapa de la Acción Estatal, los referentes de organismos

miembros de la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública asumen el rol de Director/a de Seguimiento de Gestión. En este rol tienen la función de analizar la información incorporada al sistema por los diversos usuarios internos del organismo y “enviarla” a través de un flujo de validación entre cada organismo y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta validación se produce tanto en la fase de “Planificación”, cuando se realiza el perfil de cada acción estatal y sus indicadores, como en la fase de “Seguimiento”, en la cual se introduce y validan los datos de valores observados por los indicadores y los hitos de gestión.

Desde 2020, su primer año de funcionamiento, la Red tuvo una amplia cobertura, incorporando entre sus miembros a referentes de 28 organismos de la administración central y de organismos descentralizados y agencias clave: Secretaría General, Secretaría Legal y Técnica, Secretaría de Asuntos Estratégicos, en los tres casos dependientes de la Presidencia de la Nación; Ministerio de Mujeres Géneros y Diversidad, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud, Ministerio del Obras Públicas, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Defensa, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Transporte, Ministerio de Desarrollo productivo, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, Ministerio de Cultura, Agencia Federal de Ingreso Públicos, la Obra Social de Jubilados y Pensionados (INSSJP/ PAMI) y Administración Nacional de Seguridad Social. La coordinación de la Red se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, dependiente de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación.

El **marco normativo para este diseño institucional** está dado por la Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros DA- 1926/2020¹⁴⁶, que establece las principales reglas de funcionamiento del sistema de seguimiento de gestión impulsado desde la Jefatura de Gabinete.

Las principales disposiciones de esta norma son:

- Creación del Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal (MAE)
- Creación del Catálogo de Servicios a la Ciudadanía
- Creación de la Red Interinstitucional de Seguimiento y Fortalecimiento de la Gestión Pública
- Exigencia de rendición de cuentas con informes semestral y anual al Jefe de Gabinete de Ministros sobre la gestión a través del sistema de información MAE
- Establece que la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional es la autoridad de aplicación facultada para dictar las normas aclaratorias y complementarias para la efectiva aplicación de la disposición administrativa.
- Validación de la información con las UGA como contraparte: establece que las y los referentes de la Red integran el ámbito de la Unidad de Gabinete de Asesores dentro de los ministerios, porque esto implica que tengan un conocimiento de toda la estructura de ese organismo, una mirada integral, que es la que tienen las y los Jefes/as de Gabinete de cada institución, así como de Presidencia.

2.2 Diseño metodológico y programación del sistema

¹⁴⁶ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236506/20201026>

Una vez establecidas las reglas del sistema, la siguiente etapa consistió en la **construcción técnico-metodológica**, la definición de los flujos de priorización y validación de la información; el diseño de las categorías para la construcción del sistema de seguimiento de gestión y la selección de la tecnología para la programación del mismo.

La implementación del modelo propuesto implicó un trabajo continuo por parte de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional con los organismos de la Red de Fortalecimiento, iniciado en 2020 y que continúa hasta la actualidad. Desde la Subsecretaría se puso a disposición un equipo técnico-profesional conformado en el ámbito de la Dirección Nacional de Fortalecimiento de Capacidades de Gestión para brindar asistencia técnica a todos los organismos para su incorporación al Mapa de la Acción Estatal. Se establecieron equipos de trabajo conjuntos entre la Jefatura de Gabinete y cada organismo para realizar la tarea de identificación y descripción de acciones estatales, vinculación al presupuesto y dimensionamiento de indicadores de seguimiento bajo un marco metodológico común.

En 2020, el primer año de implementación, el equipo de asistencia técnica de la JGM realizó un diagnóstico por organismo, en el cual se contemplaron sus principales acciones, su estructura organizacional y una revisión normativa, a partir del relevamiento de información institucional pública y documental. Se relevaron los presupuestos, metas físicas, planes, programas y, a través de ellos, las acciones estatales de todos los Ministerios y organismos seleccionados por su carácter central para la población (AFIP, ANSES y PAMI).

El método utilizado para documentar las acciones estatales fue identificar las principales políticas públicas por organismo, su producción terminal, seleccionadas por su carácter estratégico: **relevancia presupuestaria, cobertura de destinatarios y/o centralidad en el proyecto de gobierno**. Definimos a una Acción Estatal como toda intervención estatal que brinda un organismo directamente a la ciudadanía o a otra organización del sector público. Forman parte de una política pública que, a través de sus resultados, y combinado con otras acciones de diversos organismos, busca generar un impacto/cambio en la sociedad. Cada acción estatal forma parte de una Cadena de Valor Público (proceso de combinación de insumos y recursos para lograr una transformación social).

El ingreso de las acciones al sistema de información Mapa de la Acción Estatal (MAE), se realiza mediante un **formulario descriptivo** compuesto por diversos campos, entre ellos la tipología de acciones (tipo y subtipo de acción), los destinatarios o población-objetivo, la vinculación con la categoría programática presupuestaria, la normativa que regula dicha acción, el área responsable su vinculación con planes estratégicos interministeriales, tal como se describe en las figuras 1, 2 y 3. En relación con los tipos de acciones estatales, el formulario prevé las categorías de tipo y subtipo que se encuentran predeterminadas. Sobre la base del relevamiento inicial realizado en 2020 se elaboró una categorización de acciones estatales que permite uniformar los tipos de acciones de toda la administración nacional, tipificando las intervenciones públicas transversalmente. Actualmente se sintetizan 4 subtipos y 38 subtipos de acciones estatales:

Por ejemplo, para el tipo de acción estatal **Producción de bienes y servicios**, los principales subtipos identificados son: 1. Comunicación / Difusión/ Promoción; 2. Realización de Eventos Recreativos / Culturales / Artísticos; 3. Capacitación / Formación; 4. Entrega de Bienes de Consumo ; 5. Asistencia técnica.

Para el tipo de acción **Prestaciones dinerarias**, los principales subtipos identificados son: 1. Inclusión Socioeconómica / Subsidios; 2. Asignación / prestaciones de la seguridad social (contributivas y no contributivas); 3. Becas; 4. Premios/ Concursos ; 5. Transferencias a otras jurisdicciones para gastos corrientes; 6. Beneficios fiscales.

Para las **Acciones de inversión**, se identificaron los siguientes subtipos: 1. Construcción de obras públicas/ 2. Transferencias a otras jurisdicciones para gastos de capital / 3. Obras de ampliación o modificación de patrimonio público / 4. Entrega de bienes de capital / 5. Producción de bienes de capital.

Para las **Regulaciones**, los subtipos más frecuentes ingresados son: 1. Articulación de actores / 2. Proyecto de ley y otras normas y marcos institucionales / 3. Desarrollo de marcos institucionales/tratados/convenios en ámbito internacional.

Para cada acción estatal está caracterizada por (al menos) un **indicador de producto**, de carácter cuantitativo, cuyos valores observados permiten darle seguimiento a lo largo del año. Los indicadores son instrumentos de medición que permiten señalar un fenómeno específico e identificar sus cambios dentro de un periodo determinado. Generalmente, en esta instancia, se determinan indicadores de producto, que contemplen la cantidad de bienes/servicios/ prestaciones/obras realizadas y de insumos, a través del detalle de los montos invertidos. Cada indicador cuenta en el MAE con su propia “ficha del indicador”, un formulario con campos predeterminados para describirlo y caracterizarlo según nombre, descripción, unidad de medida, frecuencia de actualización, destinatario, método de cálculo, fuente del indicador, área responsable, programa de gestión del indicador, valor de base, metas mensuales y meta anual, entre otros, tal como se describe en las figuras 4 y 5.

Para complementar la información cuantitativa brindada por los indicadores, se utiliza la herramienta de programación de los **hitos de gestión**, que se definen como “un hecho de la política pública que se presenta en determinado momento de la ejecución de un programa o proyecto y que reúne las condiciones de ser observable, comunicable y valorable por la ciudadanía”. Permite resaltar el accionar del organismo debido a que habilita la enunciación de sus aspectos cualitativos, y suelen referir a actividades salientes de una Acción Estatal, por ejemplo: inauguración de una obra, el lanzamiento de una nueva edición de un programa, la presentación de la Memoria del Estado de la Nación, la incorporación de una nueva vacuna al calendario nacional, entre otros, tal como se describe en la figura 6.

Una vez descritas las acciones por parte del equipo del organismo, el usuario con rol de Director/a de Seguimiento envía las acciones para su revisión por parte de la Jefatura de Gabinete, donde se realiza una revisión para garantizar la homogeneidad entre organismos en la documentación de sus acciones. La siguiente etapa consiste en el **ingreso de los valores observados de indicadores**, y los hitos ya realizados. Asimismo, al estar vinculadas las acciones estatales con las categorías programáticas del presupuesto, en la fase de seguimiento se pueden visualizar los montos ejecutados correspondientes a la categoría en la que se inscribe la acción. No necesariamente todo el presupuesto ejecutado de una categoría programática corresponde a una acción estatal. En el caso que la vinculación sea parcial, el MAE permite aclararlo, tal como se describe en la figura 7¹⁴⁷.

Es de destacar, en el MAE prevé una **actualización anual**, en concordancia con la vigencia del ciclo

¹⁴⁷ Para organismos dentro del presupuesto de la APN el campo del formulario de carga presupuestaria permite seleccionar de un desplegable preestablecido según la jurisdicción correspondiente, los campos SAF; Programa, Subprograma, proyecto, hasta el nivel de desagregación que corresponde con los recursos presupuestarios asignados a la acción. También se puede agregar más de una categoría programática. El sistema suma automáticamente un monto total de crédito inicial. En caso de que la AE no corresponda en un 100% a la categoría programática indicada, se puede aclarar en el campo de Observaciones.

Es importante destacar que, para las acciones de tipo “regulación”, no es necesaria la vinculación presupuestaria. En el caso de aquellos organismos no incluidos en el presupuesto de la APN se habilita la carga de un formulario especial de presupuesto, de carácter opcional.

de presupuesto público; a partir del conjunto de acciones estatales registradas en 2020, los dos años siguientes se realizaron revisiones de las prioridades con la incorporación de nuevas acciones y la quita de acciones discontinuadas. A continuación, se presenta una síntesis de lo trabajado en cada uno de los años de implementación del MAE hasta la fecha.

Ver Cuadro 1: Síntesis de la cobertura y contenido del Mapa de la Acción Estatal 2020- 2021

Si bien en cada período de implementación se incorporaron **nuevos organismos**, el análisis de la información permitió consolidar y sintetizar la información de forma de no multiplicar las acciones estatales, sino por el contrario tender a agruparlas en un mayor nivel de agregación. Este trabajo se realizó en el marco de la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública entre los equipos de la Jefatura de Gabinete en coordinación con las Unidades de Gabinete de Ministros de cada organismo.

Con respecto al **desarrollo tecnológico**, la captación de datos que se da sobre el sistema de información MAE, lo hace sobre una **plataforma con arquitectura de código abierto y sin licencias**, diseñada a través de módulos que permiten integrar un modelo de entidades extensibles que pueden compartirse entre aplicaciones. Se encuentra diseñada y programada íntegramente con desarrolladores desde el Estado, implicando esto un ahorro desde el punto de vista de los recursos, sino que permite apostar a la soberanía tecnológica, fácilmente escalable y con la posibilidad de ser transferida y adaptada a las necesidades de otros organismos y otras jurisdicciones, para fortalecer las capacidades nacionales y provinciales.

En el marco de los requerimientos establecidos por la D.A. 1926/2020, que establece la presentación de informes de avance semestral y de cierre anual al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, se desarrollaron en el sistema salidas de información con distintos usos: por un lado, un informe de **Seguimiento Global de Políticas Públicas**, que ordena la información por jurisdicciones, y permite contar con un estado de situación sobre la ejecución presupuestaria, el perfil de acciones estatales y la dotación del organismos, además de un detalle de las acciones e indicadores con sus valores actualizados (Figura 8). Por otro lado, se desarrolló un **Reporte de Información Federal**, que permite desagregar la información por provincias, destinatarios y tipos de acción estatal, agregando los montos ejecutados en el conjunto de políticas seleccionadas (Figuras 9 a 12)

4. El MAE como herramienta de fortalecimiento institucional

Fortalecimiento del sistema de planificación pública

A partir del conjunto de acciones estatales registradas en 2020 en el MAE, se avanzó sobre la utilización del Mapa como **un instrumento para la planificación estratégica** por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Se documentaron y sistematizaron los planes estratégicos vigentes de la Administración Pública Nacional en el Banco de Planes Estratégicos¹⁴⁸ y, a partir de ello, se desarrolló un método transversal para el análisis de los efectos esperados de las políticas.

Para ello, en una primera instancia, los organismos contaron con la asistencia técnica de la Dirección Nacional de Fortalecimiento de Capacidades de Gestión (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional) para realizar un ejercicio de planificación estratégica en el cual documentaron e

¹⁴⁸ Banco de Planes Estratégicos de la Jefatura de Gabinete de Ministros/SGyEP/Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/banco-de-planes-estrategicos>

informaron a través del informe de avance a junio 2021, las políticas públicas de sus organismos. En este marco, las **políticas públicas** se definen como el conjunto de objetivos, acciones y decisiones para atender los problemas de interés público. Para la documentación de las políticas públicas, se definieron los **problemas** de orden público o brechas identificados como prioritarios, los **objetivos estratégicos** que expresan el sentido de transformación buscado con dichas políticas y las **acciones estatales** en implementación para la consecución de los mismos.

Este **ejercicio de documentación de políticas** fue validado por los máximos responsables de cada jurisdicción y presentado como Informe de Avance 2021 en el marco de la Decisión Administrativa 1926/2020 a través del MAE. Como resultado de este ejercicio, se documentaron un total de 105 políticas públicas, 168 problemas de orden público que se están abordando actualmente y 181 objetivos estratégicos definidos por los organismos. Una vez finalizadas estas definiciones por todas las áreas, se desarrolló en el MAE una herramienta de “intervención metodológica” que permite a los equipos de Jefatura de Gabinete vincular cada acción estatal con una política pública que aborda uno o más problemas y plantea, para revertirlo, uno o más objetivos estratégicos de transformación.

En una segunda instancia, el equipo técnico de la DNFCG realizó un **análisis y propuesta para la transversalización de las políticas, problemas y objetivos estratégicos** de los distintos organismos, con el fin de sistematizar la información y de clasificarla por ejes temáticos de abordaje interministerial que enriquezca su análisis y la generación de reportes integrales de seguimiento. Como resultado de esta sistematización se arribó a una agregación de las políticas declaradas por los diferentes organismos en un conjunto de 17 campos de resultados transversales a los organismos de la Administración Pública Nacional.

Gráfico 1: Cadena de valor público utilizada para el fortalecimiento del proceso de planificación



Los campos de resultado quedaron definidos del siguiente modo:

1. Protección social y seguridad alimentaria
2. Trabajo y derechos laborales
3. Producción, investigación e innovación para el desarrollo
4. Acceso equitativo a la salud
5. Acceso a la cultura, el turismo y el deporte
6. Acceso a la educación con proyección laboral y profesional
7. Integración socio urbana y desarrollo territorial
8. Infraestructura y servicios públicos
9. Seguridad ciudadana y prevención de la violencia
10. Inserción regional e internacional
11. Fortalecimiento institucional y transparencia
12. Desarrollo inclusivo y sostenible
13. Estabilidad macroeconómica con inclusión social
14. Igualdad de derechos humanos, civiles, culturales y políticos
15. Igualdad de Género y diversidades
16. Conectividad y transporte para la integración física y digital
17. Ejercicio de la soberanía

Durante el año 2021 se desarrolló una propuesta de **Mesas de Planificación**, con el propósito de construir un ámbito multiactoral coordinado desde la Jefatura de Gabinete de Ministros para lograr acuerdos sobre los resultados estratégicos para los restantes dos años de gestión. Este diseño partió de la evaluación que -dadas las características de la planificación en Argentina-, que se realizan con alto grado de descentralización, de dispersión metodológica y con enfoque sectorial, lo más adecuado para articular un proceso integrado de planificación era trabajar, tal como describe Sotelo (2013), por “Núcleos Estratégicos Priorizados”. En el marco de la construcción de una agenda de la “post-pandemia”, el trabajo en las Mesas permitiría definir con mayor precisión los resultados esperados y los indicadores de resultado que darían seguimiento a los mismos. Los resultados e indicadores surgidos de las Mesas se incorporarían en una Sala de Situación especial del Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal para monitorear los avances y realizar correcciones.

En el diseño propuesto se convoca a los actores gubernamentales que tengan competencia en las temáticas a abordar. Las definiciones alcanzadas en la primera etapa se sistematizan en un Plan Estratégico 2022-2023 que sirva como documento guía de los acuerdos y para la comunicación de las prioridades de la gestión. En una segunda etapa, se convoca a actores sociales y económicos relevantes a cada núcleo estratégico. Los **Núcleos Estratégicos** a trabajar en las Mesas surgen a propuesta de la JGM a partir de una combinación entre las definiciones de la Presidencia en el marco de los acuerdos en el marco del proyecto político y de las definiciones surgidas en el marco de las reuniones del Consejo Económico y Social, donde se recogen las propuestas de actores sociales y económicos convocados. En Anexo consta un listado preliminar para realizar la selección de Núcleos

Estratégicos a abordar en cada una de las Mesas.

La metodología a utilizar está basada en la **Planificación Estratégica Situacional** documentada en la Guía de Planificación y Seguimiento de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Cuadro 2: Conceptos clave de la metodología a implementar en las Mesas de Planificación



Para cada uno de los Núcleos Estratégicos seleccionados se convoca en primera instancia a los referentes de Ministerios y organismos involucrados en dicha problemática. Cada Mesa cuenta con una base de información sistematizada en un **documento de trabajo** elaborado y circulado previamente por la Jefatura de Gabinete de Ministros (SGyEP-Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional) donde conste la línea de base de las políticas públicas actuales en esa área a partir de la información documentada en el MAE.

La Agenda de trabajo propuesta para trabajar en cada Mesa es:

- Validar y completar el análisis de los problemas públicos identificados, precisando indicadores de impacto para la construcción de una base de datos sobre la situación de los destinatarios de las políticas públicas (grupos poblacionales basados en la metodología del INDEC y entidades basadas en una categorización de sectores económicos);
- Identificar y consensuar los resultados esperados por Núcleo Estratégico 2022 y 2023, contando con indicadores de resultado e hitos para realizar el seguimiento de gestión a través del Mapa de la Acción Estatal;
- Identificar Acciones Estatales vigentes y nuevas a diseñar para lograr los resultados;
- Realizar un Mapeo colectivo de actores sociales y económicos clave para incorporar en una segunda fase de planificación.

En la etapa de diseño, para la organización se cuenta el apoyo metodológico de los equipos de la SSFI de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en coordinación con los referentes de la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública (creada por D.A. 1926/2020) pertenecientes a todos los Ministerios, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y tres agencias claves AFIP, ANSES y PAMI. Para la convocatoria a las Mesas de Planificación se identifican –por núcleo estratégico- a los Ministerios y organismos que se debieran involucrar en la gestión de las políticas públicas vinculadas directamente a la intervención respecto de los ejes en cuestión. Los Ministerios convocarían a sus organismos descentralizados especializados a sumarse a las Mesas. Se propuso realizar jornadas de entre 25 y 30 participantes.

A continuación, se presenta un ejemplo tomando un eje para mostrar una primera identificación de los organismos participantes por Mesa:

Ejemplo:

Núcleo estratégico	Ministerios y Organismos participantes
Protección integral de la primera infancia: espacios de cuidado y estímulo, prevención y superación de la desnutrición	Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Educación; Administración Nacional de Seguridad Social; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Para estos ejercicios de planificación, el MAE da la posibilidad no sólo de conseguir los datos y visualizarlos, sino también de cruzarlos y realizar análisis transversales donde podemos **cruzar la información según campos temáticos más generales**, según tipos de beneficiarios, tipos y subtipos de acción, por provincia a partir de reporte federal, entre otros cruces que se van construyendo y mejorando continuamente. Por ejemplo, si se realiza un cruce de todas las acciones del año 2021 a partir del campo de “Producción, investigación e innovación para el desarrollo”, se observa un despliegue de acciones estatales de múltiples organismos (CTI, Desarrollo Productivo, Agricultura, Turismo y Deportes), que aportan en este sentido, constituyendo una herramienta muy potente para analizar qué es lo que hace el Estado Nacional actualmente en este campo y a partir de esa línea de base sentar en una misma mesa a los actores involucrados para planificar y proyectar una visión de desarrollo compartida a mediano y largo plazo en esa línea de acción y en otras consideradas estratégicas.

En términos generales, la construcción de los subtipos de acción estatal permitió contar con un panorama más detallado y específico respecto al accionar de los organismos de la administración nacional. Eso implicó una mejor posibilidad de análisis de datos de las políticas públicas, particularmente, permitió revisar el perfil de intervención de un organismo, o del Estado en su conjunto ante un problema determinado. Por ejemplo, es posible observar que en el campo de “**acceso equitativo a la salud**”, en el cual intervienen en mayor medida el Ministerio de Salud, PAMI y el Ministerio de Obras Públicas el perfil de intervención del año 2021 se compone principalmente de acciones del tipo bienes y servicios, con un 58,70% del subtipo entrega de bienes (vacunas, medicamentos, complementos nutricionales, etc) seguido con un 23,91% del subtipo prestación de servicios (capacitaciones de prevención, asistencias técnicas, control y fiscalización, etc) y un 8,70% del tipo prestaciones dinerarias (transferencias indirectas para garantizar el acceso de medicamentos a personas adultas mayores, transferencias provinciales a través del programa sumar, redes y proteger, etc).

Durante los años 2020 y 2021 se trabajó en una primera aproximación para la clasificación de los destinatarios de las políticas públicas con el fin de poder avanzar en características generales. Esto buscaba poder realizar comparaciones y agrupamientos de las distintas políticas según destinatarios, con el fin de desplegar análisis transversales y significativos acerca de la orientación de las políticas públicas.

Este primer trabajo de clasificación se realizó sobre la base de los destinatarios declarados por los organismos en el Mapa de la Acción Estatal del año 2020. Una de las primeras conclusiones del análisis para construir una clasificación fue que cada organismo o jurisdicción defina las características y requisitos específicos que debe cumplir el destinatario de la política. De este modo, se observó que existían tantos destinatarios como acciones estatales reportadas durante el período

2020.

Una primera definición a la que se llegó fue que los destinatarios de las políticas son una construcción político-administrativa, que establece criterios de asignación de beneficios y/o intervención a ciertos grupos poblacionales, sectores o actividades económicas y/o a organizaciones político-territoriales.

Las distintas jurisdicciones al definir sus políticas detallan los criterios de asignación y establecen requisitos de acceso a los bienes, servicios y/o transferencias. En este sentido, en la definición del destinatario de la política se cristaliza el sentido de la política y el fin último de la intervención pública en función de las problemáticas que se espera resolver.

Atendiendo a la dificultad de recortar la figura del destinatario a un grupo poblacional exclusivamente, la primera propuesta de clasificación se desarrolló retomando variables y categorizaciones del INDEC y readecuando la potencial dispersión de su taxonomía de su categorización. Esta primera revisión permitió determinar 3 ejes a.Eje socio-poblacional; b.Eje Económico y c.Eje Política-territorial y sus respectivas dimensiones.

Para avanzar en la intervención metodológica del MAE que permitiera generar condiciones para que se pudiera visualizar y realizar una búsqueda de acciones estatales por destinatarios en el MAPA se resolvió sintetizar y agrupar las distintas categorías en un sistema de etiquetas agrupadas en 2 grandes conjuntos: a. Personas/actores y b. Áreas temáticas.

Esta propuesta y síntesis de clasificación, se orientó a facilitar la búsqueda de manera rápida y precisa Acciones Estatales agrupadas según el grupo poblacional y/o eje temático al cual está orientada la política y comparar políticas de diversas jurisdicciones.

Este es un ejemplo de la propuesta de visualización del uso de etiquetas propuesta en el año 2020.

La clasificación de destinatarios a través del uso de etiquetas se incorporó a la intervención metodológica del MAE 2021. En esta primera instancia se resolvió incorporar una cantidad acotada de etiquetas sin distinción de agrupamiento en personas/actores y áreas temáticas. Al mismo tiempo, esta primera selección de etiquetas se puso a disposición de los referentes de los organismos quienes podían seleccionar las establecidas o incorporar una nueva denominación de destinatarios en caso de no poder clasificar con las opciones preestablecidas.

Fortalecimiento del sistema de seguimiento

El sistema de información MAE está conformado por una serie de **informes de gestión** elaborados a partir de los datos suministrados por los diferentes organismos participantes. La elección de los datos para cada informe varía según distintos elementos, a saber: objetivos del informe, emisor/es, estructura del documento (dimensiones, indicadores, etc.), destinatarios de las políticas o acciones que lo integran y tiempos de entrega y difusión de cada tipo de informe. Es importante mencionar que, además de los informes ya mencionados por la DA 1926/2020 (informe de avance, anual y global), la DNFCG produce un informe mensual, a partir de la información prioritaria de seguimiento mensual de cada organismo, considerando centralmente indicadores de gestión y su ejecución presupuestaria.

A diferencia de los informes, los **reportes** se caracterizan por su visualización directa en la plataforma del sistema de información MAE con la posibilidad de realizar cruces e interaccionar con la información de acuerdo al interés del usuario en cualquier momento que lo desee, lo que brinda flexibilidad y adaptación a las demandas específicas del mismo. A través de estos reportes se busca brindar información transversal y sistematizada del accionar estatal.

Su contenido se construye a partir de una intervención metodológica que realizan los analistas sectoriales de la DNFCG, los cuales clasifican los datos cargados por los organismos a partir de etiquetas y listas predeterminadas de destinatarios, campos de resultados, políticas, entre otras que se van diseñando según se requiera.

Los reportes permiten visualizar la ejecución de políticas públicas, su perfil de intervención, su ejecución y sus resultados. Específicamente se elabora información destinada al Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros y Unidades de Gabinete de Asesores con el fin de observar el abordaje de problemas públicos, las acciones dirigidas a destinatarios específicos, el seguimiento de la labor de áreas, entre otras.

ver Cuadro 4 Informes y reportes que se elaboran para el seguimiento de gestión

Fortalecimiento de los procesos de evaluación

La información proporcionada por el MAE también tiene el potencial de aportar herramientas a la hora de evaluar las políticas públicas de los diferentes organismos así como los planes interministeriales. Su aporte principal radica en disponibilizar la línea de base de las políticas o programas a evaluar. Así como información del recorrido histórico de la política, contando con información desde el año 2020 a la fecha sobre cobertura, monto invertido, hitos de gestión, descripción, normativa y demás información descrita previamente, que en conjunto es posible cruzar a partir de tipo y subtipo de acción, destinatarios de la política, campos de resultado en la que se inscriben, problemas que atienden, provincias en las que impacta y organismos intervinientes.

5. Conclusión y desafíos: utilización del MAE como una herramienta de transparencia activa

En las páginas precedentes hemos realizado una descripción acerca de las características del sistema de información Mapa de la Acción Estatal y las principales características del proceso de implementación. Se destacan entre ellas la amplia cobertura lograda por el sistema en los principales organismos de la administración nacional, con la incorporación del 77% del crédito presupuestario total del año 2021 a través de las acciones estatales ingresadas, como indicador de este rasgo. En este ciclo de tres años de implementación el principal desafío consistió en consolidar una Red de trabajo interinstitucional para generar información homogénea y validada por los actores gubernamentales que realizan seguimiento de gestión. Se han dado pasos significativos en el reconocimiento de la necesidad de fortalecer los registros de información sobre la gestión, que se detallan particularmente en la ponencia presentada en el mismo panel por Maximiliano Rey y Martina Saudino.

Sin embargo, un desafío pendiente del sistema es fortalecer la publicación de la información hacia la ciudadanía, incorporando en el sitio de acceso a la ciudadanía del Mapa, indicadores de gestión sobre el desempeño de las políticas. Se avanzó en dar a conocer la herramienta y las principales acciones incorporadas por eje temático, con una descripción sobre sus características y destinatarios. La información consolidada en el sistema brinda la posibilidad de avanzar en la utilización del mismo como una herramienta de transparencia activa, para que los organismos públicos puedan utilizarla para comunicar sus logros de gestión, organizados por destinatarios y por tipo de intervención pública.

La característica singular del Mapa¹⁴⁹, a diferencia de las plataformas de publicación de datos públicos, que publican bases de datos por temas, es que integra la información en un encuadre lógico de la cadena de valor público que permitirá mostrar cuáles son los propósitos de transformación que el Estado en línea con las necesidades y oportunidades de desarrollo de la población, qué acciones realiza en ese sentido destinadas a diversos sectores de la población, qué recursos públicos aplica para ello, y cuáles son los productos realizados en términos de la creación de valor público.

El desafío principal para avanzar en un módulo de transparencia activa que permita publicar información del Mapa no es de carácter tecnológico, sino institucional y organizativo. Se trata de establecer -en articulación con la Agencia de Acceso a la Información Pública, autoridad de aplicación de la Ley N° 27.275- las reglas y el soporte normativo que generen los mecanismos para establecer el alcance, la periodicidad y los contenidos de la información a publicar. De esta forma, el Estado Nacional contará con una herramienta integrada para valorizar las intervenciones públicas alineadas con los objetivos del proyecto de gobierno y comunicar el avance en su cumplimiento.

¹⁴⁹ El sitio de información pública al ciudadano con que actualmente cuenta el MAE es <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/>

Bibliografía

ANCHORENA DE B. (2017). “La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008”. Tesis de Maestría. UNSAM- Georgetown: Proquest.

ANCHORENA DE, B. CUINAP Argentina (2020). “Construyendo un Estado Presente Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal. Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales”. Cuaderno N°47. ISSN 2683-9644.

CASTELLANI, A. (2018). “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública”. Nueva Sociedad No 276, julio-agosto pp. 48-61.

CASTELLANI, A. Y DE ANCHORENA, B. (2021). “La transformación del Estado: desafíos de la función pública en pandemia. Desafíos y respuestas desde la sociedad, el Estado y la universidad pública”. Libros de la Universidad Nacional de Hurlingham, Hurlingham.

CABO J. A, SAMPAYO M. L., VIDEA J. F (2021). “La construcción del Mapa de la Acción Estatal: identificación de acciones y construcción de nomenclaturas para la planificación, seguimiento y análisis de las políticas públicas”. Documento presentado en el XV Congreso Nacional de Ciencia Política “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, Rosario, 10 al 13 de noviembre de 2021.

CARPINACCI, L. I., ARIAS, E. Y SAMPAYO M. L (2021). “Fortalecimiento de Capacidades de Gestión en Planificación, Seguimiento y Evaluación de políticas. Aprendizajes y desafíos de la experiencia en implementación en el sector público argentino (2020-2021)”. Documento presentado en el XXVI Congreso Internacional del CLAD - Reforma del Estado y la Administración Pública - Bogotá, Colombia, 23 al 26 de noviembre de 2021.

HUERTAS, F. (1993). “El método PES. Planificación estratégica situacional. Entrevista a Carlos Matus”.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2020). “Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas”. Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

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

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2020). “Mapa de la Acción Estatal: Un Sistema de Información para la planificación, el seguimiento y la evaluación de la Gestión Pública”. Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2022). “Los usos de los indicadores en la gestión pública. Guía para la elaboración e implementación de indicadores de gestión”. Colección Fortalecimiento Institucional. Construyendo capacidades para un Estado presente.

Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_usos_de_los_indicadores_en_la_gestion_publica.pdf

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2022). “Guía para la formulación de programas”. Colección Fortalecimiento Institucional. Construyendo capacidades para un Estado presente. Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_la_formulacion_de_programas_dnfcg.pdf

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2022). “Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas”. Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

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

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2022). “Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública” Hacia un trabajo coordinado para un Estado estratégico”. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://archivos-mapa.jefatura.gob.ar/home/doumento-red-home.pdf>

MATUS, C. (1994). “Adiós, señor presidente”. Caracas: Fundación ALTADIR.

MACIEL, A. J. S. (2012). “Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo”.

SOTELO MACIEL, A. J. (2013). “Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI”. En Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, N° 1, FLACSO Argentina.

SOTELO MACIEL, A. (2016). “Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto”. Ficha de cátedra. Buenos Aires: UBA /ASAP

SOTELO MACIEL, A. J. (2016). “Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto”. Ficha de cátedra. UBA /ASAP.

VILAS, C. (2005). “Pensar el Estado”. Conferencia, Universidad Nacional de Lanús. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/>

LA IMPORTANCIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y EL DIÁLOGO SOCIAL PARA DIGITALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FORTALECER LA DEMOCRACIA.

María Cecilia Cascante

Introducción.

Los avances tecnológicos han sabido ser grandes impulsores de las transformaciones de las sociedades, atravesando sus culturas e instituciones. En este sentido, no hay lugar a duda, la mágica comunión entre la informática e Internet está marcado una etapa en la historia de la humanidad y sus organizaciones.

No resulta extraño, entonces, que la gestión pública y la gestión de gobierno se hayan visto incluidas en este proceso y estén cursando su propio camino de adaptación. Después de todo, eso es lo que corresponde a toda entidad que no desee extinguirse.

A enormes rasgos, el marco político que pretende encauzar este devenir se evidencia en: el Plan de Modernización del Estado de 2001 (D103/01), el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico (D378/2005), el Plan de Modernización del Estado del año 2016 (D434/2016), y los sucesivos Planes de Gobierno Abierto. Todos ellos asentados sobre las ideas de fortalecer la democracia utilizando las TIC como recurso para promover la transparencia, el derecho de acceso a la información y la participación, y con unánime vocación de lograr una administración simplificada, eficaz y eficiente a menor costo.

Estos proyectos estratégicos, de alguna manera, vienen estructurando la prolífera producción de normativa “digitalizante” que dota con imperio la racha de cambios en la relación estado – ciudadanos y en el modo de producción dentro de la Administración Pública. En efecto, para que lo obrado digitalmente ostente validez, respaldo y vigencia efectiva (especialmente en un ámbito de formalismos como el de la Administración) debe ser acompañado por un marco normativo que así lo disponga.

En ese contexto, surge la idea de reflexionar sobre tres ejes: 1) El espíritu de la Ley 25.506 y de la Ley 25.326; 2) Las características de los nuevos paradigmas comunicacionales dentro de los cuales la propia elaboración de políticas públicas tal como la conocemos se ve interpelada. 3) El proceso de adopción y adaptación cultural recorrido y por recorrer.

Desde ese puerto y con el fin de promover el desarrollo de las nuevas competencias del caso, esta presentación pretende difundir la importancia de la alfabetización digital de manera activa, ofreciendo algunos conceptos como disparadores para la reflexión y para captar la atención sobre la importancia del asunto.

1. Algunas consideraciones preliminares sobre la transformación de orden e imperio

Previo a todo análisis, hay que reseñar que este proceso bilateral de digitalización de las instituciones e institucionalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) obedece a una matriz internacional. En efecto, el derecho es política, y la política es internacional y con la economía.

A pesar de que su permanente evolución nos haga sostener verbalmente que las TIC son algo novedoso, lo cierto es que el concepto contemporáneo de “informática”, data de la década del 50, y el protocolo modelo de comunicación utilizado en las redes que componen Internet (protocolo TCP/IP) fue creado en la década del '70. En lo que a la cuestión social trasciende, el propio concepto

de “Sociedad de la Información” fue acuñado en la década del 60 por Yoneji Masuda¹⁵⁰ - autor de la obra icónica “De la sociedad post-industrial a la sociedad de la información”, publicada en 1980 - quien desde su buena fe la caracterizó como una “Sociedad que crece y se desarrolla alrededor de la información y aporta un florecimiento general de la creatividad intelectual humana, en lugar de un aumento del consumo material”¹⁵¹.

No obstante, si bien es simple demostrar que las mencionadas “nuevas” tecnologías tienen poco más que sus permanentes actualizaciones, sería necio negar que Internet como matriz de las telecomunicaciones no dio a conocer su rostro contemporáneo sino hasta la década del 90. Fue recién entonces, cuando la capacidad de la red de redes para diligenciar y facilitar las gestiones neutralizando las distancias geográficas y espaciales, revolucionó los paradigmas comunicacionales: La sociedad global pasó a constituirse y validarse masiva e imperativamente en tiempo real y sin fronteras, y se consolidó aquella “sociedad de la información”, aunque tal vez desde las motivaciones no esperadas.

Fue también a partir de esa década, que la polifacética promoción de la Organización de las Naciones Unidas para la implementación de herramientas informáticas en el ejercicio de los gobiernos por parte de los estados miembro abrió con puntas de lanza las puertas a la normativa que permitió la digitalización de nuestra Administración Pública.

Pero es importante tener en cuenta que previo a la “cuestión administrativa”, ya existía un interés creado por el nivel de flujo internacional de capitales intensificado a través del comercio electrónico y por el empoderamiento de los actores transnacionales tecnológico- comunicacionales.

En efecto, fue en el sentido de sostener y potenciar la ya existente proliferación de las transacciones comerciales por medios electrónicos de manera segura, que sucedieron dos hitos normativos de trascendencia: 1) en el año 1995 el Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea emitió la DIRECTIVA 95/46/CE del sobre la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos; 2) en el año 1996, la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés) emite su “Ley Modelo para el Comercio Electrónico”, instando a la creación por parte de los estados miembro (ONU) de normativas que generaran seguridad jurídica en este nuevo plano de acción.

A modo de correlato con lo que marcaba el momento, la Argentina inauguró la transición indicada con el Decreto 427/1998 que instituyó la Infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional. Luego, en el año 2000 sancionaron la Ley sobre Protección de Datos Personales (Ley 25.326) y el ya citado Plan de Modernización del Estado (Decreto 103/2001), y en noviembre de ese año la Ley de Firma Digital (Ley 25.506).

Ley de Firma Digital.

La imagen de una persona sellando papeles es una clásica caricaturización de la administración pública: es que por centenarios el papel ha sido el soporte incuestionado, la firma manuscrita la validación legal de autoría o aceptación, y el sello la manifestación del poder institucional.

¹⁵⁰ Por aquí el término se hizo popular recién en la segunda mitad de la década del 90 (o para ser más justos, recién entrada la primera década del 2000) de la mano de pensadores como Manuel Castells, quien en 1996 (un año después de que la OCDE requiriera al Comité de Políticas de Información, Informática y Comunicaciones que desarrollara recomendaciones para la explotación de las oportunidades de las Infraestructuras Globales de la Información) publicó su obra “La Sociedad en red: una visión global”.

¹⁵¹ Yoneji Masuda, “La sociedad informatizada como sociedad post-industrial, Tecnos, 1994.

La equiparación del documento digital con el documento escrito “papel”, y de la firma digital con la firma manuscrita, se logró en nuestro país en el año 2001, con la sanción de la Ley 25.506. Esta ley fue vital para la construcción de una administración pública digitalizada e iniciar el camino hacia el (también internacionalmente instruido) gobierno electrónico, toda vez que sus términos generan la estructura¹⁵² que impide el repudio contra los actos administrativos otorgados a través de medios digitales.

En ella, surgen el reconocimiento legal al documento electrónico, a la firma electrónica, y a la firma digital. Asimismo, establece tres presunciones que fortalecen aquella defensa frente al repudio: 1) establece que el documento digital satisface el requisito (legal) de escritura; 2) establece que la exigencia legal de firma manuscrita se puede satisfacer con firma digital (no a la electrónica); 3) dota de presunción de autoría e integridad a los documentos firmados digitalmente.

Por otra parte, algo que se menciona poco, pero que es mucho para el asunto, es que sus artículos 47 y 48 fueron pioneras disposiciones instructoras del gobierno electrónico: sus términos determinan al Estado Nacional a utilizar las tecnologías y previsiones en ella demarcadas en el ámbito interno y en relación con los administrados, y a promover el uso masivo de la firma digital para posibilitar el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte de los interesados, en miras a la despapelización.

Ley de Protección de Datos Personales.

Con respecto a la protección de datos personales, es importante comenzar el análisis rememorando la reforma constitucional del año 1994 y la incorporación del “habeas data” en su artículo 43.

En cuanto a la LEY 25.326, esta declara por objeto “... la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos, o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre...”. El objetivo no enunciado (pero que se adelantó en el apartado anterior) era crear un régimen semejante al que Europa había dispuesto para sí, pero que también delimitó el flujo de las operaciones internacionales con países que no tuvieran normativa semejante. El propósito de fondo era la creación de una suerte de “protocolo común” forjado en la sumatoria de normativas internas, con el fin de proteger a la ciudadanía en sus datos inclusive cuando las eventuales contiendas tuvieran lugar fuera de su jurisdicción.

Así como la Ley de Firma Digital genera seguridad y por ende confianza en la utilización del soporte electrónico, esta norma pretendería, de algún modo, proteger a las personas en sus “efectos personales”¹⁵³ cuando transitan por las calles de internet (aunque sus términos rigen en todos los órdenes y no solo el virtual).

En ese sentido, se destaca que establece cómo los datos deben ser recogidos para su lícito tratamiento; impone como regla general el consentimiento previo, libre, expreso, informado y por escrito. Sumado a ello, a la vez que reglamenta la acción de protección de datos personales en sus artículos 33 a 43, también dota a los titulares de los datos con tres nuevos derechos para su resguardo y reparación:

1. Derecho de información, que permite a las personas conocer sobre la existencia de archivos,

¹⁵² Con referencia a la estructura normativa que valida y asegura socialmente lo obrado a través de la estructura tecnológica.

¹⁵³ Esta metáfora no intenta en absoluto reducir los datos a una traducción material, mucho menos pecuniaria. El artículo apunta a las libertades civiles y políticas.

registros, bases o bancos de datos personales, sus finalidades y la identidad de sus responsables.

2. Derecho de acceso, por el cual se puede conocer si una empresa, organismo público o profesional posee datos, dónde los obtuvo y qué hace con ellos.
3. Derecho de rectificación, actualización o supresión, que habilita a solicitar a las empresas u organismos esas acciones sobre datos erróneos.

Si bien esta ley se suele estudiar en los planos de la intimidad, la privacidad y el honor, personalmente, en contexto de análisis de la transformación de gobierno y administración para su gestión a través de tecnologías que manejan la información con el poder de las TIC, la libertad de expresión, la libertad de pensamiento, y el derecho a la autodeterminación informativa¹⁵⁴ en su sentido más amplio, creo que deben cobrar el centro de la escena.

Casuística.

Como se ha demostrado, estas dos normas matrices tienen un enorme valor para el proceso de digitalización de la Administración Pública y las prácticas de gobierno. No obstante, y a pesar de que su vigencia puede ser calificada como evidente y notable, alcanzaría con preguntarle a las primeras diez personas que uno se encuentre en la oficina sobre sus términos (o hasta su propia existencia) para corroborar que permanecen terriblemente desconocidas.

Las consecuencias negativas que se derivan de ello son muchas. Quien no las conozca, probablemente hará un uso deficiente, inexacto, nulo o riesgoso de sus disposiciones sin ser consciente de las consecuencias legales desencadenadas, aunque en algunos casos con escasas oportunidades para desligarse de ellas, como sería ante el uso indebido de una firma digital.

El desconocimiento de la ley de firma digital acarrea problemas a la hora de gestionar con notificaciones electrónicas, ponderar y producir evidencia digital. Asimismo, resulta descalificante para toda persona que necesite gestionar expedientes electrónicos, desde la organización de las mesas de entrada¹⁵⁵ hasta la defensa en juicio del Estado.

Por su parte, como se podrá apreciar mejor en el punto siguiente, conocer la Ley de Protección de Datos Personales y los debates actualmente en danza en torno a su actualización, es de mayor trascendencia para poder comprender dos cuestiones pendientes que se relacionan con la aplicación de la inteligencia artificial: la importancia de la soberanía de los datos cuando la digitalización de un país implica (podría no hacerlo) que estos se transnacionalizan; y el derecho personal a no convertirse en sujeto de tratamiento por parte de sistemas algorítmicos.

2. La ruta y la materia prima.

La tecnología puede agilizar el trabajo y abaratar costos. Los planes digitalizantes estructuran el cambio. La ley de firma digital lo habilita. La ley de protección de datos personales introduce un amparo para el tráfico de datos. El camino se allana, pero la aplicación de las TIC a la gestión y al

¹⁵⁴ Podemos definirlo como la posibilidad (capacidad o derecho) de las personas para decidir y disponer sobre la divulgación y el uso de sus datos por sí y por terceros.

¹⁵⁵ Sería interesante profundizar con respecto a cómo la distribución y administración de las tareas en algunos casos ha sido erróneamente subsumida en la aplicación de sistemas de recepción virtuales.

gobierno trae aparejado un nivel de manejo y manipulación de la información que excede ampliamente al poder del papel.

Sobrados estudios ya han explicado y demostrado empíricamente cómo las TIC han cambiado los paradigmas de la comunicación, provocando mutaciones en el orden de lo colectivo y lo individual que se manifiestan: a) en los circuitos de la economía, la política, la gestión y la información; b) en el eje mundial del poder; c) en las condiciones de autorrealización de las personas y su accionar intersubjetivo e institucional. Resulta pertinente entonces reflexionar un poco sobre estas tecnologías, el poder que se ensalza detrás de ellas e invocar al estudio de dos grandes desafíos.

Sobre las TIC.

Según el artículo 6 inc i), de la Ley Argentina Digital, las TIC son "...el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permitan la compilación, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información, como por ejemplo voz, datos, texto, video e imágenes, entre otros". De lo expuesto, ya podemos comenzar a distinguir que, para hacer uso de estas tecnologías se requiere la conjunción compatible de: sistemas-redes de conectividad, sistemas tecnológicos físicos que permitan materializar la comunicación, sistemas lógicos informáticos que hagan operativos aquellos sistemas físicos y que permitan la interacción del usuario a través de la introducción de comandos y/u obtención de información asequible.

Dicho de otra manera, cuando pensamos en la sociedad de la información, estamos pensando en un devenir cultural, social, político y económico, sujeto a los siguientes elementos: 1) prestación de servicio de red de telecomunicación (internet); 2) prestación de servicios tecnológicos (como ser el hosting), 3) producción y suministro de bienes TIC; 4) producción y administración de sistemas y aplicaciones informáticas.

Sin lugar a duda, el acceso a estas tecnologías, pero, sobre todo, la posibilidad de crearlas, comercializarlas, administrarlas, comprenderlas, ha marcado un nuevo eje de constitución de poder en el orden internacional. Es decir, se han consolidado nuevas tendencias y actores de poder, en política y economía, con abstracción territorial y de bandera. Es que la red de redes nos ha inmerso en un nuevo orden de mundialización a través de la gestión informática - y esto significa de datos - en el cual su núcleo va ganando "terreno" e influencia que ostentan cualquier característica menos virtualidad.

Desafío 1: Gobernanza de Internet.

Según la UNESCO, "La gobernanza de internet es un conjunto de principios, normas, reglas, procesos de toma de decisión y actividades que, implementados y aplicados de forma coordinada por gobiernos, sector privado, sociedad civil y comunidad técnica, definen la evolución y el uso de la Red"¹⁵⁶

Nuevamente, instado desde el plano internacional, durante la celebración de su Conferencia de Plenipotenciarios en Minneápolis, 1998, la Unión Internacional de Telecomunicaciones¹⁵⁷, entendió que el rol preponderante adquirido por las tecnologías de la comunicación en el plano político, económico, social y cultural, meritaba solicitar ante el Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas¹⁵⁸ la celebración de un hito que, a mi humilde entender, fue piedra angular de una

¹⁵⁶ <https://es.unesco.org/themes/gobernanza-Internet#:~:text=La%20gobernanza%20de%20internet%20es,el%20uso%20de%20la%20Red.>

¹⁵⁷ En ella la entidad internacional acuñó con fuerza consciente y vinculante el concepto "sociedad de la información"

¹⁵⁸ La aprobación de esta Cumbre se consolidó en el año 2002, mediante Resolución 56/183 de la Asamblea General de

nueva línea hegemónica: la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI).

Esta Cumbre se celebró finalmente en dos fases: Ginebra 2003 - Túnez 2005 y el fruto principal de sus documentos (indistintamente que el primero promoviera objetivos y el segundo un plan de acción) fue la instrumentación de una matriz internacional instituida por la cual se instó en un doble sentido a los estados miembro a promover, por un lado, el acceso de las personas a Internet y a las TIC, y, por otro, su compromiso a gestionar a través de ellas. Al propio tiempo (o como contracara) quedó establecida la importancia de crear un marco de gobernanza para Internet.

Con respecto a esta necesidad, que es merecedora de una obra completa para sí misma, hay tres cuestiones que no se pueden soslayar en el análisis de las estrategias de digitalización de las administraciones y los gobiernos: 1) la soberanía de los datos; 2) la neutralidad de la red; 3) el derecho de acceso al servicio. Todos ellos fueron y son abordados tanto en los foros que celebra la Cumbre (el último fue en mayo - junio de este año) como en las reuniones y documentos de las distintas aristas de la ONU.

- 1) Con respecto a la soberanía de datos, tal como se expresó anteriormente, la transnacionalización de su flujo desafía la territorialidad y parece poner en jaque permanente a jurisdicciones y competencias. Para una mayor ilustración, una persona puede estar trabajando en una dependencia argentina en un sistema cuya bandera es la India, pero que posee los servidores alojados en Estados Unidos. En caso de existir una controversia con respecto al uso o mero almacenamiento de los datos, llevar adelante la contienda puede convertirse en una hazaña, sobre todo si se considera que los términos y condiciones suscriptos entre usuarios y proveedores (generalmente incomprensibles aún para los más entrenados) suelen traer cláusulas que habilitan en términos de propiedad, uso, administración y disposición (o todas o algunas) a los actores descriptos párrafos más arriba. Creo que no hace falta mayor abundamiento para dejar en manifiesto la importancia de esta cuestión, si de los datos que hacen a la administración pública de una nación estamos hablando.
- 2) Sobre la neutralidad en la red, esta tiene una gran vinculación con la transparencia, el derecho a la expresión y a la libertad de pensamiento. Tal como se explica en la página de NIC Argentina, este principio “...promueve que todo el tráfico de Internet debe ser tratado igualitariamente, sin cobrar al usuario de manera diferente según el contenido, sitio web, plataforma, aplicación, tipo de equipamiento utilizado para el acceso o modo de comunicación”, es decir, propende a que las personas puedan publicar y acceder a la información prestándose esta de manera igualitaria sin sobre cargas que tornen a ciertas publicaciones (o personas) su difusión más onerosa o lenta. Como antecedente, vale la cita, la Ley Argentina Digital (2014), se pronunció al respecto.
- 3) En cuanto al derecho de acceso al servicio, que hace fundamentalmente a la inclusión digital más básica, me parece importante recordar que fue la misma Ley Argentina Digital, la que en su artículo 15 dotó con carácter de servicio público, esencial, estratégico y en competencia a las (TIC). Luego, el Decreto 267/2015, de diciembre de 2015, lo derogó, y finalmente volvió a recuperar la posición normativa por la inclusión digital con el Decreto 690/ 2020, el cual también trajo como secuela la Resolución ENACOM 1466/2020, que instaura la Prestación Básica Universal, actualmente en contienda judicial.

Desafío 2: Uso ético de la IA.

Como usuarios promedio sabemos (en el mejor de los casos) qué datos ingresamos a un sistema y nos figuramos, más o menos, un espectro de alternativas resultantes. Sin embargo, de qué manera se realiza el proceso que lleva de un extremo al otro y con cuál perspectiva fue acuñado, son cosas que escapan al conocimiento común y prácticamente no se cuestionan. El punto es que esa “comodidad” tan seductora de los sistemas predictivos e inteligentes, esa economía de ahorro aplicada a la comprensión de los procesos de decisión y resolución que irrumpe con un halo mesiánico para liberarnos de una administración pública presuntamente discrecional, torpe y corrupta, podría no ser tal cosa.

Focalizar la atención en los resultados más que en los métodos, debería hacer siempre ruido, pero un poco más a la hora de proyectar a las TIC y la democracia en divina conjunción. Las consecuencias sociales y personales derivadas del sesgo y la opacidad algorítmica guardan semejanza con las derivadas de la manipulación de la información¹⁵⁹, concepto que tenemos más incorporado. El mito de que la tecnología es neutral y transparente es un obstáculo que debemos superar si deseamos digitalizar las prácticas institucionales democráticas. Para tener en cuenta, si existe un concepto que nos aleja del azar, “programación”.

Aún cuando de código abierto se tratara, la opacidad técnica y/o legal de los algoritmos puede poner de rodillas incluso a los expertos en la materia. Esto hace que los sistemas sean difíciles de auditar y de rectificar en sus aspectos no virtuosos.

En cuanto al sesgo, al hablar de IA (y de sistemas predictivos) estamos hablando de sistemas¹⁶⁰ que funcionan, producen, pero sobre todo generan a partir del procesamiento de datos previamente recolectados y sometidos a un recorte selectivo. Es decir, los datos -ciertos datos- son la materia prima de la producción de esas programaciones matemáticas.

Sobre la falsa neutralidad, la especialista Micaela Mategna explica: “Esta confianza sobre la apariencia de neutralidad se traspola a cómo nos relacionamos con las tecnologías de manipulación de la información: nos lleva a creer que los resultados de búsqueda que vemos son el producto de una ecuación matemática que nos acerca, de manera inteligente y eficaz, aquello que estamos buscando, sin percibir que en realidad pueden estar sirviendo para otros fines” (MATEGNA 2022)

En la línea expuesta, hace menos de un año, en noviembre de 2021, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), emitió las “Recomendaciones sobre la ética para la Inteligencia artificial”, abogando por la trazabilidad y auditabilidad algorítmica.

Partiendo del reconocimiento de las repercusiones positivas y negativas, profundas y dinámicas, de la IA en todas las dimensiones sociales e individuales, sus términos promueven el acceso equitativo a estas tecnologías y el disfrute de los beneficios que pudieran aportar, pero también bregan por la protección contra sus consecuencias negativas y por el respeto al deseo de quienes elijan no participar en todos los avances tecnológicos.

En términos generales, la Recomendación enuncia que la inteligencia artificial¹⁶¹ impacta “...en la adopción de decisiones, el empleo y el trabajo, la interacción social, la atención de la salud, la

¹⁵⁹

¹⁶⁰

¹⁶¹ El convenio no adopta una definición cerrada, pero los describe como “...sistemas capaces de procesar datos e información de una manera que se asemeja a un comportamiento inteligente, y abarca generalmente aspectos de razonamiento, aprendizaje, percepción, predicción, planificación o control.”

educación, los medios de comunicación, el acceso a la información, la brecha digital, la protección del consumidor y de los datos personales, el medio ambiente, la democracia, el estado de derecho, la seguridad y el mantenimiento del orden, el doble uso y los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la libertad de expresión, la privacidad y la no discriminación.”

Desde lo colectivo, deja en manifiesto como postura institucional que estas tecnologías tienen el poder de agravar las divisiones y desigualdades existentes en el mundo, dentro de los países y entre ellos y advierte que “el rápido desarrollo de las tecnologías de la IA complica su aplicación y gobernanza éticas, así como el respeto y la protección de la diversidad cultural, y puede perturbar las normas y los valores éticos locales y regionales.” En el plano de lo individual, expone la posibilidad de que, como consecuencia de su implementación, se pudieran modificar vidas humanas tanto a partir de sus productos impartidos por terceras partes, como por la mera capacidad de la propia IA para influir en el pensamiento y moldear la mente.

Desde ese nivel de trascendencia, es que la Recomendación entiende que “Los Estados Miembros deberían alentar a las entidades públicas, las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil a que incorporen a diferentes partes interesadas a su gobernanza en materia de IA y consideren la posibilidad de añadir una función de responsable independiente de la ética de la IA o algún otro mecanismo para supervisar las actividades relacionadas con la evaluación del impacto ético, las auditorías y el seguimiento continuo, así como para garantizar la orientación ética de los sistemas de IA. Se alienta a los Estados Miembros, las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil a que, con el respaldo de la UNESCO, creen una red de responsables independientes de la ética de la IA para apoyar este proceso en los planos nacional, regional e internacional”.

La Recomendación pone en orden, de algún modo, lo sospechado: la tecnología no “es”, se usa, y ese uso deberá ser siempre supervisado en todas las etapas de desarrollo e implementación cuando de sus consecuencias pudieran depender destinos individuales o colectivos.

A modo de comentario, es oportuno destacar en este sentido la inteligencia del artículo 20 de la ley 25.326 (de Protección de Datos Personales) al establecer que “...las decisiones judiciales o los actos administrativos que impliquen apreciación o valoración de conductas humanas, no podrán tener como único fundamento el resultado del tratamiento informatizado de datos personales que suministren una definición del perfil o personalidad del interesado.”, para rematar declarando que lo obrado en contrario será insanablemente nulo.

En complicidad con la Recomendación de la UNESCO, el objetivo de estas líneas es convocar a instituir con urgencia una ética que afiance las tecnologías de la IA en los derechos humanos y las libertades fundamentales, para sopesar cualquier tendencia tecnocrática hacia el “perfilamiento” de la humanidad.

Reflexiones.

Inclusión digital o democracia calificada.

Como se expuso anteriormente, nos encontramos frente a un proceso de transformación cultural que abarca las relaciones Estado - Pueblo y altera el modo de producción dentro de la administración pública y el ejercicio de la política. Hemos señalado numerosos planes que invocan la aplicación de las TIC a fin de promover gestiones participativas, el acceso a la información, la transparencia y todos los valores y necesidades democráticas. Sin embargo, la mayor parte de la ciudadanía argentina o no puede acceder a estos servicios o lo hace de manera deficiente o subcalificada.

El primer punto a reseñar es, entonces, que, si no se logra una inclusión digital plena, la propuesta llevará inevitablemente a una nueva forma de democracia calificada.

Habría que aclarar, inclusión digital, implica varios aspectos de orden económico, cultural y hasta geográfico, como son: acceso a los dispositivos electrónicos, acceso a la conectividad, acceso a un plan de datos, acceso a los programas informáticos adecuados¹⁶², acceso a la capacidad para operar con estas cuestiones y, en muchos casos, la experiencia o sabiduría para hacerlo bien y sin riesgos.

En cuanto a la posibilidad de acceso, a La Ley Argentina Digital y el Decreto 690/2020 han sido grandes pasos, pero aún queda largo un camino para que su vigencia sea efectiva, que será imposible de transitar sin un compromiso consciente y constante de las sucesivas gestiones y los sectores privados.

Luego, nos encontramos con el desafío de la alfabetización (digital) el cual puede ser considerado como una instancia de la misma inclusión. La capacitación sobre el andamiaje normativo que se va abriendo camino a la implementación tecnológica efectiva y segura, se ha convertido en un derecho fundamental junto con la posibilidad del uso y goce, y en una obligación primaria para quien se desempeña en la Administración Pública.

Las políticas públicas son el fruto de la estrategia humana.

Afianzaba en nosotros el Profesor Dr. Ramón Brenna en sus clases de la Especialización en Derecho Informático: - *“Son TICD, donde esa “D” representa a la palabra “decisión”*”.

Tal como se expuso en el apartado referido a la ética de la inteligencia artificial, detrás de la programación existe un objetivo, una estrategia. Lo que se recolecta y lo que se emite, son elementos con mayor o menor amplitud preseleccionados, amén de la capacidad de autodesarrollo que el sistema pudiera llevar en sí.

Basta reflexionar sobre cómo se configura la respuesta a cada búsqueda que cada persona introduce en un buscador, para poder entender que nuestro pensamiento se encuentra alimentado por una fuente externa que no es imparcial. Aunque más no fuera por nuestro propio historial, el sesgo algorítmico influye en el pensamiento y las decisiones de las personas.

Mal se puede, entonces, participar y elegir con libertad donde falta comprensión para el discernimiento voluntario y poco se puede defender lo que no se sabe cómo fue juzgado. Es por ello, que contrario a lo que muchas veces podría parecer, el ejercicio de la política a través de estas tecnologías conlleva el riesgo de decisiones menos escrutables.

En el mismo sentido, endilgarles a estas una fuerza de justificación excesiva de las decisiones políticas, puede ser utilizado (como contracara) para la evasión de responsabilidad personal frente a eventuales costos sociales o malversaciones de cualquier tipo. Esto no significa, reitero, que la digitalización sea negativa, en absoluto.

Simplemente recordar lo expuesto respecto de que las TICD no son neutrales y tienen el poder de

¹⁶² No todos los dispositivos permiten acceder a todas las aplicaciones. Imaginemos el caso de alguien que no hubiera podido acceder a aquella que gestionaba las cuestiones relacionadas con la vacunación, o la actualmente dispuesta para poder estacionar en espacios públicos arancelados. Esto nos permite entender, también la importancia de la presencia humana permanente detrás de toda administración de servicio público.”

influir e inducir en el plano de los pensamientos.

Estas reflexiones, en torno al plano de las decisiones y la opinión política nos interpelan, con certeza, a ser colaboradores en la creación de aquella instancia recomendada por la ONU para el control ético de la IA y a evitar que se prescinda de asistencia humana detrás de aquellas decisiones de trascendencia para las personas y los pueblos.

La democracia institucional y derecho laboral público.

Casi en paralelo con la avanzada de las TICD, en la misma década del 90, en nuestro país también se estaba forjando una verdadera (aunque mucho menos difundida) estructura democratizante de la Administración Pública: la negociación colectiva para el sector público.

Si existe una instancia que hace honor a la condición de igualdad que requiere la democracia, es, definitivamente, la instancia paritaria.

Vale la pena ilustrar, en el año 1991, por el Decreto 993, se aprobó el SINAPA, con el fin de promover la jerarquización de los trabajadores públicos, presentando un ordenamiento escalafonario a partir del mérito, la capacitación, sistemas de objetivos y selección y productividad. (ROMERO 2019). Luego, en 1992, se promulgó la Ley de Negociaciones Colectivas para el Sector Público (Ley 24.185) que, asentada en los Convenios 151 y 152 OIT, abogaba por el diálogo social.

A partir de esas circunstancias, en el año 1999, también surgieron otras dos herramientas fundamentales para el fortalecimiento, la integridad y transparencia de nuestra administración: La Ley Marco de Regulación de Empleo Público y el primer Convenio Colectivo de Trabajo General (homologado por el decreto 66/99). La primera, junto con su decreto reglamentario (1421/02), legaron importante “infraestructura normativa” para dar vida real y concreta al precepto constitucional del artículo 14 bis, que establece la estabilidad para los trabajadores públicos. La segunda (D 66/99) dotó de democracia a una estructura que históricamente había tenido el cáliz de un régimen estatutario y unilateral. Este Convenio, fue suplantado luego por el Convenio homologado por el Decreto 214/06, actualmente vigente¹⁶³.

Entiendo que estas dos normas, -junto con la Resolución 2098/08, que aprueba el SINEP y los convenios sectoriales que se fueron celebrando en aquellos organismos que no se encuentran comprendidos en el régimen general - han logrado que desde hace ya muchos años tengamos en la Administración Pública Nacional un andamiaje más que suficiente para garantizar el mayor nivel de jerarquización y transparencia, toda vez que establecen los dispositivos para que los ingresos de personal se den por procesos de selección, con régimen de estabilidad, y que la promoción en la carrera también se produzca por concursos, adquiriéndose la estabilidad por prueba de idoneidad como principal requisito, en igualdad de oportunidades.

Para mayor ilustración, tal como se mencionó, nuestra Constitución Nacional, que aborda la cuestión del empleo público en su artículo 14 bis, reza en su parte pertinente: “ El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; **estabilidad del empleado público**; organización sindical libre y democrática, reconocida

¹⁶³ Desde el Fondo de Reconversión Laboral (1992) hasta el vigente Fondo Permanente de Capacitación (D 214/06) la capacitación siempre fue un ítem prioritario de agenda paritaria.

por la simple inscripción en un registro especial.”

Esta garantía de estabilidad para el trabajador público ha sido comprendida por la doctrina no sólo como una protección para el ciudadano trabajador frente al despido arbitrario, sino, fundamentalmente, como un límite a la persecución política y como una herramienta para evitar la cooptación de la administración pública. Evitar que los partidos políticos en ejercicio del poder pudieran disponer de los puestos administrativos como botín de guerra, fue el ánimo de los Convencionales Constituyentes del año 1957, según se puede observar en la cita de jueces y doctrinarios. (GELLI 2008)

Por otra parte, también con relación al empleo, en su artículo 16, parte pertinente, la norma impera que todos los habitantes “... son **iguales** ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la **idoneidad**.”

Al hablar de “igualdad”, no debemos olvidar que esta es uno de los elementos fundamentales de los sistemas democráticos. Sin igualdad, no se puede hablar de democracia, y sin instituciones democráticas, no se puede pretender un Estado con esas características. Dicho en otros términos, la igualdad en el ejercicio del derecho para el acceso a los cargos de la Administración Pública es un pilar fundamental del sistema democrático adoptado por nuestra Constitución Nacional.

Por su parte, la idoneidad como único condicionante distintivo, es la base de la jerarquización.

Actualmente, como se expresó, este sistema existe, se encuentra vigente y con reglamentación suficiente, aunque, lamentablemente, la multiplicidad de formas alternativas de contratación que se permite el Estado en su rol de empleador, tira por tierra el esquema. Como consecuencia, la ausencia de universalidad en las reglas del juego abre escalas en paralelo y pone fin a la igualdad de oportunidades, a la compulsa de idoneidades, y frustra el plan de la Constituyente.

Colofón.

De todo expuesto, podemos reseñar que, para poder jerarquizar y modernizar la Administración, estaríamos necesitando, además del desarrollo de competencias específicas para el manejo ético de las “nuevas” tecnologías, contar con una forma de contratación única que tenga por centro el límite de la estabilidad frente a la parte empleadora.

Si consideramos que el diálogo social ha demostrado a lo largo de la historia su poder transformador de manera positiva y que el camino para la inclusión social es la inclusión digital, debemos concluir en que hoy, más que nunca, el abordaje paritario¹⁶⁴ de la capacitación debe ocupar un lugar prioritario en la agenda de las políticas públicas.

Tal como expresara oportunamente el Dr. Omar Autón en una obra editada en 1999 con ocasión del primer Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público: “La innovación tecnológica, los cambios en la organización del trabajo y la redefinición de competencias que requiere la administración pública moderna, se facilitarán en la medida que aumente la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación dentro del empleo público a través de los acuerdos entre sus organizaciones y los representantes del Estado empleador.”

164

Bibliografía

BUGONI, MARA BETSABÉ (2017) “Modernización, gobierno abierto y después”, Revista Aportes para la Administración Gubernamental número 33. Buenos Aires, pp. 291- 316.

CMSI - Documentos finales. Diciembre 2005. Disponible en:

<https://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet-es.pdf>

Naciones Unidas - Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos - A/HRC/RES/20/8. Disponible en: <file:///C:/Users/User/Downloads/ONU%202012.pdf>

Naciones Unidas - Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos - A/HRC/32/L.20. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_32_L20.pdf Argentina Digital.

Decreto 690/2020 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>

Rivolta, Mercedes: “Leyes de tercera generación: hacia el pleno reconocimiento del derecho a la administración electrónica” - XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Decreto 434/2016. Plan de Modernización del Estado, disponible en :

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-434-2016-259082/texto>

Ley 25.326 de Protección de Datos personales, disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm>

Decreto 2098/08: Sistema Nacional de Empleo Público. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/texact.htm>

Decreto N° 214/2006: Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/texact.htm>

Decreto N° 993/91: Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6293/norma.htm>

Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2013), “Negociación colectiva en el sector público”, Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, ISBN: 978-92-2-328319-3 (impreso) ISBN: 978-92-2-328320-9 (web pdf). Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/otros/negociacion_colectiva-enel_sector_publico.pdf

Micalela Mategna: “No soy un robot. Construyendo un marco ético accionable para analizar las dimensiones de impacto de la Inteligencia Artificial”. Universidad de San Andrés. Departamento de Derecho. Centro de Estudios de Tecnología y Sociedad. Buenos Aires, 2022.

María Angélica Gelli – “Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada” pág.206, 4ta edición. Agosto 2008, Buenos Aires, Argentina.

Omar Autón: “Estado Argentino. Transformación de las relaciones laborales a través del Convenio Colectivo de Trabajo”. Fundación Unión y Universidad Nacional de Tres de Febrero. Córdoba, Argentina. Pag 235

LAS NECESIDADES Y PROPUESTAS DE CAPACITACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA DELEGACIÓN UPCN SALUD

Sandra Cavallo

La misión de la Coordinación de Capacitación de UPCN Delegación Salud, es velar por la constante y correcta capacitación de nuestros trabajadores, generando oportunidades de crecimiento y perfeccionamiento, tendiendo una herramienta para la formación en lo personal y laboral, generando el fortalecimiento de los mismos a través de propuestas, expresadas en distintas acciones.

Objetivos globales para la gestión de la capacitación (Salud, 2021):

- Atender el fortalecimiento de la evaluación y el seguimiento de los procesos estratégicos, operativos y de apoyo, a partir de dispositivos variados de capacitación.
- Identificar las necesidades cualitativas y cuantitativas de personal para afrontar los desafíos de la capacitación.
- Incrementar la cantidad de capacitaciones sustantivas para los compañeros.
- Diseñar, desarrollar y evaluar variados espacios de capacitación continua en temáticas generales de seguridad e higiene, medioambiente, tecnología de la información, seguridad informática, conducta y ética, procedimientos administrativos, gestión de calidad, liderazgo, competencias comunicacionales, igualdad de género, anticorrupción, sensibilización en discapacidad, promoción de la no violencia, valoración de la diversidad cultural, entre otros.

Las siguientes fueron actividades con el objetivo de fortalecer derechos a los trabajadores a través de las políticas de capacitación de nuestra Delegación:

- Realizamos encuestas a los trabajadores: con el fin de proponer cursos, talleres y seminarios según la demanda de los mismos.
- Visitamos a las comisiones internas de nuestra Delegación, interactuando con los compañeros delegados en función de las demandas correspondientes a la Capacitación.
- Facilitamos el dictado de cursos a los compañeros de los distintos Organismos de la Delegación, otorgando créditos de capacitación, con el fin de promocionar en la carrera.
- Implementamos cursos de formación profesional.
- Continuamos los cursos específicos correspondientes a la misión y función del organismo al que pertenecen.
- Efectuamos talleres de oficios, con el objeto de proveer las herramientas para potenciar oportunidades y multiplicar el desarrollo personal.
- Instituímos seminarios para construir conocimiento en determinadas temáticas, a demanda de los trabajadores.
- Colaboramos con la formulación de líneas de capacitación orientadas a preparar y/o fortalecer las capacidades laborales del personal.
- Asistimos al personal en los pedidos de becas de capacitación que proporciona el FoPeCap.
- Colaboramos con los Coordinadores Técnicos de Capacitación en el Plan Estratégico (PEC) y del Plan Anual de Capacitación (PAC) de acuerdo con los objetivos establecidos de cada organismo, con el objetivo de satisfacer las necesidades, oportunidades y prioridades de los trabajadores. Se dictaron más de 40 cursos jurisdiccionales, presentados por nuestra organización sindical, los cuales, además de capacitar en función de las necesidades de los organismos, dieron créditos de capacitación a los compañeros.

Durante el periodo 2019-2022 más de 220 compañeros solicitaron becas a través del Fondo de

Capacitación y Recalificación Laboral (Fo.Pe.Cap.). El mismo, es una herramienta paritaria destinada a la capacitación de los trabajadores públicos nacionales. Aquí, un resumen de las carreras más significativas y los organismos de origen de los agentes.

Evolución de los pedidos de becas Fo.Pe.Cap en el Ministerio de Salud de la Nación

2019	
Especialización en Economía y Gestión de la Salud	ISALUD
Licenciatura en Tecnología de la Información	UNIVERSIDAD DE PALERMO
Carrera de Especialización en Estudios y Políticas de Género	UNTREF
Maestría en Políticas y Desarrollo	FLACSO
Docente de Nivel Superior en Primera Infancia	UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
Docente de Nivel Superior en Primera Infancia	UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
Maestría en políticas Públicas y Desarrollo	FLACSO
Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo	FLACSO
Maestría en Sistemas de Salud y Seguridad Social	ISALUD
Pscineurocirugía clínica	Instituto Alcalá de Ciencias y Especialidades de la Salud (IACE)
Tecnicatura en Seguridad e Higiene	UTN
Especialización en Producción de Materiales para Educación a Distancia (EAD)	UNIVERSIDAD DEL SALVADOR (USAL)
Tecnicatura en Seguridad e Higiene	UTN

2020

Especialización en Género, Políticas Públicas y Sociedad	Universidad Nacional de Lanús
Especialización en Género, Políticas Públicas y Sociedad	Universidad Nacional de Lanús
Posgrado en Desigualdades y políticas públicas distributivas	FLACSO
Especialización en Gestión de Salud	Universidad Nacional de Lanús
Especialización en Género, Políticas Públicas y Sociedad	Universidad Nacional de Lanús
Especialización en Género, Políticas Públicas y Sociedad	Universidad Nacional de Lanús
Diploma Superior Gestión y Control de Políticas Públicas	FLACSO
Doctor en Psicología de la Universidad Maimónides con Orientación en Neurociencia Cognitiva Aplica	Universidad Maimónides
Maestría en Economía y Gestión de la Salud	ISALUD
Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas	UNSAM
Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas	UNSAM
Maestría en Farmacopolíticas	ISALUD
Maestría en Economía y Gestión de la Salud	ISALUD
Maestría en Salud Pública	UBA -FACULTAD DE MEDICINA
Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas	UNSAM
Posgrado en Big Data e Inteligencia territorial	FLACSO
Carerra de tramo de Formación Pedagógica para Profesionales, Técnicos del Nivel Superior y Nivel Medio	UTN
Especialización en Gestión Pública	UNTREF
Técnicatura en Gestión de Políticas Públicas	UNTREF
Técnico en Relaciones Laborales	TECLAB

Técnico en Relaciones Laborales	TECLAB
Derecho de la Salud: Herramientas para la gestión del sistema Sanitario. Bioética y Bioderecho	FACULTAD DE DERECHO
Licenciatura en Bioimágenes	ISALUD
Maestría en dificultades en el aprendizaje	USAL -FACULTAD DE PSICOLOGÍA

2021

Especialización en Epidemiología	Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario
Maestría en Salud Pública	Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires
Especialización de Género, Políticas Públicas y Sociedad	Universidad de Lanús
Profesorado Universitario	ISALUD

Evolución de los pedidos de becas Fo.Pe.Cap en la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)

2019

Licenciatura en Higiene y Seguridad
Posgrado en Tecnología de Envases y Embalajes

2020

Tecnicatura y Licenciatura en Gestión de Políticas Públicas (virtual)
Licenciatura en Gestión de Políticas Públicas
Magistratura en Políticas Públicas
Curso avanzado en lactancia materna
Carrera de Especialización de Diagnóstico por Imágenes (Facultad de Odontología, UBA)
Técnico Superior en Comercio Internacional con Orientación Aduanera

2021

Maestría en Economía y Gestión de la Salud
Maestría en Gestión y Seguridad Alimentaria (Isalud)

Maestría en Gestión y Seguridad Alimentaria (Isalud)

Maestría en Sistemas de Salud y Seguridad Social

Especialización en Seguridad e Higiene en el ámbito laboral (FCEN, UBA)

Evolución de los pedidos de becas Fo.Pe.Cap en el Hospital Nacional en Red Lic. Laura Bonaparte

2019	
Especialización en Adminsitación Hospitalaria	ISALUD
Doctorado en Psicología	USAL
Especialización en Calidad Industrial de alimentos	USAM
Especialización en Nutrición Clínica	UBA
2020	
Ciclo Pedagógico Universitario	USAL
Especialización en Administración Hospitalaria	ISALUD
2021	
Diplomatura en Gestión Gubernamental y Control de Gestión	UBA/ENA (Francia)
Maestría Estudios Interdisciplinarios de la Subjetividad	UBA Filosofía
Especialización en Salud Mental Comunitaria	Universidad Nacional de Lanús
Diplomatura en Gestión Gubernamental y Control de Gestión	UBA/ENA (Francia)
Diplomatura en Gestión Gubernamental y Control de Gestión	UBA/ENA (Francia)
Diplomatura en Gestión Gubernamental y Control de Gestión	UBA/ENA (Francia)
Especialización en Psicología Perinatal	UBA
Licenciatura en Administración Pública	Universidad de Lomas de Zamora

Evolución de los pedidos de becas Fo.Pe.Cap en la Administración Nacional de Laboratorios e

Institutos de Salud Dr. Carlos Malbran (ANLIS Malbrán) 2019 - 2021

	Profesional	Profesional Art. 9	Profesional Transitorio	SINEP	SINEP Art. 9	SINEP Transitorio	Otros	Contratada Locación
ANLIS	0	2	0	12	7	1	17	0
CENDIE	0	1	1	0	1	0	0	0
CNCCB	6	2	0	7	2	0	0	0
CNIN	1	0		5	1	0	1	0
CNRL	0	0	0	0	1	0	0	0
CTC	0	0	0	4	0	0	0	0
DIRECCIÓN	0	1	0	9	11	0	0	0
INE	3	1	0	5	4	0	0	0
INEI	13	9	0	22	10	0	2	1
INER	1	0	0	3	0	0	0	0
INEVH	5	5	0	9	3	0	0	0
CNGM	3	2		8	3			0
INP	3	6	1	14	7	1	1	
INPB	2	5	1	11	5	0	0	1
RRHH	0	1	0	6	1	0	0	0
TOTAL	37	35	3	115	56	2	21	2

CANTIDAD DE VACANTES OTORGADAS: 271

APROBADOS: 205

AUSENTES: 47

SAPROBADO: 1

LIBRE: 15

CURSANDO: 3

Pedidos de becas Fo.Pe.Cap en el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI)

TECNICATURA EN GESTION DE POLITICAS PUBLICAS

ESPECIALIZACION EN GESTION PUBLICA

ENFERMERÍA PROFESIONAL (A LA ESPERA DE LA RESOLUCIÓN)

LICENCIATURA EN GESTION DE POLITICAS PUBLICAS

Fue creada mediante la Ley N° 25.164 (y su decreto reglamentario 1421 de 2002) y alcanza a los trabajadores públicos nacionales comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologados por el Decreto 214 de 2006. Está integrado por cinco representantes del Estado y cinco representantes de entidades sindicales (UPCN y ATE), quienes se encargan de identificar las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido y administrar los recursos financieros que se les asignen.

Síntesis normativa respecto a su creación.

La Ley N° 25.164 ("Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional" sancionada el 15 de septiembre de 1999 y promulgada el 6 de octubre del mismo año) establece en sus artículos lo siguiente (Ley N° 25.164):

El hecho fundante de estos artículos contenidos en el Capítulo X, no tienen que ver solamente la creación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, sino que su "administración, composición y modalidades de funcionamiento" por primera vez se establecen en el marco de la "negociación colectiva".

Posterior a esta normativa, surge el Decreto 214 del 27 de febrero de 2006, donde se Homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional y en donde los artículos del Título IV Carrera del Personal y su Capítulo V "Capacitación" establecen lo siguiente:

Artículo 75: Créase la COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN del FONDO PERMANENTE DE CAPACITACIÓN Y RECALIFICACIÓN LABORAL, establecido de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo X del Anexo de la Ley N° 25.164 y su Decreto reglamentario N° 1421/02, integrada por CINCO (5) representantes titulares y CINCO (5) suplentes por los órganos respectivos del Estado empleados y CINCO (5) representantes titulares y CINCO (5) suplentes por las entidades sindicales signatarias del presente convenio colectivo, y que funcionará en el INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La designación de dichos representantes será efectuada por cada parte y comunicada ante la Co.P.A.R.

El Financiamiento del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral se integra solidariamente con el 0,1% del total de la remuneración bruta mensual, normal habitual y permanente de los empleados comprendidos por el Convenio Colectivo y el 0,1% que aportan las organizaciones gremiales que los representan (UPCN y ATE).

En tal sentido, comprende la planificación y programación de acciones de capacitación para la movilidad funcional de los agentes y su recalificación laboral acorde con el perfil de los puestos de trabajo a asignar, derivados de los cambios producidos por la aplicación de nuevas tecnologías o de modificaciones funcionales u organizacionales implementadas como consecuencia del proceso de

actualización de la Administración Pública Nacional (Dávila, 2019).

Durante el aislamiento social preventivo obligatorio y en respuesta a las inquietudes de los trabajadores, se capacitaron más de 250 compañeros en una serie de encuentros virtuales sobre manipulación higiénica de alimentos destinados a la comunidad que trabaja en el ámbito del Ministerio de Salud, en los que participaron agentes de los siguientes organismos: Ministerio de Salud; la ANMAT; INCUCAI; la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos Malbrán” y el Hospital Nacional en Red Lic. Laura Bonaparte.

Aprovechamos esta oportunidad para destacar la importancia de tener habilitado este espacio de encuentro y aprendizaje, como una nueva manera de reinventar una dinámica de encuentro y cercanía que tenemos adquirida hace años en nuestra organización, solo que ahora ajustada a los tiempos que corren.

Es una característica esencial para nosotros, la posibilidad de desarrollo y educación de todos los trabajadores, para impulsar tanto el crecimiento personal como colectivo, es por eso que siempre estamos encaminados en esa búsqueda del aprendizaje. En todo contexto es muy importante la capacitación, pero en el que estamos viviendo aún más, es por eso que hoy más que nunca reafirmamos una de nuestras premisas fundamentales al entender que la construcción es siempre colectiva.

En estos tiempos, se plantea la necesidad de profundizar el ejercicio de la negociación colectiva a fin de lograr, como objetivos prioritarios, la actualización y el mejoramiento de los perfiles de los trabajadores, para que puedan participar activamente en estos procesos de cambio (Villaruel, 2009).

Resulta conveniente señalar que la capacitación consiste en la utilización de herramientas y procesos educativos en diferentes contextos organizacionales. Estas herramientas permiten formar al individuo en el desarrollo de sus capacidades a los efectos de concretar sus deseos de progreso, pero si esto no está asociado a un proyecto, la capacitación pierde rápidamente su eficacia. La capacitación debe ser organizada como sistema que implica la relación armónica entre todos los niveles, coherencia de objetivos, plan sistemático y el proyecto base de la organización que sustenta su existencia.

En consecuencia, es necesario que la organización, a través de la capacitación, deba no solamente transmitir contenidos sino proponer una dinámica de generación de conocimientos temáticos básicos como punto de partida de un proyecto de desarrollo organizacional, es así como nuestra organización se desempeña en todos los ámbitos. La capacitación es un derecho para garantizar la igualdad de oportunidades (Romero, JP., Trivisonno, MK., 2019).

Así como la implementación del trabajo remoto, la actividad presencial esencial y las nuevas tecnologías de información y comunicación en los organismos que organizaron y condujeron el tránsito por el desafío durante 2020 y 2021 fueron analizadas acabadamente y se describieron sus implicancias sobre los derechos laborales de trabajadores, las demandas de cuidado y atención de familiares que recaen principalmente sobre las trabajadoras (Salud, 2021). Es posible dar una vuelta de hoja y analizar esta vez, sus posibilidades como facilitadores para el ejercicio de la negociación colectiva y los riesgos de la desigualdad y la escasez de recursos. Sin soslayar, la descomposición espacio-temporal de la separación entre el trabajo y el ocio, ni las consecuencias sobre otras problemáticas asociadas a la hiperconectividad, flexibilización y precarización laboral, buscamos analizar si, con las debidas limitaciones, puede ser una herramienta más que facilite la capacitación permanente de los trabajadores y la profesionalización de la administración pública.

En general, como expresan Ortale y Santos, pudimos observar que en tiempos de trabajo remoto la sobrecarga de tareas hubo poca o nula comunicación con los superiores. La hiperconectividad y la obligatoriedad del cumplimiento sin respetar el horario laboral, sumados a las tareas de cuidado en el hogar, son algunos ejemplos de la violencia laboral bajo la modalidad del trabajo remoto (Ortale,

2020). Es así, que se logra diferenciar lo que fue llamado teletrabajo de lo que realmente fue, trabajo de emergencia a distancia. Esto se suma a que el mismo no fue regulado en el marco del convenio colectivo de trabajo, sino que se normatizó en la urgencia por Resoluciones de la Secretaría de Gestión y Empleo Público.

Además, somos conscientes que el trabajo remoto mal entendido entraña una amenaza latente de debilitamiento a la organización colectiva y sus herramientas (Unamuno, M.; Sabareso, R., 2021). Asimismo, menoscaba estructuras y relaciones interpersonales entre los trabajadores y el período de aislamiento fue una herramienta muy valiosa que permitió que, en medio de una pandemia sin precedentes, muchos trabajadores ya sea en los ámbitos públicos o privados puedan seguir desarrollando sus actividades con relativa normalidad. Y aunque entendemos necesario advertir la amenaza potencial que esta modalidad laboral puede implicar en términos de flexibilización laboral, encubierta por el halo del avance tecnológico, es importante destacar el papel clave que las herramientas de las nuevas tecnologías de la información y comunicación aportaron a la capacitación de los trabajadores en el ámbito de la Delegación Salud y la necesidad de seguir el camino de la profesionalización de la función pública (Rodríguez, A., 2020) como bien nos insta el compañero y Secretario General Andrés Rodríguez.

Bibliografía

DÁVILA, F. C. (2019). *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. Buenos Aires: UPCN.

ORTALE, M. S. (2020). Efectos del Aislamiento, Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) por COVID 19 en la infancia. Cuidados, vulnerabilidades y afrontamiento. *Innovación y Desarrollo Tecnológico y Social*, 225-236.

RODRÍGUEZ, A. (2020). Una función pública profesionalizada. En D. F. compilador, *Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos* (págs. 189-201). Buenos Aires: USAL.

ROMERO, JP., TRIVISONNO, MK. (2019). Capacitación en la Administración Pública Nacional argentina como aporte a la profesionalización de la función pública. *XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reformam del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires .

SALUD, D. U. (2021). Una aproximación a los efectos, las consecuencias y las oportunidades que surgen de la respuesta a la pandemia del COVID 19 en el ámbito de les trabajadores públicos de la Delegación Salud. *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. .

Unamuno, M.; Sabareso, R. (2020). Reflexiones sobre el teletrabajo ¿Herramienta provisoria o cambio definitivo? *Escenarios para un nuevo contrato social* , 104-110. Villarroel, A. (2009). *La situación de las Relaciones Laborales en el Sector Público de las Jurisdicciones argentinas*. .

REFLEXIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LIDERAZGO PARA LA DIRECCIÓN PÚBLICA DE GOBIERNOS SUB-NACIONALES EN CONTEXTOS CAMBIANTES

Vanessa Cravero

Introducción

En el marco del proyecto de investigación “Competencias para liderar en administraciones públicas subnacionales: el perfil del directivo público en contextos cambiantes”, llevado a cabo por un equipo de profesionales de la Universidad Siglo 21 de Córdoba en el período 2021-2022, se presentan algunas reflexiones que surgen luego del relevamiento de campo.

El tema del perfil del directivo público ha tomado mucha relevancia como objeto de estudio a partir de las reformas de la nueva gestión pública, tanto a nivel de iniciativas de reforma en los gobiernos como a iniciativas académicas para analizar y conceptualizar este tema (Longo, 2014, 2005).

La dirección pública viene a irrumpir en la tensión de las burocracias entre políticos, con autoridad basada en mecanismos de la democracia representativa, y una función pública profesional, basada en el sistema de mérito (Longo, 2004). En este sentido, la dirección pública basa su liderazgo en tres componentes centrales: la gestión estratégica, la gestión del entorno político y la gestión administrativa (Moore, 1998).

A esta tensión, se añade la complejidad del escenario actual, potenciada por la pandemia por COVID-19 desatada a nivel mundial desde fines de 2019. Gestionar organizaciones públicas es un desafío de enormes proporciones que requiere de una variada gama de condiciones bastante escasas, que refieren tanto al perfil de directivo que puede gestionar esta complejidad, como a la infraestructura institucional y organizativa más adecuada (Ramírez-Alujas, 2012).

Muchas de las reformas de las administraciones públicas desde la década de los '80 pusieron énfasis en los cambios en la definición del puesto del directivo público, y en el diseño del perfil requerido para dicho puesto.

Una de las maneras de abordar los diseños de perfiles directivos es el enfoque de competencias, ya que constituye uno de los abordajes más efectivos para incorporar elementos de flexibilidad en un sistema de gestión de talento humano. Sin embargo, no hay recetas únicas aplicables a todos los contextos, por lo que los diferentes modelos deben adecuarse a la realidad y necesidades de cada gobierno en particular. En este sentido, los estudios y experiencias son más escasos, casi inexistentes, a nivel subnacional, ya que la mayoría de ellos aborda niveles centrales de gobierno (Cortázar et al., 2014). Asimismo, no hay modo de diseñar instrumentos que sirvan en cualquier entorno y para cualquier nivel de desarrollo institucional, por lo que es necesario desarrollar modelos ad hoc para resultados más efectivos (CLAD, 2016).

Finalmente, el tema del liderazgo reaparece fuertemente en situaciones de crisis que conllevan altos niveles de incertidumbre. En estos escenarios, los líderes políticos están siendo observados al detalle, esperando respuestas, certezas, soluciones (Riorda et al 2022). Los aspectos señalados plantean fuertemente la necesidad de generar conocimientos, evidencia y propuestas de mejora para desarrollar perfiles de liderazgo en los directivos públicos capaces de gestionar y brindar soluciones acordes a los desafíos.

Si bien los estudios y análisis de perfiles por competencias son muy abundantes, el antecedente más reciente, específico y detallado de competencias para el sector público lo constituye la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público (CLAD, 2016). En este documento se presentan los antecedentes del tema y se propone un diccionario de competencias que puede ser utilizado para una gestión integral del talento humano en las organizaciones públicas. A partir de este antecedente, en Argentina se ha elaborado la Guía metodológica para la utilización

del Directorio Central de competencias laborales (Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal, 2020), como un documento orientador a los fines de incorporar en enfoque de competencias en los sistemas de función pública.

Por su parte, los estudios sobre directivos públicos y liderazgos se han planteado también desde diferentes abordajes teóricos, y aplicados a diferentes desarrollos teóricos (innovación pública, gobierno abierto, inteligencia artificial, gestión del riesgo de desastres, etc.). Moore (1998) va a desarrollar un enfoque estratégico orientado a la generación del valor público, aplicado al perfil de los directivos públicos y brindando un marco referencial que se puede vincular al enfoque de competencias en tres sectores clave: estrategia, entorno político y gestión operativa.

Los modelos de competencia buscan establecer la relación explícita que se establece entre un conjunto de atributos personales (conocimientos, habilidades, actitudes, conductas) y el resultado o desempeño requerido (Conrero y Cravero, 2018). En las organizaciones públicas dicho resultado está especialmente orientado a la generación de valor público.

Así, a los fines de este proyecto, se tomaron los ejes propuestos por Moore (1998): gestión estratégica, una gestión del entorno político y una gestión operativa, y se integró un eje de competencias transversales, comunes tanto a los roles de dirección como de jefatura.

Luego de una revisión por parte del equipo, se elabora un primer planteo de competencias para roles de liderazgo en escenarios cambiantes con el cual, ir al terreno.

En el caso de la presente investigación los resultados que se presentarán refieren a las percepciones de las personas que participaron del estudio sobre cuáles competencias son las necesarias para desempeñar con buenos resultados su función. Es decir, no expresa una valoración de las competencias de estos funcionarios.

En la tabla a continuación se presentan estas competencias.

Tabla N° 1: Competencias de liderazgo según ejes de gestión

Eje de gestión	Competencias asociadas
Gestión estratégica	Perseverancia en la consecución de los objetivos/ Orientación a resultados
	Planificación / Metodologías ágiles
	Conciencia organizacional / Visión integrada
	Innovación
	Proactividad
	Gestión de crisis
Gestión del entorno político	Negociación
	Construcción de redes
	Gestión de la participación
	Relaciones interpersonales

Gestión operativa	Desarrollo de personas
	Gestión presupuestaria
	Trabajo en equipo / Trabajo colaborativo
	Gestión digital / Big data
	Gestión de calidad
Competencias transversales	Integridad / Ética/Transparencia
	Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano
	Gestión de las emociones
	Gestión del cambio / Adaptabilidad-Flexibilidad
	Comunicación efectiva

Fuente: Elaboración propia a partir de marcos referenciales bibliográficos.

En la misma, no se pretende agotar las competencias de liderazgo para perfiles directivos en el sector público, sino que se ha puesto énfasis en aquellas competencias que se consideraron centrales para contextos cambiantes y particulares, tal es el caso de la provincia de Córdoba, foco central de este trabajo.

Desarrollo

Con los antecedentes mencionados, el equipo investigador contaba con un planteo genérico de competencias para perfiles directivos (Ver *Tabla N° 1: Competencias de liderazgo según ejes de gestión*). Este marco de referencia orientó el guión de entrevistas aplicadas a directivos públicos de gobiernos subnacionales: municipalidad de Córdoba y gobierno de la provincia de Córdoba.

En primer lugar, es importante retomar la definición de competencia propuesta en el marco teórico del proyecto de investigación, como “...el desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organizacional real” (CLAD, 2016:7). De esta definición, interesa resaltar la idea de “desempeño observable”, elemento central del enfoque de competencias para la gestión de los talentos (Conrero y Cravero, 2018). Dicho desempeño observable se ancla en la definición de indicadores observacionales, vinculados a las situaciones concretas de trabajo las cuales permiten la identificación, valoración y gestión de dichas competencias.

Como se expresó, en el caso de la presente investigación, los resultados que se presentarán refieren a las percepciones de las personas que participaron del estudio sobre cuáles competencias son las necesarias para desempeñar con buenos resultados su función. Es decir, no expresa una valoración de las competencias de estos funcionarios.

Según CLAD (2018), cada directivo debe conocer cuáles son las competencias que debe dominar para obtener y retener su posición. El trabajo realizado entonces, apunta a la percepción que los

directivos poseen sobre cuáles son las competencias relevantes para desarrollar su rol, generando valor en el sector público. La valoración de las competencias en tanto desempeño excede los objetivos de esta investigación y requiere de procedimientos diferentes de los establecidos en el marco del mismo.

Así, a partir de estos elementos, se procedió a consultar con los participantes del estudio, en un primer momento, cuáles podrían ser los indicadores observacionales de las competencias que el equipo definió como relevantes, y en un segundo momento, cuáles de estas competencias eran imprescindibles para el desempeño de su cargo, dando lugar también a que se propusieran algunas otras, en función de los incidentes críticos mencionados durante las entrevistas.

Durante el momento de análisis, se procedió a revisar cuáles resultaban más recurrentes y también analizar las posibles diferencias entre los niveles de cargo a saber, Dirección y Jefatura.

A partir de lo anterior y de cara al análisis de los datos, se presentan algunos elementos que permiten reflexionar sobre las necesidades percibidas por los funcionarios que participaron del estudio.

Durante las entrevistas semi estructuradas, se trabajó enfocando en incidentes críticos que vincularan las competencias al desempeño del rol. A partir de ello, se generaron re- preguntas focalizadas en el incidente, de manera de vincular con mayor precisión las situaciones mencionadas con el planteo genérico de competencias que el equipo había elaborado previamente. (Ver Tabla N° 1: *Competencias de liderazgo según ejes de gestión*).

Como resultado de una primera aproximación a la pregunta de ¿Qué competencias consideras que son centrales para poder desempeñar tu rol?, las personas entrevistadas focalizaron en las competencias que se indican en la tabla N°2.

Tabla N° 2: Competencias de liderazgo según la percepción de Directores y Jefes (primera elección)

Eje de gestión	Competencias asociadas	Directores	Jefes
Gestión estratégica	Perseverancia en la consecución de los objetivos/ Orientación a resultados	x	
	Planificación / Metodologías ágiles	x	
	Conciencia organizacional / Visión integrada		
	Innovación		
	Proactividad		
	Gestión de crisis	x	
Gestión del entorno político	Negociación	x	
	Construcción de redes		
	Gestión de la participación		
	Relaciones interpersonales	x	x

Gestión operativa	Desarrollo de personas		
	Gestión presupuestaria	x	
	Trabajo en equipo / Trabajo colaborativo		x
	Gestión digital / Big data		
	Gestión de calidad		
Competencias transversales	Integridad / Ética/Transparencia		
	Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano	x	
	Gestión de las emociones	x	
	Gestión del cambio / Adaptabilidad- Flexibilidad	x	
	Comunicación efectiva	x	

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar una distinción entre las competencias mencionadas de acuerdo al rol, directores y/o jefes. Mientras los primeros, señalan como competencias más relevantes las vinculadas al eje de **Gestión estratégica** (tales como Perseverancia en la consecución de los objetivos/ Orientación a resultados y Planificación / Metodologías ágiles y Gestión de crisis) y del eje **Gestión del entorno político** (la competencia Negociación), el nivel de jefatura enfoca su mirada a la **Gestión Operativa**, (Trabajo en equipo / Trabajo colaborativo), lo cual es esperable por el rol.

Ambos niveles comparten algunas de las competencias del eje **Gestión del entorno político**, particularmente en la competencia Relaciones interpersonales y en el de **Gestión Operativa**, la competencia Gestión presupuestaria.

Lo más llamativo es que se presentan diferencias en el eje de **Competencias transversales**, que son aquellas que involucran el desempeño en ambos roles. En ese sentido, las personas entrevistadas que desempeñan roles de jefatura, no señalaron ninguna competencia de este eje.

Durante las entrevistas, y siguiendo los ejes presentados por las personas entrevistadas, se consulta en varias oportunidades hasta agotar el asunto sobre ¿Qué otras competencias consideran centrales para poder desempeñar tu rol?. Las tablas N° 3 y N° 4 expresan la síntesis de respuestas recibidas por las personas entrevistadas en las sucesivas preguntas.

Tabla N° 3: Competencias de liderazgo según la percepción de Directores y Jefes (segunda elección)

Eje de gestión	Competencias asociadas	Directores	Jefes
Gestión estratégica	Perseverancia en la consecución de los objetivos/ Orientación a resultados		x
	Planificación / Metodologías ágiles		x
	Conciencia organizacional / Visión integrada		
	Innovación		
	Proactividad		
	Gestión de crisis		
Gestión del entorno político	Negociación	x	
	Construcción de redes		
	Gestión de la participación		
	Relaciones interpersonales		
Gestión operativa	Desarrollo de personas	x	
	Gestión presupuestaria		
	Trabajo en equipo / Trabajo colaborativo		
	Gestión digital / Big data		
	Gestión de calidad		
Competencias transversales	Integridad / Ética/Transparencia		
	Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano	x	
	Gestión de las emociones	x	
	Gestión del cambio / Adaptabilidad- Flexibilidad	x	x
	Comunicación efectiva	x	x

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar nuevamente una distinción entre las competencias mencionadas de acuerdo al rol, directores y/o jefes. En esta oportunidad, aparecen competencias del eje Gestión operativa para el caso de roles de dirección, como es Desarrollo de personas y competencias del eje Gestión estratégica para las jefaturas, tales como Perseverancia en la consecución de los objetivos/Orientación a resultados y Planificación / Metodologías ágiles.

En el Eje Transversal el nivel de directores mantiene la competencia Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano y aparecen la competencia Gestión de las emociones. Para ambos niveles, surgen las competencias de: Gestión del cambio / Adaptabilidad-Flexibilidad y Comunicación efectiva y sólo en el caso de dirección.

Tabla N° 4: Competencias de liderazgo según la percepción de directores y jefes (tercera elección)

Eje de gestión	Competencias asociadas	Directores	Jefes
Gestión estratégica	Perseverancia en la consecución de los objetivos/ Orientación a resultados		s/d
	Planificación / Metodologías ágiles	x	s/d
	Conciencia organizacional / Visión integrada	x	s/d
	Innovación		s/d
	Proactividad		s/d
	Gestión de crisis		s/d
Gestión del entorno político	Negociación	x	s/d
	Construcción de redes	x	s/d
	Gestión de la participación		s/d
	Relaciones interpersonales		s/d
Gestión operativa	Desarrollo de personas		s/d
	Gestión presupuestaria		s/d
	Trabajo en equipo / Trabajo colaborativo		s/d
	Gestión digital / Big data		s/d
	Gestión de calidad		s/d
Competencias transversales	Integridad / Ética/Transparencia		s/d
	Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano	x	s/d
	Gestión de las emociones		s/d
	Gestión del cambio / Adaptabilidad-flexibilidad		s/d
	Comunicación efectiva	x	s/d

Fuente: Elaboración propia

La tabla muestra que, al consultar nuevamente sobre otras competencias relevantes para la función, quienes desempeñan roles de jefatura no aportaron más elementos.

Así, quienes desempeñan roles de dirección, mencionan:

Planificación / Metodologías ágiles y Conciencia organizacional / Visión integrada del Eje Gestión estratégica, Negociación y Construcción de redes del eje Gestión del entorno político y Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano y Comunicación efectiva del eje Competencias transversales

Finalmente, se consulta sobre “Si hubiera una competencia fundamental para tu rol ¿Cuál sería?”. La tabla N°5 presenta la síntesis de las respuestas recibidas.

Tabla N° 5: Competencias de liderazgo según la percepción de Directores y Jefes (Competencia Fundamental)

Eje de gestión	Competencias asociadas	Directores	Jefes
Gestión estratégica	Perseverancia en la consecución de los objetivos/ Orientación a resultados		x
	Planificación / Metodologías ágiles		
	Conciencia organizacional / Visión integrada		
	Innovación		
	Proactividad		
	Gestión de crisis		
	Negociación		
Gestión del entorno político	Construcción de redes		
	Gestión de la participación		
	Relaciones interpersonales		x
Gestión operativa	Desarrollo de personas	x	
	Gestión presupuestaria		
	Trabajo en equipo / Trabajo colaborativo		
	Gestión digital / Big data		
	Gestión de calidad		
Competencias transversales	Integridad / Ética/Transparencia		
	Receptividad de las demandas ciudadanas		

	/ orientación al ciudadano	x	
	Gestión de las emociones	x	
	Gestión del cambio / Adaptabilidad-Flexibilidad		x
	Comunicación efectiva	x	

Fuente: Elaboración propia

Nuevamente aparece la distinción entre las competencias mencionadas de acuerdo al rol, directores y/o jefes. Mientras los primeros, señalan como competencias más relevantes las vinculadas al eje de Gestión Operativa, particularmente el Desarrollo de Personas, el nivel de jefatura enfoca su mirada en los ejes de Gestión estratégica, particularmente Perseverancia en la consecución de los objetivos/Orientación a resultados y en el eje de Gestión del entorno político, específicamente en cuanto a la competencia Relaciones interpersonales. En ambos casos, se observa una coherencia dada por la diferencia en el rol, en donde para la dirección es central desarrollar a sus equipos a cargo y para las jefaturas en un sentido complementarios, es vital lograr desarrollar vínculos que permitan establecer un entorno confortable de trabajo.

Pareciera que se pone en juego, la perspectiva dicotómica entre generalistas: es decir, aquellos roles que integran saberes de las diferentes divisiones del trabajo del área a su cargo y especialistas: es decir, aquellos roles que abarcan un campo más acotado de competencias en profundidad (CLAD 2018).

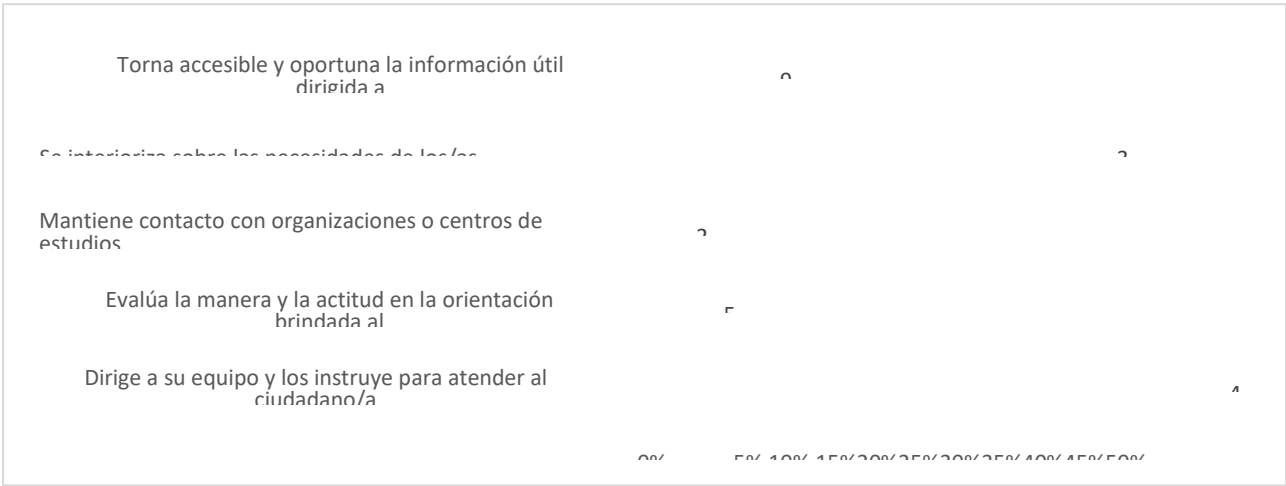
Lo más llamativo es que se presentan diferencias también en el eje de Competencias transversales, que son aquellas que involucran el desempeño en ambos roles.

Finalmente, hacia el final de las entrevistas, se vuelve a preguntar sobre las competencias vinculadas al rol, pero en este caso, intentando ponderar, una competencia mencionada en relación a otra. En este caso, si bien no se incorpora novedad en la información recolectada, se logra enfatizar la importancia de las competencias de: Gestión del cambio, construcción de relaciones y/o redes y el desarrollo de las personas.

Una competencia que surge recurrentemente en las respuestas a las sucesivas preguntas es la competencia transversal: Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano. Este aspecto es interesante ya que por ejemplo Longo (2019) resalta que, en un entorno de cambio exponencial, caracterizado por la incertidumbre y la aceleración, los líderes públicos deben tener perfiles receptivos, tanto a la imprevisibilidad de los sucesos que se producen con mayor velocidad, como a las múltiples demandas de las sociedades.

Debido a la recurrencia identificada durante las entrevistas sobre dicha competencia, y su relevancia para el contexto actual, incluimos aquí, la ponderación que los participantes del estudio realizaron sobre los indicadores observacionales de la misma. Dicha ponderación la realizaron en el marco de una encuesta previa a las entrevistas. Así, la población estudiada, ponderó los indicadores de la competencia Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano de la siguiente manera:

Figura N° 1: Gráfico ponderación de indicadores observables por competencia según la percepción de Directores y Jefes.



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, se priorizan los indicadores de la siguiente manera de:

1. Dirige a su equipo y los instruye para atender al ciudadano/a buscando la eficiencia en sus gestiones,
2. Se interioriza sobre las necesidades de los/as ciudadanos/as.
3. Torna accesible y oportuna la información útil dirigida a los/as ciudadanos/as.
4. Evalúa la manera y la actitud en la orientación brindada al prestar servicio al ciudadano/a de sus colaboradores.
5. Mantiene contacto con organizaciones o centros de estudios que relevan la percepción del ciudadano/a sobre la administración pública.

Esto hace pensar en una competencia más dirigida a la acción de brindar respuesta, con menor impacto en aspectos de la planificación de esas respuestas.

Teniendo que en cuenta que la ciudadanía exige a los líderes del sector público dos grandes retos (Longo, 2019): por un lado, progresar en términos de innovación y desarrollo y, por otro lado, ejercer un liderazgo al servicio de la protección de la ciudadanía respecto a los impactos negativos de los procesos de globalización que muchas veces, vienen de la mano de los procesos de innovación y desarrollo, este punto de la planificación toma renovada relevancia.

Reflexiones sobre las posibles brechas identificadas

En función de esta investigación, cabe preguntarse ¿las competencias identificadas en estos perfiles directivos, son suficientes para dar respuesta a la demanda del entorno particular de las organizaciones públicas? ¿Cuáles otras competencias podrían enriquecer esos perfiles de los líderes públicos en el contexto actual?

Nos parece importante empezar identificando las brechas entre las percepciones de quienes participaron en este estudio en relación con el marco teórico elaborado para el presente proyecto. La tabla a continuación, refleja esas brechas.

Tabla N° 6: Competencias de liderazgo según la percepción de Directores y Jefes (Consolidado)

Eje de gestión	Competencias asociadas	Directores	Jefes
Gestión estratégica	Perseverancia en la consecución de los objetivos/ Orientación a resultados	xx	xx
	Planificación / Metodologías ágiles	xx	X
	Conciencia organizacional / Visión integrada	X	
	Innovación		
	Proactividad		
	Gestión de crisis	x	
Gestión del entorno político	Negociación	xxx	
	Construcción de redes	X	
	Gestión de la participación		
	Relaciones interpersonales	X	xxx
Gestión operativa	Desarrollo de personas	xx	
	Gestión presupuestaria	xx	
	Trabajo en equipo / Trabajo colaborativo		xx
	Gestión digital / Big data		
	Gestión de calidad		
Competencias transversales	Integridad / Ética/Transparencia		
	Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano	xxxxxxx	
	Gestión de las emociones	xxxx	
	Gestión del cambio / Adaptabilidad-Flexibilidad	xx	xx
	Comunicación efectiva	xxxxxxx	x

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, esta tabla, indica la recurrencia o cantidad de veces que las personas entrevistadas, mencionaron durante las entrevistas a cada competencia. De este modo, resulta una suerte de ponderación de las mismas a saber:

- Comunicación efectiva (tanto para Dirección como para Jefatura)
- Receptividad de las demandas ciudadanas / orientación al ciudadano (Solo en el caso de la

Dirección)

- Perseverancia en la consecución de los objetivos/ Orientación a resultados (tanto para Dirección como para Jefatura)
- Gestión del cambio / Adaptabilidad-Flexibilidad (tanto para Dirección como para Jefatura)
- Relaciones interpersonales (tanto para Dirección como para Jefatura)
- Planificación / Metodologías ágiles tanto para Dirección como para Jefatura)
- Gestión de las emociones (Solo en el caso de la Dirección)
- Negociación (Solo en el caso de la Dirección)
- Desarrollo de personas (Solo en el caso de la Dirección)
- Gestión presupuestaria (Solo en el caso de la Dirección)
- Trabajo en equipo / Trabajo colaborativo (Solo en el caso de Jefaturas)
- Conciencia organizacional / Visión integrada (Solo en el caso de la Dirección)
- Construcción de redes (Solo en el caso de la Dirección)
- Gestión de crisis (Solo en el caso de la Dirección)

Esta lista de competencias, aparecen en el estudio en acuerdo con lo que señala la bibliografía consultada. Debido a que el orden propuesto refiere a una primera aproximación que toma como criterio la recurrencia, entendemos que no disponemos de elementos suficientes para abrir algún juicio o reflexión al respecto.

Por otra parte, según la misma bibliografía consultada, aparecen como centrales en estos nuevos contextos, algunas competencias que no fueron mencionadas como relevantes por las personas consultadas en el estudio, estas son:

- Innovación
- Gestión digital
- Gestión de la participación
- Integridad / Ética/Transparencia
- Gestión de calidad
- Proactividad

El contexto actual dinámico y cambiante requiere de liderazgos facilitadores, esto es, que conozcan la realidad para desarrollar políticas transformadoras, para lo cual deben trabajar en el terreno (Longo 2019, Riorda et. al 2022). Desde los aportes teóricos mencionados, se plantea la necesidad de desarrollar liderazgos de tipo organizacional, en tanto actor social que complementa el liderazgo tradicional, individual, dentro de la organización. En este sentido, los directivos públicos necesitan relacionarse con diversos actores intervinientes en los territorios para la co-construcción de políticas y la co-gestión pública.

Esto ancla, en la gestión de la participación tanto al interior de la organización como hacia afuera, con otros actores y también con la ciudadanía. Desde dicha apertura a la participación, se propicia también el desarrollo de nuevos líderes que puedan aportar una mirada transversal y multisectorial de las problemáticas puntuales del medio, propiciando la innovación (Riorda et. Al. 2022) de cara a brindar respuestas a las nuevas demandas (Longo 2019)

Particularizando la situación de pandemia COVID 19, aparece nuevamente la necesidad de contar con líderes que puedan desplegar por un lado, las capacidades para construir entornos cooperativos, tanto al interior como al exterior de la organización para liderar colaboraciones horizontales entre grupos profesionales, organizaciones y sectores tanto públicos como privados, junto con la competencia de comunicación (Longo, 2021)

La gestión digital (Longo, 2021, 2019; CLAD, 2018) es el tipo de competencias que apuntan los Liderazgos 2030. Según expresan dichos autores esto se presenta como una exigencia, y ya no como una opción. Longo (2019) enfatiza que en un contexto general en donde se ha disminuido la

intermediación entre proveedores y consumidores y donde la ciudadanía está crecientemente mejor formada a nivel digital es necesario pensar, por un lado, en cómo acercar la gestión del estado a medios digitales, para garantizar su mirada innovadora y por otro, en cómo establecer nuevas regulaciones para la economía de plataforma para garantizar su el rol protector del estado.

Adicionalmente, la gestión digital aporta a otro elemento central, pensando en los perfiles de directivos que es la transparencia (Riorda et. Al. 2022). En este caso, aportando a la disponibilidad de información clave para la ciudadanía y actores clave del territorio.

En el marco de esta investigación, se observa que la intermediación digital apareció con un elemento de gestión sobre el cual adaptar la modalidad de trabajo fundamentalmente a partir de la pandemia COVID 19.

En este sentido, en relación a esta competencia se observa en general, exceptuando áreas específicas que trabajan con proyectos digitales, una aproximación más reactiva y/o adaptativa que proactiva/innovadora.

Reflexiones de cierre y nuevos interrogantes

y... ¿Por qué es importante enfocarse en las competencias de los líderes públicos?... teniendo en cuenta que la humanidad toda, se enfrenta al difícil reto de prepararse en el presente para abordar desafíos actuales, pero también futuros que son hoy, desconocidos, trabajar sobre las competencias, será un recurso fundamental para la gestión pública en particular la capacidad de aprender es lo que va a configurar las futuras competencias requeridas (CLAD, 2018) ya que permite en definitiva, desarrollar la habilidad de enfocar los comportamientos individuales y organizacionales hacia la resolución de los problemas del contexto y anticiparse a problemas y necesidades futuros (Riorda, M et. al 2022; Conrero y Cravero 2018).

En esta línea, la Guía Referencial de Competencias para la administración pública que proyecta el CLAD para el 2030, aporta un capítulo de las competencias necesarias para conducir el cambio que incluye no sólo la resolución de problemas futuros (incierto) sino también crear las competencias para adquirir nuevas habilidades. Sin embargo, el desafío, es adecuar esas guías generales a su ecosistema social local.

Es por esto que, la mirada puesta en el perfil de los propios líderes o funcionarios públicos, implica un punto central para el desarrollo de las competencias de todos los colaboradores de la organización ya que serán ellos quienes, partiendo del autoconocimiento de su perfil podrán hacer una lectura del contexto que permita diseñar estrategias para desplegar los talentos de las personas de forman parte de sus equipos.

Como presenta Longo (2014) Los modelos de competencias directivas eficaces no se compran en las boutiques del fashion management. Requieren procesos de introspección y diagnóstico organizativo capaces de contextualizarlos debidamente

Con respecto al autoconocimiento, los directivos deben desarrollar el “autoaprendizaje” (CLAD, 2018), en donde, a partir de conocer cuál es su talento particular, poder buscar modos de autogestionarlo (Conrero y Cravero 2018), siendo capaces de actualizar de manera autónoma los saberes específicos que demandan las transformaciones sociales y tecnológicas.

Con respecto al desafío de trabajar integrando los aportes de cada uno de los talentos disponibles en la organización y su red de actores, es necesario pensar en roles transdisciplinarios, como una categoría superadora de los necesarios perfiles generalistas y especialistas que permita abordar la complejidad y la interrelación de los desafíos organizacionales, y de las diversas áreas de política pública (CLAD 2018) en donde es necesario enfocar en la versatilidad, competencia clave para la

gestión en entornos complejos y construyendo roles en base a la idea del «perfil de habilidades T» (Bolívar, 2016). El autor explica que el trazo vertical implica el dominio de un tema concreto y el trazo horizontal de la letra “T” implica un conocimiento amplio de temas complementarios. La idea de perfiles de «tercera vía» como analistas sistémicos cuya competencia central será la coordinación de acciones, trascendiendo la cultura de silos, en función de un resultado que, en definitiva, responda a las necesidades de la ciudadanía en un contexto cambiante.

Finalmente, la importancia de esta primera investigación radica en poder abrir un camino para desarrollar guías de competencias situadas al contexto particular subnacional, en línea con el objetivo primario de la iniciativa del CLAD al momento de elaborar la Guía Referencial de Competencias Laborales para el Sector Público Iberoamericano en el año 2016. (CLAD, 2018)

CORTÁZAR VELARDE et al (2014), a propósito de un estudio comparativo entre los años 2004 al 2013 en países de Latinoamérica, menciona que una de las mejoras de calidad en la Gestión de Recursos Humanos es la introducción emergente de los modelos de competencias. Incluye, la definición de los perfiles de cargos, como los procesos de selección de personal

A futuro, sería necesario avanzar en la definición de un modelo de competencias propio, que permita definir perfiles, y luego, elaborar instrumentos de diagnóstico destinados a facilitar la autoevaluación de los directivos. De este modo, se propicia la elaboración de una guía de recursos formativos, que permita el desarrollo de las competencias. Gestionar dichos procesos desde herramientas digitales, facilita la adaptación flexible de dicho modelo a las transformaciones que, sin dudas, se producirán en el camino. Longo (2014) CORTÁZAR VELARDE et al (2014), advierte que uno de los grandes desafíos de la Gestión de Recursos Humanos es extender el uso del modelo de competencias a todos los subsistemas, en particular el de Formación y Desarrollo. Por otra parte, es necesario que todos los subsistemas de Recursos Humanos, dialoguen entre sí.

Bibliografía

BOLIVAR, J.M. (2016). Liquid Talent Comes With a Single Letter Tag. Global Thinking Blog, July 13th 2016 En: <http://www.glocalthinking.com/en/liquid-talent-single-letter-tag/>

Conferencia Plenaria Francisco Longo. Congreso CLAD 2019, Buenos Aires, Argentina,

CLAD (2018). Competencias Laborales para el Sector Público, Colección Experiencias EIAPP. En: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/02/ExperienciasEIAPP-2019-Competencias.pdf>

CLAD (2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. En: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>

RIORDA, M.; FONTANA, S. Y CONRERO, S. (2022). La política del riesgo: Construcción social, liderazgo y comunicación. Buenos Aires: La Crujía Editorial.

CONRERO, Sofía y CRAVERO, Vanessa (2018). El talento humano en las organizaciones: claves para potenciar su desarrollo. Córdoba: Editorial Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).

CONRERO, SOFÍA Y CRAVERO, VANESSA (17 abril de 2014). Cómo gestionar equipos comprometidos en contextos desafiantes. *Diario Comercio y Justicia*. En:

<https://comercioyjusticia.info/opinion/como-gestionar-equipos-comprometidos-en-contextos-desafiantes/>

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos; LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario (eds.) (2014). Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). Nueva York: BID. New York: BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf)

DIRECCIÓN DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE CARRERA DEL PERSONAL (2020). Guía de metodológica para la utilización del Directorio Central de competencias laborales. Buenos Aires: Secretaría de Gestión y Empleo Público del Gobierno Nacional. Recuperado de:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dc_guia_metodologica_del_dc_27052020.pdf

LONGO, FRANCISCO (2021). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. ESADE, España. En: <https://dobetter.esade.edu/es/gestion-publica-pandemia>

LONGO, FRANCISCO (13 de noviembre de 2019). Innovación y Gobernanza [Conferencia Plenaria]. XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

LONGO, FRANCISCO (2005). La expansión de la dirección pública profesional: apuntes desde la experiencia. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

LONGO, FRANCISCO (2004). Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.

LONGO, FRANCISCO (8-11 de octubre de 2002). No hay cambios sin directivos: desarrollo de competencias de dirección para una nueva gestión pública [panel]. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal

MOORE, MARK (1998). Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. España: Paidós.

RAMIÓ, CARLES (2018). La nueva gestión del empleo público. Barcelona: Tibidabo Ediciones

RAMÍREZ-ALUJAS, ÁLVARO V. (2012). Los nuevos desafíos de la Dirección Pública Profesional: Innovación abierta, gobernanza colaborativa, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública. Paper presentado en el XXII Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA-AISP, Madrid.

RIVAS-OTERO, JOSÉ MANUEL (2019). Evolución del estilo de liderazgo de los nuevos partidos políticos en México y España: Andrés Manuel López Obrador, Pablo Iglesias y Albert Rivera (2014-2016). En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año LXIV, núm. 235, enero-abril de 2019.

VARGAS ZUÑIGA, F. (2004). 40 preguntas sobre competencia laboral. Montevideo: ILO/Cinterfor.

ANEXO

Figura 1: Formulario descriptivo de las acciones estatales. Primera parte: Nombre de la acción, descripción de la acción, tipo y subtipo de acción

WISSY | Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) | 2022

Acciones relacionadas: 0/41 - 343

Asignación Universal por Hijo (AUH)

Nombre de la Acción Estatal *

Asignación Universal por Hijo (AUH)

Descripción de la Acción Estatal *

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una asignación mensual que perciben madres o padres a cargo de niñas o niños menores a 18 años o con hijas o hijos con discapacidad quienes perciben el beneficio sin límite de edad. La asignación la cobra uno solo de los padres y se prioriza a la madre. La AUH corresponde al régimen de Asignaciones Familiares del subsistema no contributivo según lo dispone la Ley N° 24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares

Tipos de Acción Estatal *

Prestaciones Dinamistas

Subtipos de Acción Estatal *

Asignación / Prestaciones de la seguridad social (contributivas y no contributivas)

Ver detalles

Figura 2: Formulario descriptivo de las acciones estatales. Segunda parte: vinculación presupuestaria

Asignación Universal para Protección Social (PPG) (NNA) (DIS)

Credito inicial: \$252.150,19 M

Justificación

TS - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

OP *

050 - Administración Nacional de la Seguridad Social

Programa *

19 - Asignaciones Familiares

Subprograma

3 - Asignación Universal para Protección Social (PPG) (NNA) (DIS)

¿La categoría programática seleccionada corresponde en su totalidad a la acción estatal? *

☐ Sí

☒ No

Total del crédito inicial: \$252.150,19 M

Figura 3: Formulario descriptivo de las acciones estatales. Tercera parte: Destinatarios de la acción, marco normativo, área responsable del organismo, campo de política pública en la que se enmarca la acción, vinculación a planes interministeriales

Destinatarios*

INAP, Administraciones y privados, Organizaciones, Mujeres, Interministeriales, Interministerio-Desconectado

Tipo de destinatario específico para el cual impacta la acción Estatal. [Ver glossario](#)

Marco normativo*

LEY Nº 24.714 RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES

Vínculo Integ

Área Sujeto responsable*

Subdirección Ejecutiva de Prestaciones

Área responsable de la acción estatal

Subdirección Ejecutiva de Prestaciones

Campo de la política pública*

Política de Asistencia y Protección para la Niñez y Adolescencia

Descripción de la política pública

Ampliar los derechos de niñas, niños y adolescentes priorizando a los sectores más vulnerables.

☐ La acción estatal no se vincula a ningún plan

Plan

Plan Estratégico ANSES 2018-2023

Figura 4: Formulario descriptivo de indicadores de la acción estatal. Primera parte: Tipo de indicador, nombre y descripción del indicador, fuente de información y área responsable de la información, método de cálculo, destinatarios del indicador.

101376 Indicador Cantidad de beneficiarios/as de la Asignación Universal por Hijo. Indicador relacionado: 1010339

Tipo de indicador*

☒ Indicador ☐ Indicador de capacidad de respuesta

Nombre del indicador*

Cantidad de beneficiarios/as de la Asignación Universal por Hijo

Descripción del indicador*

Este indicador refleja la cantidad de niñas, niños y adolescentes cubiertos por el beneficio de la Asignación Universal por Hijo.

Fuente de información del indicador*

Base de datos de la Dirección General de Planeamiento - ANSES

Área responsable de la información del indicador*

Dirección General de Planeamiento - ANSES

¿Necesita que el sistema realice un cálculo para la medición del indicador?

☒ Sin cálculo ☐ Porcentaje ☐ Promedio

Método de cálculo*

Sin cálculo

Destinatarios*

INAP, Administraciones y privados

Repente querés saber más de la Descripción de los indicadores. [Ver glossario](#)

Figura 5: Formulario descriptivo de indicadores de la acción estatal. Segunda parte: tipo de unidad de medida, unidad de medida, frecuencia de medición, mes de inicio de la medición, valor base, meta, definición de tipo según si acumula o no.

Formulario descriptivo de indicadores de la acción estatal. Segunda parte: tipo de unidad de medida, unidad de medida, frecuencia de medición, mes de inicio de la medición, valor base, meta, definición de tipo según si acumula o no.

Tipo de unidad de medida *

Unidad de medida *

Frecuencia de medición *

¿Posee valor de base? ☒ No ☐ Si

¿Los valores del indicador se acumulan de medición a medición? ☒ No ☐ Si

¿Posee meta? ☒ No ☐ Si

Nota sobre el indicador

Figura 6: Formulario de carga de Hitos de Gestión: Título del hito, fecha planificada y fecha de realización, comentarios.

Formulario de carga de Hitos de Gestión: Título del hito, fecha planificada y fecha de realización, comentarios.

300589 Firma de Comisión Binacional Argentina-Chile en Materia Antártica junio 2022

Título del hito *

Fecha planificada *

Fecha de realización *

☒ No se realizó

Comentario *

Comentario de cierre

Documentos adjuntos

Cuadro 1: Síntesis de la cobertura y contenido del Mapa de la Acción Estatal 2020-2021

Año	Cant. de Organismos ingresados (nivel central y descentralizados)	Acciones Estatales	Indicadores de seguimiento
2020	25	478	706
2021	45	473	1.294
2022	50	448	1.234

Figura 7: Reporte de seguimiento global de políticas: gráfico interactivo de los datos de un indicador con datos mensuales.

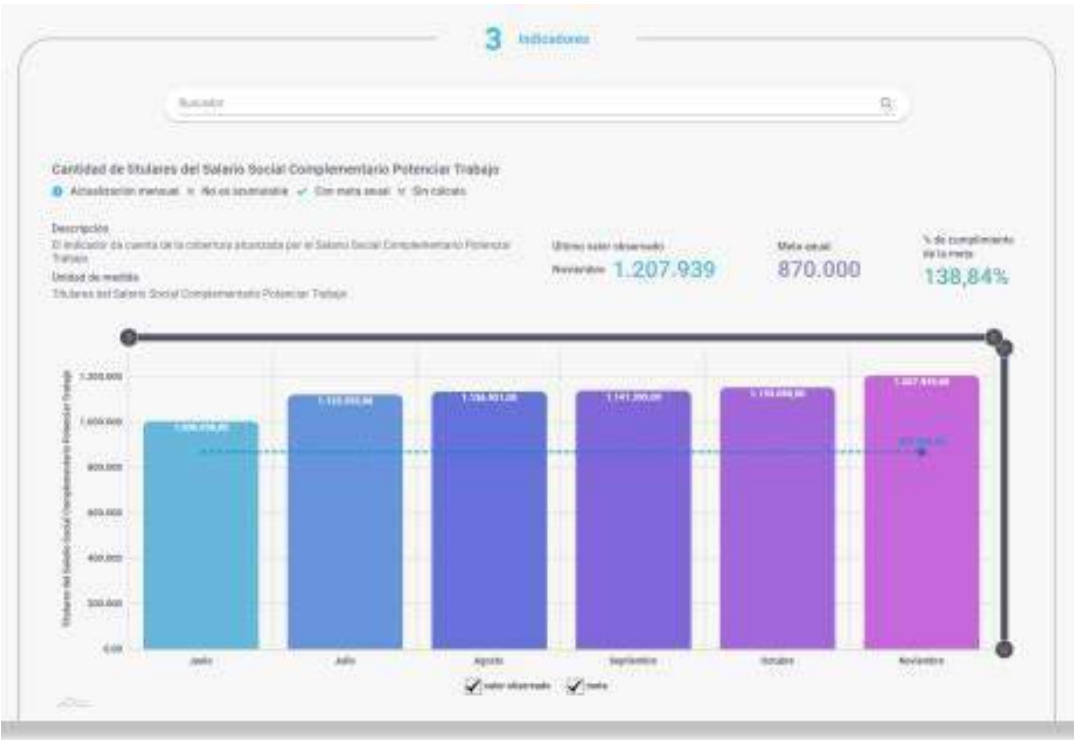


Figura 8: Reporte federal. Vista general: mapa interactivo con intensidad de color diferenciada según monto. Filtros por jurisdicción, organismos y destinatarios.

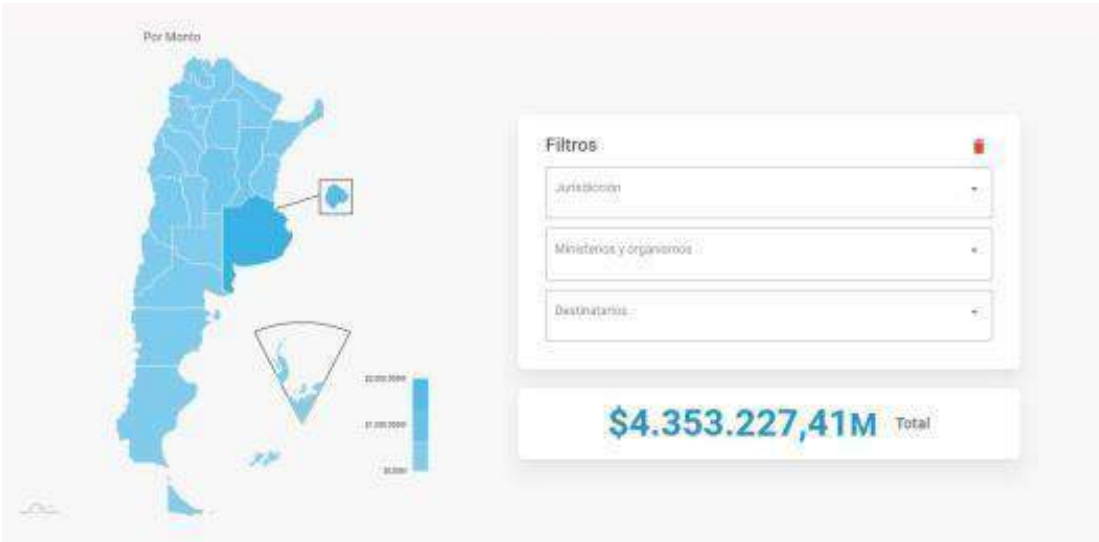


Figura 9: Reporte federal. Vista general: buscador de acciones.Cada acción con información de monto y de cobertura.

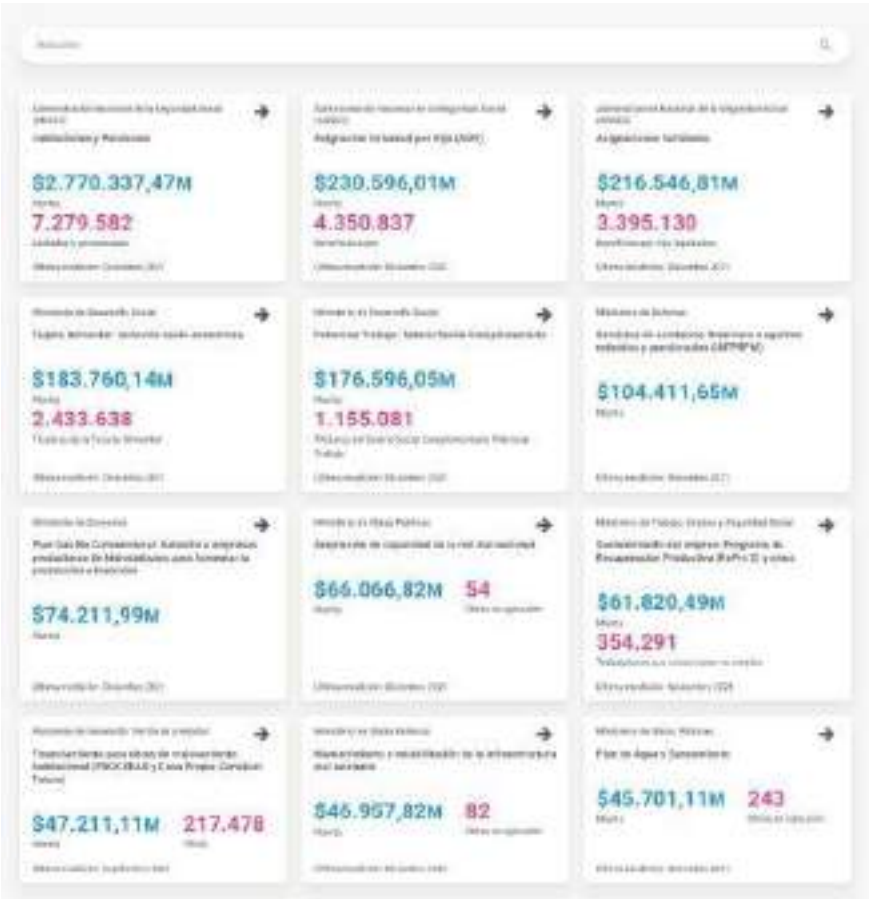


Figura 10: Reporte federal. Vista general: aplicación de filtro por jurisdicción que permite visualizar los fondos destinados a la/s jurisdicción/es seleccionada/s.



Figura 11: Reporte federal. Vista por acción: mapa interactivo con intensidad de color diferenciada según monto y/o cobertura, descripción de la acción, datos totales y por jurisdicción.



Cuadro 4 Informes y reportes que se elaboran para el seguimiento de gestión

Tipo	Frecuencia	Objetivo	Características generales	Destinatario
Informe	Mensual	Seguimiento/ Monitoreo	Seguimiento de AE, indicadores y otras características vinculadas al MAE, acordadas y convenidas entre la DNFCG y el organismo de la APN	JGM
Informe	Semestral	Balance parcial/inter medio	Evaluación y balance de mitad de término, con el objetivo de corregir y ajustar aspectos de cara a la segunda mitad del año	JGM/Ministros

Informe	Anual	Balance global	Devolución a los organismos en vistas de las actividades del próximo año. Se busca fortalecer la estrategia de abordaje del organismo y su posicionamiento dentro del MAE	JGM/Ministros
Informe	Global	Balance global	Detalla los resultados obtenidos por cada uno de los organismos involucrados y también de forma transversal con el fin de que la Jefatura de Gabinete de Ministros establezca las medidas que considere pertinentes para su perfeccionamiento	JGM

CABINA PARA PILOTOS DE TORMENTAS CONQUISTANDO EL FUTURO: MEDICIÓN Y ORGANIZACIONES BASADAS EN DATOS.

Jorge Augusto Depetris

Introducción

Joseph Bower, cuando comenzaba su legendario curso de Management General en Harvard Business School solía decir: "...Antes de sumergirnos en la sofisticación de los nuevos esquemas de gestión, recuerden la máxima de los viejos gerentes: lo que se mide mejora y lo que se pregunta se aprende...".

Esta aseveración expone la importancia y el amplio consenso que existe frente a esto de que "...hay que medir". Sin embargo, surgen radicales divergencias en cuanto a qué y cómo, al decir de Wolin: "Lo que importa es la continuidad de las preocupaciones, no la unanimidad de las respuestas" (Wolin, 1993: 13).

Hay una gran crisis acerca de cómo se mide en las Agencias Regulatorias (AR). Se percibe un profundo descontento en los ciudadanos, los altos funcionarios, los empleados, la prensa y la política.

Existe una amplia gama de propuestas de cómo mejorar los sistemas existentes; no obstante, este artículo propone una visión diferente, el problema parece ser más grave: no funcionan los esquemas de gestión, por ende, tampoco se pueden medir.

Si nos alejamos un poco de la coyuntura, hace unas décadas existía un contexto estable o de "modernidad industrial" donde los riesgos, delitos e infracciones eran pocos y previsibles; la contrapartida era que la gestión de las AR consistía en dar respuestas en serie y su medición se basaba en la cantidad de los resultados. En estos pilares se basó el sistema tradicional, que, pese a sus defectos y limitaciones, durante un tiempo funcionó de forma aceptable.

Sin embargo, este equilibrio precario se rompió; vivimos en una "sociedad de riesgo", turbulenta e impredecible por lo cual la gestión industrial tradicional y su sistema de medición quedaron obsoletos. Un patrullero que llega rápido no reduce el delito, detener a un soldadito de la droga no impacta en el volumen del narcotráfico, imponer una multa a empresas fantasmas no reduce la evasión fiscal.

Fueron surgiendo alternativas *ad hoc* que pretendían enmendar los viejos sistemas de medición; primero surgió la idea de medir "impacto" en lugar de resultados, lo que a veces se denominó como "reducción de daños". Se pretendía observar si se reducían los accidentes de tránsito, no si se habían impuesto más multas. Sin duda, fue un gran avance, aunque insuficiente.

Luego surgió la idea de mensurar valores, que era necesario promover reducción del delito, pero acorde a derecho o sin mano dura; evitar los accidentes de tráfico para preservar el valor de la circulación; que cuidar el medio ambiente no colisione con el derecho a trabajar. Otro avance, aunque también insuficiente.

Nuestra hipótesis es que, si lo que falla es la gestión en las AR más que mejorar la evaluación, lo que se necesita es transformar los sistemas de medición en una herramienta de gestión.

Nuestro propósito es, además de describir los problemas que el sistema de medición actual produce, conquistar el futuro, o diseñar un prototipo de "Cabina para pilotos de tormenta"¹⁶⁵ (CPT) un

¹⁶⁵ Malcolm Sparrow proporcionó la ruta, los conceptos y la inspiración de este artículo, pero fundamentalmente la

sistema de medición que permita conocer y evaluar el pasado, obtener en tiempo real información para abordar el presente y auscultar cambios y tendencias que nos permitan prepararnos para el futuro¹⁶⁶.

Propósito del trabajo y carta de navegación

Dado que el propósito es diseñar un prototipo de “cabina para piloto de tormentas”, el esquema para abordarlo es el siguiente:

1. Demostrar que el sistema tradicional de medición no es apto para la realidad actual (lo que entendemos como un desplazamiento de objetivos), y además genera daños colaterales que provoca su aplicación extemporánea.
2. Pasar revista a la bibliografía más relevante vinculada a la creación de instrumentos de medición modernos de gestión privada y pública.
3. Teniendo como insumo los dos puntos anteriores, presentar un “prototipo” de CPT que se proponga, por un lado, superar los problemas del sistema de medición tradicional y que, por el otro, incorpore las nuevas dimensiones necesarias para enfrentar los desafíos del contexto.

Para cumplir nuestros objetivos, como paso previo ilustraremos qué entendemos por Agencias Regulatorias, a fines de delimitar el alcance del trabajo.

Agencias Regulatorias

Según Sparrow¹⁶⁷, existen dos grandes tipos de agencias, por un lado, las que proveen bienes y servicios (ej. educación, salud, asistencia social, registros, etc.) y la otra mitad del estado es la encargada de proteger a la sociedad de riesgos y amenazas.

Polución, violencia, fraude fiscal, lavado de dinero, contrabando, accidentes laborales, alimentos en mal estado, discriminación, catástrofes financieras, peligro del tráfico o transporte son algunos de las amenazas que acechan a la sociedad y por ello el estado crea agencias para controlarlas.

Denominamos Agencias Regulatorias a todos los **organismos del estado** cuya **misión principal** es procurar mitigar **el daño** que pueden producir principalmente las **acciones humanas**.

Desplazamiento de objetivos: problemas nuevos y herramientas viejas.

*“... **un desastre** o colapso cultural ocurre debido a alguna inexactitud o inadecuación en las normas o creencias aceptadas. En consecuencia, la discrepancia entre la forma en que se cree que opera el*

adrenalina ya que plantea el desafío que en la medición la academia está en deuda con la gestión.

¹⁶⁶ A las organizaciones que diseñan instrumentos similares y son capaces de usarlos para la gestión, en la literatura académica se las denomina como “*Data Driven Organizations*”² u organizaciones basadas en evidencias y son aquellas que frente a la disponibilidad de enormes volúmenes de datos, aprenden a gestionarla, a partir de la correcta selección de indicadores, el uso de inteligencia artificial, proveyendo de información precisa y actual para que los gerentes tomen decisiones robustas y eficaces. Esto lo plantean académicos provenientes del mundo de la gestión del conocimiento - Knowledge Management- (Davenport, Barth, & Bean, 2012), (Davenport & Patil, 2012), y también los que abordan la revolución científico tecnológica (Mc Afee & Brynjolfsson, Machine Platform Crowd, 2017) (McAfee & Brynjolfsson, 2012), (Brynjolfsson & Mc Afee, 2017), (Gupta, 2018), (Ianisti & Lakhani, 2020), (Fabijan, Dmitriev, Olsson Holmstrom, & Bosh, 2017).

¹⁶⁷ Véase (Sparrow M. , 2016), (Sparrow M. , 2016)

mundo y la forma en que realmente es rara vez se desarrolla instantáneamente. En cambio, hay una acumulación durante un período de tiempo de una serie de eventos que están en desacuerdo con la imagen del mundo y sus peligros representados por las normas y creencias. Dentro de este 'período de incubación', una cadena de eventos discrepantes, o varias cadenas de eventos discrepantes, se desarrollan y acumulan inadvertidamente.

(Turner y Pidgeon, 1997, pág. 72)

Turner y Pidgeon, los autores del epígrafe, estudiaron ochenta y cuatro casos de catástrofes graves producidas por el accionar humano (manufacturadas). En todos ellos se registró:

- a) Una situación empírica de base que cambió.
- b) Una discordancia entre la visión de esos hechos —producto de un marco interpretativo inadecuado, por lo general obsoleto— y lo que realmente estaba sucediendo.
- c) Un período de incubación con eventos discrepantes y señales de la ineficacia de las soluciones tradicionales.
- d) Una catástrofe.

La *situación empírica que cambió* es “la sociedad del riesgo”, que impone desafíos complejos y sorpresivos, totalmente diferentes a los que se les imponían a las organizaciones públicas en el pasado.

La *discordancia* se produce entre el paradigma tradicional de las agencias regulatorias y los nuevos problemas que debe enfrentar.

El *período de incubación* con señales de ineficacia de las soluciones tradicionales, su sistema de medición y los problemas que no se resuelven.

La *catástrofe* que todavía estamos a tiempo de evitar, si tomamos en serio la necesidad de cambiar la gestión y medición de las agencias regulatorias.

A este fenómeno tan característico de la burocracia, de generar una regla y repetir acciones independientemente que hayan cambiado el contexto, y que en las nuevas condiciones sean totalmente inefectivas (y a veces perjudiciales) fue brillantemente analizado por Merton (1964), quien lo llamó “desplazamiento de objetivos”. Para las fuerzas policiales, fue Goldstein (1979) quien lo aplicó y Sparrow (1994) amplió la idea para el conjunto de las AR.

Nuevos problemas: La sociedad del riesgo

La *sociedad del riesgo*¹⁶⁸, o modernidad tardía, y la velocidad del cambio tecnológico, también llamado “*nuevo paradigma digital*”¹⁶⁹, son dos poderosas fuerzas que, entrelazadas, están llevando a la sociedad a una transformación nunca vista en la humanidad.

Un acelerado y radical cambio en casi todos los órdenes de la vida¹⁷⁰: la economía, la geopolítica, las

¹⁶⁸ Existe abundante bibliografía acerca de la sociedad del riesgo y la modernidad tardía, algunos de los autores clásicos y esclarecedores son: Beck (1998); Luhman (1992), Giddens (1996 y 1999), Wildavsky (2017) y Garland (2018).

¹⁶⁹ Véase Mc Afee (2019), Mc Afee & Brynjolfsson (2017), Kelly (2016), Brynjolfsson & Mc Elheran (2016), Brynjolfsson & Mc Afee (2014), Ford (2015) y Schwab (2017), quienes, entre otros autores, analizan el impacto de los cambios drásticos en nuestras vidas.

¹⁷⁰ Solo por citar algunos ejemplos actuales, COVID, guerra en Ucrania y la salida de UK de la Unión Europea fueron acontecimientos sorpresivos y totalmente inesperados para los contemporáneos poco tiempo antes de que ocurrieran.

relaciones entre Estados, la política interna, la sociedad, el género, el mundo del trabajo, la ecología, por solo nombrar algunos.

En este contexto, el hombre prácticamente ha logrado dominar los riesgos de la “naturaleza”; cada vez son menos frecuentes las catástrofes producidas por terremotos, tsunamis, ciclones, tornados u otros fenómenos naturales. El ser humano ha sido capaz mediante la ciencia y la técnica de crear los materiales o dispositivos necesarios para eliminar o reducir seriamente el daño que provocan.

Sin embargo, el temor ahora se ha desplazado al accionar humano, a lo que se denomina “*riesgos manufacturados*”, que son los riesgos creados por el hombre; tanto los *azarosos* como los accidentes o desastres que pueden ocurrir producto del avance de la ciencia y la técnica (p. ej., calentamiento global, destrucción de la naturaleza, accidentes nucleares, etc.), como los *voluntarios*, aquellos que tienen un “cerebro” ya sea con organizaciones criminales (uso de cámaras, encriptación, transnacionalización, robots, etc.), o los nuevos delitos que no necesitan una organización sofisticada (p. ej., ciberdelitos, pornografía infantil digital, *grooming*, *ransomware*, etc.).

Frente a los riesgos “manufacturados”, que son más volátiles, peligrosos e impredecibles que en el pasado, las herramientas tradicionales resultan ineficaces.

Herramientas viejas: Gestión Operativa Tradicional

Sparrow (2000) hace una excelente descripción de la respuesta tradicional de las agencias de control a lo que denomina el “paradigma ciego de agencias regulatorias”, y consiste en la idea de que: si tenemos buenos casos, buenas investigaciones, buenas denuncias y a ello le sumamos buenas condenas judiciales, nos da como resultado una reducción del delito.

Bajo esta premisa o modelo mental opera la gran mayoría de agencias regulatorias y ello refleja un modelo industrial o de “producción en serie” de respuestas a los problemas. No se analizan las características del problema; automáticamente se dispara una acción: un patrullero que llega rápido, una inspección ambiental, laboral o tributaria, una verificación aduanera, con la esperanza que ello solucione el problema.

Existe una inconsistencia entre los medios utilizados y fines perseguidos. Con herramientas estáticas y previsibles, pretendemos enfrentar desafíos cambiantes. Se aplica la misma metodología sin discriminar las características de un problema de rápida mutación, como un médico que siempre emitiera las mismas recetas sin efectuar diagnósticos previos.

La gestión tradicional, en lugar de medir si la realidad mejora, se enfoca en ver “cantidad de resultados”; no observa si se minimizan o no los problemas. En esto consiste el “*desplazamiento de objetivos*” o la discordancia entre lo que está sucediendo y cómo pretendemos solucionarlo. Reproducimos y medimos acciones que no dan respuesta a los nuevos problemas.

En la tabla 1, presentamos las señales inequívocas del “período de incubación” donde se puede observar la paradoja de que la organización mejore “exitosamente” sus resultados, a la vez que deteriora su desempeño en cuanto a impacto.

Tabla 1

RESULTADO	IMPACTO
Aumento de multas de mal estacionamiento	Aumento de víctimas fatales en accidentes de tránsito
Incautación de marihuana	Incremento del narcotráfico de cocaína
Multa por falta de facturación pequeños comercios	Evasión por precios de transferencia (Com. Exterior)
Pago irregular de cargas de Seguridad Social en Eventos Masivos	Crecimiento del trabajo esclavo
Allanamientos	Ciberdelitos, pornografía infantil digital
Multas por defectos de presentación de las declaraciones juradas a Medio Ambiente	Contaminación de los ríos por conexiones clandestinas y vertido de material tóxico.
Incautación de DVD apócrifos	Piratería digital online
Detención de pequeños dealers y “soldaditos de la droga”	Ampliación de redes de tráfico de drogas de baja calidad en barrios marginales.

Los problemas que generan las viejas herramientas:

“Cuando el logro de las metas deseadas tiene un fuerte énfasis cultural,

mientras que mucho menos énfasis se pone en las normas que regulan los medios, estas tienden a perder su poder de regular conducta”. Vaughan, Diane (1983, pág.55)

El sistema de medición tradicional lleva a desvirtuar los objetivos organizacionales de forma involuntaria, ya que como sostiene Vaughan en el epígrafe, las agencias en lugar de cumplir los objetivos y centrarse en los riesgos o las amenazas, comienzan a “trabajar para la estadística” generando consecuencias perjudiciales para la sociedad que pretenden proteger.

Estas consecuencias no deseadas de la acción social (como las llaman los sociólogos) o externalidades negativas (los economistas), las categorizamos en sesgos, vicios y limitaciones.

Sesgos: porque desvía el foco y la energía de la organización hacia cuestiones que no son centrales y se malgastan recursos.

Vicios: porque la propia organización para cumplir con la medición genera acciones con resultados dañosos.

Limitaciones: dado que existen fenómenos de riesgo que no pueden ser captados por el sistema actual, este los ignora o, peor aún, los “invisibiliza”.

Como suele ocurrir en el mundo social, algunos casos pueden tener solapamiento, o caer en dos categorías; la realidad no suele cumplir los requisitos de las ciencias duras de ser MECE (Mutuamente Exclusiva y Colectivamente Exhaustiva), tal como sostiene Raisel (1998).

Sesgos

- **Deslizamiento lo útil sobre lo importante:** Esto implica concentrarse en lo fácil, las agencias empiezan a enfocarse en obtener resultados simples independiente de la gravedad de los riesgos o delitos (p. ej., las agencias de tránsito priorizan los malos estacionamientos, a excesos de velocidad; la Aduana se concentra en “bagayeros” y “paseros” en lugar de sofisticadas maniobras con paraísos fiscales). Es útil a fines estadísticos pero no ataca los problemas graves.
- **Pescar en la pecera:** Similar al anterior, pero antes era fácil/difícil, y ahora es conocido/desconocido. Ocurre cuando algunas agencias priorizan los sujetos y los fraudes con los que tiene experiencia y no aquellos que desconocen cómo abordar. Sparrow comenta en su libro lo que el líder de la Agencia Tributaria de Estados Unidos (IRS) planteó, que existían muchos procedimientos para abordar fraudes, aún los complejos de quienes declaraban, pero no existía ninguno para detectar a quienes no declaraban, los “non fillers” que generalmente eran los oficios domésticos. (Sparrow M. , 2000).

Vicios

- **Subreporte:** Es muy común que no se reporten ilícitos que tienen por sujeto a las minorías vulnerables, o cuando la víctima conoce al agresor y teme represalias o cuando la agencias no tiene credibilidad. (Skogan, 1990), (Stephens, 1999).
- **Adulteración:** Se generan mecanismos expulsivos, (ej. demoras, burocratización del proceso, manipulación, etc.), o se alteran las denuncias, todo con el objeto de no generar más carga laboral o deteriorar las estadísticas. (Klockars, 1999), (Skogan, 1999).
- **Corrupción:** genera mecanismos para directa o indirectamente a atemorizar o disuadir a los ciudadanos a efectuar una denuncia para no deteriorar los indicadores¹⁷¹ o para no tener que investigar temas que afecten a miembros de la institución. (Eterno & Silverman, 2012).

Limitaciones

- **Asignación de crédito a las funciones:** Cuando se genera una intervención en una organización, pueden participar varias áreas en el proyecto, la detección, la investigación, el procedimiento, el área penal legal o varias jurisdicciones en forma simultánea. Es complejo asignar a un área específica el resultado de un trabajo que puede ser conjunto.
- **Prevención:** Las tareas de prevención no se ven reflejadas en los indicadores, por ende, la organización tiende a desestimarlas.
- **Pluricausalidad¹⁷²:** los fenómenos sociales suelen ser producto de múltiples factores o fuerzas que operan en la sociedad en forma simultánea algunos ejemplos son:
 - *Concurrencia de políticas:* Si disminuyen los accidentes de tránsito en una jurisdicción pueden deberse a las agencias de tránsito, con campañas de prevención pública y/o privadas, o cambios en la infraestructura y señalización vial.

¹⁷¹ Especial atención es lo que en un “el carácter de los daños” Sparrow denomina a los “riesgos que mejoran el desempeño”, a aquellos que producir un fraude mejora las estadísticas, especialmente en ámbitos donde la retribución se vincula al desempeño. Tortura en los interrogatorios, fraude en la facturación, omisión de denunciar fraude cuando sube los costos por trámite, etc. Es más delicado aun cuando quienes violan las normas “ayudan” a sus colegas y suelen ser vistos como héroes de la organización.

¹⁷² Esta es una observación que afecta a las mediciones de resultados, pero también a las de impacto.

- *Cambios tecnológicos*: El menor hurto de celulares es producto del accionar eficiente de la policía, o de las medidas de seguridad ideadas por los fabricantes.
- *Efectos extra jurisdiccionales*: las modificaciones del tipo de cambio entre países limítrofes provocan importantes transformaciones en el mundo del contrabando.

Es complejo ponderar cuándo la reducción o el aumento se debió al accionar de la organización u otros factores.

- **Temporalidad de los delitos**¹⁷³: Las mediciones suelen mostrar una foto, y el mundo delictivo es una suerte de película. Una autoridad policial honesta se hace cargo de una zona, al principio tiene pocas denuncias de robo porque los vecinos no confían en la policía; luego de un tiempo de trabajar en serio, comienzan a confiar y las denuncias se incrementan, el accionar policial rinde sus frutos y luego el delito se reduce y también las denuncias. Las fotos nos van a mostrar una suerte de subibaja, primero bajo, luego alto y finalmente bajo. ¿Cómo asignar créditos? Lo mismo ocurriría con la violencia de género y violencia doméstica, ¿hay mayor cantidad de hechos o de denuncias sobre hechos que antes no se denunciaban? Es imposible entender el fenómeno desde la perspectiva tradicional.
- **Delitos invisibles**: Es este tipo de delito que, por sus características propias, no se hace visible o lo hace con mucha dificultad y con señales confusas. En caso de un homicidio (delito visible), hay un cadáver; en cambio, en caso de contrabando, pedofilia o tráfico de drogas no suelen existir evidencias directas (delitos invisibles). Estos delitos suelen ser graves, sumamente complejos de combatir por su carácter oculto y, salvo accidentes o acciones proactivas por parte de las agencias de regulación para detectarlo, no suelen salir a la luz¹⁷⁴.
Rutinización de los controles, innovación del delito: Uno de los mayores peligros de todos los sistemas de control de riesgo es su rutinización. En el caso de los delitos es grave, hay un cerebro detrás que en forma permanente está buscando la innovación para perfeccionarse. (Cornish, 1994), (Sparrow M. , 2008).
- **Exponencialidad, nuevos delitos y redes**: El nuevo paradigma digital, como analizamos antes, otorga al mundo del ilícito posibilidades de generar resultados “exponenciales”¹⁷⁵. Esto impone serios desafíos a las AR y por ende a su sistema de medición.

El puente de la bibliografía y el alimento de las musas

Hasta aquí hemos pretendido demostrar que el viejo sistema de medición de desempeño no se adapta al nuevo contexto que impacta en las A.R. y los problemas propios que genera esta herramienta desactualizada. Nuestro siguiente paso consiste en una revisión de la literatura académica especializada en el tema en búsqueda de avances y tendencias que puedan servirnos de puente para pensar la “cabina para pilotos de tormenta”.

¹⁷³ Lupsha aborda este tema para las organizaciones criminales y analiza el ejemplo inverso, como la no atención del estado puede fortalecer a estas organizaciones. (Lupsha, 1996)

¹⁷⁴ Este tipo de delitos fue planteado por primera vez por Sparrow cuando analizó los delitos en el ámbito de la medicina y la salud (Sparrow M. , 1996), luego perfeccionado en sus trabajos posteriores (Sparrow M. , 2000), (Sparrow M. , 2008) y (Sparrow M. , 2016).

¹⁷⁵ Organizaciones criminales “puramente digitales (Leukfeldt & Kleemans, 2017), (Savona & Riccardi, 2019), (Zaharia, 2020), (Wall, 2007); Organizaciones criminales tradicionales u off line, que utilizan estas tecnologías para cometer sus delitos (Werner & Korsell, 2016), (Bulanova-Hristova & Kasper, 2016), (Odinot, Verhoeven, Pool, & de Poot, 2016), (Schneider, 2016), (UNDOC, 2015), (Cockayne, 2007), (Reuter, 2014), (Leuprecht, 2016), (Otey, 2015), (Fijnaut, 2016).

Cambios en la medición privada: La revolución del Cuadro de Mando Integral

A principios de los años 90 del siglo pasado, Kaplan y Norton¹⁷⁶ revolucionaron los tradicionales sistemas de medición de las grandes corporaciones, que hasta ese momento se basaba exclusivamente en indicadores puramente financieros.

Para ellos, el *indicador financiero clásico ROI* (Retorno sobre Inversión) era insuficiente. Era útil para medir resultados en el “corto plazo”, pero mala para el “largo plazo”; por ejemplo, si Coca Cola dejaba de promocionar sus productos, en breve mejoraría los resultados, pero a la larga los deterioraría, porque lo más valioso que tiene la firma es la “marca”.

Entonces proponen el “cuadro de mando integral” que va más allá de evaluar los resultados financieros, lo proponen como una herramienta gerencial para llevar a cabo la estrategia de la organización¹⁷⁷.

Postulan que deben continuar los **indicadores financieros** (además de ROI, precio, ventas por segmento, etc.), pero además incorporar otros aspectos a evaluar como:

- A. Los **clientes**: con indicadores que respondan la pregunta que debemos hacer para satisfacerlos, qué nuevas necesidades tienen, cómo podemos atraer nuevos, etc.
- B. Los **procesos internos**, no en forma aislada por cada proceso individual, sino respondiendo la pregunta: qué procesos debo mejorar para tener un producto de mejor calidad o que satisfaga más a mis clientes actuales o potenciales (p. ej. postventa, calidad de los productos, simpleza de su uso, precio, etc.).
- C. **Formación y crecimiento**: se relaciona con indicadores vinculados con la capacidad de mantener y mejorar la ventaja competitiva (p. ej., porcentaje de facturación de productos creados en los últimos 3 años sobre el total). Esto es evaluar cómo se desarrollan nuevas habilidades a desarrollar para sobrevivir y crecer en un futuro incierto.

No casualmente los autores usan la metáfora de “cabina de un jet”: una vez definida la estrategia, debemos monitorear hacia dónde vamos, si es el camino correcto o si surgen cuestiones inesperadas en el camino.

Ampliación de dimensiones y funcionalidades de la medición

Un segundo trabajo bibliográfico clave es el clásico *¿Porqué medir performance?* de Richard Behn, que *Public Administration Review* lo seleccionó como uno de los artículos más influyentes de su historia.

El autor plantea ocho aspectos por los cuales la medición es fundamental para un gerente público (Behn, 2003).

1. **Evaluar.** *¿Qué tan bien se está desempeñando mi agencia pública?*

Nadie junta información por hacerlo, el fin siempre es evaluar. Tanto para agentes internos (altos funcionarios y empleados del organismo en general), como externos, autorizadores

¹⁷⁶ Ambos autores produjeron una serie de trabajos bibliográficos, entre ellos para ampliación de indicadores véase (Kaplan & Norton, 1997), la vinculación de los indicadores con estrategia (Kaplan & Norton, 2001), (Kaplan & Norton, 1996), y para mapas estratégicos (Kaplan & Norton, 2004).

¹⁷⁷ Combina medición y estrategia, justo en el momento donde el pensamiento estratégico tomo fuerza, dado que en necesario adaptar la organización al contexto cambiante.

políticos, interesados legítimos, periodistas, sindicatos, ONG o ciudadanos en general).

2. **Control.** *¿Cómo puedo asegurarme de que mis subordinados estén haciendo lo correcto?*
Esto es un indicador interno, suele ser antipático y según el autor está la sombra de Taylor¹⁷⁸ y sus estudios de tiempo y movimiento sobrevolando esta funcionalidad; al final del día, todo gerente público quiere saber si los empleados y funcionarios inferiores están haciendo lo que se decidió.
3. **Presupuesto:** Básicamente es conocer si la asignación de recursos es acorde con las normas y los objetivos propuestos.
4. **Motivar:** Los gerentes públicos pueden usar las mediciones para motivar a desempeñarse mejor a la agencia o sus partes. Esta motivación puede ser interna (p. ej., Reducir las víctimas de accidentes laborales) o externa (p. ej. “En diez años que el hombre pise la luna”, de J. F. Kennedy a la NASA).
5. **Promover,** promocionar lo que está haciendo la agencia o el organismo a las partes externas interesadas, periodistas y ciudadanos. Para realizar inversiones o cambios importantes, es fundamental conseguir la aprobación del contexto de la organización.
6. **Celebrar.** Qué logros son dignos del importante ritual organizacional para celebrar el éxito. Mejora internamente la autoestima organizacional. Según el autor, no sólo a fin de año, sino en el transcurso sí hubo logros importantes. Internamente es una forma clara de señalar el camino para toda la organización.
7. **Aprendizaje:** ¿estamos aprendiendo?
Es fundamental para una agencia saber que adquiere las capacidades y habilidades necesarias para afrontar los desafíos que tiene por delante. Debe experimentar, debe interrogarse: ¿lo que hacemos funciona?, o ¿podemos hacerlo mejor?, ¿lo experimentamos? Los datos no hablan por sí mismos, es necesario bucear en ellos; transformar los datos en información, entender las señales.
8. **Mejora:** Vinculado con el anterior, ¿estamos mejorando como agencia?, ¿estamos capitalizando la experiencia?, ¿ha cambiado el contexto? Las lecciones no siempre son directas o evidentes, existen circuitos de retroalimentación, aunque no todos de ellos pueden ser obvios.

Lo novedoso de este artículo es que viene a poner en blanco sobre negro dos aspectos que muchos intuían: por un lado, que la medición es una herramienta de gestión formidable que va mucho más allá de “evaluar”, y segundo sirve fundamentalmente para gestionar y como herramienta de exploración en contextos inciertos.

Debates sobre medición y policía

De las agencias regulatorias, la policía fue la primera en poner en cuestión en forma abierta y profunda

¹⁷⁸ Véase (Taylor F. W., 1912-2007).

los dilemas de la medición. Tal vez por su impacto sobre la vida democrática, provocó debates apasionados y profundos. Sus conclusiones son aportes claves para repensar el “qué” y el “cómo” se debe medir en las agencias regulatorias.

Herman Goldstein y policing free society

Herman Goldstein, uno de los autores más influyentes de la temática policial en Estados Unidos en el siglo XX, creador de la corriente de la Policía Orientada a Problemas o POP, es quien primero cuestiona el paradigma tradicional de medición en 1977 en “*Policing in the free society*”, donde planteó un conjunto de objetivos originales y avanzados para la policía que hoy son plenamente vigente.

1. Prevenir y controlar la conducta ampliamente reconocido como una amenaza para la vida y la propiedad (delitos graves).
2. Ayudar a las personas que están en peligro de daño físico, como las víctimas de delitos y ataques.
3. Proteger garantías constitucionales como el derecho a la libertad de expresión y reunión.
4. Facilitar el movimiento de personas y vehículos.
5. Ayudar a quienes no pueden cuidar de sí mismos: los intoxicados, los adictos, los enfermos mentales, los discapacitados físicos, los ancianos y los jóvenes.
6. Para resolver conflictos, ya sea entre individuos, grupos de individuos o individuos y su gobierno.
7. Para identificar problemas que tengan el potencial de se vuelvan más serios para el ciudadano individual, la policía o el gobierno.
8. Crear y mantener un sentimiento de seguridad en la comunidad.

Medir lo que importa (*Measuring what matters*)

En el año 1999, el Ministerio de Justicia de los Estado Unidos edita un texto con el trabajo de célebres académicos vinculados a la temática de las fuerzas policiales¹⁷⁹. El nombre que es el título de este capítulo refleja el espíritu del debate (y cierta insatisfacción con la evaluación tradicional).

Se presentaba una encrucijada, ya que con la política de “tolerancia 0” se habían mejorado todos los indicadores tradicionales, sin embargo, había devenido en una suerte de “mano dura” hacia las minorías o sectores más desfavorecidos, y se había transformado en fuente de graves conflictos.

Todos los autores eran conscientes de la paradoja de que, si bien se había logrado solucionar la grave ola de delincuencia e inseguridad que vivía Estados Unidos en los años 70 y principio de los 80, a la vez se había generado un nuevo y grave problema.

Esta abre un espacio de debate en el cual los académicos, frente a la crisis, tienen la posibilidad de innovar, o de pensar hacia adelante, cómo debería ser un sistema de medición. Pese a sus diferencias, en algunos aspectos hubo un consenso mayoritario.

- Medir impacto: Dada la amplitud de sus objetivos, las métricas *de resultado* son insuficientes como medición de desempeño. Se debe procurar por todos los medios de analizar si hay cambios en el contexto externo.

¹⁷⁹ Algunos de los colaboradores son (Kelling, 1999), (Skogan, 1999), (Stephens, 1999), (Moore & Poethig, 1999), (Taylor R. , 1999) Y (Klockars, 1999).

- Intangibles: Existe un amplio acuerdo en que se deben medir “intangibles”, desde el miedo, la sensación de seguridad, hasta calidad de servicio policial.
- Rol de las encuestas a la comunidad: Para ello, pese a sus dificultades y complejidades, defienden con fuerza las encuestas de victimización.¹⁸⁰ Es clave escuchar la voz de la sociedad y especialmente la de aquellos que más deben cuidar las fuerzas policiales.
- Variabilidad de las opiniones en el tiempo: tanto Kelling (1999) como Taylor (1999) acuerdan que las sociedades (no sólo los delitos) tienen procesos, la opinión con respecto a la seguridad cambia, no está compuesto de fotografías sino películas. Primero la sociedad reclama por los crímenes más graves (p. ej., homicidios, violaciones), pero luego que se solucionan comienzan a reclamar por aquellos menores (p. ej., robos, daños). En la medición esto se ve claramente reflejado¹⁸¹.
- Delitos como procesos e incivilidad¹⁸² o desorden: También los delitos tienen un proceso, y hay una suerte de círculos virtuosos o viciosos frente a ellos. Existen factores claves que conforme pasa el tiempo producen la decadencia o pacificación de un barrio¹⁸³.

Moore: La línea de base de la policía

Mark Moore participó activamente en la discusión sobre los sistemas de desempeño para la policía en el libro que vimos en el título anterior (Moore & Poethig, 1999). Posteriormente, presentó una propuesta más refinada que elaboró junto con Anthony Braga (Moore & Braga, 2003) y sus reflexiones son realmente esclarecedoras, por lo que las incluimos.

1. Reducir el crimen y victimización
2. Llevar a rendir cuenta a los delincuentes
3. Reducir temor y seguridad personal
4. Asegurar civilidad en los espacios públicos
5. Usar la justicia y economía en el uso de la fuerza
6. El uso económico y justo de los recursos financieros del estado.
7. Satisfacción de los usuarios

¹⁸⁰ Reino Unido tiene una tradición anterior en encuestas de victimización, entre otras cosas les permitió conocer que muchas veces la ampliación se debía a víctimas repetidas y no su incremento (Maxfield, 1984). (Maxfield, 1988) (Farrel, 1995).

¹⁸¹ Esto es consistente con lo planteado por Maslow en su “Pirámide de necesidades”, a medida que el ser humano va solucionando sus necesidades básicas procura satisfacer otras más sofisticadas. (Maslow, 1943)

¹⁸² El término civilidad en su traducción se puede prestar a equívocos, puede asociarse a “mano dura” y no es ese el sentido. Civilidad en un barrio significa que una mujer pueda salir a los espacios públicos sin temor a ser acosada o que le digan groserías, que los ancianos puedan salir sin temor a ser asaltado, que los menores puedan utilizar transporte público, y que la gente no se encierre temprano en sus casas por temor. Se acerca más a una posibilidad de “convivencia pacífica y civilizada” que a punición. Esto fue sostenido por autores que expresamente se manifestaron contra la “mano dura” (Kelling, 1999), (Skogan, 1999), (Kelling & Coles, 1996), (Skogan, 1990).

¹⁸³ Lo que vimos en el punto anterior con respecto a limitaciones de la medición y la mirada de Lupsha.

El pensamiento de Malcolm Sparrow

De todos los autores, Sparrow es quien más profundamente ha abordado esta temática, que fue madurando a lo largo de sus numerosas publicaciones en AR. A continuación, haremos una síntesis de su evolución:

En “Más allá del 911” (Sparrow M. K., 1990) plantea la insuficiencia de la “medición de resultados” dada la falta de conexión entre mejorar resultados y reducir las amenazas. Un patrullero que llegue en menos de un minuto a un llamado no resuelve el 90 % de los problemas.

En “Imponiendo Obligaciones” (Sparrow M. , 1994), plantea la necesidad de “medir impacto” en lugar de resultados y agrupar los incidentes como problemas (es la unidad para analizarlos).

En “Licencia para robar” (Sparrow M. , 1996), el autor continúa con las mismas ideas, pero agrega la descripción de los “riesgos invisibles” y la necesidad de conocerlos y medirlos.

En la “Artesanía regulatoria” (Sparrow M. , 2000) pone a la medición como centro del cambio de las organizaciones. Sostiene que la migración de un sistema que mide resultados a otros que mide riesgos y proyectos que intentan enfrentarlos nos puede dar una suerte de collage entre estadísticas y estado de avance de los múltiples proyectos.

En “El carácter del daño” (Sparrow M. , 2008), aborda en profundidad la temática del “riesgo” y su medición, y perfecciona sus propuestas incorporando la idea de reducción de daños.

Hay dos trabajos muy similares y muy próximos en el tiempo que abordan el tema específico de la policía; uno denominado “Esposados” –*handcuffed*– (Sparrow M. , 2016), y otro que preparó para un seminario para jefes de policía en USA (Sparrow M. , 2015). En estos trabajos es donde su pensamiento se refina más y aborda nuevos y viejos temas como:

- Lo equivocado y peligroso que es la medición de resultados en las policías y su necesidad de implementar normas de impacto.
- Vuelve la centralidad a los “problemas” (riesgos) y no a los casos.
- Propone distintas formas de medición dependiendo el tipo de tarea (Funcional, Proceso y Control de Riesgos).
- Plantea que el rol es mantenerse “vigilante”, “flexibles” y “hábiles”, se vincula mucho con la idea de mensurar riesgos (vigilante), monitorear la caja negra para dar respuestas (flexibles) e incorporar las capacidades que van a ser necesarias en el futuro (hábiles).
- Para los proyectos de riesgo, antes era un collage, ahora evolucionó a plantear cinco aspectos metodológicos con los que deben contar.

Propuesta: “Cabina para piloto de tormentas”

Las “cabina para piloto de tormentas”, son como “trajes a medida” que cada organización debe crearlas teniendo en cuenta sus objetivos, el contexto sociopolítico en que se encuentra inmerso, los fraudes frecuentes, el avance tecnológico en sus disciplinas, etc.

Lo que brindaremos es un abanico de dimensiones a tener en cuenta para que cada organización seleccione aquellas que considere importante y arme “su” propia CPT.

Tabla Nro. 2

Contexto externo: Riesgo	1. Nuevos riesgos
	2. Riesgos conocidos
	3. Riesgos semi conocidos
	4. Riesgos invisibles (acciones proactivas)
	5. Riesgos catastróficos
	6. Proyectos
Contexto externo: Valores intangibles	7. Valores centrales
	8. Valores intangibles, contradictorios y servicios
Contexto externo: Actores	9. Autorizadores políticos
	10. Actores sociales
	11. Interesados legítimos
	12. Sociedad
Contexto interno: Caja negra	13. Impacto
	14. Resultados
	15. Acciones y procesos
	16. Recursos
	17. Funcionarios públicos
	18. Unidades seleccionadas
Contexto interno: Formación y aprendizaje	19. Capacidades claves
	20. Nuevas capacidades
	21. Diseminación

Fuente: Elaboración propia

Contexto externo: riesgos

1. **Nuevos riesgos:** Todo tablero debe contener un sistema de monitoreo que lo alerte de nuevos riesgos, compuesto por elementos externos (encuestas, denuncias, prensa, actores relevantes, etc.) e internos (mecanismos donde puedan informar las distintas áreas, funcionarios creativos, el análisis de las denuncias, o resultados inesperados en las fiscalizaciones, etc.). Sparrow refiere a esto como un sistema de nominación (Sparrow M. , 2000).

2. **Riesgos conocidos:** Estos son los riesgos que la organización conoce en profundidad, deben reflejar el impacto logrado con respecto a métricas previamente definidas. Por ejemplo, víctimas fatales en accidentes de tránsito (x habitante y comparado los períodos anteriores), índices de victimización de determinados delitos, accidentes laborales por categoría, *bullying* en las escuelas, ciberataques, etc.
3. **Riesgo semiconocidos:** son riesgos que la organización conoce de su existencia, pero que no ha abordado en profundidad, de los que existe mucho conocimiento disperso y se establecen medidas de control generales; están en la mira, pero no son centrales. Algunos ejemplos son: irregularidades en el ámbito de tránsito si los remises particulares están en regla, facturación irregular en un sector de la economía, contrabando de especies animales o vegetales protegidas, uso de cripto activos para lavado de dinero, etc.
4. **Riesgos invisibles:** Estos exigen especiales medidas proactivas por parte de las agencias, de otro modo pasarían desapercibidas. Debe contener dos aspectos, el primero vinculado al riesgo inherente de que por sus propias características de “invisibles” suelen ser complejos de mensurar. Se suele recurrir a medidas indirectas y también llevar un registro de las medidas proactivas (cuáles, cuántas, cómo y para qué) para su descubrimiento.
5. **Riesgos catastróficos:** Son los riesgos que tienen normalmente muy baja probabilidad de ocurrencia, pero sus resultados son gravísimos. Las organizaciones suelen relajar los controles y cuesta asignar presupuesto a situaciones de muy improbable ocurrencia en el ciclo presupuestario¹⁸⁴ (Sparrow M. , 2008).
6. **Proyectos de riesgo:** Una gestión adaptativa selecciona problemas y los va intentando resolver progresivamente de acuerdo al impacto y su gravedad. Estos proyectos suelen llevar tiempo, y es común que tengan avances y retrocesos hasta que la agencia logra encontrar “artesanalmente” la forma de solucionarlos o mitigar el daño. Se debe elaborar un indicador que refleje el grado de avance de la organización de los distintos proyectos.

Contexto externo: Valores

1. **Valores centrales:** Toda la organización tiene un valor central que la sociedad les atribuye, la recaudación a las Agencias Tributarias, evitar víctimas fatales a las Agencias de Tránsito, seguridad a la policía, etc. Debe existir un indicador importante que refleje cómo la sociedad considera que se cumple o no con este valor.
2. **Valores intangibles:** Todas las agencias distintas o complementarias a los anteriores que son importantes para la sociedad. Incluye miedo, integridad, servicios, proactividad, etc.

¹⁸⁴ Como ejemplo, triste y aleccionador es la *tragedia de Cromañón* fue un incendio producido durante la noche del 30 de diciembre de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, una de las peores tragedias en la historia de la música de rock en Argentina dejando un saldo de 194 muertos y al menos 1432 heridos. No sólo que las Agencias de Control Nacionales y de la ciudad de Buenos Aires habían fallado seriamente, sino que casi todos los otros ámbitos públicos y privados no contaban con las medidas de protección contra incendios (ej. material ignífugo, salidas de emergencia, extinguidores, etc.).

Contexto externo: Actores

Quienes gerencian a distintos niveles de una organización deben conocer qué intereses o valores promueven o esperan los distintos actores que se vinculan con la organización. Conocer situaciones o valores que pueden ser conflictivos entre ellos, (p. ej., fábricas o pescadores y ONG ambientalistas) o contradicciones internas de los propios actores (p. ej., celeridad en la liberación de pasajeros en Aduana y evitar el tráfico internacional de drogas). Conocerlos son un insumo clave para la gestión¹⁸⁵ y la comunicación.

1. **Autorizadores políticos:** es necesario saber los valores y las necesidades de quienes se depende verticalmente, o sea el Poder Ejecutivo directo o a través de un ministerio o dependencias inferiores.
También es importante conocer los valores de los actores con quien la relación es más indirecta, como otras agencias u organismos con los que la relación es estrecha, así como el Poder Judicial y Legislativo.
2. **Actores sociales:** según la temática, suele existir mayor o menor interés de la prensa, así como organizaciones de la sociedad civil vinculados al tema en cuestión.
3. **Interesados legítimos:** algunas AR regulan conductas que impactan en toda la sociedad (p. ej., Tránsito y Policía), en cambio otras regulan con mayor intensidad a algunos sectores, (p. ej., los de riesgos del trabajo a los empleadores, la Aduana a los importadores-exportadores, despachantes, agentes de transporte, etc.). Esta relación suele tener puntos de tensión y puntos de acuerdo, por lo que es clave que sea relevada. En todos los casos, los sindicatos son interesados legítimos.
4. **Sociedad:** Es la principal y última destinataria de todas las políticas, en este caso nos referimos a los ciudadanos más allá de los legítimos interesados, la regulación del Comercio Exterior, la minería o el riesgo laboral interesan a la sociedad en su conjunto independientemente de actores que tengan relación más estrecha.

Contexto interno:

1. **Impactos:** Esta es la variable clave que logra alinear las demás. Refleja qué cambios esperamos que se produzcan en el mundo empírico. En los casos de los ilícitos visibles es relativamente fácil, se trata de reducir las víctimas de accidentes laborales o víctimas fatales en accidentes de tránsito; en las invisibles corresponde a medidas indirectas como incautaciones de droga en el exterior, índice de vida en ríos contaminados, etc.
2. **Resultados:** Esta es la variable más tradicional, que al final de sus procesos los organismos midan las acciones de “fiscalización” llevadas a cabo, (p. ej., cantidad de multas, droga incautada, permisos revocados, ajustes realizados, cantidad de detenidos la policía, etc.). Suele además ser dividida por tipo de acciones o procesos de fiscalización, y por su distribución geográfica. Y finalmente incorpora aspectos cualitativos, esto es, además de cantidad de multas, el monto, tipo y valor de la droga incautada, etc.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Moore ha tratado ampliamente sobre la necesidad de construir soporte y legitimidad es clave para la elaboración de políticas públicas exitosas. (Moore, 1995)

¹⁸⁶ También este indicador puede presentarse combinado con los recursos, por ejemplo, multas o clausuras por agentes

3. **Acciones y procesos:** También se cuentan la cantidad de acciones que se llevaron adelante (p. ej., inspecciones, verificaciones, patrullas, procedimientos, chequeos, etc.), también se la suele dividir por “complejidad”, dado que existen acciones más superficiales o de monitoreo y otras más profundas.

Según Sparrow, los procesos se miden por: a) volumen, b) tiempo, c) precisión, d) costo-eficiencia, e) por satisfacción del cliente.

4. **Recursos:** Existe una vasta literatura acerca de asignación de recursos, costo- beneficio, costo-efectividad, (Cohen & Franco, 1992) que exige de mayores explicaciones. Sin embargo, hay una observación importante para hacer, la correlación con otras variables (impacto, riesgos, resultados, etc.) permite eliminar favoritismos, sesgos y amiguismos propios de las organizaciones públicas. Cuando se presentan inconsistencias, quedan a la vista.
5. **Funcionarios públicos:** las organizaciones deben propender a generar un compromiso, que va más allá del salario. Behn habla de “motivar” y “celebrar” como dos objetivos que apuntan en este sentido. La moral o el clima de la organización debe medirse, no es lo mismo trabajar a reglamento que de manera comprometida y apasionada por la función.
6. **Unidades seleccionadas:** Casi todas las organizaciones públicas tienen áreas especiales o claves de donde depende gran parte de la organización, que requiere que sus impactos, resultados, recursos y acciones sean medidos en forma especial o separada del resto. Tributación internacional para las AR impositivas, narcotráfico para las aduanas, ciberdelito, pedofilia o violencia de género para la policía, etc.

Contexto interno: formación y aprendizaje

1. **Capacidades claves:** Es lo que en el sector privado se denomina *core competences*, y refiere a las competencias distintivas y claves que tiene toda organización, el ejército de docentes por cursos y materias que cada principio de día hábil contiene los chicos en edad escolar, los patrulleros y comisaría que abarcan toda la ciudad, o los funcionarios de Aduana que están en todos los puertos, aeropuertos o fronteras.
Lo que los indicadores deben reflejar es la respuesta a las preguntas: ¿está desplegado correctamente?, ¿exige cambios?; ¿cómo impactan estas tecnologías para el cumplimiento de mis objetivos organizacionales?
2. **Nuevas capacidades:** Todo cambio genera amenazas y oportunidades. Las amenazas fueron analizadas, aquí debemos construir indicadores que nos permitan visualizar las oportunidades. La IA (Inteligencia Artificial) puede permitirles un poder inmenso e impensado hasta hace pocos años a los organismos tributarios o de control de lavado de dinero; el blockchain y los símiles al código de barra para el control de mercadería de las Aduanas, las cámara y reconocimiento facial para la policía o el control de tránsito.

o unidades.

Es importante que existan indicadores que permitan a la organización conocer en qué medida están adoptando estas tecnologías, y si estas impactan en la gestión.

3. **Diseminación:** Está vinculado con los dos anteriores, en qué medida estas capacidades claves o nuevas capacidades se distribuyen en el conjunto de la organización. Sea en la forma de capacitación, sea en la forma de transferencia de tecnología, o cómo impactan en las áreas periféricas las innovaciones producidas por las áreas centrales. Por ejemplo, centros de CCTV descentralizados, IA aplicada a inspecciones o fiscalizaciones, etc.

Análisis

El objetivo del análisis es ver si la “cabina para pilotos de tormenta” propuesta:

1. Soluciona los problemas planteados por el modelo tradicional:
 - a. Desplazamiento de objetivos
 - b. Sesgos, vicios y limitaciones
2. Si recepta las recomendaciones planteadas por la literatura académica

1) a) Desplazamiento de objetivos

El modelo tradicional solo miraba hacia atrás, y pretendía en forma lineal proyectar el futuro como una repetición del pasado, por ello su mensuraba solo resultados.

Entonces la CPT procura no perder los valores del pasado, pero es importante estar aceitado en el presente sin dejar de mirar el futuro. En la tabla 3 se refleja esta situación.

Tabla 3

Contexto	Objeto	Tiempo y motivo
Externo	Riesgo	Presente -Futuro Estos indicadores están planteados para examinar cambios y lo que puede venir. Su intención es detectar el abanico de amenazas que puede enfrentar la AR
	Valores intangibles	Pasado – Presente Apunta a preservar los valores esenciales que la sociedad espera de la institución.
	Actores	Presente: Implica tener claras las opiniones de la red de actores que se involucran con la AR
Interno	Caja	Presente

	negra	
	Formación y aprendizaje	Presente-Futuro Estos indicadores son un puente entre los desafíos presentes y los que se vislumbran hacia el futuro, y las capacidades que la organización debe desarrollar para enfrentarlos.

Fuente: Elaboración propia

1) b) Sesgos, vicios y limitaciones

En la tabla 4 analizamos si el CPT logra superar los vicios, sesgos y limitaciones que generaba la medición tradicional.

El “control por oposición” elimina mucho de los sesgos y vicios, cuando un mismo dato tiene distintas fuentes de medición deja de ser sostenible plantear buenos resultados y pésimo impacto u opinión negativa de terceros. En cambio, las denominadas limitaciones son más complejas de abordar, se intenta superarlas mediante el análisis de riesgo.

Tabla 4

Característica	Problema	Solución Planteada
SESGOS	Desplazamiento de lo útil sobre lo importante	Los dos primeros sesgos y los vicios se solucionan a partir de los indicadores de riesgo y los actores externos; su contraste va a permitir observar que el problema subsiste.
	Pescar en la pecera	
VICIOS	Subreporte	Al contrastar los datos internos con los externos, la falta de consistencia sacaría a la luz cualquiera de los tres vicios
	Adulteración	
	Corrupción	
LIMITACIONES	Asignación de crédito a las funciones	Si se parte del “problema a la solución” y no a la inversa, estas dejan de ser limitaciones. La “cabina para pilotos de tormenta” parte del riesgo, entonces: - Asignar créditos no es central, es importante si se resuelve o no. - La prevención es una estrategia más que será valorada en función del problema concreto. - La pluricausalidad o la temporalidad son insumos para el análisis, que enriquecen y no obstaculizan la búsqueda de soluciones apropiadas. - Para los delitos invisibles hay un indicador que
	Prevención	
	Pluricausalidad	
	Temporalidad de los delitos	
	Delitos invisibles	
	Rutinización de	

	los controles	mide las acciones proactivas. - El poner el foco en el problema evita la “rutinización” de los controles, si este empeora hay que cambiar el método, no repetirlo. - Finalmente, que los delitos sean exponenciales es clave para el análisis, y preanuncia la necesidad de búsqueda de soluciones no tradicionales.
	Exponencialidad y nuevos delitos	

Fuente: Elaboración Propia

El puente bibliográfico

La tabla 5 refleja cómo se tuvo en cuenta la mirada de cada autor a la hora de construir la CPT. Ampliaremos brevemente lo que se expresa sintéticamente en la tabla.

		Norton y Kaplan	Bhen	Goldstein	MwM*	Moore	Sparrow
Contexto Externo	Riesgos			x	x	x	xxx
	Valores		xx	xxx	xxx	xxx	x
	Actores	xx	xx	xx	xx	xxx	xxx
Contexto Interno	General	xx	xx	xx	xx	xxx	xxx
	Formación y aprendizaje	xx	xx				xxx

*Measurement what Matters.

Fuente: Elaboración propia

Norton y Kaplan

Los autores se enfocan en crear un Tablero de Comando que deje atrás la evaluación y que permita llevar adelante la estrategia de la organización.

El reflejo de sus ideas permite ver que los “actores” del sector público reemplazan a los “clientes” del sector privado, lo que coincide con la idea de monitorear los procesos internos pero integrados al contexto externo, y finalmente “formación y aprendizaje” de cara al futuro, para desarrollar las capacidades consistentes con los nuevos desafíos.

Bhen

El pensamiento de Bhen claramente influencia la cabina, especialmente en lo que respecta a dejar

atrás la idea de solo evaluar y por ello plantea la necesidad de generar una herramienta de gestión.

Abre la medición tanto al contexto externo, ya sea mirando los valores organizacionales, los actores que se vinculan con la organización, la necesidad de apoyo político de quienes la circundan, como la mirada interna, el clima entre los funcionarios y una mirada en la organización y el futuro, además se pregunta: ¿estamos aprendiendo?, ¿estamos mejorando?

Goldstein

Es el primero cronológicamente (lo separa casi medio siglo de la actualidad), pero con una mente lúcida, no solo que rompe el paradigma de medición como evaluación, lo ve como herramienta de gestión, es el primero en plantearse cuestiones de riesgo (*“..identificar problemas que tiene potencial...”*), pone el acento en los valores intangibles (*“...ayudar a las personas que están en peligro...”*, *“...ayudar a quienes no pueden cuidarse por sí mismos.”*, *“..resolver conflictos...”*), desplaza medir resultados a impacto (*“...prevenir y controlar conductas...”*, *“...proteger garantías constitucionales...”*, *“...facilitar movimientos...”*, etc.) y en el mundo externo, en quién hay que proteger (*“...la comunidad...”*, *“...a quienes no pueden protegerse...”*, etc.).

Medir lo que importa (*Measure with Matters*)

Los prestigiosos académicos reunidos en esta publicación están fuertemente influidos por el espíritu de época, lo central era mantener los buenos resultados, pero eliminar la “mano dura”, entonces su foco estaba en los valores (intangibles, calidad del servicio policial) y la opinión de la comunidad (encuestas).

La idea de riesgo aparece muy embrionaria cuando plantean que la incivilidad puede ser vista como una suerte de “caldo de cultivo” para nuevos delitos.

Moore

Entre sus principios Moore destaca los valores intangibles, la necesidad de tener en cuenta a los actores externos, la necesidad de medir impacto y anticiparse a la idea de riesgo planteando como problemática la “incivilidad”.

Se sofisticaba cuando plantea “llevar rendir cuentas a los delincuentes” no como mecanismo de solución de problemas, sino que está pensando en el valor “justicia” y la legitimidad que le otorga esto a la policía.

Lo mismo ocurre con los objetivos 5 y 6 la fuerza legítima, los recursos financieros y el poder judicial son recursos que deben ser usados a cuentagotas y sabiamente en una democracia, se propone generar un mensaje ético, más allá de la economía.

Sparrow

Por la profundidad de su pensamiento acerca de la medición, Sparrow ha sido una cita recurrente de este trabajo, es claro que su pensamiento está presente en todos los aspectos del CPT.

Conclusiones

A lo largo del escrito, nos propusimos transformar el viejo sistema de medición en una “Cabina para

pilotos de tormentas”. Si bien sabemos que la tarea es larga y compleja y no es más que un grano de arena o un primer paso, estamos profundamente convencidos de que es el camino correcto.

Estamos en medio de una tormenta, la sociedad del riesgo provoca cambios violentos y amenazas formidables para la humanidad. Al momento de escribir este artículo, la epidemia del COVID 19 ya se había cobrado millones de vidas; la invasión en Ucrania deja civiles masacrados y graves violaciones a los Derechos Humanos y, hasta hace muy poco, ISIS masacraba a quienes piensan distinto, pertenecen a determinadas etnias o tienen una opción sexual diferente.

Un futuro oscuro y distópico suele ser reflejado tanto en el arte como en la literatura académica; los pensadores fundacionales de la sociedad del riesgo como Ulrich Beck o Anthony Giddens miran con mucho temor el futuro, descreen de la capacidad de la humanidad para evitar su propio colapso.

Sin embargo, este artículo se posiciona en una vereda opuesta: nos sumamos a quienes aceptan el desafío, a quienes creen que el futuro no está escrito ni es fatal. Sin ser ingenuos, somos conscientes de que las AR están en un período de incubación, que si no actuamos rápido podemos esperar una catástrofe anunciada. Pero, aun así, creemos que vale la pena intentarlo.

Wildavsky, otro gran pensador de la “sociedad del riesgo”, sostiene que el futuro depende de nosotros. Que la humanidad siempre avanzó a ensayo y error, que los asbestos (una sustancia cancerígena para evitar incendios muy usada en el siglo pasado) sin ninguna duda deben ser erradicados, pero en su momento salvó miles de vidas. Los granos genéticamente modificados deben ser superados por alimentos más naturales, pero no podemos olvidar que evitaron hambrunas al ampliar la oferta de granos. Así es como los seres humanos fuimos avanzando.

Según Wildavsky nuestro peor enemigo somos nosotros mismos y nuestro miedo a tomar riesgos, a probar y equivocarnos. Procuramos ensayo sin error, y eso no existe, el cuerpo humano es una máquina casi perfecta que está rodeado de virus, bacterias, amenazas; y sin embargo, sobrevive, no se refugia en una burbuja aséptica; se enferma, pero crea defensas. En síntesis, no escapa al riesgo, apuesta a la resiliencia.

Esta “cabina para pilotos de tormentas” es un ensayo para que los gestores públicos tengan una herramienta apta para enfrentar los arduos desafíos de la actualidad. Para que aprendan por ensayo y error, para que detecten los riesgos rápido, para que prueben, para que creen defensas, para que se equivoquen y corrijan, para que construyan organizaciones resilientes, aptas para enfrentar los nuevos riesgos.

En *La peste* Camus sostiene que la desesperanza y la desesperación son peores que la propia enfermedad, por eso le hace decir al Dr. Rioux: “...que no veamos posibilidades de éxito en la lucha, no significa que haya que dejar de pelear...”. Sin ser ingenuos, ni voluntaristas, el futuro no está escrito, mucho depende de nosotros. Y que nunca, jamás, perdamos el sentido del humor: “...que ser valiente no salga tan caro, que ser cobarde no valga la pena” (Joaquín Sabina).

Bibliografía

- AGYRIS, C. (1991). Teaching smart people how to learn. *Harvard Business Review*.
- BECK, U. (1988). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U. (1998). *¿Qué es la globalización?*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U. (2009). *World at Risk*. Malden MA : Polity Press.
- BEHN, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*.
- BRAGA, A. (2008). *Problem Oriented Police and Crime Prevention*. New York: Criminal Justice Press.
- BRYNJOLFSSON, E., & MC AFEE, A. (2014). *The Second Machine Age*. New York: Norton.
- BRYNJOLFSSON, E., & MC AFEE, A. (2017). What IT can do -and cannot do- for your organization. *Harvard Business Review*
- BRYNJOLFSSON, E., & MC ELHERAN, K. (2015). *Data inaction: Data Driven Decision Making in U.S. Manufacturing*. MIT Digital Economy.
- BRYNJOLFSSON, E., & MC ELHERAN, KRISTINA. (2016). The rapid adoption of data driven decision-making. *American Economic Review*, 133-139.
- BULANOVA-HRISTOVA, G., & KASPER, K. (2016). Cyber-OC in Germany. In B.-H. a. K., *Cyber- OC – Scope and manifestations in selected EU member states*. Madburg-Germany: Bundeskriminalamt.
- COCKAYNE, J. (2007). *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. New York: International Peace Academy.
- COHEN, E., & FRANCO, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Mexico D.F.: Siglo XXI.
- CORNISH, D. (1994). The procedural analysis of offending and its relevance for situational prevention. *Crime Prevention Studies*.
- CROZIER, M. (1974). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- DAVENPORT, T. (2010). Process Management for Knowledge Work. *researchgate.net*.
- DAVENPORT, T., & PATIL, D. (2012). Data Scientist. *Harvard Business Review*.
- DAVENPORT, T., BARTH, P., & BEAN, R. (2012). How 'Big Data' is Different. *MIT Sloan Management Review*.
- DEPETRIS, J. A. (2020). Hecha la ley; hecha la trampa. *AAEAP- II Congreso de Administración Pública*. CABA: <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/DepetrisJ.pdf>.
- ETERNO, J., & SILVERMAN, E. (2012). *The crime numbers game*. Boca Raton: Taylor and Francis Group.
- FABIJAN, A., DMITRIEV, P., OLSSON HOLMSTROM, H., & BOSH, H. (2017). The evolution of continuous experimentation in Software Product Development: From Data to Data-Driven

- Organization at Scale. *International Conference on Software Enineering* (pp. (<https://mau.diva-portal.org>)). Buenos Aires: IEEE. Retrieved from <https://doi.org/10.1109/ICSE.2017.76>
- FARREL, G. (1995). Preventing Repeat Victimization . *Crime and Justice*, Chicago Press.
- Fijnaut, C. (2016). Trasnational Organized Crime and Institucional Reform in the European Union: The case of judicial cooperation. *The containment of organised crime and terrorism*. Ford, M. (2015). *Rise of Robots*. New York: Basic Books.
- GARLAND, D. (2018). The rise of risk. *Risk and morality*.
- GIDDENS, A. (1996). La modernidad desmembrada y la ambivalencia. In J. Beriarin, *La consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, Contingencia y Riesgo*. Anthropolos.
- GIDDENS, A. (1999). Risk and responsability. *Modern Law Review*.
- GOLDSTEIN, H. (1977). *Policing a free society*. Cambridge Mass: Ballinger Pub.
- GOLDSTEIN, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime Delinquency*.
- GOLDSTEIN, H. (1987). Hacia una policía comunitaria: Posibilidades, requerimientos básicos, y preguntas duras. *Crime and Delinquency*.
- 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 proposal. *Crime Prevention Studies*.
- GUPTA, S. (2018). *Driving Digital Strategy*. Boston: Harvard Bussines School Press.
- HUTTER, B. (2010). Conclusions: Important themes and future research directions . In B. Hutter, *Anticipating Risks and Organizing Risk Regulation* . Cambridge: Cambridge Universitary Press.
- IANISTI, M., & LAKHANI, M. (2020). *Competing in the age of AI* . Boston: Harvard Bussines Review.
- JANIS, I. (1991). Groupthink. In E. Griffin, *A first look at comunication theory*. New York: Mc Graw Hill.
- KAHNEMAN, D., & TVERSKY, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*.
- KAHNEMAN, D., & TVERSKY, A. (1983). Choices, Values, and Frames. *American Psychologist*.
- KAPLAN, R., & NORTON, D. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system . *Harvard Business Review*.
- KAPLAN, R., & NORTON, D. (1997). *Cuadro de Mando Integral (Balance Scorecard)*. Madrid: Gestion 2000.
- KAPLAN, R., & NORTON, D. (2001). *Como utilizar el cuadro de mando integral*. Barcelona: Gestion 2000.
- KAPLAN, R., & NORTON, D. (2004). *Mapas Estratégicos* . Barcelona: Gestión 2000.
- KELLING, G. (1999). *Measuring what matters: A new way of thinking about crime and public order*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

- KELLING, G., & COLES, K. (1996). *Fixing Broken Windows*. New York: Touchestone.
- KELLING, G., & WILSON, J. (1982). *Broken Windows*. *The Atlantic*.
- KELLY, K. (2016). *The inevitable: Understanding the 12 Technological forces that will Shape our future*. New York: Penguin.
- KIECHEL III, W. (2010). *The lords of strategy*. Cambridge Mass: Harvard Business Press.
- Klockars, C. (1999). Some really cheap ways of measuring what really matters? In N. I. Justice, *Measuring what matters*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- KOHAVI, R., & LONGBOTHAM, R. (2017). Online Controlled Experiments and A/B Testing. *Researchgate.net*.
- LEUKFELDT, E. R., & KLEEMANS, E. (2017). The use of online crime markets by cybercriminal networks: A view from within. *American Behavioral Scientist*.
- LEUPRECHT, C. (2016). The puzzling resilience of transnational organized criminal networks. *Police practice and Research*.
- LUCA, M., & BAZERMAN, M. (2020). *The Power of Experiments*. Boston: Harvard Business Review.
- LUHMAN, N. (1992). *Sociología del Riesgo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Lupsha, P. (1996). Organized Crime versus the Nation State. *Transnational Organized Crime*.
- MASLOW, A. H. (1943). A Theory of human motivation. In J. M. Shaffritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- MAXFIELD, M. (1984). *Fear of crime in England and Wales*. London: Home Office Research Study.
- Maxfield, M. (1988). London Metropolitan Office and their clients. *Journal of Research in Crime and Delinquency*.
- MC AFEE, A., & BRYNJOLFSSON, E. (2017). *Machine Platform Crowd*. Boston ME.
- MC AFEE, A., & BRYNJOLFSSON, E. (2017). *Machine Platform Crowd: Harnessing Our Digital Future*. New York: Norton Company.
- MCAFEE, A., & BRYNJOLFSSON, E. (2012). Big Data: The management revolution. *Harvard Business Review*.
- MERTON, R. (1964). *Teoría y Estructura Sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B., & LAMPEL, J. (2004). *Safari de la Estrategia*. Barcelona: Granica.
- MOORE, M. (1995). *Creating Public Value*. USA: Harvard University Press.
- MOORE, M., & BRAGA, A. (2003). *The bottom line of policing*. Washington D.C.: Police Executive Research Forum.
- MOORE, M., & POETHIG, M. (1999). The police as an Agency of Municipal Government: Implications for Measuring Police Effectiveness. In N. I. Justice, *Measure what matters*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

- MOORE, M., & POETHING, M. (1999). 1. The police as an Agency of Municipal Government: Implications for Measuring Police Effectiveness. In N. I. Justice, *Measuring what matters*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- 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 Executive Research Forum.
- ODINOT, G., VERHOEVEN, M., POOL, R., & DE POOT, R. (2016). Netherlands. In G. & Bulanova- Hristova, *Bulanova-Hristova*. Berlin: Wissenschaftslektorat Zimmermann, Magdeburg.
- Otey, M. (2015). Transnational Organized Crime. *The Norwich Review of International and Transnational Crime*, 2015.
- RAISEL, E. (1998). *The Mc Kinsey Way*. New York: Mc Graw Hill.
- REUTER, P. (2014). The mobility of drug trafficking. In L. (Ideas), *Ending de Drug Wars* LSE.
- SAVONA, E. H., & RICCARDI, M. (2019). Assessing the risk of money laundering: research challenges and implications for practitioners. *European Journal on Criminal Policy and Research*.
- SCHNEIDER, J. (2016). Mafia Emergence: What kind of state. *Italian American Review*. Schwab, K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. United States of America: Crown Business.
- SCOTT, M. S. (2000). *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- SCOTT, M. S., & KIRBY, S. (2012). *Implementing POP*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- SKOGAN, W. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the spiral of decay in American Cities*. Berkeley and Los Angeles: University California Press.
- SKOGAN, W. (1999). *Measuring what matters: Crime, disorder and fear*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- SPARROW, M. (1994). *Imposing Duties*. Boston: Praeger.
- SPARROW, M. (1996). *License to steal*. Westview: Boulder - Colorado. Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft*. Washington: Brookings Institution.
- SPARROW, M. (2008). *The character of harms: Operational challenges in control*. New York: Cambridge University Press
- SPARROW, M. (2013). Financial Supervision in the 21st Century. In J. Kellermann, J. de Haan, & F. de Vries, *Financial Supervision in the 21st Century*. Berlin: Springer Heidelberg.
- SPARROW, M. (2015). *Measuring Performance in a Modern Police Organization*, Washington D.C.: National Institute of Justice.
- SPARROW, M. (2016). *Handcuffed: What holds policy back and the keys to reform*. Washington: Brookings Institution Press.
- SPARROW, M. (2020). *Fundamentals of Regulatory Design*. Cambridge MA: Malcolm Sparrow.

- SPARROW, M. K. (1990). *Beyond 911: A new era for policing*. New York: Basic Books.
- Stephens, D. (1999). Measuring what matters. In U. D. Justice, *Performance Measures for the criminal justice*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- STERN, C., & STALK, G. (1998). *Perspective on Strategy*. Boston MA: John Wiley & Sons.
- TAYLOR, F. W. (1912-2007). Scientific Management. In J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of public administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- TAYLOR, R. (1999). *The Incivilities Thesis: Theory, Measurement, and policy*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- THOMKE, S. (2017). The Surprising Power of Online Experiments. *Harvard Business Review*.
- THOMKE, S. (2020). Building a Culture of Experimentation. *Harvard Business Review*.
- THOMKE, S. (2020). *Experimentation works: The surprising power of business experiments*. Boston M.A.: Harvard Business Review.
- TURNER, B., & PIDGEON, N. (1997). *Man Made Disasters*. New York: Butterworth- Heinemann.
- UNDOC. (2015). *Drug Money: the illicit proceeds of Balkans Route*. Viena: United Nations.
- Vaughan, D. (1983). *Controlling Unlawful Organizational Behavior: Social Structure and Corporate Misconduct*. Chicago: Chicago University Press.
- WALL, D. (2007). *Cybercrime: The transformation of Crime in the Information Age*. Cambridge: Polity Press.
- WEBER, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- WEICK, K., & SUTCLIFFE, K. (2015). *Managing the unexpected*. New Jersey: Wiley.
- WERNER, Y., & KORSELL, L. (2016). In G. a. Bulanova-Hristova, *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*. Hamburgo: Wissenschaftslektorat Zimmermann, Magdeburg.
- WILDAVSKY, A. (2017). *Searching for Safety*. New York: Routledge.
- WOLIN, S. (1987). *Política y Perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ZAHARIA, A. (2020, Abril). *Heimdall Security*. Retrieved from What is Ransomware – 15 Easy Steps To Protect Your System : <https://heimdalsecurity.com/blog/what-is-ransomware-protection/>

SALUD LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Olga Fernández

Relato De Experiencias

CoMiSaSEP, Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público.

Propósitos u objetivos: Proteger y Preservar la salud y seguridad de los trabajadores de la Administración Pública Provincial.

MARCO NORMATIVO

Ley N°14.226 y su Decreto reglamentario N°120/11 que regula el sistema de participación de los trabajadores en materia de salud y seguridad del trabajo, la circular D.P.P. N°3/09 de intervención de los organismos sectoriales de personal en los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, entre otras.

- Ley Nacional de Higiene y Seguridad Laboral - N°19.587 y la Ley de Riesgos del Trabajo - N°24.557 y Resolución N°3528/15 SRT de exigencias del Régimen del Autoseguro. Ley 27348/17 y adhesión de la provincia Ley 14997/18

Historia, misión y función

El Gobierno Provincial se encuentra actualmente encauzado en continuar mejorando la calidad del trabajo. Esto es permitir que el trabajador goce plenamente de sus derechos y entre ellos, uno de los más importantes, es el de trabajar en un ambiente sano y seguro, ya que involucra su propia vida.

La CoMiSaSEP se crea, por un reclamo gremial ante accidentes fatales acontecidos en el Astillero de Río Santiago, con lo cual se convocó a las entidades gremiales que representan a los trabajadores estatales para tratar las cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y la salud de los trabajadores dando como resultado de ello la decisión de constituir una Comisión Mixta que se ocupe del tema. El 3 de septiembre del año 2008, mediante Resolución Conjunta del Ministerio de Trabajo N°164/08, el Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno N°391/08 y la Secretaría General de la Gobernación N°145/08 de la provincia de Buenos Aires, quedó conformada. Esta resolución fue el primer eslabón administrativo que se coronó en el año 2010 con la promulgación de la Ley 14.226 el 16 de diciembre, promulgada mediante el Decreto N°14 del 7 de enero de 2011. A partir de ese momento, la CoMiSaSEP comenzó a tratar su reglamentación, alcanzado el consenso, se elevó una propuesta al Poder Ejecutivo quien aprobó la misma bajo el Decreto N°120b, el 28 de diciembre de 2011.

Desde entonces se incorporaron en las políticas públicas dos ejes fundamentales: la participación de los trabajadores y el consenso.

Consenso entre los representantes del estado y los representantes de 25 asociaciones sindicales en la temática de la Prevención, con un único objetivo Preservar y Proteger la Salud y la Seguridad vinculado a las mejoras de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de los trabajadores de la Administración Pública Provincial; representando a más de 600.000 trabajadores.

Tiene como objetivo el tratamiento de las políticas públicas vinculadas a las condiciones y medio ambiente de trabajo de los empleados del Poder Ejecutivo Provincial, atendiendo fundamentalmente las cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y salud de todas las personas que se desempeñen en las dependencias públicas.

Con esta Comisión la provincia cumple con las recomendaciones del máximo órgano rector en la materia, como es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que sugiere mediante Convenios y Resoluciones la creación de distintos comités mixtos que tengan representación tanto de los empleadores como de los trabajadores con el objeto de abordar problemáticas relacionadas con las condiciones de trabajo y su medio ambiente, y de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que sostiene que los trabajadores deben poder disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental y en condiciones de trabajo acordes.

Esta Comisión MIXTA, tiene la participación tanto de los representantes del Poder Ejecutivo Provincial como de los representantes de los trabajadores, a través de las Asociaciones Gremiales: AMET, APDFA, SSP, ABER, AEMOPBA, AERI, AMRA, AMS, APOC, APV, ATE, CICOP, FEB, FEGEPPBA, SGP, Sindicato Personal Mensual de Hipódromos, Salud Pública SIPBA, SOEME, SOSBA, SUTEBA-CTA, SUTEP, UDA, UDOCBA, UF, UPCN.

La normativa que rige a la CoMiSaSEP establece que la misma “estará integrada por igual número de representantes del Poder Ejecutivo Provincial y de los sindicatos de los trabajadores estatales. El número de representantes por parte del Poder Ejecutivo será establecido una vez que los sindicatos de trabajadores comuniquen el número de sus representantes. Cada parte designará por cada titular un suplente”. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la CoMiSaSEP sesiona con mayoría de representantes gremiales, lo cual no ha resultado un problema debido a que sus resoluciones se toman por consenso.

Un aspecto esencial, es que en las reuniones ordinarias y/o extraordinarias de la CoMiSaSEP, los temas que se tratan son, exclusivamente, los referidos a la prevención de la salud y la seguridad en el empleo público y las actas son publicadas en la web para la consulta de los trabajadores, funcionarios y académicos.

Con la necesidad de elaborar documentos bases que permitan regular el funcionamiento de los espacios mixtos de cada jurisdicción surge la resolución tipo de creación de Comisiones Jurisdiccionales Mixtas (CJM) y una guía para el funcionamiento de las mismas.

En los espacios mixtos, los representantes gremiales son portavoces de las percepciones de los trabajadores sobre los riesgos en sus lugares de trabajo y desde su experiencia, aportan a la elaboración de las propuestas de mejoras, construyendo colectivamente, alternativas para prevenir o disminuir los riesgos en los lugares de trabajo, estableciendo finalmente por consenso una recomendación de las acciones a implementar.

Funcionamiento:

- Las autoridades convocan a reuniones ordinarias y extraordinarias
- La integran representantes estatales y gremiales de distintas jurisdicciones
- Todas las decisiones son tomadas por consenso
- El Ministerio de Trabajo actúa como Asesor Técnico de la CoMiSaSEP

Son tareas de la CoMiSaSEP:

- Impulsar proyectos normativos. Así surgió la Ley 14226 y su Decreto Reglamentario N° 120 sobre participación de los Trabajadores en Salud y Seguridad en el Trabajo.
- Formular recomendaciones.
- Asesorar y asistir a las Comisiones Jurisdiccionales Mixtas.
- Fomentar la capacitación de los empleados estatales en la temática.
- Fomentar la creación de un Registro Provincial de las Comisiones Jurisdiccionales Mixtas, Comités Mixtos y Delegados de Prevención.
- Impulsar la realización de estadísticas sobre la salud y seguridad en el trabajo estatal.

Estructura

En cada organismo se constituye una Comisión Jurisdiccional Mixta integrada por representantes de la Administración y por representantes de las Entidades Gremiales, teniendo por finalidad el tratamiento de las cuestiones vinculadas a la salud y seguridad de los trabajadores del organismo al que corresponda.

Las Comisiones Jurisdiccionales Mixtas impulsan la creación de Comités Mixtos cuando el número de trabajadores supere los 450 de jornada completa y/o el diagnóstico de las condiciones de trabajo así lo requieran. En el caso particular de la Dirección General de Cultura y Educación estos Comités se conforman a nivel distrital. Las CJM deben promover la designación de los Delegados de Prevención, en los establecimientos, organismos o unidades de gestión, la misma será a propuesta de las Organizaciones Sindicales. Los Delegados de Prevención tienen la responsabilidad de cooperar entre los trabajadores y los funcionarios para promover la salud y seguridad en el trabajo.

La Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público fue creada en el 2008 por Resolución conjunta entre Secretaría General de Gobernación, Ministerio de Trabajo y Jefatura de Gabinete.

La Comisión se potenció en el año 2010 mediante la Ley 14226.

Desde el año 2008 la Comisión funciona sin interrupción mediante reuniones mensuales y reuniones extraordinarias, a partir de la pandemia, marzo de 2020 las reuniones se mantuvieron, pero de modo virtual, trabajando con mayor periodicidad con la formulación de 7 recomendaciones preventivas ante COVID.

NUESTRO OBJETIVO: Emanar políticas públicas vinculadas a las condiciones y medio ambiente de trabajo de los empleados del Poder Ejecutivo Provincial, atendiendo fundamentalmente las cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y la salud de todas personas que se desempeñen en las dependencias públicas.

NUESTRO MEDIO: Recomendaciones elaboradas por CONSENSO entre representantes del Poder Ejecutivo y de los sindicatos estatales.

QUIÉNES LA INTEGRAMOS: Representantes del Poder Ejecutivo Provincial y de los sindicatos de los trabajadores estatales.

NUESTROS MAYORES LOGROS:

- LEY N°14.226
<https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2011/14226/2740>

- DECRETO REGLAMENTARIO 120b/11
<https://normas.gba.gob.ar/documentos/xD6W7tyV.html>
 - IMPULSO PARA LA CREACIÓN DE Comisiones Jurisdiccionales Mixtas en cada Jurisdicción (CJM), y Comités Mixtos en toda la Provincia (CM)
 - DECRETO N°1047/09 Epidemia de Gripe A H1N1
Recomendaciones en ámbitos laborales.
<https://normas.gba.gob.ar/documentos/B7yPYtR0.html>
 - DECRETO N° 2577/09 Dengue
Acciones preventivas en los lugares de trabajo.
<https://normas.gba.gob.ar/documentos/xq6EGIpB.html>
 - DECRETO N° 1521/14
Funciones de las Áreas, Servicios o Unidades Organizativas del Estado Provincial.
<https://normas.gba.gob.ar/documentos/BejlpS7V.html>
 - RESOLUCIÓN N° 5/14 SPyPRRHH
Incorporación del temario de Salud y Seguridad Laboral en la Selección de Cargos.
https://www.gba.gob.ar/sites/default/files/empleopublico/archivos/Res_5_14.pdf
 - RESOLUCIÓN N° 8/14 SPyPRRHH
Vacunación en el ámbito laboral.
https://www.gba.gob.ar/sites/default/files/empleopublico/archivos/Res_8-14.pdf
 - RESOLUCION N°9/14 SPyPRRHH
Plan Anual de Prevención (Riesgo eléctrico, Agua segura, Emergencias).
https://www.gba.gob.ar/sites/default/files/empleopublico/archivos/Res_9-14.pdf
 - RESOLUCIÓN N°10/15 SPyPRRHH
Salud y Seguridad en Edificios Compartidos.
https://www.gba.gob.ar/sites/default/files/empleopublico/archivos/Res_10.pdf
- Un total de 22 RECOMENDACIONES de las cuales 7 enmarcadas en medidas preventivas ante covid-19.

EXPERIENCIAS DESARROLLADAS DURANTE LA PANDEMIA DE COVID

- [Recomendación N°1/2020](#) Prevención ante Situación Pandémica COVID–19
- [Recomendación N°2 /2020](#) Protocolo preventivo de manejo de cadáveres ante COVID–19
- [Recomendación N°3 /2020](#) Prevención de retorno al ámbito laboral ante situación de COVID–19
- [Recomendación N°4/2020](#) Prevención para trabajadores de conducción de vehículos
- [Recomendación N°5/ 2020](#) Medidas preventivas de trabajo a distancia en condiciones de ASPO
- [Recomendación N°1/2021](#) Plan de Vacunación en el Ámbito del Empleo Público Provincial en el marco del COVID 19
- [Recomendación N°2/2021](#) Medidas Preventivas de Ventilación debido a pandemia COVID-19 en el ámbito del empleo público provincial

- Encuesta Provincial de Sistema de Riesgos del Trabajo y el Autoseguro -2021 general y en referencia al COVID- 19 (archivo adjunto de conclusiones)
- Todas las Recomendaciones tuvieron alcance en todos los Organismos y dependencias públicas sirviendo de insumo para las Comisiones Jurisdiccionales Mixtas, para los Comités de Crisis, para los Comités Mixtos de Hospitales y Distritales en el caso de Escuelas.

Para poder ver las 22 recomendaciones se podrá acceder desde:

<https://www.trabajo.gba.gov.ar/recomendaciones>

CAPACITACIONES: Desde el 2009 y junto al IPAP, se dicta la Especialización en Gestión de Salud y Seguridad en el trabajo, cursos, jornadas de difusión, conferencias y exposiciones.

Todas las capacitaciones virtuales fueron destacadas y realizadas por cientos de trabajadores/as de toda la administración pública provincial con la certificación del IPAP para difundir no solo las Recomendaciones sino todas las medidas preventivas con el objetivo de preservar y proteger la salud y seguridad de los trabajadores. En la actualidad se continúa con el dictado de clases virtuales en temáticas preventivas (incluyendo Covid). La CoMiSaSEP fomenta la creación de las Comisiones Jurisdiccionales Mixtas, regula su funcionamiento y propone actividades de capacitación para su fortalecimiento en función del cumplimiento de los fines establecidos.

NUESTRO SITIO WEB: <http://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/comisasep>

NUESTRO CONTACTO comisasep@gmail.com

capacitacionescomisasep@gmail.com

ESTABILIDAD Y MODALIDADES CONTRACTUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL.

Mateo Fusalba

Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) considera al trabajo decente como *“un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo”* (LEVAGGI, 2004).

En referencia al empleo público, para saber si el trabajo de quien presta una labor en el Estado Nacional es decente, en primer lugar debe ser considerado “trabajador o trabajadora estatal”. He aquí la primera discusión, que se remonta al siglo pasado, donde la persona humana que realiza tareas en el Estado Nacional, su relación es encuadrada en el marco del Derecho Administrativo o, en muy pocos casos, en el Derecho Laboral.

Para FONTANA, estas consideraciones sobre la situación jurídica del trabajador o prestador de servicios de la Administración Pública Nacional, tiene origen inconsistente en “la consabida discusión doctrinaria sobre la naturaleza del contrato de trabajo que vincula al Estado Nacional con sus trabajadores o empleados: esto es, los que sostenemos que se trata de una relación de empleo y por lo tanto de un contrato de trabajo, -más allá de las normas por las que el mismo se rija-; y los que afirman que se trata de un acto administrativo” (FONTANA, 2011, p. 18).

Continúa FONTANA manifestando que “En ese marco se fueron sumando cuestiones que agregaron confusión al tema, y que no provienen necesariamente del mundo jurídico: la contratación de empleados públicos por vía de figuras que no son contempladas en la legislación específica (...)” (FONTANA, 2011, p. 18)

El presente trabajo se basa en esos dos aspectos. Por un lado, el encuadre del trabajador estatal en el marco del contrato de trabajo, con su respectiva estabilidad y a su vez, las formas o modalidades de contratación de las personas que ejercen a diario su labor en la Administración Pública Nacional.

Naturaleza jurídica de la relación entre el trabajador y el Estado empleador

Es vetusto el hecho de discutir hoy en día la naturaleza jurídica del empleo público. Razón de ello, solo sirve citar los siguientes avances en materia de Derecho Laboral Público:

- Art. 14 Bis de la Constitución Nacional Argentina (1957).
- Ley N° 23.328 (1986), aprobando el Convenio OIT 151/1978 sobre "La protección de derechos de Sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública".
- Ley N° 23.544 (1988), ratificando el Convenio OIT 154/1981 sobre “el fomento de la negociación colectiva”
- Decreto 993/91, aprobando el cuerpo normativo del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)
- Ley N° 24.185 (1992), estableciendo las disposiciones por las que se regirán las negociaciones

- colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados.
- Reforma constitucional de 1994 donde se positiviza los Tratados de Derechos Humanos con el reconocimiento con rango constitucional de los Tratados del Art. 75 Inc. 22 y el reconocimiento supralegal de otros tratados y convenciones de derechos humanos (Tratados ratificados por ley. Convenios y Protocolos de la OIT).
- Decreto N° 66/1999, que homologa el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, celebrado entre el Estado Empleador y el sector sindical.
- Ley N° 25.164 (1999), Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, reglamentada mediante Decreto N° 1.421/2002.
- Decreto 214/2006, que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Convenio Colectivo de Trabajo General 214/06.
- Decreto 2098/2008, que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).
- Los Convenios Sectoriales en el marco del CCTG 214/06, como ser: INTA, SENASA, INTI, INCAA, SIGEN, UIF, ENTRE OTROS.

Con todo ello, **¿Podemos seguir hablando de Contrato Administrativo?**

Sumado a los trabajadores y trabajadoras del Empleo público encuadrados en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y los trabajadores convenidos el marco de la Negociación colectiva de la Ley 14.250.

En conclusión, los trabajadores en la Administración Pública Nacional, tienen un contrato de trabajo, sin perjuicio de las maniobras del Estado Empleador en contratar transitoriamente y bajo figuras ajenas al trabajo a sus colaboradores.

Ahora bien, lo que se discute es la estabilidad del empleo público, conferida en el art. 14 bis de nuestra constitución.

Cuando hablamos de estabilidad, hablamos de la estabilidad conferida en el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional. Destacando el primer párrafo del artículo, “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público (...)”.

En materia de estabilidad existe una diferencia sustancial entre el sector público y privado. BIDART CAMPOS al respecto dice que “si la Constitución hubiera querido tutelar de igual forma al empleo público y al privado no hubiera empleado dos fórmulas diferentes. El vocablo "estabilidad" es claro y tajante, y difiere en mucho de la mera "protección contra el despido arbitrario" establecido para el empleado privado. La "estabilidad", entonces, no es otra que la "estabilidad propia", cuyo primer efecto al ser violada es el de la reincorporación del agente. En tanto, con la "protección contra el despido arbitrario" se entiende la "impropia", la que al violarse obliga sólo al resarcimiento indemnizatorio. (BIDART CAMPOS, 1993).

El art. 14 bis, nacido con la reforma de 1957, agregó los derechos sociales y económicos inspirados en los principios del constitucionalismo social, consagrando la tutela efectiva del trabajo en sus diversas formas. (LOPEZ, 2013, p. 1655).

La CSJ, a partir de la integración del 2004, ha procurado establecer que el trabajo - en general - es sujeto de “preferente tutela constitucional, impuesta por el Art. 14 Bis CN, y por el renovado ritmo universal que representa el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994 (Art. 75 Inciso 22). (ALTAMIRA GIGENA, 2016)

Según FONTANA, el empleado público también debe ser considerado “sujeto de preferente tutela” como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Vizzoti, Carlos A.

c. AMSA S.A.”, y corresponde que todas las normas que se dicten para regular su relación de empleo sean adoptadas, interpretadas y aplicadas a la luz de los Principios del Derecho del Trabajo. (FONTANA, 2011, p. 11)

En este contexto, no se puede dejar de señalar los fallos “Aquino Isacio”, “Milone” y “Madorrán” la Corte Suprema de Justicia de la Nación deja claro que los principios protectorios, estabilidad y justicia social, progresividad, pro-homine y favorabilidad, están presentes en todas las relaciones laborales sin distinguirse si éstas se desarrollan en el ámbito privado o en el sector público. (INSTITUTO DE DERECHO LABORAL PUBLICO, CPACF, 2014).

El constituyente en 1957 quiso dar una cobertura total a los principios del constitucionalismo social. El convencional Darío Miro explicó que (...) la intención (...) era lograr la estabilidad efectiva del empleado público. Por otra parte, Raúl Riva, expuso que “el empleado público gozará de estabilidad en su empleo, y solo podrá ser removido por justa causa previo sumario administrativo tramitado con su intervención y con recurso judicial de apelación” (BELASIO, 1991, p. 11).

En lo que respecta a la jurisprudencia sobre la estabilidad del Art. 14 bis, dos fallos han quedado sujeto de estudio y sintetizan lo visto hasta acá:

1. Personal Planta Permanente designado en el cargo:

En el fallo Madorrán, Marta Cristina c. Administración Nacional de Aduanas s/Reincorporación" (2007), sostuvo el a quo, que la "estabilidad consagrada por el art. 14 bis de la Constitución Nacional en beneficio de los empleados públicos [...] es la llamada absoluta (su violación acarrea la nulidad de la cesantía y la reincorporación forzosa del empleado)"; que esta garantía tiene plena operatividad aun cuando no exista norma alguna que la reglamente (...).

2. Personal contratado bajo locación de servicios, durante 21 años:

En el caso Ramos, José Luis c. Estado Nacional (Ministerio de Defensa — A.R.A.) s/indemnización por despido" (2010), por el contrario, la invocación de “Ramos” de nivel constitucional fue la garantía del artículo 14 bis relativa a la “protección contra el despido arbitrario”. Y por eso la atención estuvo dirigida, de acuerdo con las limitaciones procesales del caso, a: 1) Quiénes son los “contratados” válidamente y quiénes no, y 2) establecer de qué manera se protege con la garantía contra el despido arbitrario a quienes fueron incluidos en esos regímenes excepcionales de exclusión de la estabilidad del empleado público (RODRIGUEZ MANCINI, 2011, p.82). El resultado de la protección del Art. 14 bis, fue el pago del reclamo indemnizatorio al trabajador, basándose por analogía en el Art. 11, último párrafo de la Ley 25.164, Marco Regulación de Empleo Público (un sueldo por año o fracción de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año).

Estabilidad En La Ley Marco De Regulación De Empleo Público Nacional

La Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional enuncia que la naturaleza de la relación de empleo contempla que el personal podrá revistar en el 1) régimen de estabilidad, 2) régimen de contrataciones, 3) personal de gabinete de las autoridades superiores.

En su art. 8 expone que “El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto”.

La adquisición de la estabilidad en el empleo se producirá cuando se cumplieren las siguientes condiciones:

- A. Acredite condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivos establecidos para la gestión durante transcurso de un período de prueba de doce (12) meses de prestación de servicios efectivos, como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan.
- B. La obtención del certificado definitivo de aptitud psicofísica para el cargo.
- C. La ratificación de la designación mediante acto expreso emanado de la autoridad competente con facultades para efectuar designaciones, vencimiento del plazo establecido en el inciso A. (...).

Por otra parte, el Convenio Colectivo de Trabajo 214/06 agrega que: “La estabilidad del personal alcanzado por la Ley N° 25.164 comprende:

- A. El empleo,
- B. El nivel y el grado escalafonario alcanzado, y
- C. La remuneración normal, regular, habitual y permanente de dicho nivel y grado escalafonario”.

Según DUARTE, la estabilidad del empleado público ha tenido distintas formas de elusión (...) a través de ellas se produjo el “desdibujamiento” del derecho a la estabilidad, a saber:

- A. La convalidación de las reiteradas leyes de prescindibilidad y racionalización administrativa.
- B. La sujeción de ciertas áreas al régimen del empleo privado mediante manifestaciones que expresan un sometimiento a la LCT (art. 99).
- C. La contratación de trabajadores por fuera del marco legal (no permanentes) o contrataciones ad hoc.
- D. La contratación personal mediante la locación de servicios prevista en el Código Civil.
- E. La contratación de servicios personales para tareas profesionales, planes, proyectos, etcétera, habilitada por ley del presupuesto (DUARTE, 2011, p.116).

Finaliza el autor con una aclaración que expresa: “Sin embargo, la mayoría de estas elusiones se muestran en el ingreso al empleo público mediante formas no regladas o la utilización de figuras que no se corresponden con la verdadera causa que le dio origen, a fin de ubicar esa relación por fuera del régimen de la estabilidad” (DUARTE, 2011, p.118).

En el siguiente apartado, continuaremos con el tema de las modalidades de contrato y el sistema de acceso a la Administración Pública Nacional.

Características distintivas en el empleo público y privado

- **El Empleador.**

Entre el empleo público y privado, existen muchas semejanzas. En cuanto a sus diferencias, más allá del marco normativo, la principal está determinada por el empleador.

Caracterizando al empleador, quien en el sector privado, es la persona humana o conjunto de ellas, o

jurídica, tenga o no personalidad jurídica propia y que requiera los servicios de un trabajador.

Por otro lado, en el caso del empleo público, el empleador es una persona jurídica de carácter público. El Estado es un empleador diferente y, en alguna medida, esa diferencia se proyecta sobre los trabajadores que de él dependen (AKERMAN, 2008, p.189).

En el sector privado quien conduce es el dueño, empresario, gerente, asociado, entre otros. Pero todas estas figuras, difieren mucho de quien conduce el Estado Nacional. Lamentablemente los trabajadores del Estado tenemos un serio problema, sin ánimos de generalizar, debido a que: En un extremo, funcionarios políticos que estigmatizan a los trabajadores en campaña y luego se convierten en sus empleadores, actuando con una violencia laboral hacia los trabajadores y trabajadoras producto de su estigmatización. Por otro extremo, funcionarios políticos más afines al “pensamiento popular”, pero que su forma de conducir el Estado se apoya en el clientelismo político.

Esos dos extremos, con dos visiones de Estados diferentes, pero para el caso de otorgarle el derecho a la estabilidad a los trabajadores y trabajadoras del Estado, no existen grietas. Los dos carecen de respeto hacia los trabajadores estatales.

- **Modalidades de contratación.**

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, como he manifestado antes, reza que: “El personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores (...).

Ahora bien, el Estado Nacional elude (término utilizado por el Prof. Duarte), y expone oficialmente en la web, los diferentes sistemas de acceso a la Administración Pública, que pueden ser agrupados dentro de modalidades de contratación. Aclara, además, que el sistema de acceso **“puede no generar una relación laboral o de empleo”**.

Para ilustrar los tipos de modalidades de contratación, dividiré en colaboradores permanentes y transitorios.

A tal efecto, en la Administración Pública Nacional tenemos:

- 1. Colaborador Permanente:**

Modalidades contractuales:

- **Planta Permanente:** Concurso, Designación transitoria en cargo de planta permanente, Régimen de estabilidad no concursado (planta permanente).
- **Contrato:** Contrato por tiempo indeterminado LCT, Contrato a tiempo parcial LCT (indeterminado).

- 2. Colaborador Transitorio:**

Modalidades contractuales:

- **Planta Temporal:** Designación en cargo de planta temporal.
- **Locación:** Locación de servicios (mediante financiamiento interno o externo), Locación de obra, Asistencias técnicas, y otras modalidades de contratación de servicios personales.
- **Contrato:** Contrato por tiempo determinado, Contrato de plazo eventual, Contrato a

tiempo parcial (determinado).

- **Otros:** Beca, Pasantía, Otros.

En lo que respecta al Régimen Privado, dividimos en colaboradores permanentes y colaboradores transitorios, siendo:

1.Ley de Contrato de Trabajo: Colaborador Permanente:

Modalidades contractuales:

- **Presencial:**

- **Por tiempo indeterminado. (Regla General: Art. 90 LCT).**
- **Por tiempo indeterminado, iniciando con periodo de prueba (Art. 92bis LCT).**
- **A Tiempo Parcial (Art. 92ter LCT).**

- **Remota:**

- **Por tiempo indeterminado bajo la modalidad Teletrabajo (Art. 102bis LCT).**

2.Colaborador Transitorio:

- **Ley de Contrato de trabajo Contrato de Trabajo Plazo fijo (Art. 93 LCT) o Eventual (Art. 99 LCT):**

- **Presencial;**
- **Remoto (Art. 102bis LCT).**

- Contrato por medio de servicios de empresas eventuales;

- Otras leyes especiales de formación:

- Contrato de Aprendizaje (Ley 25.013 y modif. Ley 26.390);
- Pasantías educativas (Ley 26.427).

3.Modalidades en el Marco del Código Civil y Comercial de la Nación:

- Contrato de Servicio y Contrato de Obra (Art. 1251 CCCN);
- Contrato de Servicio (Asesoramiento sin dependencia. Ej. Estudio Contable).

Este último punto sobre las modalidades de contratación dentro del marco del Código Civil y Comercial de la Nación, en el ámbito privado se torna un poco complicado, toda vez que en muchos casos, puede ser una práctica ilegal que se utiliza en detrimento del trabajador, como es el uso de figuras ajenas al trabajo (contratos de servicios u obra, en calidad de monotributistas en su gran mayoría, en fraude a la ley). Estos incumplimientos en el sector privado producen consecuencias jurídicas, patrimoniales y penales/tributarias al Empleador.

Mi pregunta es, el Estado lo hace como una política de ingreso: ¿no hay sanciones para los funcionarios?

Esto nos lleva a analizar el cuestionado sistema de acceso al sector público.

Sistema De Acceso a la Administración Pública Nacional

Como ya comenté, el sistema o régimen de acceso “**puede no generar una relación laboral o de empleo**”, según manifiesta la página oficial de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Los sistemas de acceso tipificados son: Concurso; Designación en cargo de planta permanente; Régimen de estabilidad no concursado (planta permanente); Designación en cargo de planta temporaria; Contrato por tiempo determinado (contrato de trabajo a plazo fijo); Contrato por tiempo indeterminado; Contrato de plazo eventual; Contrato a tiempo parcial (inferiores a las dos terceras (2/3) partes de la jornada habitual); Carrera - Fuerzas Armadas y de Seguridad: (donde el acceso a la planta permanente se produce luego del egreso de las respectivas instituciones formadoras de cada una de las Fuerzas); Locación de servicios; Locación de Servicios financiamiento internacional (PNUD, Banco Mundial, BID); Locación de obra; Asistencias técnicas; (UBA, UTN); Beca; Pasantía y otras modalidades de contratación y/o de acceso a puestos de trabajo en el Sector Público.

Gran porcentaje de estos sistemas de acceso son de carácter transitorio, que persisten por los años, teniendo contratados con más de 20 años de antigüedad en la función. Esta es la problemática de los Contratados, en todas sus denominaciones y aristas.

Personal Contratado y Permanente según los gobiernos

En este apartado, expondré en cifras el problema de la precarización de las relaciones laborales en la Administración Pública Nacional, desde la Reforma del Estado de 1996 hasta la actualidad, segmentando los datos según los distintos gobiernos del periodo de referencia.

Como hecho predecesor al periodo analizado, AUTON expone que producida la que denomina la primer reforma del Estado, con su anclaje en las privatizaciones y las modificaciones estructurales de la Administración Pública Nacional, su resultado fue: El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SiNaPA) aprobado por Dec. 993/91 y que constituyó algo mucho más ambicioso que un escalafón, establecía un sistema de carrera en base al mérito y la capacitación y el ingreso exclusivamente por concurso, sus alcances son mucho más amplios (...). El sistema se aplicó con gran intensidad en los primeros años, donde se efectuaron más de 3.000 concursos para cargos simples y de dirección (AUTON, 2011, p. 19).

Por otra parte, mediante Decreto 92/95, se establece la reglamentación que determina las condiciones bajo las cuales se autorizará la contratación de personal especializado (Coordinadores generales, consultores y asistentes técnicos).

Comenzando con el periodo analizar, llegamos a la Reforma del Estado de 1996. Esta reforma tuvo dos pilares, la primera una reducción de los cargos financiados y la segunda el congelamiento de vacantes.

A continuación, presidencia por presidencia, se presenta un esquema dividido en: 1) Marco normativo destacado sobre contratados y cobertura de vacantes y 2) Datos de interés, principalmente la cantidad de trabajadores permanentes, transitorios y contratados del Poder Ejecutivo Nacional, del Convenio Colectivo de Trabajo General 214/06, del SINEP (EX SINAPA) y de los organismos de control, toda vez que estos últimos, son los que más se evidencia la problemática de los “contratados”.

El presente trabajo contempla el análisis de los informes mensuales de ocupación, informes trimestrales de ocupación y salarios de la Dirección de Presupuesto y evaluación del Gasto Público y los boletines fiscales trimestrales de la Secretaría de Hacienda, del período de referencia (1996- 2022).

1. PRESIDENCIA CARLOS MENEM (1995 – 1999)

Principales normas sobre contratados:

- Ley 25.164 (1999): Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.

A octubre de 1999, último trimestre de la Segunda Presidencia del Dr. Carlos Menem, el total de trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional asciende a 258.624, que se distribuyen en:

- Permanentes 247.194;
- Transitorios 6.013;
- Contratados 5.417.

De los 5.417 del personal contratado, un 45,12 % (2.444) son trabajadoras y 54,88% (2.973) son trabajadores.

Ante el congelamiento de vacantes, hay que adicionar a estos “contratos”, todo tipo de locación de Servicio. Se calcula aproximadamente que, terminado el segundo gobierno del Dr. Carlos Menem, los trabajadores contratados en estas figuras sin derechos laborales ascendían a 3.000.

Según los agrupamientos escalafonarios, en lo que respecta a SINAPA y ORGANISMOS REGULADORES, son permanentes y transitorios:

- SINAPA. Decreto 993/91: 27.606 trabajadores;
- PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES: 1.231 trabajadores.

2. PRESIDENCIA FERNANDO DE LA RUA (1999 – 2001)

Principales normas sobre contratados:

- Ley 25.344 (2000): Declárase en emergencia la situación económico-financiera del Estado nacional. Contratos del sector público nacional. Relación de empleo público. (...).
- Decreto 1.184/2001: Sustitúyese el régimen de contrataciones reglamentario del art. 47 de la Ley N° 11.672, aprobado por Decreto N° 92/95.

El periodo del Dr. Fernando de la Rúa se caracterizó por la reducción de cargos públicos y el fomento de los famosos retiros voluntarios (herramienta del sector privado, que permitía eludir la Estabilidad del Art. 14 bis del empleado público). Continuó el congelamiento de vacantes existentes, deteniendo el desarrollo de la carrera administrativa.

A octubre de 2001, último trimestre del Gobierno del Dr. Fernando de La Rúa, el total de trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional asciende a 250.278, que se distribuyen en:

- Permanentes y Transitorios 244.362;
 - Contratados 5.916
- De los 5.916 del personal contratado, un 41,67 % (2.465) son trabajadoras y un 58,33% (3.451) son trabajadores.

Por otra parte, según los agrupamientos escalafonarios, son permanentes y transitorios:

- SINAPA. Decreto 993/91: 25.410 trabajadores;
- PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES: 1.080 trabajadores.

3. PRESIDENCIA EDUARDO DUHALDE (2001 – 2003)

Principales normas sobre contratados:

- Decreto 1.421/2002: Apruébase la reglamentación de la Ley N°25.164, Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.
- Decreto 2.163/2002: Imputación del gasto que generan determinadas contrataciones. Modificación del Decreto N° 1184/2001.
- Resolución SsGP N° 48/2002: Apruébanse las pautas para la aplicación del régimen de contrataciones de personal a celebrar según lo establecido en el artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164 y su Decreto reglamentario N° 1421/02, y el Modelo de Contrato Tipo (...).

De 2.500 contratados en 1989 (dentro del SINAPA) pasamos a tener 14.000 en diciembre de 2002, presentando dependencias enteras, sostenidas administrativamente por estos trabajadores, lo que pone en peligro directamente la funcionalidad del Estado. Si a esto le sumamos la contratación por parte del Estado empleador de Becarios, Pasantes, Plantas Transitorias, agentes de Organismos de la Administración Pública Central y Descentralizados regidos por la Ley de Contrato de Trabajo y trabajadores que prestan servicio en los organismos contratados laboralmente por Entes Cooperadores, Convenios con universidades, etc.; entonces terminaremos reconociendo que incluso hasta hemos afectado la naturaleza jurídica misma del Empleo Público regido por la legislación vigente. (BARRERA, 2017, p. 73)

A abril de 2003, último trimestre del gobierno del Dr. Eduardo Duhalde, el total de trabajadores en el Poder Ejecutivo Nacional asciende a 243.413, distribuyéndose en:

- Permanentes y Transitorios 277.291;
- Contratados 16.122.

Por otra parte, según los agrupamientos escalafonarios, son permanentes y transitorios:

- SINAPA. Decreto 993/91: 24.481 trabajadores;
- PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES: 1.054 trabajadores.

4. PRESIDENCIA NESTOR KIRCHNER (2003 – 2007)

Principales normas sobre contratados:

- Decisión Administrativa 3/2004: Establece pautas de equiparación con el personal de Planta Permanente para la fijación de la remuneración que corresponda asignar al personal contratado.
- Decreto 707/2005: Dispónese que las personas contratadas bajo el régimen establecido por el Decreto 1184/2001, (...), deberán ser contratadas mediante el régimen del artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164, (...).
- Decreto 2.031/2006: Dispónese que las personas contratadas bajo el régimen establecido por el Decreto N° 1184/2001 en el ámbito de las jurisdicciones y entidades descentralizadas detalladas en el Anexo I del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración

Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/2006, (...), deberán ser contratadas mientras continúen las razones de servicio que así lo justifiquen, mediante los regímenes de empleo contemplados en el Artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164, (...), o, en el Título III, Capítulo II de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, de conformidad con lo previsto en el régimen laboral de aplicación al personal de las respectivas dependencias (...).

El gobierno de Néstor Kirchner se caracterizó por el inicio de reivindicaciones, con el tiempo parciales, pero que generaron el cambio situacional de muchos trabajadores y trabajadoras precarizados en el marco de locaciones de servicios. Este giro fundamental se da a partir del 2004 por la presión gremial ejercida por la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), logrando el pasaje de una situación de contratados por del Decreto 1184/01 (locación de servicio) a revistar bajo la modalidad de Art. 9 de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, Ley 25.164. Estos trabajadores dejaron de ser autónomos y facturar, a tener un recibo de sueldo, derechos laborales, sindicalización y todo lo que conlleva esto, es decir, **ser dependientes de la Administración Pública Nacional**. A su vez, en los organismos de control cuyo régimen es el de la Ley de Contrato de Trabajo, se dio el mismo proceso, pasando de locaciones de servicio a figuras de Contrato de Plazo Fijo (Art.93), que con el tiempo se convirtieron en trabajadores por tiempo indeterminado. Tanto los trabajadores y trabajadoras de la Ley Marco, como de los organismos de control, quedaron encuadrados en el segundo Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, CCTG 214/06.

AUTON, en su participación en el libro “Negociación colectiva en el sector público” de la Oficina de País de la OIT para la Argentina y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentino, expone un cuadro muy interesante de lo que implicó ese pasaje de compañeros contratados al art. 9 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, donde se visualiza notablemente el crecimiento de trabajadores bajo relación de dependencia de abril de 2004 a octubre de 2005.

CONFORMACIÓN CONTRATOS	Abril 2004	Octubre 2005
Art. 9 Ley 25.164	2.241	11.341
Dec. 1184/01	15.874	4.785
Total	18.115	16.126

A octubre de 2007, último trimestre del gobierno del Dr. Néstor Kirchner, el total de trabajadores en el Poder Ejecutivo Nacional asciende a 250.278, se distribuyen en:

- Permanentes y Transitorios 247.299;
- Contratados 31.770.

Por otra parte, dentro del marco de la Ley 24.185, en el Convenio 214/06 APN, la cantidad de trabajadores convenidos asciende a 90.723.

Dentro de los agrupamientos escalafonarios incluidos dentro del CCT Decreto N° 214/2006:

- SINAPA. Decreto 993/91: 21048 trabajadores;
 - PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES: 1062 trabajadores.
- 5. PRESIDENCIA CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER (2007 – 2011)**

Principales normas sobre contratados:

- Decreto 480/2008: Dispónese que las personas contratadas bajo el régimen establecido por el Decreto N° 1184/01 en el ámbito de las jurisdicciones y entidades descentralizadas detalladas en el Anexo I del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06, (...) deberán ser contratadas, en tanto continúen las razones de servicio que así lo justifiquen, mediante los regímenes de empleo contemplados en el Artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164, (...), o, en el Título III Capítulo II de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744.
- Decreto 2098/2008: Homologación de Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y el Acta Acuerdo y su Anexo.
- Decisión Administrativa 883/2010 Establece autorizaciones de excepción al Decreto N° 1421 para contrataciones.

Principales normas sobre cobertura de vacantes de planta permanente:

- Decisión Administrativa 506/2009: Aprueba la normativa para la cobertura de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público. Procesos de selección para la cobertura de UN MIL (1.000) cargos presupuestarios vacantes correspondientes al ejercicio presupuestario 2009 en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público, aprobado por el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial homologado por Decreto N° 2098/08, antes del 31 de marzo de 2010. (art. 3°). Acta Comisión Negociadora del 20/07/2007.

Con fecha 3 de diciembre de 2009, se pone en marcha el proceso de cobertura de vacantes de planta permanente, en un principio de 1000 cargos presupuestados, permitiendo a muchos trabajadores contratados concursar por la estabilidad del empleo público conferida en el Art. 14bis.

A octubre de 2011, último trimestre del primer mandato de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, el total de trabajadores en el Poder Ejecutivo Nacional asciende a 323.822, que se distribuyen en:

- Permanentes y Transitorios 273.057;
- Contratados 50.765.

Por otra parte, dentro del Marco de la Ley 24.185, en el Convenio 214/06 APN, la cantidad de trabajadores convenidos asciende a 112.641.

Dentro de los agrupamientos escalafonarios incluidos dentro del CCT Decreto N° 214/2006:

- SINEP. Decreto 2098/08: 21021 trabajadores;
- PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES: 1258 trabajadores.

6. PRESIDENCIA CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER (2011 – 2015)

Principales normas sobre contratados:

- Decreto 39/2012: Homológase el Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de fecha 30 de noviembre de 2011. Compensación Transitoria por Destino Geográfico. Compensación Transitoria por Mayor Dedicación Personal Contratado (Universitario y Terciario). Compensación Transitoria Operativa Personal Contratado. Acta Comisión

Negociadora SINEP del 30/11/11.

Principales normas sobre cobertura de vacantes de planta permanente:

- Decisión Administrativa 1.126/2012: Autoriza, como excepción a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley N° 26.728, la cobertura mediante los respectivos procesos de selección de hasta CINCO MIL (5.000) cargos vacantes y financiados correspondientes al ejercicio presupuestario 2012 en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público, aprobado por el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial homologado por el Decreto N° 2.098/08 y modificatorios. Acta Comisión Negociadora del 6/6/2012.
- Decisión Administrativa 609/2014: Autoriza, como excepción a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley N° 26.728, la cobertura mediante los respectivos procesos de selección de hasta SIETE MIL QUINIENTAS (7.500) cargos vacantes y financiados correspondientes al ejercicio presupuestario 2014 en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público, aprobado por el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial homologado por el Decreto N° 2.098/08 y modificatorios. Acta Comisión Negociadora del 30/5/2014.

A octubre de 2015, último trimestre del segundo mandato de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, el total de trabajadores en el Poder Ejecutivo Nacional asciende a 381.424, que se distribuyen en:

- Permanentes y Transitorios 309.390;
- Contratados 72.034.

De los 72.454 del personal contratado (incluidos contratados de otros entes del sector público no financiero), el 45,58% (33.022) son trabajadoras y el 54,42% (39.432) son trabajadores.

Por otra parte, dentro del marco de la Ley 24.185, en el Convenio 214/06 APN, la cantidad de trabajadores convenidos asciende a 140.645.

Dentro de los agrupamientos escalafonarios incluidos dentro del CCT Decreto N° 214/2006:

- SINEP. Decreto 2098/08: 22.599 trabajadores;
- PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES: 1338 trabajadores.

7. PRESIDENCIA MAURICIO MACRI (2015 – 2019)

Principales normas sobre contratados:

- Decreto 254/2015: Establece la Revisión de Procesos Concursales y de Selección de Personal.
- Decreto 227/2016: Toda designación, asignación de funciones, promoción y reincorporación de personal, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, Centralizada y Descentralizada, en cargos de rango y jerarquía inferior a Subsecretario, que corresponda a cargos de la dotación de su planta permanente y Transitoria y cargos extraescalafonarios, correspondiente a los cargos vacantes y financiados con la correspondiente partida presupuestaria de conformidad a las estructuras jurisdiccionales aprobadas será efectuada por el señor Jefe de Gabinete de Ministros, a propuesta de la Jurisdicción o Entidad correspondiente.
- Decreto 735/2016: Modifica el Artículo 9° del Anexo I al Decreto N° 1.421/02. Modifica el Artículo 7° del Régimen de Contrataciones aprobado por el Anexo I del Decreto 2.345/08. Modifica el Artículo 5° del Anexo I al Decreto N° 1.421/02.

- Decreto 1.109/2017: Facultase (...) a contratar personas humanas para la prestación de servicios profesionales autónomos que sean necesarios para el desarrollo de tareas, estudio, proyectos o programas especiales (...).

Principales normas sobre cobertura de vacantes de planta permanente:

- Decisión Administrativa 1.145/2016: Autoriza, como excepción a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley N° 27.198 del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016, la cobertura mediante los respectivos procesos de selección de TRES MIL CIEN (3.100) cargos vacantes y financiados correspondientes al Ejercicio Presupuestario 2016 en el ámbito del SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (SINEP).
- Decisión Administrativa 338/2018: Autorizase, como excepción a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley N° 27.431 del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018, la cobertura mediante los respectivos procesos de selección de SIETE MIL (7.000) cargos vacantes.

Inicia el gobierno del Ing. Mauricio Macri en diciembre, tomando como base el primer trimestre de 2016, se incorpora al análisis los contratados en los distintos agrupamientos:

Dentro del marco de la Ley 24.185, en el Convenio 214/06 APN, la cantidad de trabajadores convenidos asciende a 142.366. (75.547 permanentes y transitorios; y **66.819 contratados**). Es decir, el 46,93% de los trabajadores en el CCT 214/06 son contratados.

Dentro de los agrupamientos escalafonarios incluidos dentro del CCT Decreto N° 214/2006:

AGRUPAMIENTO ESCALAFONARIO	PERMANENTE Y TRANSITORIO	CONTRATADO S	TOTAL
SINEP 2098/08	22.537	53.757	76.294
PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES	1.430	3.533	4.963

Del anterior cuadro, podemos discriminar que el 70,46% de los trabajadores del SINEP y el 71,19% del personal de Organismos reguladores, **son contratados**.

Además, se incorporan contratos por Decreto 1254/14 unos 969 trabajadores.

En el final del gobierno del Ing. Mauricio Macri, a octubre de 2019, el total de trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional asciende a 343.472, que se distribuyen en:

- Permanentes y Transitorios 283.277;
- Contratados 60.195.

Dentro del marco de la Ley 24.185, en el Convenio 214/06 APN, la cantidad de trabajadores convenidos asciende a 121.791 (67.810 permanentes y transitorios; y **54.611 contratados**). El 44,84% de los trabajadores enmarcados en el CCT 214/06 son contratados.

Dentro de los agrupamientos escalafonarios incluidos dentro del CCT Decreto N° 214/2006:

AGRUPAMIENTO ESCALAFONARIO	PERMANENTE Y TRANSITORIO	CONTRATADOS	TOTAL
SINEP 2098/08	20.950	42.465	63.415
PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES	1.102	3.391	4.493

Del anterior cuadro, podemos discriminar que el 66,96% de los trabajadores del SINEP y el 75,47% del personal de Organismos reguladores, **son contratados**.

Además, se incorporan contratos por Decreto 1254/14 unos 62 trabajadores.

El gobierno del Ing. Mauricio Macri se caracterizó por políticas de retiros voluntarios y despidos, ante una falsa premisa de achicamiento del “gasto público” del Estado Nacional. Digo falsa, toda vez que si bien redujo de 384.360 trabajadores (1er Trimestre de 2016) a 343.472 trabajadores (cuarto trimestre de 2019) en el Poder Ejecutivo Nacional, aumento la nómina en las Empresas y Sociedades del Estado, con mayores salarios, pasando de 30.281 trabajadores (1er Trimestre de 2016) a 60.607 trabajadores (cuarto trimestre de 2019). Todo ello a cuenta, que la política fue de estigmatización hacia los trabajadores y las trabajadoras del Estado y no bajo la premisa del ahorro en el gasto público.

8. PRESIDENCIA ALBERTO FERNANDEZ (2019 – ACTUALIDAD)

Principales normas sobre contratados:

- Decreto 132/2020: Restricciones en materia de Designaciones y Contrataciones;
- Decreto 426/2022: Restricciones a la designación de personal.

Principales normas sobre cobertura de vacantes de planta permanente:

- Decisión Administrativa 449/202; Decisión Administrativa 1.154/2021 y Decisión Administrativa 1.155/2021: Incorporan y asignan cargos vacantes.

Con la Decisión Administrativa 449/21 del 10 de Mayo de 2021, se inicia el Plan Integral de Regularización del Empleo Público, anunciado por el Gobierno Nacional exponiendo “que busca regularizar la situación de los trabajadores y trabajadoras contratados en forma transitoria con una antigüedad de más de cinco años en la Administración Pública, para el cumplimiento de la normativa. La primera etapa contempla la regularización de los cargos ocupados en forma transitoria desde hace más de 10 años. Esto permitirá que se concursen, en 2021, un total de 8330 cargos en 65 organismos y jurisdicciones. De estos, hoy se reabren 1101 cargos cuyos concursos quedaron pendientes en 2019 en 10 organismos”.

Este es un hito importante en pos de regularizar una injusticia que se prolonga en el tiempo, hacia los trabajadores y trabajadoras del Estado.

A abril de 2022, el total de trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional asciende a 353.315, que se distribuyen en:

- Permanentes y Transitorios 286.095;
- Contratados 67.220.

Dentro del Marco de la Ley 24.185, en el Convenio 214/06 APN, la cantidad de trabajadores convenidos asciende a 130.030 (66.204 permanentes y transitorios; y 63.826 contratados). El 49,09% del personal encuadrado en el CCT 214/06 es **contratado**.

Actualidad sobre la situación de los contratados

A junio de 2022, si visualizamos el universo de trabajadores es por “OCUPACIÓN POR AGRUPAMIENTOS ESCALAFONARIOS DE NATURALEZA HOMOGÉNEA Y

MODALIDAD DE EMPLEO”, tenemos que:

AGRUPAMIENTO ESCALAFONARIO	PERMANENTE Y TRANSITORIA	CONTRATADOS	TOTAL
SINEP - DECRETO N° 2098/08	20.092	47.653	67.745
ORGANISMOS REGULADORES	1.197	4.591	5.788

Del anterior cuadro podemos discriminar que el 70,34% de los trabajadores del SINEP y el 79,32% del personal de Organismos reguladores, **son contratados**.

Otros marcos legales de personal contratado, asciende a 287 trabajadores.

Si analizamos el SINEP - DECRETO N° 2098/08 por NIVEL, sobre un total de 47.653 trabajadores, tenemos que: Contratados con Nivel A: 3.066; Contratados con Nivel B: 11.887; Contratados con Nivel C: 12.403; **Contratados con Nivel D (la mayoría): 16.054**; Contratados con Nivel E: 3.490; y por último, Contratados con Nivel F: 753.



Por otro lado, si analizamos la cantidad de contratados por Escalafón, tenemos con más del 50% de su plantel en esa situación de revista a los siguientes:

ESCALAFÓN	CONTRATADOS	TOTAL	POR C
ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES	280	285	98,25
PERSONAL DEL ORGANISMO REGULADOR DE SEGURIDAD DE PRESAS	83	87	95,4
PERSONAL DE LA EX CNC	1675	1769	94,69
PERSONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE	1036	1103	93,93
PROFESIONAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOSPITALARIOS Y ASISTENCIALES	3397	4039	84,1
ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD	332	401	82,79
PERSONAL DE SENASA	3.967	5.273	75,23
ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS	195	272	71,69
PERSONAL SINEP	47653	67615	70,48
INSTITUTO NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	266	423	62,88
AUTORIDAD REGULATORIA NUCLEAR	199	352	56,53

Para concluir, los dos últimos gráficos esquematizan la evolución del universo de trabajadores de:

● **Poder Ejecutivo Nacional, Permanentes, Transitorios y Contratados**



- **La cantidad de Trabajadores Permanentes y Transitorios de SINEP y organismos de control.**



Conclusión

Para finalizar, a modo de conclusión, pondré énfasis en la gran deuda que existe de parte de los Gobiernos como empleadores, hacia los trabajadores estatales, en materia de trabajo decente.

Más allá del proceso del Plan Integral de Regularización del Empleo Público lanzado por el Gobierno de Alberto Fernández, que es un gran paso y donde contempla el pase a planta permanente de aproximadamente 35 mil trabajadores y trabajadoras estatales, en la actualidad el Estado está funcionando con: 70,32 % de los trabajadores contratados (47.653) en SINEP, un 79,32% en Organismos de Control (4591), llegando algunos de estos a un casi 95% de sus nóminas contratadas y en lo que respecta a los trabajadores encuadrados en el CCT 214/06, casi un 50%.

Ahora bien, creemos que podemos tener un Estado fuerte, de calidad, eficiente y eficaz, sabemos que la misión no puede llevarse a cabo si sus trabajadores carecen de estabilidad.

Hablamos de innovación, modernización y seguimos con relaciones laborales estancas de hace más de 25 años. Si observamos la planta permanente y transitoria del SINEP, antes SINAPA, a junio de 2022 era de 20.092 trabajadores. En octubre de 1999, ascendía a 27606 trabajadores. Es decir, seguimos con el esquema de crear una planta del Estado inestable, condicionada a los funcionarios políticos de turno, logrando un Estado desarticulado, que, gracias a los trabajadores y trabajadoras, y a la organización sindical, se sostiene.

Todo ello afecta y logra el deterioro de las capacidades estatales, creando el marco propicio para la desprotección social. Se estigmatiza, se les dan condiciones de incertidumbre mediante contratos precarizados, pero lo mejor que tenemos en el Estado son sus trabajadores. En el 2001, en la pandemia de la Gripe A, en la pandemia COVID 19, y en todo momento de crisis, el Estado funcionó y dio respuesta, gracias a sus trabajadores.

Es hora de que los funcionarios políticos, para no decir clase política, toda vez que si fueran una clase tendrían intereses distintos a los del Pueblo, dejen de lado la estigmatización y el clientelismo, en pos de generar las bases para un ingreso transparente al Estado Nacional, y con una sola clase de trabajadores, los trabajadores Permanentes. Trabajadores jerarquizados, comprometidos con las necesidades del pueblo y con la estabilidad conferida en el marco del Art. 14bis. Entiendo que este es el Camino.

Bibliografía

AKERMAN, M. (2008). La relación de empleo publico y el derecho del trabajo. En M. Akerman, Tratado de Derecho del Trabajo (Vol. 1). Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

ALTAMIRA GIGENA, R. E. (2016). El contrato de trabajo del empleado público. Revista Argentina de Derecho Laboral y de la Seguridad Social(19). Recuperado el 15 de julio de 2022, de <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=0526227800ffbde17a46fe529fbdf d96>

Argentina, O. d., & Ministerio de Trabajo, E. y. (2013). Negociación colectiva en el sector público. Buenos Aires: OIT. Recuperado el 15 de julio de 2022, de <http://upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/seccapital/libros/NC.pdf>

AUTON, O. (2011). Empleo público de calidad es sinónimo de políticas y servicios públicos de calidad. ESCENARIOS PARA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL(21), 18-25. Recuperado el 15 de julio de 2022

AUTON, O. (2017). La participación sindical en el diseño de las estructuras orgánicas, dotaciones, modalidades laborales: una concepción nueva de dirección en el Estado democrático. En A. RODRIGUEZ, Textos : coherencia, visibilidad, lucha, debate : selección de ponencias en congresos nacionales e internacionales 2003-2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UPCN- Unión Personal Civil de la Nación. Recuperado el 15 de julio de 2022, de <https://www.upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/seccapital/libros/TEXTOS2.pdf>

BARRERA, F. A. (2017). Participación de los trabajadores en la elaboración de las políticas públicas. En A. Rodríguez, Textos : coherencia, visibilidad, lucha, debate : selección de ponencias en congresos nacionales e internacionales 2003-2013 (pág. 216). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UPCN- Unión Personal Civil de la Nación. Recuperado el 15 de 07 de 22, de <https://www.upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/seccapital/libros/TEXTOS2.pdf>

BELASIO, A. (1991). Estabilidad y régimen disciplinario para el Empleo Público. Buenos Aires: Ediciones Organización Mora Libros.

BIDART CAMPOS, G. J. (1993). La estabilidad del empleado público. EL DERECHO UNIVERSITAS S.R.L. Recuperado el 15 de julio de 2022, de http://www.saij.gob.ar/doctrina/daca930189-bidart_campos-estabilidad_empleado_publico.htm

CPACF, I. D. (2014). OBSERVACIONES AL DIGESTO JURIDICO ARGENTINO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DUARTE, D. (2011). La estabilidad del empleo público. Revista de Derecho Laboral - Extinción del contrato de trabajo - III, 1, 116. Santa Fe. Rubinzal Culzoni.

FONTANA, B. I. (2011). Los derechos de los empleados públicos ante la contratación irregular. ESCENARIOS PARA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL(21), 10-17. Recuperado el 15 de julio de 2022

LEVAGGI, V. (9 de Agosto de 2004). ¿Qué es el trabajo decente? OIT. Recuperado el 15 de julio de 2002, de https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-- es/index.htm

LOPEZ, M. E. (2013). Inconstitucionalidad sobreviniente del marco legal regulatorio de las

contrataciones de personal en el empleo público nacional. Revista de Derecho Administrativo, 89, 1665.

PORTAL ARGENTINA. (2022). Clasificación del Empleo Público. 15 de julio de 2022, de Portal Argentina. Sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/clasificacion>

PORTAL ARGENTINA. (2022). Boletín Fiscal. Presupuesto de la Administración Pública Nacional. 15 de julio de 2022, de Portal Argentina. Sitio web: <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2022>

PORTAL ARGENTINA. (2022). Informe de Ocupación. 15 de julio de 2022, de Portal Argentina. Sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/economia/dpyegp/informesdeocupacion>

PORTAL ARGENTINA. (2022). Informe Trimestral de Ocupación y Salarios. 15 de julio de 2022, de Portal Argentina. Sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/economia/dpyegp/informetrimestral>

UPCN DIGITAL. (2022). Contratados. 15 de julio de 2022, de UPCN DIGITAL. Sitio web: <http://upcndigital.org/~legislacion/Indices/Contratados.htm>

UPCN DIGITAL. (2022). Vacantes. 15 de julio de 2022, de UPCN DIGITAL. Sitio web: <http://upcndigital.org/~legislacion/Indices/Vacantes.htm>

RODRIGUEZ MANCINI, J. (2011). Estabilidad del empleado público. Revista de Derecho Laboral - Extinción del contrato de trabajo - III, 1, 82. Santa Fe. Rubinzal Culzoni.

**ESTUDIO-DIAGNÓSTICO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES
INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA POST-PANDEMIA.
EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**

Natalia Galano

Silvio Crudo

María del Mar Monti

Melina Bianchi

Introducción

Durante la pandemia del coronavirus COVID-19, la actuación del Estado ha adquirido particular centralidad, tal vez como nunca antes en la experiencia argentina –así como en diversos países del mundo-. Dicha centralidad ha supuesto un nivel de estrés sin parangón, en términos de las capacidades institucionales con que cuentan las organizaciones estatales para desempeñar sus acciones y lograr sus objetivos. Por múltiples razones, la disponibilidad, el uso y la eficacia de diversas tecnologías ha sido crucial en la articulación de los esfuerzos estatales para implementar un conjunto de medidas orientadas a preservar la salud de sus poblaciones, y minimizar los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre la producción, el empleo, la pobreza, la informalidad y las desigualdades sociales.

Los lineamientos generales de la respuesta argentina a la pandemia declarada por la OMS el 11 de marzo de 2020, forzaron a las administraciones públicas a emplear una serie de tecnologías de gestión, las que permitieron mantener al Estado abierto y atento a las críticas necesidades y demandas de una sociedad y una economía en emergencia extrema. Ello implicó poner en marcha mecanismos de teletrabajo para mantener funcionando el aparato estatal en condiciones de confinamiento de sus funcionarios, así como el empleo de plataformas digitales para atender requerimientos ciudadanos y morigerar la situación de los sectores sociales más vulnerables.

En este marco, en 2020 la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i), en el marco del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), efectuó un concurso de proyectos asociativos de investigación en Ciencias Sociales y Humanas para la generación de nuevos conocimientos enfocados al estudio de la sociedad argentina en la pandemia y la post pandemia del COVID-19.

Como resultado de la convocatoria fue seleccionado el proyecto **EL DÍA DESPUÉS. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial**, Dirigido por el **Dr. Oscar Oszlak** e integrado por investigadores de seis **universidades y centros de estudio** de diversas regiones geográficas del país y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

El proyecto tenía como objetivo general elaborar un análisis de la capacidad institucional del Estado para la producción de valor público. Para ello se elaborarán diagnósticos institucionales en cada jurisdicción seleccionada (administraciones públicas subnacionales - CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Chaco, Entre Ríos y Tierra del Fuego- y nacional), elaborados a partir del análisis del manejo de la pandemia en el sector público, en términos de la disponibilidad de personal, infraestructura, recursos financieros y tecnológicos requeridos para hacer frente a tal desafío.

Para ello se analizarán cuatro tecnologías críticas de gestión:

- los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros.
- la gestión del talento humano.
- la digitalización y manejo de información en el sector público.
- las políticas e instrumentos de gobierno abierto.

Para cumplir con los objetivos de la investigación se adoptó una estrategia metodológica cualitativa. Se recurrió a fuentes primarias y secundarias. Respecto de las fuentes primarias se realizaron entrevistas con referentes de tres tecnologías y encuestas. Respecto de las fuentes secundarias se consultaron documentos oficiales e institucionales, normativas (leyes, decretos, resoluciones, licitaciones), páginas webs institucionales, portales de noticias y producciones académicas.

A continuación se comparten los principales hallazgos en el estudio de caso de la provincia de Santa Fe.

Capacidades institucionales. Caso de la provincia de Santa Fe

A continuación se presentan los principales rasgos que caracterizan a cada una de las tecnologías de gestión analizadas.

1. Gestión de recursos humanos

La provincia de Santa Fe regula al personal dependiente del Poder Ejecutivo por medio de la Ley 8525 del año 1979, titulada como “Estatuto General del Personal de la Administración Pública”. La misma, establece un conjunto de aspectos normativos tales como la clasificación del personal, modalidad de ingreso, derechos y deberes, régimen disciplinario, etc. A la vez, el Decreto 2695/83 determina los Agrupamientos del Personal Civil de la Administración Pública Provincial, en el cual no se incluyen otros agrupamientos que no conforman la Administración Central, como por ejemplo el Policial. Si bien ambas normativas han sufrido modificaciones, se trata de textos redactados hace poco menos de cuatro décadas.

En tanto la ley 9.325 indica que el Estado provincial está obligado a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en un porcentaje no menor al 4% sobre el total del personal. La provincia de Santa Fe también presenta un conjunto de beneficios para excombatientes de la Guerra de Malvinas por medio de la Ley 12867, entre los que se encuentra la prioridad para la asignación de vacantes a cubrir por concurso frente a otros concursantes en caso de igualdad de condiciones y puntaje obtenido. Finalmente, en septiembre del año 2020 se reglamentó la Ley 13902 que, según su artículo tercero, establece la obligatoriedad por parte del Estado provincial para que personas travestis, transexuales y trans género ocupen un mínimo del 5% de la nómina de empleados en sus diferentes modalidades de contratación.

Más allá de este marco jurídico, se debe reconocer la influencia que ha tenido en toda América Latina la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Longo, 2008), al momento de formular políticas de gestión del talento humano. Esta Carta, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en el año 2003, busca ofrecer “[...] un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos” (CLAD, 2003, p. 4).

Dentro de los criterios orientadores de la mencionada Carta, se destacan la preeminencia de las personas y la necesidad de políticas que garanticen para el desarrollo del capital humano en las organizaciones públicas, la profesionalidad, la estabilidad en el empleo público, la flexibilidad, la responsabilidad, la observancia de los principios éticos del servicio público, el protagonismo de los cargos directivos en la gestión del personal, la promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado, el impulso de políticas de género.

El análisis de estas tecnologías de gestión en la Provincia de Santa Fe- como el restante analizadas en el presente informe- no puede ser escindido de dos factores contextuales que condicionan su desarrollo: el cambio de signo político en la gobernación a fines del año 2019 y la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020.

Como principales hitos dentro de la gestión del personal en las últimas décadas podemos mencionar la política de incorporaciones y concursos internos a la Administración Pública Provincial (APP) llevada adelante por las gobernaciones del Frente Progresista. Efectivamente, en el año 2009 por medio del Decreto N° 291/09 se aprobó el proceso de selección para el ingreso. En tanto, se hizo lo propio con el nuevo régimen de concursos internos por medio del Decreto N° 1729/09. Este último fue modificado en el año 2015 con el objetivo de agilizar los procesos de oposición.

Si bien no se han detectado informes oficiales sobre este tópico, el portal web del Gobierno provincial (<https://www.santafe.gov.ar/index.php/guia/convocatorias#>) deja constancia de las múltiples convocatorias, siendo el medio por el que se publicaban sus llamados. Desde enero de 2011 hasta diciembre de 2019 se desarrollaron y finalizaron 1391 convocatorias, entre concursos y selecciones.

Este régimen fue interrumpido a fines del año 2019, apenas iniciada la actual gestión en el gobierno de la provincia por medio del Decreto 89/2019. Entre las razones de esta medida se adujo que las convocatorias aún abiertas se habían realizado bajo una versión de la Ley de Ministerios correspondiente a la gestión anterior. A la vez, se citaban las leyes nacionales 25917 y su modificatoria 27428, que instituyen el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. En la misma se recomienda como una buena práctica de gobierno que en los últimos trimestres del año de fin de mandato de cada administración no se realicen incrementos del gasto corriente de carácter permanente. De esta manera, el mencionado decreto suspendía toda designación realizada con fecha posterior al 10 de junio del año 2019, lo cual motivó fuertes protestas por parte de los agentes afectados. En tanto, la flamante oposición advertía que la razón se encontraba en un intento de limitar el gasto en personal.

En tanto, sorprendió la decisión del Gobernador de ordenar un receso obligatorio para todo el personal de la administración pública provincial para todo el mes de enero del 2000 –con excepción de ciertas áreas y funciones consideradas esenciales–, aduciendo la necesidad de reorganizar la administración.

La pandemia y el ASPO afectó el régimen de trabajo de la administración, en particular por la interrupción del trabajo presencial ordenado por las diversas disposiciones nacionales y provinciales. Además, en Santa Fe se estableció la absoluta libre disponibilidad funcional de la totalidad del personal para tareas relacionadas con la atención de la situación de pandemia.

A la vez, las distintas agencias se fueron organizando para comenzar con un proceso altamente dispar de trabajo a la distancia, muchas veces con la conectividad y equipamiento disponible por cada agente en su hogar. Cada Ministerio debió adaptar el trabajo remoto o híbrido a las capacidades y disponibilidad de recursos financieros, humanos y tecnológicos disponibles en su sector o área. Poco menos de un año y medio después se definió el retorno a la presencialidad, por medio del Decreto 1460/2021. Esto implicó en muchos casos desestimar aprendizajes realizados sobre la modalidad de trabajo virtual o híbrida.

En el trabajo de campo realizado, las y los informantes coincidieron en la dificultad de identificar una política estratégica de gestión del talento humano desplegada por el nuevo Gobierno. Así, no se pudieron detectar lineamientos de cumplimiento efectivo sobre asuntos como evaluación de desempeño, planificación de los recursos humanos, gestión de concursos y promociones, gestión de las relaciones humanas y sociales, etc. Mucho menos, análisis prospectivos sobre cuáles serían las capacidades y habilidades que se requerirán en el mediano y largo plazo al personal de la administración pública. Se debe resaltar que sí se encontraron múltiples acciones de capacitación del personal.

En este sentido, se debe destacar el trabajo realizado por la Dirección General de Formación de Recursos Humanos dependiente de la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública del Ministerio de Economía. Si bien el mismo se venía desarrollando de forma híbrida en la pre pandemia, las medidas de aislamiento llevaron a que las capacitaciones tuvieran que migrar al formato virtual, tanto con cursos tutorados como autoadministrados. Si durante el año 2020 el número de cursantes fue de 4.000 aproximadamente, en 2021 se dispararon a casi 20.000, contabilizando unas 141 acciones de formación. En cuanto al origen de los cursos, la Dirección articula tanto con Universidades Nacionales como con Gremios para el dictado de cursos. A la vez, más del 60% de estos cursos se dictaron en el marco del Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública. Este Plan es formulado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Ministros de la Nación, en articulación con el Consejo Federal de la Función Pública (Co FeFuP) y se implementa a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

La gestión del personal y del talento humano no se trata de un asunto que esté tematizado ni se evidencia su inclusión en la agenda gubernamental. Ni en los dos discursos de Aperturas del Período de Sesiones Ordinarias de la Legislatura, ni en el único informe de gestión publicado “Destacados de Gestión 2021” se hace referencia alguna a políticas de personal -incluyendo la profesionalización, retención o mejora de las capacidades de las y los agentes de la administración pública provincial-. Sin embargo, esta vacancia no implica inexistencia de acciones en la materia. Más bien se advierte que las acciones que sobrevivieron al cambio de gestión no parecen enmarcarse en una proyección que permita atribuirles un sentido explícito e intencionado.

La profesionalización del empleo público se dificulta entre otras causas por la primacía de las respuestas aleatorias ante desafíos coyunturales frente a las necesidades de planificación para temporalidades más largas (Pando, 2019). En forma convergente, el derrotero descrito da cuenta de la primacía de la lógica política por sobre las prescripciones normativas, como veremos a continuación.

Más allá de esto, pudimos identificar un conjunto de nudos problemáticos en la tecnología analizada en este apartado que, a los objetivos del presente trabajo, nos interesa evidenciar.

2. Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros

La Ley 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado que rige a toda la Administración Pública provincial fue sancionada en 2005 y promulgada en 2006. Cabe aclarar que la contratación de Obras Públicas se rige por una ley específica, siendo la Ley 12.510 de aplicación supletoria cuando aquella norma no lo prevea. El Ministerio de Economía provincial es la Unidad Rectora Central del Sistema de gestión de bienes físicos y financieros, con excepción de los informáticos que se encuentran dentro de la órbita Secretaría de Tecnologías para la Gestión en el Ministerio de Gestión Pública. El sistema se compone de sistemas parciales: Sistema de Administración Financiera (Presupuesto, Tesorería y Gestión Financiera, Crédito Público, Contabilidad e Ingresos Públicos), Sistemas de Administración de Bienes y Servicios (Administración de Bienes y Servicios, Recursos Humanos y Función Pública, Inversión Pública) y Sistemas de Administración de Información (Administración de Recursos Informáticos). El control interno del Poder Ejecutivo está a cargo de la Sindicatura General de la Provincia y el control externo del Sector Público Provincial no Financiero corresponde al Tribunal de Cuentas que posee personería jurídica, autonomía funcional e independencia financiera y de gestión.

Las Unidades Rectoras Centrales enlazan en cada Jurisdicción con las Direcciones Generales de Administración o áreas de Servicios Administrativos-Financieros. Estas áreas adquieren diferentes jerarquías de acuerdo a los Ministerios o jurisdicciones, encontrándose algunas con rango de Secretarías o Subsecretarías y otras como Direcciones. Éstas áreas sectoriales son conducidas por

personal del funcionariado político a las que se reconoce como el “Logístico” de cada Jurisdicción. A estas áreas las reglamenta el Decreto 3704/06 que establece sus competencias en materia presupuestaria, financiera, contable, de rendición de cuentas o control, de gestión administrativa de personal, de administración y gestión de bienes y en materia de contrataciones.

En 2021 se introdujo una innovación importante. Se inició una experiencia piloto de presupuesto por (u orientado) a resultados. Apoyados en los programas presupuestarios, para algunos casos seleccionados, se comenzó a trabajar en el establecimiento de metas de desempeño. Se espera que la extensión de esta experiencia permite vincular planificación, desempeño y presupuesto en el financiamiento de la actividad del Estado. Para esta tarea, la nueva gestión creó la Dirección de Evaluación de Programas en la órbita del Ministerio de Economía, que desarrolló un Manual de Formulación Presupuestaria, en línea con la gestión por resultados.

Por otro lado, se innovó en la introducción de perspectivas de géneros e infancias. En 2021 el Presupuesto incorporó una Perspectiva de Género y el Presupuesto 2022 se diseñó con una Perspectiva Basada en las Infancias.

La administración cuenta con un Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera (SIPAF). Desde el año 2002, el Gobierno Provincial introdujo este sistema para su gestión financiera, el cual ofrece información en línea sobre distintos módulos como lo son Beneficiarios, Presupuesto: Liquidación de gastos, Coordinación contable, Revisiva (Rendición de cargos) y Tesorería. Cada agente afectado a las áreas administrativas tienen usuarios de acceso con distintos permisos según su función, desde la Consulta hasta la Ejecución presupuestaria. Cada Ministerio accede a información de su propia Jurisdicción, siendo el el Ministerio de Economía quien puede acceder a la totalidad de la información que produce este Sistema, bajo la premisa de descentralización operativa y centralización normativa. De todos modos los mandos jerárquicos de las DGA de cada Ministerio (de planta permanente como político) tenían acceso a informes que condensan la información que se generaba entre todos los módulos correspondientes al SIPAF de la Jurisdicción. Durante la pandemia se permitió el acceso remoto al SIPAF, pero sin implicar cambios significativos ni perdurables sobre el sistema o los procesos de trabajo.

En lo que respecta a las compras y contrataciones, el régimen de Contrataciones Públicas se encuentra definido en la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado N° 12.510 bajo el título “Sistema de Administración de Bienes y Servicios” y está reglamentado mediante el Decreto N° 1104/2016. El mismo posee una página web oficial donde se dispone un Portal de Compras (https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/portal_compras) a los fines de garantizar la publicidad de los actos, ya que allí pueden encontrarse gestiones de licitación pública, licitación privada y compra directa, aunque el mecanismo de búsqueda resulta algo complejo y de difícil accesibilidad y no se agota allí la totalidad de las Compras y Contrataciones que realiza el Gobierno Provincial. Es decir, las distintas Jurisdicciones y entes descentralizados reciben por parte de la URC una circular de recomendación pero no así de obligación de uso ya que la normativa estipula obligatoria la publicación de las licitaciones en medios gráficos. Asimismo, en el Portal se puede tramitar en forma online la inscripción en el Registro Único de Proveedores y Contratistas del Estado Provincial y el trámite de modificación de datos, este sistema durante la Pandemia incorpora la posibilidad de hacer el trámite en forma completamente digital, despapelizándolo completamente. Sin embargo, cada Jurisdicción tiene su propio sistema informático y de gestión de compras que no posee interoperabilidad con la URC. El único dato al que se puede acceder es al devengado de las compras por SIPAF, pero no hay información sobre qué se compra ni a quienes se compra. Finalmente es importante señalar que durante la pandemia, según nuestros informantes claves, se migró gran parte de las compras estatales al sistema de compras directas de urgencia (en cierta medida potenciada por la Ley 13977/2020 que declara el estado de necesidad pública en materia social, alimentaria y salud).

Ello implicó compras sin límites máximos (la CD tiene un límite de \$200.000 según la Circular N°1-2020 de la URC) según la por modalidad de compra y basadas en la pugna entre tres presupuestos

(oferentes). El único cambio establecido, y ante la magnitud de compras con esta modalidad, fue la solicitud de que todas las gestiones tengan un visado de la Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes.

3. Digitalización y gobierno electrónico

Al inicio de la nueva gestión en diciembre de 2019, la administración pública provincial contaba con algunas experiencias e hitos aislados en materia de digitalización y gobierno electrónico. Entre ellos, se puede mencionar:

- Promoción del uso de software libre, mediante Ley 12.324 que establece que todos los poderes del Estado provincial, organismos descentralizados y empresas con mayoría accionaria del Estado de Santa Fe deberán emplear en sus sistemas y equipamientos de informática preferentemente sistemas open sources.
- Reconocimiento jurídico de la firma digital y la firma electrónica, mediante la Ley 12.491 del año 2005 por la que se adhirió a la Ley nacional 25.506.
- Boletín Oficial Provincial Electrónico (BOPE), creado por Ley N° 13.936 y reglamentado por Decreto 681/2020.
- Existencia de un portal de trámite y de un sistema de Identidad Digital, mediante los que se accede a algunos servicios provinciales.
- Existencia de un amplio sistema de turnos para la realización de trámites provinciales. • Posibilidad de iniciar algunos trámites de forma virtual, aunque la resolución de los mismos se efectuaba mayormente de forma física y mediante expediente en papel. • Avance en la digitalización de algunos documentos, como el Registro de la Propiedad que se hallaba digitalizado en un alto porcentaje, y las partidas de nacimiento desde 1970 en el Registro Civil.
- Existencia de dos data centers replicados entre sí, sostenidos con energía de sistema de alimentación ininterrumpida, enlace de datos redundantes y vinculados por fibra óptica de la red provincial.
- Existencia de proyectos discretos de simplificación y digitalización en algunas áreas puntuales de la administración. Estas tareas quedaban generalmente al comando de cada jurisdicción que desarrollaba sus propios instrumentos y plataformas de forma independiente, aunque deben contar con la aprobación del Órgano Rector.

Sin embargo, estos avances parecerían no inscribirse en una política global que le dé coherencia, consistencia y continuidad a la estrategia digitalizadora, al modo de un trayecto sobre el que continuar el proceso.

Respecto de la infraestructura tecnológica, la dotación relativamente adecuada de equipos contrastaba con el nivel de mantenimiento, encontrándose con un sistema obsoleto con licencias caídas, mal estado de conservación de la infraestructura mainframe o desactualización de software que, entre otros aspectos, ponían en riesgo la integridad y seguridad de los sistemas y bases de datos.

El inicio de la pandemia obligó a reconfigurar de forma rotunda las intenciones aún no operativizadas de la nueva gestión provincial. De acuerdo a información de campo, el primer año estuvo completamente abocado a la digitalización del sistema, montándose sobre las múltiples y fragmentadas plataformas existentes. En el periodo se habilitaron más de 7000 perfiles de acceso remoto, se multiplicaron los trámites a distancia, se montó un 0800 COVID y herramientas para telemedicina, así como una herramienta de teleposicionamiento para el control de las cuarentenas.

Además, se implementó el sistema de las aulas virtuales, utilizando la plataforma google para más de un millón de estudiantes. Buena parte del segundo año de gestión se ocupó en el diseño y el desarrollo

de los soportes para la vacunación de la población.

Fue recién en 2021 que comenzaron a diseñar y desplegar acciones en línea con una política de digitalización y gobierno electrónico más ambiciosa. Se reconocen dos grandes estrategias. Por un lado, una línea de trabajo específica sobre despapelización y por otro la ampliación de la infraestructura tecnológica en materia de conectividad.

En el mediano plazo, con la estrategia de despapelización, se aspira a digitalizar los aproximadamente 1500 trámites provinciales y habilitar la interacción integralmente virtual del/a ciudadano/a mediante el desarrollo de una plataforma virtual única de acceso a servicios de la administración pública provincial. Esta estrategia supone también la unificación de datos e integración de sistemas y plataformas, así como la simplificación de los trámites. Entre los avances que se han producido en esta línea, destacan:

- Relevamiento integral de sistemas, plataformas y trámites.
- Actualización y puesta a punto de los storage y bases de datos centralizadas que soportan información tributaria y de sueldos, que implicó, según información de campo, una inversión de 500 millones de pesos durante el primer año de pandemia.
- Adjudicación en 2022 de una licitación para la digitalización. El sistema se compone de un core central de gestión de trámites que funciona con el software de código abierto X-Road. Este software constituye una capa de integración distribuida entre sistemas que de modo estandarizado y seguro permite desplegar, utilizar y conectar servicios y plataformas, garantizando la confidencialidad, integridad e interoperabilidad. Con la introducción de esta tecnología se aspira a que diferentes niveles del Estado (nación, provincias, municipios) y empresas estatales u otros, puedan interactuar de modo integral por la red. Uno de los sistemas que se integrarían o interactuarían con la nueva Plataforma es el sistema nacional de Gestión Documental Electrónica (GDE), que es el que actualmente soporta buena parte de la gestión digital en Santa Fe.
- Avances importantes en algunas jurisdicciones, como en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos que inició un amplio proceso de digitalización de los Registros provinciales. Con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) se está llevando adelante el escaneo, indexación y unificación de bases de los documentos del Registro Civil (restan digitalizar más de 13 millones de documentos), de Inspección General de Personas Jurídicas (implica la digitalización de 15 millones de documentos) y del Registro General (o Registro de la Propiedad). En este último caso, se prevé habilitar prontamente una mesa única virtual y se ha avanzado en la integración de los dos registros provinciales existentes, el de la ciudad de Rosario y el de la ciudad de Santa Fe. Finalmente, también se ha puesto en marcha el Programa de Desarrollo del Folio Real Electrónico.

Por otro lado, con financiamiento del CAF, se encuentra en desarrollo el programa de inclusión digital y transformación educativa Santa Fe + Conectada que, entre otros objetivos, busca expandir la red provincial de datos mediante una fuerte inversión en infraestructura que contempla el tendido de más de 4000 kilómetros de fibra óptica en la totalidad del territorio provincial y que abarca a sus 365 localidades. Se supone que la mejor y más amplia conectividad facilitará la accesibilidad a la administración electrónica, entre otras cuestiones relevantes.

El Órgano Rector para la tecnología de marras es la Secretaría de Innovación para la Gestión dependiente del Ministerio de Gestión Pública. De la Secretaría dependen tres Subsecretarías (Infraestructura Tecnológica, Innovación Pública y Programas y Proyectos). El Órgano Central coordina con las oficinas del Servicio Provincial de Informática localizadas en cada Ministerio.

El desarrollo de las iniciativas de digitalización y gobierno electrónico confronta, presumiblemente, con un conjunto de factores obturantes estructurales, entre los que destacan:

4. Gobierno abierto

Tal como se explicita en el Portal Web de la Provincia, el gobierno abierto es un paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración que permite recrear la relación entre la ciudadanía y el Estado.

En este marco y según se establece en la Memoria Ciudadana sobre Políticas de Gobierno Abierto de la Provincia de Santa Fe (2019), existen tres normas que constituyen la base para la implementación del gobierno abierto:

- Ley de Ética del Estado (Ley Provincial 13.230).
- Decreto de Acceso a la Información Pública (Decreto 0692/2009).
- Decreto de Gobierno Abierto (Decreto 3070/2019)

La Provincia forma parte del Consejo Federal de Modernización (COFEMOD), con el cual suscribió en el año 2017 el Compromiso Federal para la Modernización del Estado que consta de cinco compromisos a implementarse en el ámbito provincial, siendo uno de ellos el de la Transparencia en la Gestión y Fomento a la Innovación en aras de brindar información pública y asegurar la participación ciudadana. En ese mismo año, se creó el Portal de Gobierno Abierto de Santa Fe.

Además, la Provincia se ha obligado a cumplir con las metas del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina, lo que ha dado lugar al desarrollo de diversas políticas públicas que contienen buenas prácticas de Gobierno Abierto como el mencionado Portal de Gobierno Abierto, el SantaLab, Santa Fe Accesible, Santa Fe Responde, Santa Fe Responde Lenguas Originarias, y la Agenda Abierta del Gobernador, todas ellas emprendidas en gestiones de Gobierno anteriores.

En línea con todo lo anterior, el Decreto 3070/19 instituyó el Plan Provincial de Gobierno Abierto “(...) con el objeto de garantizar la transparencia activa e incentivar la participación social, debiendo materializarse su implementación a través de la Plataforma de Acceso, Búsqueda y Disposición Accesible de Datos Públicos actualmente existente, denominada Portal de Gobierno Abierto de la Provincia de Santa Fe” (Art. 1). Dicha normativa, específica en su Anexo los contenidos mínimos a publicar, los plazos de actualización de datos (mensual, semestral, anual, etc.) y las reparticiones responsables.

En cuanto a las instituciones a través de las cuales se despliega el Gobierno Abierto, es posible reconocer al menos tres instancias:

- La Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público (hoy dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos).
- El Consejo Económico y Social (CEyS) de Santa Fe, espacio de participación institucional creado en 2016 a través del Decreto N° 752.
- La Subsecretaría de Innovación Pública (hoy dependiente del Ministerio de Gestión Pública). Esta Subsecretaría creada en el año 2016, tiene como principal área ejecutora la Dirección Provincial de Gobierno Abierto como responsable de coordinar los esfuerzos de políticas de Transparencia, Participación y Colaboración de las distintas áreas del Estado Provincial, siendo además responsable de la implementación de políticas específicas en la materia, como el Portal de Gobierno Abierto.

Conclusiones.

Déficits de capacidades y desafíos

En Santa Fe, el comportamiento de las tecnologías de gestión analizadas durante el tiempo de pandemia parece anidarse en la confluencia de tres factores que impactan diferencialmente sobre ellas: factores estructurales o de fondo, el cambio de Gobierno y la propia coyuntura abierta por el COVID-19.

Un aspecto notable en la provincia es la inactualidad o “conservadurismo” legal. Un ejemplo sobresaliente en este sentido es la inadecuación de la Constitución Provincial que, entre otras cuestiones, aún no ha introducido preceptos reconocidos por la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, entre ellos el derecho al acceso a la información pública. Esta misma distancia “ley-realidad” se observa para el caso de todas las tecnologías analizadas, quizás con excepción en lo referente a la gestión de bienes físicos y financieros. El marco normativo que las regula -con su concomitante instrumental de elementos obturante y dinamizadores o incentivos y desincentivos- no responde (o incluso resulta ampliamente extemporáneo) a las demarcaciones cognitivas (de principios y valores) y a los desafíos y retos de la gestión pública contemporánea. Los ejemplos expuestos constituyen analizadores relevantes que permiten advertir una lógica de bloqueo político a innovaciones legales de relevancia, que revelan la dificultad existente para construir consensos perdurables en diversas materias.

El marco legal existente se sustrae entonces del herramental disponible, restando capacidad para vitalizar procesos de aprendizaje y desarrollo en las tecnologías de gestión estudiadas. La construcción de capacidades normativas parece desplazarse, en cambio, a la órbita ejecutiva, generando regulaciones a través de instrumentos más endebles, pasibles de ser cambiados en cada nuevo Gobierno, como se observa claramente -por ejemplo- en la gestión de recursos humanos.

Respecto de esta tecnología -gestión de recursos humanos- la preocupación del sistema político parece visualizarla más como recurso disponible para la reparación de colectivos sociales desaventajados, vulnerables u promedios (expresados en la producción legislativa de establecimiento de cupos), que en su dimensión tecnológica, sobre la que no se han producido innovaciones sustantivas en décadas. Por su parte, el cambio de Gobierno parece haber incidido de manera más preponderante que la pandemia. Vista desde un gran angular, la trayectoria de la tecnología muestra un despliegue más bien errático, sometida a los vaivenes políticos. Si bien el tiempo transcurrido por la nueva gestión provincial desde su asunción, estuvo particularmente signado por la excepcionalidad de la pandemia, las marcas expresadas por las decisiones del nuevo Gobierno parecen contradecir desde sus primeros días (diciembre de 2019) los lineamientos y principios de una gestión integral del talento humano, como los que establece la Carta Iberoamericana para la Función Pública. Las políticas de ingreso y desarrollo de carrera que se venían desarrollando, fueron abandonadas apenas asumida la nueva gestión, y se retrocedió con los nombramientos regulares orientados a revertir las condiciones precarias de trabajo con continuidad, manteniendo las condiciones de contratos precarios. La cuestión de la función pública es un área de vacancia en el discurso oficial y la mirada parece estar más próxima a criterios de economía que de desarrollo de la tecnología.

En este caso, la pandemia se expresó más como excepción que como oportunidad, salvo en algunas dimensiones de la gestión de recursos humanos -como el subsistema o área de capacitación, que adoptó la virtualidad como modalidad para el dictado de los cursos y en la que se apuesta a continuar-. La “nueva normalidad” que comenzó a desarrollarse con la estrategia de vacunación, supuso un llamado homogéneo -o una orden sin distinción- para que el personal retorne a sus espacios de trabajo (con la sólo excepción de quienes tuvieran certificado médico que los habilite a no asistir a sus puestos de trabajo). Y si bien la pandemia generó reverberaciones en la tecnología de gestión de carreras que no carecen de significatividad -como todo lo relacionado con digitalización y gobierno abierto- sus impactos directos en la gestión de recursos humanos parecen no haber trascendido mayormente

aspectos de adaptación a la excepcionalidad, mostrando la mayor y más decisiva incidencia que tuvo el cambio de Gobierno en su devenir.

Respecto de la gestión de recursos físicos y financieros, la pandemia obligó a adaptarse con la virtualización completa de algunos trámites puntuales (principalmente en el contacto con la ciudadanía y con proveedores) y hacia el interior de la Administración Pública apelando a herramientas poco desarrolladas como la firma digital (token) y el trabajo remoto. Si bien algunos recursos ya estaban desarrollados, como el padrón centralizado y virtual de proveedores, fue necesario virtualizar prácticas administrativas. Para ello, los sistemas informáticos (como SIPAF o los sistemas de Compras y Contrataciones de cada jurisdicción), brindaron un apoyo moderado, ya que carecen de los requisitos necesarios para la integración de datos y procedimientos.

Por otro lado, respondiendo más a un plan de gobierno que a las exigencias de pandemia, Santa Fe se halla en proceso de prueba piloto para el desarrollo de una evaluación por programas orientado a resultados. En este sentido, se advierten vacancias significativas de capacidad en términos de recursos institucionales y humanos con competencias para la evaluación de políticas y la formulación, administración y ejecución presupuestaria bajo este enfoque, además de ciertas tensiones políticas.

En relación a la digitalización y gobierno electrónico, la pandemia parece haber jugado un rol fundamental, generando aperturas para la dinamización y desarrollo de la tecnología. Si bien la nueva gestión, con la creación del Ministerio de Gestión Pública ya había generado una estructura robusta que prefiguraba la importancia dada a esta línea de trabajo (con una Secretaría y tres Subsecretarías orientadas al desarrollo tecnológico de la administración), la pandemia la sorprendió sin un plan explicitado y anunciado. Las restricciones de pandemia forzaron procesos de digitalización en todos los gobiernos, en el caso de Santa Fe la inversión y el trabajo de refuerzo de la infraestructura tecnológica y el desarrollo de sistemas resultaron clave, tanto para la gestión de la pandemia como para la gestión/administración en la pandemia.

Todo el conocimiento desarrollado en ese tiempo, seguramente apuntaló la decisión de avanzar con una política más integral y robusta de digitalización y gobierno electrónico que recién está dando sus primeros pasos. Dado el estado de fragmentación y el carácter aislado de los desarrollos pre-existentes, la implementación en ciernes previsiblemente confrontará con déficits existentes (la inadecuación del marco normativo, las resistencias al cambio, los clivajes en términos de competencias y capacidades tecnológicas, la inequidad salarial con el sector privado que produce fuga de perfiles competentes y necesarios en la administración pública, etc.).

Finalmente, respecto de la tecnología de gobierno abierto, la nueva gestión no parece haber definido aún una estrategia al respecto, mostrando tanto continuidades como discontinuidades con la gestión precedente. Las continuidades se observan sobre todo en lo que refiere al acceso y difusión de información. Los hiatos, en cambio, parecen vincularse más con el componente de participación ciudadana. De todas maneras, algunos déficits actuales (como la marginalidad en la estructura orgánica del tema, la discontinuidad en la información de indicadores importantes, las denuncias de organizaciones sociales por incumplimientos de la ley de información pública, entre otros) parecen mostrar cierta marginalidad de la agenda de la cuestión. No obstante, comienzan a advertirse algunas líneas de trabajo en materia del gobierno abierto, como el anunciado desarrollo de un portal de presupuesto ciudadano, que busca brindar información presupuestaria de forma más accesible y completa a la ciudadanía.

En cambio, la pandemia revitalizó la tecnología en lo referente, particularmente, a cuestiones vinculadas con la información de temas propios del tiempo de excepción. Buena parte de los esfuerzos estuvieron dirigidos al desarrollo de tecnologías para la construcción de información y su difusión a la ciudadanía, como el tablero COVID-19. En el resto de los tópicos de la gestión, el avance parece haber sido más marginal.

Bibliografía

- AMERISO, C.; BERÉN, T.; GERMANÁ A. Y TREBOUX, J.(2021). “Sistema Presupuestario Público Argentino: el presupuesto de Santa Fe, en Serie: Fiscalidad y Gobiernos locales. Nro. 4. Año 2021. Centro de Estudios Interdisciplinarios. UNR
- ASUNTOS DEL SUR Y SANTALAB (2019) Memoria Ciudadana sobre Políticas de Gobierno Abierto de la provincia de Santa Fe. Presente y Futuro.
- BANCO MUNDIAL (2012). “Provincia de Santa Fe República Argentina Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas”. N° de informe: 72404-AR . Gobierno de Santa Fe Banco Mundial.
- BÁSCOLO, P.; CASTAGNA, A.; SECRETO, M.; Y VÉNTOLA, V. (2014) “Desequilibrios territoriales en la provincia de Santa Fe. Evolución e impactos de los procesos económicos de los últimos años”, *Revista Proyección 17*, Vol. VIII – diciembre 2014 - pp. 47-69.
- BATALLA, N.(2018) “Compras y contrataciones en la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe: Propuestas para implementar un enfoque sustentable”. Tesis de Maestría UNL-Santa Fe.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES SCALABRINI ORTIZ - CESO (2020) “Informe Mensual Santa Fe”. Diciembre de 2020.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES SCALABRINI ORTIZ - CESO (2020) “Informe Mensual Santa Fe”. Junio 2020.
- DI YENNO, F, FERRARI, B. Y TERRÉ, E. (2021) “Rol estratégico de la provincia de Santa Fe y desafíos económicos en un contexto de pandemia”. Bolsa de Comercio de Rosario. Especial Santa Fe, Año XXXIX. Publicado el 07 de mayo de 2021.
- Durán, P.; Andreozzi, L.; Diaz, M.; Prospitti, A.; Brizuela, G.; Fabbioneri, F.; García Scavuzzo, A.;
- MIGUEL, M. (2021) “Informe Especial N°5: Desigualdades de género en números. Ciudad de Rosario”. Usina de Datos, UNR. Marzo de 2021.
- FEDERACIÓN GREMIAL (2021), “Análisis de las cuentas publicas provinciales” en <https://fecoi.org.ar/analisis-de-las-cuentas-publicas-provinciales/> Ferrari, B. y Terré, E. (2021) “Termómetro de indicadores económicos de Santa Fe a enero de 2021”. Informativo Semanal. Bolsa de Comercio de Rosario. FISFE (2021) “Actualidad industrial de Santa Fe” Informe N° 107, Año XIII, diciembre de 2021.
- GIL GARCÍA, M. (2017) Políticas de empleo público en la Provincia de Buenos Aires (1991- 2016). *Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol. 7. N° 13 (pp. 139-160) Gobierno de la Provincia de Santa
- FE (1979). *Ley 8525. “Estatuto General del Personal de la Administración Pública”*.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1983). *Decreto 2695/83. Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública*.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2016) *Plan del Norte*.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2020) “100 medidas para enfrentar la pandemia”. Julio 2020
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2020) “Informe de Gestión 2020”. Diciembre de 2020.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2021) “Discurso del Gobernador de inauguración

del 139º período de sesiones ordinarias de la Legislatura local”, 1º de mayo de 2021.

INDEC (2015) “Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010- 2025”, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

INDEC (2019) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019”.

INDEC (2020) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2020”.

INDEC (2021) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2021”.

IPEC (2021) “Encuesta Permanente de Hogares: Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos de los Aglomerados de la provincia de Santa Fe”, junio 2021. IPEC (2020) “Encuesta Permanente de Hogares: Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos de los aglomerados de la provincia de Santa Fe”. Segundo trimestre de 2020.

IPEC (2021) “Indicador Sintético de Actividad Económica. Provincia de Santa Fe”. Lodi, L. (2021) “Elecciones en Santa Fe: una pieza clave en el escenario nacional”. Buenos Aires: CIPPEC.

LONGO, F. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. En Longo, F. y Ramió, C. (eds.): *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 45-78). Fundació CIDOB: Barcelona.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2021) “Informe mayo 2021 Evolución de la planta de personal ocupada del sector público provincial”.

MINISTERIO DE HACIENDA DE LA NACIÓN (2017) “Informes productivos provinciales”. Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Microeconómica. Año 2 – N° 14.

MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN (2021) “Sala de Situación Nacional COVID-19 -Nuevo Coronavirus 2019. SE 11 Año 2021”.

MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN (2021) “Reporte N° 21 - Provincia de Santa Fe”, Proyecto País - *Proyecto Argentino Interinstitucional de Estudio del Genoma de SAR-CoV-2*, 13 de mayo de 2021.

Observatorio económico Social de la UNR (2021) “Informe de Situación Laboral, Aglomerado Gran Rosario”.

OSZLAK, O. (2009). La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Noviembre 2009.

PANDO, D. (2019) “Una agenda para el fortalecimiento de la profesionalización del empleo público”. En *Tramas. Revista de política, sociedad y economía* . N°9. (pp. 41-44). Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe (1999) *Ley 9325*.

Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe (2008). *Ley 12867*.

RIPPSO (2020) “Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina”.

Portales de noticias

Portal de Noticias del Gobierno de Santa Fe, URL <https://www.santafe.gov.ar/noticias> Diario La Capital de Rosario, URL <https://www.lacapital.com.ar>

Diario El Ciudadano y la Región de Rosario, URL <https://www.elciudadanoweb.com> Diario El Litoral de Santa Fe, URL <https://www.ellitoral.com>

ESTUDIO-DIAGNÓSTICO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA POST-PANDEMIA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Natalia Galano

Guillermina Curti

Yanina Dalmazzo

José María Aused

Introducción

Durante la pandemia del coronavirus COVID-19, la actuación del Estado ha adquirido particular centralidad, tal vez como nunca antes en la experiencia argentina –así como en diversos países del mundo-. Dicha centralidad ha supuesto un nivel de estrés sin parangón, en términos de las capacidades institucionales con que cuentan las organizaciones estatales para desempeñar sus acciones y lograr sus objetivos. Por múltiples razones, la disponibilidad, el uso y la eficacia de diversas tecnologías ha sido crucial en la articulación de los esfuerzos estatales para implementar un conjunto de medidas orientadas a preservar la salud de sus poblaciones, y minimizar los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre la producción, el empleo, la pobreza, la informalidad y las desigualdades sociales.

Los lineamientos generales de la respuesta argentina a la pandemia declarada por la OMS el 11 de marzo de 2020, forzaron a las administraciones públicas a emplear una serie de tecnologías de gestión, las que permitieron mantener al Estado abierto y atento a las críticas necesidades y demandas de una sociedad y una economía en emergencia extrema. Ello implicó poner en marcha mecanismos de teletrabajo para mantener funcionando el aparato estatal en condiciones de confinamiento de sus funcionarios, así como el empleo de plataformas digitales para atender requerimientos ciudadanos y morigerar la situación de los sectores sociales más vulnerables.

En este marco, en 2020 la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i), en el marco del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), efectuó un concurso de proyectos asociativos de investigación en Ciencias Sociales y Humanas para la generación de nuevos conocimientos enfocados al estudio de la sociedad argentina en la pandemia y la post pandemia del COVID-19.

Como resultado de la convocatoria fue seleccionado el proyecto **EL DÍA DESPUÉS. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial**, Dirigido por el **Dr. Oscar Oszlak** e integrado por investigadores de seis **universidades y centros de estudio** de diversas regiones geográficas del país y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

El proyecto tenía como objetivo general elaborar un análisis de la capacidad institucional del Estado para la producción de valor público. Para ello se elaborarán diagnósticos institucionales en cada jurisdicción seleccionada (administraciones públicas subnacionales - CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Chaco, Entre Ríos y Tierra del Fuego- y nacional), elaborados a partir del análisis del manejo de la pandemia en el sector público, en términos de la disponibilidad de personal, infraestructura, recursos financieros y tecnológicos requeridos para hacer frente a tal desafío.

Para ello se analizarán cuatro tecnologías críticas de gestión:

- los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros. ○ la gestión del talento humano.
- la digitalización y manejo de información en el sector público.

- las políticas e instrumentos de gobierno abierto.

Para cumplir con los objetivos de la investigación se adoptó una estrategia metodológica cualitativa. Se recurrió a fuentes primarias y secundarias. Respecto de las fuentes primarias se realizaron entrevistas con referentes de tres tecnologías y encuestas. Respecto de las fuentes secundarias se consultaron documentos oficiales e institucionales, normativas (leyes, decretos, resoluciones, licitaciones), páginas webs institucionales, portales de noticias y producciones académicas.

A continuación se comparten los principales hallazgos en el estudio de caso de la provincia de Córdoba.

Capacidades institucionales. Caso de la provincia de Córdoba

A continuación se presentan los principales rasgos que caracterizan a cada una de las tecnologías de gestión analizadas.

1. Gestión de recursos humanos

A partir del año 2012, con el inicio del tercer mandato de José Manuel de la Sota como gobernador de Córdoba se produjo un cambio de dirección en la política de recursos humanos. Se jerarquiza la función pasando de la Dirección General de Personal a la Secretaría de Capital Humano. Ello repercutió en las áreas de recursos humanos del resto de las dependencias ministeriales, en especial en aquellas jurisdicciones con mayor despliegue de personal e importancia estratégica -como los de Salud y Educación-. Esa transformación fue acompañada del paso de un enfoque de administración del personal a la gestión integral de recursos humanos, en la que cobran relevancia aspectos vinculados al desarrollo personal de los/as trabajadores/as, la modernización de las prácticas y la profesionalización de la función pública.

Guiados por los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), desde la Secretaría de Capital Humano se emprendieron diversas acciones tendientes a consolidar un ejercicio profesional y eficaz a partir de los subsistemas de gestión de recursos humanos (organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión del desarrollo y gestión de las relaciones humanas y sociales).

Bajo el paraguas de la Ley N° 7233/84 y Ley N° 9361/07, referidas al Estatuto y Escalafón del Personal de la Administración Pública de la provincia de Córdoba, los avances más sustanciales se dieron en materia de carrera administrativa. Con la creación del Plan de Capacitación de renovación anual (Res. N° 764/14, última actualización bajo Res. N° 20/2021) y del Sistema Integral de Evaluación de Desempeño para Personal de la Administración Pública Provincial (Resolución N° 374/14, sustituido por Res. N° 1405/17) la capacitación y el desempeño en el puesto quedan integrados a los procesos de desarrollo de carrera y de movilidad del personal, y en ciertos casos incidencia en la retribución salarial.

En ese sentido, tanto las capacitaciones como la evaluación de desempeño se hallan interconectadas alcanzando a prácticamente todos los agentes de los tramos ejecutivo y superior, y se constituyen en requisitos obligatorios para la promoción y obtención de adicionales -como el de permanencia en el cargo- (Dec. N° 124/2015; Dec. N° 1432/2014; Res. N° 460/2020). En el caso de los contratados la situación es un poco diferente, específicamente en lo que atañe a la evaluación de desempeño; si bien es un insumo utilizado a la hora de la renovación, por las propias características del vínculo contractual ninguna de las partes se encuentra sujeta a adoptar una decisión en base a sus resultados. La pandemia y el esquema de teletrabajo no supuso la suspensión de estas disposiciones, pero sí modificaciones en el cronograma de realización. (Res. N° 460/2020).

Actualmente el Plan de Capacitación (Res. N° 20/2021) se estructura sobre cuatro dimensiones formativas de acuerdo a su objeto (Inductiva, Preventiva, Correctiva y para el Desarrollo), las cuales están agrupadas por ejes temáticos (contenidos técnicos, recursos personales para el desempeño, trabajo en el ámbito público, ODS, Conducción) y discriminadas según su naturaleza en capacitaciones generales o específicas (solicitadas por Funcionarios, Directivos y Jefes; diseñadas en Ministerios, Secretarías y Agencias). Este plan también prevé la firma de convenios con Universidades e Institutos para la formación del personal. Si bien la normativa admite el cursado bajo la modalidad presencial, semipresencial y a distancia, el tránsito por la pandemia provocó su total reconversión a los formatos virtuales, alcanzando un total aproximado de 57 mil certificados de capacitaciones entre 01/09/20 y 31/08/2021. Aprovechando ese impulso que fortaleció sustantivamente el campus virtual (<https://campuscordoba.cba.gov.ar/#page-event-list>), la Secretaría se plantea continuar fortaleciendo esta modalidad por sobre la presencial.

El Sistema Integral de Evaluación de Desempeño es la punta de lanza de la Secretaría de Capital Humano, mecanismo que con exclusividad estaría generando movimientos de promoción del personal por reconversión del cargo. Consiste en un proceso estandarizado de evaluación anual, donde el/la evaluador/a es el/la jefe/a inmediato superior del/la evaluado/a. La metodología reconoce una serie de etapas compuestas por una entrevista inicial en la que se fijan los objetivos de trabajo a cumplir (y a evaluar), una entrevista de seguimiento y una entrevista de cierre. De acuerdo a lo recabado durante el trabajo de campo, la última etapa es la más rica por el proceso de retroalimentación que se genera entre evaluador/a y evaluado/a. Más allá de que los lineamientos operativos, los instrumentos y procedimientos ya vienen establecidos por normativa, los objetivos a cumplir quedan a criterio de cada evaluador en función de sus intereses y las tareas desarrolladas por el agente pudiendo ser cuantitativos o cualitativos. Recientemente se incorporó la posibilidad de que el/la evaluado/a manifieste la no conformidad ante una calificación de desempeño insatisfactoria que habilita una revisión del proceso por parte del/a jefe/a directo/a que tendrá la última palabra.

Además se desarrollan otras iniciativas, como el Programa Entorno Laboral Saludable (desde 2014); Programa de Acompañamiento para la Finalización de Estudios Secundarios (Res. N° 1501/14), el Programa de Preparación y Acompañamiento para la Jubilación (Res. N° 07/15), el Programa de Inducción y Orientación General (Res. N° 06/15) y el recientemente lanzado Plan para el Abordaje de Situaciones Complejas (Res. N° 37/2021), entre otros.

Acompañando los procesos de modernización y digitalización en la administración pública provincial y enmarcado dentro de la pretensión de eficiencia en el empleo público, en el 2017 se creó la plataforma informática de Empleado Digital (EDi) en el marco de la Plataforma CiDi que cuenta con una aplicación móvil y a partir de la cual los agentes pueden acceder a información laboral y realizar autogestiones de diversos trámites relacionados a sueldos, licencias, ausentismo, renunciaciones, capacitaciones y evaluación de desempeño. Esta última, digitalizada por completo durante la pandemia.

Con la llegada de la pandemia, la definición sobre el funcionamiento, la modalidad de trabajo y la distribución de tareas quedó a criterio de cada Ministerio, conviviendo modalidades de trabajo híbridas, presenciales puras, por “burbuja”, entre otros. Actualmente esos esquemas de trabajo continúan vigentes en algunas dependencias ministeriales, ya no por cumplimiento de protocolos sino por los resultados positivos que tuvieron sobre la productividad laboral y los proyectos de vida del personal.

En 2021, Córdoba se posiciona como la provincia con menor proporción de empleados públicos por mil habitantes, 32 sobre los 52 agentes promedio en el país y si se compara esto con el empleo en el sector privado formal en la provincia en el mismo período, sólo el 5% de cordobeses trabajaba en la Administración Pública frente a un 12% en el privado. Se puede presuponer que desde la gestión provincial existe una preocupación por el control del gasto público y la organización eficiente de los recursos humanos. Desde el Órgano Rector se implementaron acciones en ese sentido, como el

Régimen de Pasividad Anticipada Voluntaria para agentes de la Administración Pública Provincial (Dec. N° 1611/21) prevista en el artículo 29 de la Ley N° 8836 y la habilitación de la Renuncia Digital.

Para el cumplimiento de cada una de las disposiciones, resulta central la coordinación entre el Órgano Rector y las áreas encargadas de la gestión del personal en las distintas dependencias ministeriales, teniendo en cuenta que existen multiplicidad de escalafones profesionales. Desde el 2013 se vienen llevando adelante reuniones periódicas entre la Secretaría y las distintas unidades de Recursos Humanos, a los fines de lograr unificar criterios en la gestión de información y conocimiento, de estándares y adoptar decisiones consensuadamente. Para lograr la continuidad a estos espacios, durante el período de teletrabajo se creó el Portal Redirecciones (<https://www.cba.gov.ar/redirecciones/?csrt=16146504006767167317>) con el objeto de garantizar la accesibilidad a toda la información y orientación necesaria para el cumplimiento de las tareas.

2. Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros

En 2003 se sancionó la Ley N° 9086 de Administración Financiera y del Control Interno de la Administración General del Estado Provincial (que reemplazó a la anterior Ley Orgánica de Contabilidad y Presupuesto General de la Administración casi en su totalidad). Ella establece funciones y responsabilidades claramente definidas y organiza el sistema en base a cinco subsistemas (Presupuesto; Tesorería; Contabilidad; Crédito Público; Inversiones Públicas). Cada uno de ellos se rige por una Unidad Rectora Central dependiente directamente del Ministerio de Finanzas. La Contaduría General de la Provincia (rectora en materia de contabilidad), forma parte de la estructura administrativa del Ministerio pero goza de independencia funcional. Además, ejerce el control interno de la gestión económica, financiera y patrimonial, junto con la Fiscalía de Estado (control de legalidad). El control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas. Las Unidades Rectoras articulan en cada jurisdicción con unidades administrativas locales.

En relación con el subsistema de Crédito Público, en 2008 se creó la Dirección de Uso de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Contaduría General de la Provincia. El área utiliza el Sistema de Gestión de la Deuda Pública (SIGADE), para el registro de devengos, pagos pendientes y pagos anteriores relacionados con el servicio de la deuda provincial. Además cuenta con una interfaz para el registro de la deuda de municipios.

En relación con el subsistema de Presupuesto, se implementa la metodología de formulación por programas, y se incluyen además definiciones de metas físicas que tienden a orientarlo a una gestión por resultados. Para la elaboración del proyecto presupuestario anual, las unidades operativas presupuestarias de cada jurisdicción elevan a esta Subsecretaría de Compras, Presupuesto e Inversiones Públicas sus propias estimaciones en función de la proyección del presupuesto en ejecución, al cual deben agregar visión, misión, objetivos, cuantificación de metas, así como los nuevos programas o actividades con financiamiento garantizado. (Fundeps, 2021)

La provincia de Córdoba es de las pocas que cuenta con una Oficina Técnica de Presupuesto en el Poder Legislativo, que asesora a todas las personas que participan del proceso de debate de la ley, analiza las cifras de la administración pública presentadas por el Poder Ejecutivo, elabora y presenta informes a la ciudadanía en general y estima el costo fiscal de determinados proyectos de ley de envergadura.

La administración tributaria ha experimentado innovaciones importantes con la digitalización y modernización de trámites clave, con altos grados de avances en las áreas de Rentas, Catastro y Registro General de la Propiedad y generó una plataforma integrada para la realización de Trámites -CiDi- (como se expone en la tecnología de Digitalización y Gobierno Electrónico).

En el marco del Gobierno Abierto, se dispone de un completo portal de Presupuesto Ciudadano (<https://transparencia.cba.gov.ar/websiteCiudadano/definiciones-presupuesto.html>), donde puede visualizarse además de las leyes, todo lo referido a la ejecución (por año, programa, objeto del gasto, jurisdicción, obra, bien y/o servicio o beneficiario). El Subportal funciona como el principal mecanismo de transparencia donde se puede conocer el gasto casi al momento lo que la gestión provincial va administrando y pagando a proveedores e invirtiendo en diferentes áreas. La carga de los comprobantes impacta de forma casi automática, lo que permite hacer un seguimiento exhaustivo de lo que se va ejecutando cotidianamente.

También el régimen de compras y contrataciones tiene su propio portal web (<https://compraspublicas.cba.gov.ar>). En el mismo se llevan a cabo contrataciones en forma transparente y sencilla mediante la aplicación de TIC's. Con ello, se posibilita una relación directa entre los interesados en contratar y el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE). A través de este portal, el gobierno implementa de forma integralmente electrónica las subastas (Subasta Electrónica Inversa) y se desarrolló una primera experiencia de licitación pública íntegramente virtual.

De acuerdo al trabajo de campo, el inicio de la pandemia aceleró la digitalización de algunos procesos de compras y contrataciones, como por ejemplo los Convenios Marco con Proveedores que permitieron agilizar las compras y luego hacer el control. Además, se habilitaron opciones alternativas para la facturación y pago digital (se redujo la emisión de cheques y comenzó a operarse mayoritariamente a través de transferencias bancarias). Sin embargo, la gestión a través de TICs no necesariamente implicó una reconversión de la gestión física a la gestión electrónica. De acuerdo a información recolectada en el trabajo de campo, muchos procesos que corrían por carriles digitales, combinaban simultáneamente la gestión en papel. Así, la documentación digital terminaba imprimiéndose y luego escaneándose para rendir cuentas al Tribunal que dispuso la recepción de documentación sólo por vía electrónica. Esta hibridación de prácticas -que en lugar de simplificar en algunos casos supuso mayor carga y redundancias en los procesos de trabajo- obedeció a diversos factores, entre ellos que la adaptación del personal a las prácticas virtuales incidió de manera relevante. Un caso claro en este sentido lo muestra el Ministerio de Salud. Antes que los sorprenda la pandemia ya estaban trabajando en la digitalización de todos los procesos administrativos en los efectores provinciales de salud (por ejemplo, la digitalización y centralización de la información de las historias clínicas de todos los pacientes), pero la irrupción del COVID aceleró la digitalización. Esto implicó también extender el gobierno electrónico a efectores más relegados, que no se hallaban previamente cubiertos por la red provincial. Ello permitió el acceso a tecnologías remotas también para el caso de la administración financiera.

La administración provincial cuenta con un Sistema Unificado de Administración Financiera (SUAF). El SUAF integra totalmente las funciones de presupuesto, tesorería y contabilidad. Según lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera y de Control Interno de la Administración General del Estado Provincial, la Contaduría General de la Provincia administra el sistema. La carga y administración la realizaban tradicionalmente los servicios administrativos y financieros de todas las jurisdicciones del sector público - quienes recibían la documentación física de las unidades ejecutoras a los fines de la revisión, control y carga en el sistema-, pero con la digitalización de los procedimientos y trámites y el mejoramiento de la infraestructura tecnológica durante la pandemia, profundizó la descentralización del SUAF, accediendo los contables de las propias unidades ejecutoras a la carga (en el caso que ello fuera posible, según condiciones infraestructurales y de recursos humanos).

3. Digitalización y gobierno electrónico

La provincia de Córdoba inició de forma relativamente temprana en el concierto nacional un proceso de despapelización en su administración pública. La primera expresión normativa se produjo con la Ley de Modernización del Estado 8836 del año 2000. Por ella, el Estado provincial adoptó los principios de la reingeniería con la finalidad de mejorar el desempeño de la administración pública en términos de eficiencia, orientación al servicio, observancia de derechos, participación y transparencia, rendición y control ciudadano. La innovación más relevante en línea con la digitalización y el gobierno electrónico, consistió en el establecimiento de un domicilio electrónico ciudadano a los fines informativos sobre los actos de gobierno y el Estado.

En 2007, por Ley provincial N° 9401, se adhirió a la Ley nacional N° 25.506 de Firma Digital (sancionada en 2001) y, cuatro años después, la Ley 10.019 sancionada en 2011 modificó la Ley 5350 de 1972 de Procedimiento Administrativo, incorporando el art. 9 Bis. Por dicho artículo, se reconoció que los actos administrativos que se realicen en forma digital y sean suscritos con firma digital poseen la misma validez que los actos efectuados en soporte físico/papel/presencial.

En 2014 se produjo un salto cualitativo significativo. Por Decreto N° 1280/14 se creó la Plataforma de Servicios Ciudadano Digital (CiDi) con dominio <http://cidi.cba.gov.ar>. CiDi es una plataforma tecnológica que permite a una persona (Usuario) acceder por una vía con una clave de identificación única a todos los servicios digitales del gobierno de la provincia -y de municipios, comunas y organizaciones en caso de estar adheridos-. Esto supone la integración de los sistemas, de modo que CiDi es concebido como un ecosistema digital en el cual se interconectan servicios, componentes, herramientas digitales y canales de información que en conjunto se orientan (al menos normativamente) a facilitar la gestión, la disponibilidad de datos y la prestación de servicios a los/as ciudadanos/as.

En la misma norma se crearon también los Centros de Constatación de Identidad (CCI), a los fines de garantizar las medidas técnicas y de seguridad para la homologación de identidad física y electrónica de una persona.

El Decreto N° 1280/14 también dispuso la creación de un Centro de Documentación Digital (CDD), por el cual se buscó garantizar el almacenamiento en un único lugar y bajo estrictas condiciones de seguridad de todos los documentos digitales relacionados con ciudadanos/as cordobeses/as. Esa base de datos unificada se integra por los datos que la propia provincia posee de las personas en sus diversos organismos, por la información brindada por el/la ciudadano/a en los CCI y por los servicios digitales adheridos. En cumplimiento de lo dispuesto por el art. 21 de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales, la base de datos CiDi fue registrada en la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales bajo el número de legajo EL-2019-55802060-APN-DNPDP#AAIP.

Un aspecto relevante del Decreto de marras, consiste en que se obliga a todas las reparticiones del Gobierno provincial a usar la documentación digitalizada y almacenada en el CDD, con lo que se promueve un impulso importante al proceso de despapelización. En este mismo sentido, la norma establece en su art. 5 que toda documentación digital almacenada en CDD posee la misma validez legal que la documentación en formato papel.

Finalmente, la norma estableció como domicilio electrónico la cuenta de usuario de CiDi para todas las notificaciones oficiales.

El conocimiento y desarrollo en materia de despapelización fue recuperado en un nuevo conjunto normativo sancionado y puesto en marcha a partir de 2019. Con la sanción de Ley N° 10.618 de Simplificación y Modernización de la Administración y su Decreto Reglamentario N° 855/19 se consolidó una política en materia de digitalización y desburocratización de la administración pública,

mediante la modificación integral de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1972 y se actualizó y amplió el contenido del Decreto 1280/14. La Ley adhirió a los principios de Administración Electrónica (orientándose a que toda la actividad administrativa se desarrolle mediante TICs). Además creó nuevas herramientas, como el Expediente Electrónico, con la finalidad de eliminar definitivamente el papel y reafirmó la validez jurídica de la Identidad Digital, la Firma Digital y el Domicilio Administrativo Electrónico a través de la Plataforma CiDi para todo trámite que personas humanas o jurídicas realicen. La Ley también refuerza la unificación de datos mediante procesos de interoperabilidad e interconectividad.

Un aspecto interesante que introduce la Ley es un marco de (des)incentivos para el proceso de edificación de un extenso gobierno electrónico. En su art. 12 se establecen sanciones por incumplimientos y el art. 13 abre la posibilidad de reconocimientos por el cumplimiento e impulso a los procesos contenidos en la norma.

CiDi se ha convertido en la plataforma integrada y unificada de vinculación administración ciudadanía/organizaciones. Se pueden reconocer analíticamente dos procesos articulados a través de la Plataforma: uno de vinculación externa y otro de gestión interna. Respecto de la vinculación externa, con el impulso de la pandemia y según información recabada en el trabajo de campo, actualmente cualquier trámite puede iniciarse de forma digital a través de CiDi. La disponibilidad de instrumentos tecnológicos facilitó la gestión de la pandemia en sus momentos de mayor confinamiento, pues permitió que cualquier trámite o vinculación con la administración se canalizara por CiDi, ya sea la comunicación de los resultados de los hisopados COVID-19, la gestión de turnos de vacunación, la solicitud de créditos o subsidios, las actividades escolares, las comunicaciones de gobierno, etc. Esta estrategia gubernamental incentivó el ingreso a la Plataforma, y a la fecha la CiDi tiene casi tres millones de ciudadanos/as registrados, y los accesos durante la pandemia aumentaron exponencialmente. Previo a la declaración de pandemia, CiDi registraba un promedio de 30.000 visitas diarias, mientras que en el transcurso de la misma se llegaron a registrar 250 mil usuarios en un día. Cabe aclarar que actualmente, según información de campo, la provincia cuenta con más de 1000 aplicaciones de desarrollo propio integradas a la Plataforma.

En la interfaz con el ciudadano se implementó un Formulario de Ingreso Digital -una especie de Google Form de trámites provinciales- que se integra a la Plataforma y que consume las bases de datos del almacenamiento unificado, facilitando la interoperabilidad de los servicios y la calidad y tiempo de respuestas.

Respecto de la gestión interna, coexisten la modalidad virtual y la física/papel. Una porción importante de los trámites y solicitudes ingresados por la ciudadanía se gestionan mediante expedientes físicos. En tanto otros trámites son resueltos integralmente de forma virtual, incluso hay oficinas que han clausurado la atención presencial -como la Caja de Jubilaciones y la oficina de Rentas de la provincia que realizan todos sus trámites en forma electrónica-.

El objetivo estratégico de la gestión provincial se propone digitalizar el 100% de la actividad administrativa y que todos los trámites se resuelvan en el momento y on line. Este objetivo estratégico se enlaza con otro que actualmente se halla en proceso de exploración preliminar. Aunque el estrés en los sistemas que produjo la pandemia no llevó al colapso de los servidores ni se detectaron ataques a los sistemas, la deriva a una administración enteramente digital supone un análisis prospectivo con otros parámetros. Las mayores exigencias en términos de archivo, espacio, seguridad, resguardo de la integridad de los datos y gestión de la información, así como los costos asociados que supone una administración digital de gran alcance, han conducido a imaginar la posibilidad de migrar toda la información a la nube.

El desarrollo, mantenimiento y gestión de los sistemas se realiza con un esquema mixto de provisión y desarrollo de servicios, donde parte se provee con personal propio de la administración pública y parte se terceriza. Asimismo, el esquema de software también es mixto; mientras que algunos

sistemas -como por ejemplo los de seguridad informática y la base de datos (Oracle Database)- son licenciados, las aplicaciones desarrolladas por el Gobierno provincial desde hace unos años son de código libre o framework de código abierto.

El Órgano Rector de la tecnología de Digitalización y Gobierno Electrónico es la Secretaría de Innovación de la Gestión para todo lo vinculado con la reingeniería de procesos, la digitalización y el desarrollo de sistemas, y la Secretaría de Infraestructura Tecnológica para todo lo que refiere a equipamiento y hardware, ambas áreas dependientes del Ministerio de Coordinación. Las áreas rectoras articulan en cada Ministerio con Referentes Tecnológicos nombrados por las jurisdicciones, quienes tienen a cargo la gestión de los proyectos estratégicos y los particulares de su propia jurisdicción.

4. Gobierno abierto

La provincia forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) una asociación de setenta y siete países y setenta y seis gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil de todo el planeta. A través de esta integración el Gobierno provincial asume las pautas contenidas en la Declaración de Gobierno Abierto, orientadas a incrementar la disponibilidad de información a la ciudadanía, apoyar la participación, mejorar los estándares de integridad profesional, aumentar el acceso a TICs y promover la rendición de cuentas.

Córdoba orienta su estrategia de gobierno abierto en dos grandes direcciones. Por un lado, se dirige a la implementación de los compromisos asumidos en el marco de los ODS y la materialización de la Agenda 2030. En esta línea, en 2018 se puso en marcha el Portal Gestión Abierta (<https://gestionabierta.cba.gov.ar/>), con el propósito de comunicar los planes, programas e iniciativas del Gobierno vinculados con los ODS. En dicho Portal se enuncian los ejes de Justicia Social, Crecimiento Económico Sostenible y Fortalecimiento de las Instituciones y la Agenda 2030 de Naciones Unidas como pilares fundamentales de trabajo. Córdoba definió 42 metas priorizadas territorialmente.

En esta línea, según el Plan Bianual 2021-2023 de Gobierno Abierto (presentado al OGP), el gobierno provincial desarrolla alianzas y colaboraciones con diversos actores sociales y gubernamentales en el marco de las que se generan espacios interinstitucionales de participación. Anidada en esta estrategia, se desarrolla una prueba piloto de colaboración con los municipios de Córdoba, Freyre, Alta Gracia, Vicuña Mackenna, San José de la Dormida. Se aspira a que estos sean los primeros pasos en el desarrollo de un plan de acción co-creado hacia el resto de municipios y comunas.

Por otro lado, la otra gran línea de trabajo en relación con el Gobierno Abierto se vincula con la transparencia y la información a la ciudadanía. Desde 1999 se produjeron actualizaciones e innovaciones normativas, mediante la sanción de nuevas leyes que dieron marco e impulso a la tecnología de gestión en análisis. En 1999 se sancionó la Ley 8803 de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado y en 2000 la Ley 8836 de Modernización del Estado. En 2003 la cuestión de la transparencia adquirió estatus normativo con la sanción de la Ley de Administración Financiera y del Control Interno de la Administración General del Estado Provincial (Decreto Reglamentario 150/2004 y Decreto ampliatorio 541/2008). Este corpus normativo se orienta a promover un acercamiento del Estado al ciudadano, mejorar la calidad de los servicios, profundizar la transparencia de la actuación estatal y promover el control de la ciudadanía. CiDi es una herramienta clave en la consecución de estas premisas. En esa Plataforma no sólo se pueden resolver trámites sino que también se difunden los actos de Gobierno, incluyendo la publicación de cuestiones sensibles, como el presupuesto, las compras y licitaciones, los planes de gobierno, entre otras cuestiones.

Asimismo, la provincia cuenta con un Portal Transparencia (<https://transparencia.cba.gov.ar/>), que

se halla bajo la órbita del Ministerio de Finanzas, donde se dispone información relacionada con la ejecución presupuestaria, sueldos y funcionamiento y organización del Estado provincial. También dispone de un Portal de la Dirección General de Estadísticas y Censos (<https://estadistica.cba.gov.ar>) que cuenta con 627 datos abiertos.

En 2017 se implementó esa Mesa de Gobierno Abierto como una forma de canalizar las demandas de información pública. Sin embargo, la misma parece no hallarse operativa. En el año 2018 se sancionó la Ley N° 10.564 “Plan de Conectividad de Córdoba” con el objeto de lograr un eficiente e interconectado despliegue de infraestructura de conectividad en todo el territorio provincial, lo que tiene directo impacto en la equidad de acceso a TICs a través de un programa de inclusión digital. En el contexto de pandemia, se creó la Agencia de Conectividad Córdoba, un organismo interinstitucional orientado al diseño y planificación de líneas de acción en el mediano y largo plazo. Las medidas de ASPO dispuestas por el gobierno nacional en marzo de 2020 y la consecuente restricción de actividades, obligó al gobierno cordobés a modificar su gestión, sin embargo el recorrido realizado en materia de gobierno abierto hizo que la crisis sea afrontada con capacidades ampliamente consolidadas. No obstante, se dedicaron esfuerzos significativos a mejorar la tecnología de gestión de marras. Se realizaron diversas estrategias para mejorar la accesibilidad digital ciudadana, se robusteció ampliamente la información existente en los diversos portales y se consolidó la ventanilla única de trámites a partir de CiDi. Al mismo tiempo se produjo un reforzamiento de la infraestructura tecnológica con una gran inversión del gobierno provincial en el fortalecimiento del Data Center para el trabajo remoto, considerando que un porcentaje muy alto de los empleados de la provincia comenzó a desarrollar tareas desde su domicilio. También durante 2020, se centralizaron 24 bases de datos con información gubernamental de todos los portales de transparencia de la provincia (Memoria de Gestión Gubernamental 2020).

El Órgano rector de esta tecnología es la Secretaría de Fortalecimiento Institucional dependiente del Ministerio de Coordinación. Esta Secretaría también tiene en su órbita la producción de datos estadísticos mediante la Dirección de Estadísticas y Censos, los procesos de certificación de calidad de algunos procesos (bajo la normativa IRAM) y la elaboración de memorias anuales de gestión. Se conjugan en su seno recursos humanos de las más variadas disciplinas y para su despliegue operacional se cuenta en los ministerios con un referente informal y -en ocasiones, definido de acuerdo al caso- que opera como nexo en el suministro de información y comunicación.

La orientación de la gestión provincial hacia los ODS impone una dinámica especial a este organismo, el cual es el encargado de adecuar los planes y orientar las líneas de trabajo con los estándares internacionales.

Conclusiones

Respecto de las tecnologías de gestión analizadas, Córdoba se presenta como una provincia innovadora, con desarrollos y proyectos en todos los campos. Posee -en general- una amplia y robusta normativa -sobre todo en la gestión de recursos humanos y en la digitalización y gobierno electrónico- que no sólo demarca y orienta a las tecnologías bajo análisis, sino que además es utilizada instrumental y estratégicamente -aunque con clivajes entre tecnologías- para el desarrollo de la administración en las diversas áreas, como se aprecia claramente en el caso del proceso de despapelización.

Se advierte claridad en los objetivos y en las estrategias seguidas -aunque con diferencias entre las tecnologías-, así como compromiso político y financiamiento sostenido a través de las sucesivas gestiones de Gobierno. En este sentido, resulta interesante observar la permanencia de los perfiles que ejercen el liderazgo de las tecnologías. Quizás con la excepción del caso de gobierno abierto cuya rectoría resulta más reciente, los encuestados y entrevistados vinculados con la gestión de cada

tecnología, exhiben un desarrollo de carrera dentro de la administración (buena parte de ellos lleva desempeñándose más de nueve años de trabajo en la administración pública provincial) y cuentan con título de grado o posgrado específico en la tecnología que gestiona. Además, un dato no menor en lo que refiere a la continuidad de las estrategias que han sostenido el desarrollo de las tecnologías de gestión estudiadas, consiste en la continuidad política que ha permitido construir acuerdos sobre líneas de trabajo sustantivas. Sin embargo, con el fallecimiento de Juan Manuel de la Sota y la imposibilidad de Juan Schiaretti de renovar el mandato -líderes indiscutidos de la coalición gobernante y sin clara sucesión-, resulta algo incierta la continuidad. El próximo mandato de Gobierno será una puesta a prueba del arraigo de las acciones emprendidas.

La pandemia sorprendió a la gestión provincial, entonces, con capacidades desarrolladas para afrontar los desafíos emergentes.

En lo referente a la tecnología de gestión de recursos humanos, Córdoba cuenta con una política integral de desarrollo cuyas principales fortalezas o innovaciones se sitúan en la articulación del componente de capacitación y desempeño con el desarrollo de carrera y los incentivos salariales en algunos niveles de la planta. No obstante su nivel de desarrollo, ambos componentes reconocen déficits o desafíos, entre los que resaltan la falta de especificidad de las metodologías utilizadas, que ponen en riesgo la efectividad de las herramientas en algunos tramos, perfiles y organizaciones del Estado provincial. La política de desarrollo se complementa además por una aparente preocupación por la eficiencia, lo que se expresa en que Córdoba es una de las jurisdicciones con menor empleo público relativo en Argentina, además de en algunas políticas de promoción del retiro.

La pandemia supuso algunos desafíos significativos. El pase a la virtualidad, implicó desarrollar capacidades existentes en gran cantidad de personal, o, en caso de no lograrse las adaptaciones necesarias, adecuar entornos de trabajo de acuerdo a las normas de distanciamiento vigentes durante buen tiempo de pandemia. También implicó oportunidades o aperturas a nuevas prácticas. El teletrabajo parece haber llegado para quedarse en Córdoba. La exploración de campo permitió visualizar el aprecio y recurrencia a estas modalidades en algunas áreas de la administración, aspecto que se ve reforzado con el enorme impulso a la virtualización que permite trabajar desde una computadora. Finalmente, otro dato destacable, también relacionado con el gobierno electrónico, es que la administración provincial ya contaba con una plataforma para la gestión integralmente virtual de los trámites internos de recursos humanos, lo que facilitó la gestión en tiempos de pandemia.

Respecto de la gestión de bienes físicos y financieros, la pandemia encontró a la jurisdicción con capacidades clave existentes. La administración pública cordobesa cuenta con un Sistema Unificado de Administración Financiera (SUAF) y una plataforma digital por la que se pudieron canalizar compras y contrataciones, contándose con mecanismos de adquisición y compras de resolución enteramente electrónica (como las subastas inversas y una experiencia de licitación pública). La excepcionalidad de la pandemia impulsó procesos de gobierno electrónico en marcha. En el área de salud particularmente, se extendió la red provincial a buena parte de los efectores, con lo que muchos administrativos contables de los organismos ejecutantes comenzaron a utilizar el SUAF, aunque ello no careció de problemas de ajuste y adaptación, e incluso de ciertos retrocesos.

En términos más estructurales, Córdoba cuenta con presupuesto por programas y experiencias en materia de gestión por resultados. Sin embargo, no se ha podido constatar la solvencia en la función evaluadora, que permite conectar planificación (metas) y presupuesto.

En relación a la tecnología de gestión de digitalización y gobierno electrónico, Córdoba muestra importantes desarrollos y desafíos. Cuenta con un portal unificado de acceso ciudadano (CiDi) en el que se accede a toda la información provincial y permite realizar comunicaciones oficiales y trámites. El sistema está soportado por una base de datos unificada, que ha permitido avanzar en la digitalización completa de trámites e incluso la resolución on line de alguno de ellos. Resta el desafío de avanzar en la simplificación y digitalización para cumplir la meta de 100%.

La pandemia aceleró de manera notable el desarrollo de esta tecnología, no sólo por la extensión de la virtualización al interior de la administración, sino también por la mayor aceptación ciudadana a los recursos digitales. CiDi incrementó de manera exponencial la cantidad de usuarios y visitas diarias. Sin embargo, el progreso de la tecnología reconoce algunos nudos problemáticos importantes con los que deberá confrontar: la resistencia al cambio, la migración al mercado de perfiles competentes, la terciarización y los costos elevados.

Finalmente, en lo que respecta a la tecnología de gobierno abierto se observa una clara tendencia hacia la difusión de información y los datos abiertos y transparencia, mientras que el componente de participación ciudadana parece tener menor desarrollo. En el primer aspecto, la provincia ha sido multipremiada y cuenta con un portal de datos abiertos y transparencia amplia, aunque la accesibilidad en ocasiones no está garantizada (sea por el formato con que se la presenta o por el alojamiento en que se encuentra). El componente de participación, por su parte, se articula a los ODS y cuenta con un Plan presentado en OGP, pero no se han podido observar niveles de institucionalización y continuidad comparables a la oferta de datos abiertos. Precisamente, fue este componente o línea de trabajo la que se robustece con la pandemia.

Bibliografía

ARANDA, R.L. (2017). Accesibilidad a la información registrada en los documentos de la administración pública de la provincia de Córdoba, Revista Ágora de la UNLaR (1,1), 11/2016 - 04/2017.

BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA (2021). Balance de la Economía Argentina. Una mirada desde el interior 2020. Córdoba.

CASTILLO, J. (2020). “La construcción del ethos heroico”. 2º Congreso Latinoamericano de Comunicación de la UNVM. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional Villa María, Villa María, Córdoba.

DEL CARMEN CANO, G. (2019). “La actual Gestión de los Recursos Humanos en la Administración Pública de la Provincia de Córdoba”. Trabajo Final de Grado. Licenciatura en Gestión de Recursos Humanos. Universidad Siglo 21, Córdoba, abril de 2019.

FUNDEPS (2021). ABC del Presupuesto Público en las provincias de Mendoza, Salta, Tucuman y Cordoba. Disponible en <https://fundeps.org/wp-content/uploads/2021/06/ABC-del-Presupuesto-en-Mendoza-C%C3%B3rdoba-Salta-y-Tucum%C3%A1n.pdf>

GOBIERNO PROVINCIAL DE CÓRDOBA (2019). Memoria de Gestión Gubernamental - 2019, Córdoba.

GOBIERNO PROVINCIAL DE CÓRDOBA (2020). Memoria de Gestión Gubernamental - 2020, Córdoba.

ELENA, S. Y RUIVAN A.B. (2015), *Caso de estudio sobre Gobierno Abierto en la provincia de Córdoba*, Documento de trabajo N° 140, CIPPEC, Buenos Aires.

INDEC (2015) “Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010- 2025”, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

INDEC (2019) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019”.

INDEC (2020) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2020”.

INDEC (2021) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2021”.

THILL, E. (comp) (2015) *Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

MÉNDEZ, J.L. (2019). “Algunas Claves de la Predominancia del Peronismo en Córdoba (1999-2020)”.

MÉNDEZ, JORGE LEANDRO (2019). “Algunas Claves de la Predominancia del Peronismo en Córdoba (1999- 2020)”. Descargado de academia.edu

MINISTERIO DE COORDINACIÓN PROVINCIA DE CÓRDOBA (2021). “Producto Bruto Geográfico. Análisis provincial por Departamento. Año 2019 - Base 2004”, Córdoba, abril de 2021

MINISTERIO DE HACIENDA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2018). “Informes Productivos Provinciales”, Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Microeconómica.

Año 3 – N° 23.

MINISTERIO DE HACIENDA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2018). “Córdoba - Informe Sintético de Caracterización Socio-productiva”, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Obtenido en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/cordoba.pdf>

OSZLAK, O. Y ORELLANA, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.

URREA ROMERO, O. Y CHICA VÉLEZ, S. (2008). *Recursos Físicos y Financieros*. Programa Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia.

Portales de noticias

Portal de Noticias del Gobierno de la Provincia de Córdoba, URL <https://prensa.cba.gov.ar>

Diario La Voz del Interior, URL <https://www.lavoz.com.ar>

CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA "EL DÍA DESPUÉS" EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Diego J. Gantus(UNER)

Denise Laurens (UNER)

Alfredo Romero(UNER).

Introducción

Durante la pandemia del coronavirus COVID-19, la actuación de los estados adquirió particular centralidad, tal vez como nunca antes en la experiencia argentina. Los desafíos enfrentados en semejantes circunstancias, pusieron *bajo stress* las capacidades institucionales con las que contaban las organizaciones estatales para enfrentarlos, y alcanzar determinados resultados.

En el marco del proyecto dirigido por Oscar Oszlak para dimensionar los déficits de aquellas capacidades en 9 jurisdicciones sub-nacionales (8 provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en el Estado Nacional, pusimos especial énfasis en el uso y la eficacia de 4 tecnologías que, a priori, permitirían poner en marcha un conjunto de medidas orientadas a preservar la salud de la población, y minimizar los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre la producción y el empleo, y privilegiando la atención de las urgencias de los sectores más vulnerables.

En este trabajo presentamos los resultados del análisis de los déficits de capacidad institucional (DCI) del Estado provincial, realizado entre marzo de 2021 y junio de 2022, en torno de 4 Tecnologías de Gestión (Gestión del Talento Humano, Gestión de los Recursos Físicos y Financieros, Digitalización y Gobierno Electrónico, y Gobierno Abierto).

Los hallazgos que compartimos, se nutren de información relevada a través de entrevistas realizadas a funcionarias/os políticas/os, a responsables provinciales o ministeriales de la gestión de aquellas tecnologías, de 5 cuestionarios basados en la web (uno general, para el personal de la Administración Pública en su conjunto, y 4 específicos, uno por cada tecnología), así como información secundaria utilizada para elaborar un Informe Contextual.

Evolución de la agenda pública en el contexto de la pandemia

La misma mañana en que el estado de emergencia sanitaria era decretado, Gustavo Bordet sostenía en conferencia de prensa: *“He instruido a la ministra de Salud y a todo su equipo para decretar la emergencia sanitaria en la provincia, en consonancia con las medidas nacionales que ha tomado el Gobierno nacional, respecto a la situación que atraviesa el país y el mundo por la pandemia decretada por la OMS, por el coronavirus”* ([13/03/2020, Conferencia de Prensa del gobernador Bordet y la ministra Velazquez](#)). Durante esta primera etapa, el equipo a cargo de gestionar la situación sanitaria determinó que las medidas de emergencia deberían adaptarse a la evolución de aquella.

Del discurso del gobernador se desprende una notoria sintonía entre las estrategias sanitarias a nivel nacional y las medidas adoptadas por el gobierno provincial. En paralelo, destaca el rol fundamental que ocupa en la gestión de la respuesta a la pandemia el Comité de Organización de la Emergencia Sanitaria (COES); **Entre Ríos fue la primera provincia en crearlo.** A partir de ese momento, y en articulación con todos los ministerios, se duplicó la capacidad del sistema de salud para hacer frente a la pandemia. Se estableció un operativo estratégico de vigilancia, capacitación, gestión de recursos y sistemas de información. Más de \$1.600 millones se invirtieron en el sistema de salud por fuera del presupuesto.

Esta sintonía con la respuesta nacional a la pandemia es especialmente destacada tanto por la ministra de Gobierno y Justicia, como por la secretaria de Modernización. La primera de ellas, reconoce que, en esa orientación general de la gestión como respuesta a la emergencia sanitaria desatada en marzo, *“nadie tenía una fórmula”*. De allí que sea importante reconocer marchas y contramarchas, a medida que el asesoramiento de las/os especialistas fue evolucionando.

Cumplido un año en la segunda gestión, Bordet reconoció el año 2020 como *“un año muy atípico, signado por una pandemia que no estaba en la perspectiva de nadie”*. Y agregó: *“...nos encontró preparados. Creo que se tomaron las medidas oportunas y se invirtió para tener un sistema de salud a la altura de las circunstancias”* (10/12/2020, Secretaría de Prensa del Gobierno de la Provincia). Con esto Bordet hace alusión a las inversiones en infraestructura realizadas en los hospitales de la provincia y en la adquisición de insumos necesarios en materia de salud.

De acuerdo al Centro de Estudios para la Producción (Panorama Productivo, Diciembre 2020), frente a la merma en la recaudación en sectores claves (construcción, el turismo y la gastronomía), el Estado, durante 2020, vio reducidos sus ingresos hasta en un 50%. Frente a esto, el gobierno provincial encaró la gestión de créditos que han cubierto nóminas salariales y créditos a tasa 0 para el sector turístico; exención de impuestos para los sectores que no han trabajado, congelamiento de tarifas eléctricas. Además, las habilitaciones casi totales al sector de la construcción y la promoción del sistema *take away* para el sector gastronómico representó un respiro para la caída de las cifras en estos rubros. Frente a este escenario, Bordet remarcó la presencia y asistencia del Gobierno Nacional en el marco de la situación de crisis: *“Durante la pandemia, la situación financiera se había puesto muy crítica y, contamos con el apoyo inmediato del Gobierno Nacional en transferencia de recursos extra coparticipación”* (10/12/2020, Secretaría de Prensa del Gobierno de la Provincia).

Comité de Organización de Emergencia Sanitaria.

El Comité de Organización de Emergencia Sanitaria (COES) fue establecido como el órgano encargado de planificar cómo proceder, monitorear y comunicar las líneas de acción diseñadas para la gestión de la emergencia sanitaria en Entre Ríos. El COES es presidido por la máxima autoridad de la cartera y coordinado por la Dirección de Epidemiología. De acuerdo a la normativa vigente, su composición estará dada de acuerdo a la coyuntura emergente, contemplando todo el arco sanitario del Ministerio de Salud de Entre Ríos y sus áreas de apoyo, así como expertos en las distintas temáticas.

El decreto de creación del Comité le asigna la responsabilidad de elaborar, definir y coordinar el Plan Operativo destinado a implementar las medidas de comunicación de la situación epidemiológica, de prevención, de organización de la respuesta asistencial en todo el territorio provincial, y en la definición de las competencias técnicas de los diferentes efectores de salud de la red pública oficial.

Durante la pandemia, el COES trabajó de forma articulada con organismos públicos de salud de la provincia y con los gobiernos locales de todo el territorio para tomar medidas ancladas en el comportamiento de la emergencia tanto en las ciudades muy pobladas como en aquellas comunas con muchos menos habitantes. En algunas ciudades también se optó por la creación de un Comité de actuación propio, encargado de tomar las medidas sanitarias correspondientes, pero siempre bajo la coordinación del COES provincial. En este sentido, Bordet remarcó positivamente en sus discursos el *“trabajo en conjunto”* con los gobiernos locales de la provincia para elaborar *“más de 1.000 protocolos y organizar el sistema de salud, para hacer frente a la mayor crisis sanitaria de la historia nacional”* (15/02/2021, Discurso Apertura del 142º período de sesiones ordinarias de la Legislatura Provincial).

El COES también se encargó de establecer convenios con hoteles y sindicatos para la readecuación de sus instalaciones en salas de atención y terapia en aquellas ciudades entrerrianas donde fue requerido.

El desarrollo de acciones del COES fue ejecutado sobre la base de siete ejes fundamentales: 1) Operativo Estratégico; 2) Vigilancia Epidemiológica; 3) Organizaciones de los Servicios de Salud; 4) Comunicación; 5) Capacitación; 6) Recursos; y 7) Sistemas de Información. **Pandemia y administración pública provincial.** El Decreto provincial N° 68/2020 dispuso asueto para la administración pública, estableciendo además las guardias mínimas necesarias y facultando a los ministros y secretarios de Estado a establecer las medidas necesarias para garantizar los servicios esenciales y el funcionamiento de sus dependencias durante el período de asueto. **Esta medida produjo un paso obligado al trabajo remoto, mediante la utilización de tecnologías de la información y la comunicación o mediante el traslado de expedientes en soporte papel de las oficinas públicas a los hogares de los agentes estatales.**

Un diagnóstico rápido sobre este nuevo escenario pronto deja al descubierto un desconocimiento generalizado de las herramientas tecnológicas, analfabetismo digital y desigualdades en su acceso. Lo anterior explicaría en parte la proliferación de cursos cortos e intensos para el correcto manejo de ordenadores y servicios en la nube. Los responsables de cada jurisdicción tuvieron facultades para determinar las condiciones y pautas para que se realicen las tareas habituales o análogas que los agentes puedan desarrollar en forma remota. El retorno a las actividades presenciales comenzó a darse paulatinamente durante los meses de julio y agosto del 2020. El retorno a la presencialidad estuvo determinado por las nuevas habilitaciones establecidas por el COES, el comportamiento de los contagios en las distintas localidades entrerrianas, el aforo permitido en cada oficina y el tipo de actividades desarrolladas en ellas, entre otras.

Medidas ante la pandemia (Salud).

A excepción de los agentes comprendidos dentro de la población de riesgo, el personal del Ministerio de Salud desarrolló tareas presenciales para la coordinación, implementación y monitoreo de políticas sanitarias en toda la provincia, habiendo implementado a tales fines, una estrategia de protección de la población de riesgo mediante el abordaje coordinado entre los 195 efectores de salud de la red pública, incluidos los hospitales de baja complejidad y los centros de salud de la provincia.

Se tomó la decisión política de poner operativo el servicio de Terapia Intensiva y 120 unidades para atención de pacientes moderados-leves en el Hospital de la Baxada, de Paraná. Así como la habilitación de nuevas áreas de internación y otros servicios en el hospital Centenario de Gualeguaychú. De ese modo, se sumó equipamiento médico en quirófanos, en Unidades de Terapia Intensiva, de diagnóstico por imágenes y de laboratorio absolutamente necesarios. Asimismo, se renovó parte de la planta automotor, se sumó equipamiento de informática, se implementaron nuevas redes de comunicación virtual y Telesalud y, desde el inicio de la pandemia, se adquirieron y proveyó de los insumos básicos para cuidar al personal como lo son los equipos de protección personal, medicamentos y otros insumos médicos. También se articuló con clínicas y sanatorios privados, especialmente con aquellos que contaban con UTI para adultos. De esta forma, en 2020, por ejemplo, las camas de Unidad de Terapia Intensiva aumentaron en más de un 50%.

Durante el 2020, por el contexto de pandemia, la provincia invirtió más de \$1.600 millones en compras, refuerzos presupuestarios para establecimientos y fortalecimiento del recurso humano. Dentro de este monto, las compras incluyen insumos, equipamiento, servicios, medicamentos y prestaciones también para el sector privado superan los \$554 millones. Al año siguiente, en 2021, el gobierno de Entre Ríos invirtió más de \$3.634 millones en recursos humanos, suministros, bienes, servicios, mejoramientos edilicios y equipamiento para efectores de la salud: Hospitales, Centros de

Salud y el Laboratorio Central de Epidemiología.

El Ministerio de Salud incorporó el cuidado de la salud mental como un componente central en el marco de las políticas generadas por la pandemia. De esa línea, se jerarquizó la estructura de la Dirección de Salud Mental que pasó a ser Dirección General de Salud Mental, teniendo a su cargo la Dirección de Salud Mental en Atención Primaria, y la Dirección de Abordaje Integral de Problemáticas de Consumo.

El COES diseñó un Plan Operativo para la gestión de los recursos que contempló el análisis y proyección de adquisiciones con estimaciones de los insumos, equipamientos y elementos de protección personal que se debían adquirir de forma urgente. Además, el COES también se ocupó de la centralización de las compras, distribución y logística de los insumos y bienes a los distintos efectores, contando con un Depósito Central y Sistema de Gestión de Recursos para el monitoreo de stock, solicitudes y despachos.

Por otro lado, desde mediados de 2020, se implementó un subsidio al consumo de energía eléctrica otorgado por el gobierno provincial, consistente en la bonificación equivalente al 50% sobre clínicas y sanatorios privados.

Medidas ante la pandemia (Economía).

Después de un 2020 marcado por la gran crisis que generó el Covid-19, el inicio del 2021 comenzó con un paulatino proceso de reactivación de la economía. Esto provocó una progresiva recuperación de los recursos del Tesoro provincial, tanto de aquellos provenientes de la coparticipación nacional como de la recaudación propia. Durante el primer semestre del 2021 la provincia evidenció un superávit de 12.000 millones de pesos. Esto garantizó la política salarial definida y la posibilidad de invertir en gestión de pandemia. Dada la emergencia sanitaria, sectores como salud, desarrollo social y seguridad requirieron mayor cantidad de recursos. Para ello, el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas procuró compensar este impacto con una contención en todos aquellos gastos estructurales que no hicieran a enfrentar la pandemia.

Para sostener el sector productivo se tomaron medidas de sostenimiento del trabajo y la producción, articulando entre las políticas implementadas por el gobierno nacional y las medidas orientadas a la reactivación económica por parte de la provincia. El ATP y el IFE implicaron un desembolso para la provincia de más de \$2.481 millones. Este tipo de políticas alcanzaron a más de 6 mil empresas entrerrianas y más de 44.586 trabajadores durante el 2020. El Banco de Entre Ríos, además, ofreció créditos a Tasa Fija para las MiPyMES, por una suma mayor a los \$1.000 millones. Más de 3.216 empresas accedieron a este beneficio.

Medidas ante la pandemia (Educación).

Anunciadas las medidas en el marco del ASPO, se puso en marcha el dispositivo Contenidos en Casa, una estrategia que combinaba acciones centralizadas que aseguran un piso común para todo el sistema educativo entrerriano, con medidas descentralizadas que abonan la autonomía institucional y aseguran el respeto por la diversidad de situaciones y contextos de las escuelas de la provincia. **Entre Ríos se convirtió en la primera jurisdicción del país en poner en línea un soporte educativo alternativo, en simultáneo con la suspensión de actividades en los edificios escolares.**

Las escuelas rurales y las islas representaron un desafío particular para la comunidad pedagógica (15% del territorio provincial), dado que por sus características geográficas no siempre tienen la

posibilidad de acceder a la conectividad. Teniendo esto en cuenta, se optó por utilizar en estas escuelas los cuadernillos impresos de la colección Seguimos Estudiando, producidos por el Ministerio de Educación de la Nación. Se entregaron más de 150.000 cuadernillos a estudiantes de todos los niveles educativos.

El ASPO no supuso una desinversión en el sostenimiento de infraestructura, equipamiento, elementos para la conectividad y acompañamiento a las trayectorias educativas. Muy por el contrario, en lo que refiere a las políticas para la educación, el gobierno de Entre Ríos invirtió aproximadamente \$260 millones en políticas educativas e invirtió más de \$100 millones en becas para estudiantes de todos los niveles a través del Instituto Becario.

Medidas ante la pandemia (Cuidados).

A través del Ministerio de Desarrollo Social, el Estado aseguró la continuidad de las prestaciones alimentarias en todos los establecimientos educativos de la provincia durante los períodos de receso escolar. También fortaleció el trabajo territorial de más de 560 merenderos y comedores comunitarios, que llevan adelante organizaciones sociales, civiles y autoridades locales, lo que supuso una inversión de más de \$7 millones mensuales. Este programa llegó a más de 100.000 niños, niñas y adolescentes.

En materia de espacios de cuidado, la provincia trabajó la cobertura alimentaria para aquellos titulares de derecho que asisten a más de 120 espacios de primera infancia, y más de 50 hogares de personas mayores. Además, en 2020 se creó la Red de Apoyo y Cuidado de Personas Mayores de Entre Ríos, donde confluyeron referentes de la temática de personas mayores y áreas sociales municipales de 83 localidades.

La contención social por parte de la provincia puso el foco en la seguridad alimentaria, con una fuerte apuesta a los comedores y merenderos, y en el sostenimiento de la economía social. Esto puede verse reflejado en el aumento de las partidas presupuestarias destinadas a ejecutar políticas específicas para este sector.

La agenda de la gestión provincial de la Pandemia desde la perspectiva de las/os funcionarias/os del Nivel Ejecutivo (ministras/os, secretarias/os o sub-secretarias/os)¹⁸⁷

A excepción de la provincia de Corrientes, 22 provincias y CABA eligieron a las/os titulares de la máxima magistratura provincial entre marzo (Neuquén) y noviembre de 2019 (Salta). Diez de ellas/os fueron reelectas/os; entre ellos, Gustavo Bordet.

Ese contexto es relevante para entender que las prioridades de su gestión, al asumir en diciembre de ese año, tuvieron que ver, esencialmente, con *“fortalecer políticas que venían de los últimos 4 años”*, al decir de la secretaria de Modernización. Y continúa *“recuperación productiva, la cuestión portuaria (Río Uruguay e Hidrovía), modificación del régimen jubilatorio... ahí estaba lo más fuerte”*, a lo que agrega también *“Gobierno Abierto; en particular, Transparencia, en lo relativo a lo económico-productivo y presupuestario”*.

Al ser consultada por el grado de desarrollo de aquellas tecnologías de apoyo que consideraba decisivas, vitales o críticas para el logro de aquellos objetivos, metas o prioridades de la gestión en la

¹⁸⁷ En ER tuvimos acceso, en orden cronológico, a la secretaria de Modernización (María Lucrecia Escandón, que depende directamente del Gobernador Bordet), al presidente del Consejo General de Educación (Martín Müller, que desempeña un cargo análogo del de un ministro de Educación de otra provincia), y a la ministra de Gobierno y Justicia (Rosario Romero).

pre-pandemia, su respuesta es contundente: “bajo”.

Sin embargo, aquellas prioridades y aquellos objetivos, al declararse la pandemia, fueron relegados por la fuerza de las cosas. En palabras de la secretaria, *“La Provincia se ajustó absolutamente a lo que definió Nación. Hay un giro abrupto de la agenda, priorizando la Salud y los temas de Desarrollo Social. Muy atada a las definiciones de la agenda nacional. Y me olvidaba, todo lo vinculado a la cuestión de la seguridad. Tres áreas que ganaron el escenario... Eso, sí, es muy claro en los tres niveles de gobierno, hasta Julio-Agosto (2020). El Gobernador mantenía comunicaciones permanentes a los tres niveles, con legisladores nacionales, provinciales, intendentes... Con Intendentes, el conflicto era el ingreso a las ciudades, inicialmente; y luego, sobre fin de año, en sentido inverso (relajamiento de medidas) por la llegada de las fiestas y vacaciones.”*

Entre los logros de la gestión de la pandemia, la funcionaria destaca **“creo que el fortalecimiento del sistema de salud provincial fue el gran logro, que impidió que haya un desborde en materia de camas. La coordinación entre los tres niveles de gobierno creo que ha sido un logro mayúsculo; consensuar las medidas durante la mayor parte del tiempo. En materia de toma de decisiones de medidas, por caso, orientadas a los sectores productivos (agro e industria)”**. Al tope, sin embargo, de los aspectos deficitarios de la gestión, Escandón señala que **“Los aspectos de la comunicación, fundamentalmente al principio, hubo un exceso de comunicación, quizás... Es difícil ver las dificultades en un entorno más incierto; pero en la vorágine, de buena fe, siempre se trataron de tomar las decisiones más oportunas. Pero la comunicación fue una debilidad. Y la otra, tuvo que ver con la traducción de algunas medidas nacionales, muy pensadas para grandes urbes, aglomerados, que no se adecuan bien, no responden bien, a la realidad local... Otras debilidades eran más propias de estructuras heredadas: la falta de sistemas de información para tomar decisiones, por ejemplo, llevaron a tomar algunas medidas precipitadas...”**

Resultados del Análisis de Déficit de Capacidad Institucional

a. Gestión de recursos humanos

De acuerdo al Ministerio de Economía, en 2017 la planta de personal de la administración pública de Entre Ríos ascendía a 90.713 trabajadores/as. De los 90.713 agentes públicos de la provincia, las/os *docentes* comprendían la mayoría de la nómina. En total, entre cargos y horas cátedra, en 2017 se registró un total de 38.551 docentes en la provincia, lo cual representa el 42,5% de la planta. De ese total, 20.681 son trabajadores de planta permanente y 17.870 temporarios. A este porcentaje le siguen las/os *empleadas/os del escalafón general* de la provincia, con 25.533 agentes públicos, lo que significa el 28,1% del total. De este número, 17.610 empleados estaban registrados como planta permanente, 1.520 temporarios y 6.403 suplentes. En tercer lugar, están las/os diferentes *trabajadoras/es de seguridad*, que totalizan 11.437 y representan el 12,6%. De todos ellos, 10.084 eran policías y 1.353 eran agentes del servicio penitenciario. En cuarto lugar, con el 10,1%, están las/os *trabajadores de salud pública*. En total son 9.204 empleados, de los cuales 4.746 son de planta permanente, 262 son temporarios y 4.196 son suplentes. La nómina se completaba con 2.491 empleados judiciales -2,7%-; 1.987 trabajadores viales -2,2%; 712 autoridades superiores -0,8%-; 429 del Poder Legislativo -0,5%-; y el resto completan 369 agentes - 0,4%-.

De acuerdo al Informe de Diagnóstico Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019)¹⁸⁸, en términos absolutos, el empleo público en la provincia de Entre Ríos ascendía en el año 2017 a alrededor de 118.000 trabajadores/as, considerando tanto la jurisdicción provincial como las municipales. Esto representa el 3% del total del empleo público del país. Considerando el empleo

¹⁸⁸ https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/informesprovinciales/InfDiagLab_202001ENE_EntreRios.pdf

público provincial y municipal, se contabilizan 87 trabajadores estatales por cada 1.000 habitantes. Con este valor, la provincia se ubica en un valor por encima del promedio nacional (78 empleados públicos cada 1.000 habitantes).

Las tendencias en el comportamiento del sector público de Entre Ríos indican que la composición del aparato burocrático provincial no ha variado significativamente desde el 2017 a la fecha. La subdirectora general de Recursos Humanos lo afirma sin rodeos: “*El escalafón general no ha incrementado su dotación*”. Con base en las encuestas efectuadas, esta afirmación se corrobora: **en general, la dotación del personal y la calificación del mismo es considerada adecuada.**

Las excepciones a esta regla las constituyen medidas excepcionales, vía contrataciones y/o suplencias, que pretendieron reforzar áreas críticas de Salud primero, y Niñez luego (en el ámbito del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, COPNAF).

En materia de **concursos**, el marco provincial lo provee la Ley Marco de Regulación del Empleo Público de la Provincia de Entre Ríos, N° 9755, promulgada en enero 2007. A pesar de que su artículo 120 conminaba a no superar el plazo de 90 días para su reglamentación, esto sólo ha ocurrido muy fragmentaria y episódicamente. En buena medida, su vigencia fue suspendida en noviembre del mismo año, mediante la ley 9811, que restauró un Decreto-Ley de 1973, hasta tanto la 9755 fuera reglamentada plenamente¹⁸⁹ ¿Implicancias? “**En algunos escalafones, como docentes y salud, hay concursos que se realizan de manera periódica, pero en el escalafón general no**”, sostiene Franco.

En idéntica situación se encuentra el régimen de ingreso, de promoción, y el disciplinario. Las formas de ingreso siguen siendo bajo la modalidad de trabajo *temporario* (contrato de locación de obras y/o de servicios). Antigüedad y desempeño, en el marco de acuerdos del Estado con los gremios en negociaciones paritarias, hacen posible el *pase a planta permanente* y/o las promociones (recategorizaciones). Todo ello en base a criterios consensuados con el ministerio de Economía, que representa en ellas al Estado Provincial, y que adquieren la figura de *Instructivos*¹⁹⁰. El director general de Recursos Humanos de la provincia, Román Jalil, entiende que los instructivos constituyen “*claras pautas objetivas, como por ejemplo la antigüedad*” para materializar las promociones. Reconoce, al tiempo, que esto supone “*dejar de lado al mérito*”.

Es unánime considerar que la institución del concurso es la mejor vía para seleccionar “*a las/os mejores*”. Del mismo modo, se reconoce que en los organismos en que revistan, “*nunca*” se hacen concursos. **La interpretación de esta situación que hacen las/os respondentes de la encuesta es que el ingreso de personal temporario es privilegiado para tener mayor flexibilidad** (incluidas/os becarias/os, pasantes y personal contratado a término). **Pero al ser consultadas/os más adelante sobre las razones del nivel de concursabilidad (bajo en este caso), la opción casi unánime es que “Se privilegian contrataciones de locación de servicios para reducir costos y/o sortear medidas de congelamiento de vacantes”.**

La declaración de la pandemia supuso, ciertamente, transformaciones significativas en los modos de organización del trabajo en la administración pública provincial. La alternancia entre virtualidad y presencialidad (rotación en *burujas*) fue el principal mecanismo de adaptación. Del mismo se

¹⁸⁹ La Ley 9811 modificó el espíritu del artículo 120 (plazo perentorio para reglamentar la ley 9755), incorporando un párrafo 2do en el artículo 121 que reza: “*Sin perjuicio de lo expuesto, la normativa derogada, y en especial el régimen de licencias y las disposiciones relativas a los "Tribunales de Competencia" y a la "Comisión Asesora de Disciplina", gozarán de ultra-actividad hasta tanto se dicte la normativa reglamentaria y convencional respectiva*”. La normativa derogada en cuestión es el Decreto-Ley 5344 del 16 de mayo de 1973, que continúa vigente.

¹⁹⁰ El último *Instructivo*, que hace pesar el papel de la antigüedad, y que distingue entre tramos profesionales o administrativos, es de 2018, sostiene Franco. Y cierra el apartado señalando que “... la pandemia no modificó esa situación”.

desprenden múltiples implicancias.

En relación al *core* del organismo rector, **un sistema de información sobre el legajo de los agentes convive con los expedientes de los legajos en soporte papel**. El diagnóstico del director general es que “...*el equipamiento informático de la Dirección no está a la altura de lo que sería un cambio digital...*”. **Amén del déficit en materia de hardware**, agrega que se está trabajando, desde antes de la pandemia, en el software que permitiría avanzar en la digitalización de los legajos, y optimizar procedimientos administrativos (y replantearse, incluso, la presencialidad).

La combinación de pandemia y ASPO ralentizó significativamente los tiempos de gestión de los expedientes. Las respuestas a la pregunta sobre la caracterización de la situación general que originó esa combinación en sus respectivos organismos, presenta, mucha dispersión (y dificulta formarse un juicio homogéneo): **igual apoyo obtienen respuestas que se contradicen** (con menos personal pudimos hacer las mismas cosas -lo que evidenciaría *sobrantes* de personal- *versus* la cantidad de personal se demostró insuficiente).

La contracara de mayores tiempos de gestión de los expedientes en papel, bajo las condiciones restrictivas de la asistencia a los lugares de trabajo, es que **también aceleró decisiones y plazos para avanzar en la digitalización**¹⁹¹.

El máximo responsable de la gestión de RRHH de la provincia, adicionalmente, condiciona esta última observación, reconociendo que **junto con los avances en materia de digitalización** (y los esfuerzos puestos en desarrollos informáticos y capacitaciones), **es necesario propiciar** “... **un cambio cultural**; la AP se basa en cuestiones muy estáticas, de costumbres. **También es importante repensar los circuitos administrativos; aprovechar la oportunidad del cambio digital para repensar los mismos.**”

En materia de compensaciones, existe una marcada discrepancia entre la percepción de las/os funcionarias/os y las/os respondentes a la encuesta específica. Jalil afirma que el sistema de compensaciones está basado en “*pautas objetivas*”, tales como la formación, la responsabilidad, el nivel escalafonario o la antigüedad. Y aun reconociendo que existen organismos cuyas/os trabajadoras/es perciben *adicionales* (vgr. la Administradora Tributaria de la Provincia de Entre Ríos), y/o escalafones que cuentan con bonificaciones (que, según la subdirectora Franco, han buscado que ciertas posiciones guarden mejor relación con los salarios del sector privado), “...**en principio se cumple el principio de igual pago por igual trabajo en condiciones similares**”.

Sin embargo, frente a la consulta concreta, las/os respondentes a la encuesta manifiestan, unánimemente, estar “en desacuerdo” con dicha afirmación. Lamentablemente, al ser consultadas/os por las razones de esa situación, todas/os eligieron no responder.

Respecto de la relación existente entre funciones asignadas y cuantía de los recursos presupuestarios a disposición del organismo en que las/os respondentes revistan, es unánime la respuesta: *insuficientes*. Esto contrasta con la percepción del director general Jalil, que en su entrevista afirma que “*Si bien hubo modificaciones de partidas presupuestarias, no hubo necesidad de solicitar fondos extras. El presupuesto se fue readecuando a la medida de las necesidades.*”. Franco aporta un dato esencial, al señalar que “***Durante la pandemia no hubo una adecuación de mayor presupuesto al menos en nuestra área, no fue necesaria; con el presupuesto que teníamos pudimos realizar bien las tareas***”. **Esencialmente, ambos juicios pueden ser ciertos a la vez** si Jalil se refiere sólo a “nuestra área” también, ya que las/os respondentes refieren a sus respectivos organismos. Las razones que explicarían la situación presupuestaria deficitaria, al menos en los organismos a los que estas/os últimas/os pertenecen, van desde la falta de planificación, a la existencia de criterios

¹⁹¹ La subdirectora general, Carolina Franco, reconoce avances operacionales en los módulos de control de asistencias y licencias, y su significación como vehículo para descentralizar, agilizando, procedimientos en el interior de la provincia.

discrecionales de asignación / uso, a la lisa y llana escasez.

Pero existen varios acuerdos que es posible reconocer entre funcionaria/o y las/os respondientes de la encuesta, **en distintos aspectos de la gestión de RRHH**. En primer lugar, **respecto de la existencia de una brecha salarial en la comparación entre sectores** (el personal directivo de la administración provincial, a pesar de algunas medidas puntuales que se han tomado para aproximar ambos niveles, percibe remuneraciones más bajas que sus pares en el sector privado). En segundo lugar, **respecto de las dificultades para cubrir cargos de perfiles informáticos**. En tercer lugar, salvo las excepciones ya señaladas de sectores considerados críticos, como Salud y Desarrollo Social (en especial en el COPNAF), que vieron no sólo reforzados sus equipos de trabajo sino, adicionalmente, reconocido el esfuerzo con medidas salariales extraordinarias, **no hubo novedades en materia salarial para el escalafón general durante la pandemia**. Las/os respondientes **reconocen la reducción de la jornada laboral**, por tareas de cuidado, **como una compensación**.

En tercer lugar, **la ausencia de mecanismos o instrumentos de evaluación de desempeño formales, objetivos y confiables** (existen instancias o ritos del estilo, pero sujetas/os a criterios subjetivos).

En cuarto lugar, **el Plan Anual de Capacitaciones que se lanzó en 2016** continuó su implementación. **La principal adaptación fue la transformación a la modalidad virtual**.¹⁹²

Las dificultades que entrañó el pase a la modalidad de trabajo hogareña es motivo de aparente convergencia. **Las/os respondientes coinciden en señalar que contaban con equipamiento domiciliario y conexión adecuadas; sin embargo, también lo hacen al sostener que no contaron con el apoyo suficiente para una rápida adaptación** a la modalidad. Con el paso del tiempo, esas dificultades se fueron superando, y hay coincidencia absoluta en que **la experiencia global fue satisfactoria**. **Poder acceder a un promedio de entre 2 y 5 sistemas desde el domicilio, y que prácticamente no se conocieran eventos de pérdida de información / violaciones a la seguridad e integridad de los datos, abonan esa percepción**.

Un matiz debe introducirse: **la totalidad de las/os respondientes reconoce que los eventos de errores en el acceso a los sistemas de información y/o caída del sistema eran frecuentes o muy frecuentes**.

Identificación de los DCI. A partir de los resultados del trabajo de campo, se pone de manifiesto que el principal **déficit de capacidad institucional en materia de la Gestión del Talento Humano** en la Administración Pública Provincial se relaciona con las **Políticas de Personal y el sistema de compensaciones**. El *limbo* al que se encuentra condenada la Ley 9755 y sus disposiciones relativas al ingreso y promoción dentro de la carrera administrativa, **tiene también múltiples implicancias sobre algunas otras dimensiones de la capacidad institucional**.

El status-quo desde finales de 2007 tiene efectos directos sobre el ingreso, la promoción, la evaluación del desempeño y las compensaciones. Alta dependencia del / de la funcionaria/a que designa; criterios variables -negociados- que afectan la toma de decisiones de carrera administrativa; evaluaciones basadas en criterios subjetivos; y baja o nula relación entre promoción y desempeño (desplazado este último por la antigüedad, entre otros), son las principales. Si a ello se le suma la sensación del personal de que a igual trabajo no corresponde igual remuneración al interior de la Administración Pública Provincial, y el acuerdo existente entre funcionarias/os y personal respecto de la brecha salarial a favor del sector privado, se forma la tormenta perfecta: los incentivos para

¹⁹² La secretaria Escandón, en la entrevista inicial realizada en marzo de 2021, reconoce que las políticas de gestión del talento humano (formación, fundamentalmente) fueron cruciales en las áreas de salud a raíz de la pandemia (y durante ella), pero no en las restantes áreas. Es ella la responsable del Plan Anual de Capacitaciones; y la continuidad del mismo nos consta al punto de ser proveedores desde la UNER de servicios de formación en dicho marco. Todo ello puede significar, pero es sólo una presunción, que el Plan no fue ejecutado de acuerdo a lo previsto, y/o en su totalidad.

desempeñarse de la mejor manera no operan en la práctica, y quedamos en mano de la vocación de servicio y ciertos liderazgos positivos para “hacer la diferencia”. Caso contrario, es poco lo que podemos esperar de esta dimensión.

Sin embargo, allí no acaban los problemas. Aunque los acuerdos son menos consistentes al respecto, el trabajo de campo provee evidencia que permite sostener que **este estado de cosas se manifiesta también en otras dimensiones.** En primer lugar, por las razones que fueran, el ingreso por vías alternativas al concurso, y la promoción en base a la antigüedad, refuerzan **una cultura que no reconoce al desempeño como un factor decisivo a la hora de entender las modalidades concretas que adquiere el vínculo Estado-Sociedad.** Aunque informales, las Reglas de Juego que configuran aquella cultura, no sólo ponen de manifiesto un **Déficit de Capacidad Institucional en la dimensión correspondiente sobre el que convendría actuar**¹⁹³; tienen una potencia para informar las interacciones socialmente aceptadas al interior del aparato estatal con la que sueña todo reformador.

Finalmente, el estado de cosas arriba reseñado, **necesariamente tiene efectos sobre la capacidad individual del personal.** La evidencia aquí es menos sólida que en los dos casos anteriores, pero puede advertirse en las respuestas de las/os respondientes a la encuesta específica sobre esta tecnología. En materia de formación, disponibilidad de conocimiento e información, pero fundamentalmente en materia de motivación del personal, el déficit parece inevitable. **La realización regular de concursos abiertos y transparentes, así como una política de promoción y compensaciones que premie el desempeño** (individual y/o grupal) **no es la panacea;** pero es un razonable punto de partida para un cambio organizacional significativo.

En otro orden de cosas, **la gestión del talento humano en la provincia** (y los procedimientos internos que la hacen posible) **ganaría en celeridad, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos físicos y financieros del organismo si se avanza en la digitalización total del legajo.** La decisión política existió en un tiempo pre-pandémico; la llegada del COVID-19 a estas pampas aceleró algunos tiempos, facilitando concreciones. Sin embargo, **el equipamiento del organismo, y la capacidad de almacenamiento y procesamiento de la información evidencia, aún, la existencia de un déficit de capacidad institucional significativo al respecto**¹⁹⁴.

b. Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros

La técnica presupuestaria que utiliza el estado provincial es por programas. Cada organismo provincial tiene una dirección contable, responsable de cargar los programas de cuya ejecución son responsables, en el SIFOP (Sistema de Formulación on line del Presupuesto), de acuerdo a pautas provistas por la propia dirección provincial de presupuesto, y al cronograma presupuestario, que en el mes de junio se publica bajo resolución ministerial desde hace más de 10 años. El SIFOP alimenta el SIP (Sistema Integral de Presupuesto). Cuando se aprueba el proyecto por parte de la Legislatura (con gastos autorizados hasta el nivel de Incisos), la OPP realiza la *apertura analítica*, que desagrega a nivel máximo la autorización de gastos, y se publica como Decreto N° 1 todos los años, para dar

¹⁹³ Todo énfasis puesto en esta cuestión es insuficiente. Si la Ley 9755 finalmente se intentara reglamentar, esa cultura (configurada, entre otros factores, por estas reglas informales) permearía necesariamente esa discusión. Y aun cuando fuera reglamentada, y el marco legal se modifica en la dirección que la ley establece, esa cultura obturaría muchos de los cambios que se buscarían concretar. Es decir: **no sólo habría que cambiar las reglas formales; también es imperioso gestionar el cambio en el sentido que las nuevas reglas indican** (y, considerando que, en aquella cultura “estática” de la que hablaba el director general Jalil, se encuentra uno de los principales desafíos a superar si el cambio se pretende exitoso).

¹⁹⁴ Vale señalar, sí, que [la provincia anunció avances sustantivos](#) en la adecuación de la infraestructura y las licitaciones correspondientes para triplicar esta capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos propios de la Administración Pública, que constituye un avance significativo en la dirección señalada.

inicio a la ejecución.

En coordinación con todas las Direcciones Contables del estado, la apertura analítica se transmite al SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), para que cada organismo solicite, comprometa, devengue, y pague (porque tiene un módulo para hacer transferencias de fondos de la Tesorería, lo que ha permitido eliminar el cheque en el 99% de los casos, de acuerdo a la directora del SAC).

Aquí conviene señalar algunas cuestiones. En primer lugar, el avance de la Oficina Provincial de Presupuesto en materia de digitalización de procesos ha sido mayúsculo en comparación con otras dependencias provinciales, y es resultado de esfuerzos pre-pandémicos¹⁹⁵.

En segundo lugar, cuando nos referimos a la gestión de compras en la provincia, deberíamos distinguir dos aspectos: una es la gestión de compras de los bienes que los organismos necesitan para su *funcionamiento* (en el que se utiliza un desarrollo propio de la Dirección de Informática del MEHF), y otra es la gestión de compras y contrataciones que, grosso modo, podríamos denominar *Gastos de Capital*. En relación a lo primero, el desarrollo propio y prepandémico, permitió que cada organismo haga distintos pedidos que, en base a la apertura analítica del presupuesto, es autorizado por las/os Directores/as de cada área respectiva (los rubros más utilizados, librería y ferretería). En relación a lo segundo, el director ejecutivo de la OPP reconoce que “*todo eso se tramitaba en expedientes en papel*”; y al ser consultado si hubo modificaciones que supongan avances en la digitalización, originadas a raíz de la pandemia, la respuesta es contundente “*no, no como quisiéramos. Básicamente, no*”. Y puesto que, para estas Compras y Contrataciones, que aún no tienen digitalizados sus procesos, tampoco existió suspensión de plazos administrativos: la combinación de expedientes papel y plazos habitualmente cortos, con las restricciones que existieron inicialmente, generó necesariamente complicaciones.

En tercer lugar, de las entrevistas y las encuestas realizadas (específicas para la tecnología, pero también de las tres tecnologías restantes, y del cuestionario general) se desprende **la relativa ausencia de condiciones básicas para gestionar con orientación a resultados**. Se reconoce, en términos generales, la existencia de un Plan de Gobierno (y en algunos casos, de planes operativos a nivel de organismos). Las formas concretas en que ese Plan se persigue, las metas propias de cada organismo o función, más allá de la indicación que en ese sentido provee el presupuesto por programas (que captura la lógica de la acción pública en clave de insumos-productos), y la evaluación de lo actuado, constituyen oportunidades de mejora que el Estado provincial podría aprovechar, amén de las respuestas obtenidas en el cuestionario específico¹⁹⁶.

Las/os funcionarias/os reconocen que ciertos aspectos relativos a esta cuestión se pusieron de manifiesto, con mucha crudeza, en el marco de la pandemia. *Salir del paso frente a la emergencia*, y en algunos casos con éxito relativo, no es una estrategia que pueda sostenerse en el tiempo. Y de esto, son conscientes (la pandemia es, en ese sentido, también una oportunidad; y están tratando de aprovecharla).

En cuarto lugar, la dotación de personal, sus atributos y características, parecen haber resultado suficientes en el caso de la OPP (y la adaptación del personal al trabajo remoto fue muy buena). No pareciera ser así en el caso del Servicio Administrativo Contable del MEHF. Podemos suponer que,

¹⁹⁵ De acuerdo a información provista por terceros, la provincia encabeza el ranking del [Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial](#) de CIPPEC con nota 10, Sobresaliente (en el que la provincia es seguida, en los puestos 2 y 3, por las que integran con ella la Región Centro -Córdoba y Santa Fe, respectivamente-).

¹⁹⁶ La Provincia está avanzando en el desarrollo de la evaluación física del presupuesto, para lo que han realizado 3 pruebas piloto en pandemia. El propósito, elemental, es saber “*si el organismo ejecutó bien o mal*”, sostiene el director ejecutivo de la OPP.

a mayor avance en la digitalización, menos sensibles fueron las áreas al impacto de las restricciones imperantes al inicio de la pandemia. Y viceversa.

En quinto lugar, un grado semejante de relativo atraso en materia de desarrollo de sistemas integrados de gestión de información a efectos del control es percibido por las/os funcionarias/os entrevistados. La clásica distinción entre auditorías internas de las áreas contables, y su control ex ante y durante, (fuentes de fricciones con los organismos que autorizan y ejecutan el presupuesto) y el control externo y ex post del Tribunal de Cuentas, describe un panorama en el que ha sido difícil identificar dinámicas propias de la pre pandemia, y sus eventuales modificaciones a partir de marzo del 2020.

Finalmente, **a nivel de equipamiento, el estado actual de cosas es satisfactorio en relación a la gestión de los recursos físicos y financieros.** Y el Estado entrerriano ha avanzado en iniciativas concretas para acercar información de calidad, en materia de gestión presupuestaria. Ejemplo de ello es el [Presupuesto Ciudadano](#), minisitio pensado para poner la información técnica en manos de la ciudadanía no experta.

Dado que la implementación acabada del Expediente Digital, con su correspondiente Firma Digital, es un proceso iniciado, pero no concretado aún, existen buenas perspectivas para que la OPP pueda digitalizar 100% el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto provincial.

Identificación de los DCI. En materia de la gestión de los recursos físicos y financieros, una primera aproximación a la valoración de **la infraestructura general y los recursos públicos** pre pandemia, y las adaptaciones motivadas por la declaración de emergencia sanitaria, arrojan en general un balance satisfactorio (juicio apoyado en las entrevistas y encuestas, tanto general como específicas de cada tecnología).

En materia de los sistemas de gestión de esos mismos recursos, **un primer déficit de capacidad institucional relativo a las reglas de juego aparece en materia de la falta de reglamentación de la ley de Expediente Electrónico y Firma Digital** (se desarrolla en el apartado siguiente). Ello impide que el 100% del proceso presupuestario de la provincia se desarrolle en formato digital.

En el mismo plano se ubican los cuasi-nulos avances en materia de **desarrollo de sistemas de gestión de las compras y contrataciones en gastos de capital** (inversión, **obra pública**) en que el expediente papel, con todas sus desventajas, continúa reinando. Normativa básica debe ser reformada para avanzar en la superación de esas desventajas (la pandemia no parece haber hecho merma alguna en las formas en que hoy se concibe el proceso).

Finalmente, relativo a las reglas de juego, aún en un dominio funcional en el que la lógica de la presupuestación por programas está tan arraigada, pareciera dominar una cultura muy tradicional de gestión, centrada en el debido proceso (por oposición a la gestión orientada a resultados). En materia de **déficits relativos a las políticas de personal y compensaciones**, en la consideración de las/os respondientes a las encuestas, la cuestión de una dotación suficiente y capaz es mayoritaria, pero convive con otras expresiones en contrario. En esta tecnología específicamente, **la dotación de personal del área contable es sindicada por la funcionaria responsable como insuficiente.** Por lo demás, esta tecnología de apoyo, en términos relativos y situados, pareciera presentar menos oportunidades de mejora que las restantes. Los niveles de coordinación con distintas direcciones y áreas al interior del MEHF, así como con los distintos organismos y sus áreas contables, no presentan mayormente oportunidades de mejora.

c. Digitalización y gobierno electrónico

Los avances en materia de digitalización y gobierno electrónico han sido, pandemia mediante, relativamente modestos. Como se ha señalado en relación a la Gestión de los recursos físicos y financieros, la mayoría de los desarrollos existentes que han hecho posible la gestión presupuestaria, contable y de tesorería, son pre pandémicos.

También son pre pandémicos los sitios oficiales (4/5 de desarrollos propios, 1/5 contratados a terceros por razones de urgencia, pero alojados en servidores de la Provincia y mantenidos por personal de la provincia). Si ha habido un **cambio de paradigma** en materia de diseño de sitios oficiales: la pandemia demostró que no habían sido concebidos “*de cara al ciudadano, a sus necesidades*”.

El portal de trámites de la provincia también, a raíz de la pandemia y de aquella constatación, ha sido renovado, y ampliado. Los funcionarios del área reconocen que de las tres alternativas (100% presenciales, 100% virtuales y mixtos), los trámites que se inician on line (cargando formularios) pero se terminan presencialmente son la mayoría; y que muy pocos, los más elementales, se pueden realizar 100% on line.

Al ser consultadas/os las/os respondientes de la encuesta general y la específica de esta tecnología de apoyo, **el tipo de información que la web de los organismos provee, así como la proporción de trámites que pueden realizarse en línea no ha variado sustancialmente.**

Pocos avances se registran en materia de digitalización del proceso de compras y contrataciones relativas a los gastos de capital, dominios en que el Expediente Papel y los cheques siguen siendo la norma.

En materia de interoperabilidad de los sistemas, los funcionarios entrevistados reconocen que sigue siendo un “tema pendiente”. Dos razones confluyen, en opinión de ellos, para explicar ese estado de cosas. En primer lugar, sostiene el sub-secretario García, “*cada organismo se comporta como una isla*”; pero fundamentalmente, porque “*para poder avanzar en la interoperabilidad, tenemos que tener gente para trabajar*”. El dato, que vuelve a emerger en el caso entrerriano, es el de poder seleccionar, incorporar, y fundamentalmente retener, al personal informático de alta calificación. La política salarial del sector público y sus brechas con el sector privado se expresan allí con toda brutalidad.

Pero un tercer elemento, que atenta contra la posibilidad de que cada ciudadana/o tenga un perfil único, que sólo deba identificarse “*una sola vez, como en Mi Argentina*” (como señala García), encuentra un obstáculo adicional: el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), “*... dueño de la información identificatoria de las personas, NO cede gratuitamente la información, sino que hay que pagar; así se hace cuesta arriba con las provincias*”.

En materia de confianza y seguridad informática, el panorama provincial es superior al promedio nacional, en la percepción de los funcionarios entrevistados. Ante la aparición de la disyuntiva entre “servidores propios” (modelo entrerriano) vs “datos alojados en la nube”, por razones de seguridad y protección integral de los datos, la provincia “*no se subió a la ola*” de utilizar servidores internacionales.

En ese sentido, se ha concretado, **pandemia mediante,** la aprobación e inicio de obras de un Data Center que triplica la capacidad de almacenaje y procesamiento de la información provincial (ya mencionado en nota al pie en el inicio de este informe). Pero, esencialmente, **esa obra permite dotar a la provincia de capacidad de contingencia.** Actualmente, “*... si se rompe un servidor, funciona otro; pero no hay contingencia. Si se inunda, se pierde todo. Tener contingencia es tener servidores en otro espacio, hay que montarlo afuera*”, señala García. La obra anunciada, al finalizar en

Diciembre de 2022, se transformará en el Data Center principal; y el actual, operará ante la contingencia.

A pesar de lo dicho, en 10 años de los que García puede dar fe, “... *no hemos tenido fugas de información significativa*”. En efecto, a pesar de que algunas/os respondientes del cuestionario general y el específico de Digitalización y Gobierno Electrónico refieren, oportunamente, a que “*pudo haber habido algún episodio del estilo*”, **ninguna evidencia al respecto ha podido ser relevada, a pesar de que los servidores del gobierno provincial reciben, promedio, 10000 ataques diarios.**

En este sentido, la seguridad física de los datos provinciales se reforzará, sensiblemente, con la finalización de la obra señalada. **La seguridad lógica**, nos instruye García, **se ha visto reforzada en la pandemia, con la creación de un Departamento de Seguridad Informática.**

La pandemia, también, aceleró los tiempos de adopción del Expediente Electrónico. En efecto, en junio de 2021, la legislatura provincial transformó en Ley 10898 el proyecto presentado por el ejecutivo, que autoriza la adopción del Expediente Electrónico, la Firma Digital, las audiencias telemáticas, la constitución de domicilios electrónicos y las notificaciones electrónicas, entre otras. Ese avance posibilitó la instrumentación de las capacitaciones en los distintos ministerios, relevamientos de procesos, experiencias piloto, elaboración de manuales de procedimientos, entre otras acciones. Sin embargo, está pendiente la sanción del decreto reglamentario que habilitaría el inicio gradual de adopción, en función de una planificación que ha presentado la secretaría de Modernización.

Identificación de los DCI.

En relación con los déficits de capacidad institucional relacionados con las reglas de juego, destaca especialmente la falta de reglamentación de la Ley 10898, que pondría en vigencia el Expediente Electrónico y Firma Digital en la provincial. En saga le va la ausencia de pasos ciertos con miras a reformar el sistema provincial de compras y contrataciones relacionados con gastos de capital.

En relación con **las relaciones interinstitucionales**, claramente se recorta, por su importancia, la falta de coordinación mínima que haría posible avanzar en la interoperabilidad, superando la fragmentación entre organismos.

Relativo a **las políticas de personal y compensaciones**, el principal déficit está dado por la falta de condiciones que permitan seleccionar, ingresar y retener al personal informático más calificado, capaz de transformar aspiraciones de interoperabilidad en realidades.

Lo anterior deriva en **un marcado déficit de la capacidad individual de los participantes en los proyectos por hacer progresar la capacidad del gobierno provincial en materia de digitalización y gobierno electrónico.** Para poder desarrollar y mantener los sitios oficiales, para digitalizar trámites, para asegurar la seguridad y confianza digital en la integridad de los datos, para avanzar en la interoperabilidad entre sistemas (actuales o potenciales), alimentados de información

por distintos organismos, hacen falta unas capacidades individuales que hoy no están presentes. La posibilidad de tentar a estudiantes avanzados de informática y/o jóvenes profesionales al sector público es muy escasa, tornando a los actuales integrantes de la dirección en relativamente capaces de llevar aquellas aspiraciones a buen puerto.

Un éxito relativo ha sido considerado, **en materia de capacidad financiera y física**, el inicio de la obra que hará posible triplicar la capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos en la Provincia. El déficit que no puede ignorarse al respecto, es el de la capacidad actual de contingencia. Si consideramos que el proyecto ha sido anualmente postergado durante la primera gestión del

Gobernador Bordet, resta esperar que los plazos comprometidos se cumplan, que la obra culmine, y que la transición entre ambos Data Centers pueda ser concretada en su totalidad para eliminar este déficit de la nómina.

d. Políticas e instrumentos de gobierno abierto

La pretensión del Gobierno Provincial en materia de Gobierno Abierto puede rastrearse a la primera gestión del Gobernador Bordet. De allí que, previo a la irrupción de la pandemia, la secretaría de Modernización contaba con una planificación a desarrollar: *“Previo a la pandemia presentamos una planificación, fundamentalmente para guiar los años de gestión, que claramente se vio trastocada en su orden por la pandemia. Allí aparecieron urgencias y acciones de emergencia que tuvimos que atender. No obstante, seguimos manteniendo los ejes básicos vinculados con temas de modernización administrativa, RRHH, telecomunicaciones, planificación y acceso a la información.”*, nos cuenta Escandón.

La declaración de emergencia sanitaria modificó las prioridades de gestión, pero no produjo más que razonables demoras en los planes iniciados. El equipo de la secretaría de Modernización en pleno tuvo a su cargo el Registro del [“Regreso a Casa”](#), que en cumplimiento del Decreto 956/2020, ponía a disposición de la ciudadanía que necesitaba volver al territorio, un trámite digital para poder organizarlo (podía gestionarse por mail, whatsapp y/o una línea 0800).

La creciente normalización de las actividades trajo aparejadas decisiones en sintonía con recuperar tiempos perdidos. Destaca, entre las prioridades, **la virtualización de la oferta del Plan Anual de Capacitaciones de la Provincia**, y los esfuerzos orientados a la **readecuación del Portal Provincial de Gobierno Abierto**, de acuerdo a los lineamientos de la Plataforma de Datos Abiertos *Andino*, que promueve el Gobierno Nacional a través de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto, y en el marco del Plan Nacional.

En el mismo sentido, la pandemia sólo ralentizó, pero no detuvo, la paciente construcción de acuerdos con los distintos organismos provinciales, que permitirán no sólo la publicación de información sensible de acuerdo a estándares predefinidos, sino que también permita la transparencia activa que impulsa el gobierno provincial.

La Provincia no cuenta con normativa específica, que oriente la política de transparencia, participación y colaboración. Tampoco cuenta con una red de referentes de Gobierno Abierto en los distintos ministerios, ni en organismos específicos.

El acceso a la información pública está reglamentado por Decreto 1169/05 (“Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Provincial”); sin embargo, su impacto en la rendición de cuentas no excede las cuestiones más elementales en materia de gestión presupuestaria y fiscal (por las que la Provincia es nacionalmente reconocida por sus estándares de transparencia).

El decreto no cuenta con previsiones de contraloría sobre los organismos a los que las solicitudes se dirigen, de modo que, como señala Escandón *“muchas veces, las solicitudes de información quedan en los organismos donde se solicitan”*. La secretaría trabaja en una propuesta de reforma, que extienda las obligaciones a los restantes poderes (Judicial y Legislativo) y empodere al organismo para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones (idealmente, completa la secretaria, *“Queremos avanzar en un formulario de solicitud de información online donde la ciudadanía pueda enviar la consulta al organismo correspondiente y velar porque, en el plazo establecido, sea respondida”*).

Tanto la encuesta general, como la encuesta específica, presentan mucha dispersión en las respuestas al consultar sobre el conocimiento de **experiencias de participación ciudadana**, y la **valoración de las mismas**.

Identificación de los DCI.

En materia de déficits asociados a las **reglas de juego**, la ausencia de normativa específica que consagre un Plan Provincial de Gobierno Abierto puede ser sindicado como un déficit relativo. No ha sido, por caso, obstáculo para avanzar sin parangón nacional en materia de transparencia presupuestaria; sin embargo, el relativo desconocimiento de los instrumentos y políticas en la materia que opera en varias áreas del gobierno provincial ameritan su inclusión. En el mismo sentido, pueden señalarse la oportunidad de mejora que supone la plena vigencia del derecho al Acceso a la Información Pública, y su ampliación a los restantes poderes del Estado.

En el mismo plano puede reconocerse la insuficiente promoción de la participación ciudadana en las distintas instancias del proceso de elaboración de políticas. Las experiencias reconocidas por las funcionarias son escasas, y de bajo impacto.

En materia de los déficits **relativos a las relaciones interinstitucionales**, aún son incipientes los avances en materia de acuerdos para avanzar en la transparencia activa que promueven el Gobernador y la secretaria de Modernización. La ausencia de un Plan Provincial de Gobierno Abierto formalizado normativamente vería minimizado su impacto si existiera una red de referentes en los ministerios y áreas prioritarias, que hoy no constituye una realidad.

En relación a los déficits vinculados a la **estructura organizacional interna y distribución de funciones**, debe reconocerse que Modernización es una secretaría que ha ido ganando, desde 2015, en centralidad y funciones dentro del organigrama del estado provincial. Por su misión en dicho organismo, es quizás una de las áreas que más ha sufrido las limitaciones para contar con recursos humanos suficientes y formados, lo que hubiera permitido brindar mayor soporte a los esfuerzos de la modernización administrativa. Es un organismo que ha ido absorbiendo áreas de manera progresiva; que ha conformado su planta acudiendo a todas las modalidades de contratación a término, incluidos el financiamiento externo, los traslados de personal, y/o la reasignación de funciones. Quizás en orden a ello, uno de los esfuerzos más sostenidos en el tiempo, y de mayor impacto, sea el Plan Anual de Capacitaciones que el área coordina.

En concreto, **entre la estructura organizacional interna y la distribución de funciones que supera la dotación actual, en combinación con las políticas de personal y compensaciones** (que la secretaría sufre especialmente, por centralizar funciones que demandan perfiles informáticos difíciles de asegurar para el Estado provincial), **se configuran con claridad sendos déficits a superar en lo inmediato, si la provincia quiere concretar las iniciativas que conforman la agenda del gobierno.**

Consideraciones finales.

Entre Ríos, como otras jurisdicciones, puede ser caracterizada preliminarmente como una que, a efectos de esta investigación, presenta claroscuros. Por un lado, una provincia que lidera rankings nacionales de transparencia en materia presupuestaria, y ordenada en términos fiscales en los últimos años. Por el otro, unas prácticas de gestión del talento humano que son propias del siglo pasado, que ya es decir mucho.

En materia de infraestructura y equipamiento, en términos relativos, el panorama resulta razonablemente satisfactorio.

La digitalización y el gobierno electrónico están en agenda, y presentan avances, aunque modestos. La pandemia ha ralentizado la concreción de ciertos proyectos; en otros, ha acelerado los tiempos. Pero el balance no es satisfactorio si uno lo compara con provincias de niveles de desarrollo semejante.

Las Políticas e Instrumentos de Gobierno Abierto muestran avances en distintas velocidades; un cierto desconocimiento que se registra en numerosas áreas del estado provincial, convive con un portal

provincial que muchas veces es la puerta de ingreso a los sitios oficiales de la provincia. Las iniciativas en marcha, para avanzar en materia de transparencia activa y datos abiertos, avanzan a una velocidad superior a la que las prácticas propias que favorezcan la participación y la cooperación con la sociedad civil organizada, y el sector privado.

La digitalización casi total en materia de diseño y ejecución presupuestaria, colisiona con los nulos avances en materia de compras y contrataciones para gastos de capital. Hay allí una oportunidad para la modernización y la mejora de tiempos y procesos de gestión.

Mucho de lo señalado se ve dificultado, especialmente, por la política salarial del sector público, que no puede competir con el sector privado en la atracción, retención y desarrollo de los perfiles informáticos que permitirían dar un salto cuanti y cualitativo en materia de digitalización.

En buena medida relacionado con las políticas de personal, enraizadas en prácticas propias de una argentina que ya no es, parecen primar dos percepciones que atentan contra el desarrollo de una cultura de trabajo orientado a resultados, y a la rendición de cuentas política (antes que económico financiera): una, que, a iguales tareas, en la provincia no se perciben los mismos salarios; la otra, que la evaluación del desempeño es subjetiva, y no obedece a criterios previamente establecidos.

Para finalizar, algunas consideraciones adicionales parecen oportunas:

- Es imperioso reglamentar la Ley 9755, en línea con sus principales disposiciones, para reinstaurar el ingreso a la Administración Pública por la vía del concurso.
- En el mismo sentido, la recomposición de la Carrera Administrativa del Escalafón General, articulando la formación provista por el Estado, los gremios y la educación superior (formal y no formal) con criterios preestablecidos y consensuados.
- Esos esfuerzos deberían complementarse con las iniciativas tendientes a fortalecer la decisión del gobierno de proteger el poder adquisitivo de las/os trabajadoras/es del Estado, reduciendo las disparidades más evidentes al interior del Escalafón General, y entre Escalafones, en materia salarial.
- Adicionalmente, es importante racionalizar la estructura de personal del Estado provincial. Las más de 30 respuestas a las distintas encuestas pintan un panorama propio de lo que Oscar Oszlak ha denominado el síndrome sobra-falta (OSLAK, 2020:14): dotaciones que en pandemia se demostraron ociosas mientras que, en otros organismos, la carencia de personal fue notoria.
- Todo lo anterior generaría condiciones normativas y ambientales propicias para el desarrollo de habilidades y competencias individuales y organizacionales para orientar la gestión a resultados.
Identificar, a partir del presupuesto por programas, metas anuales que puedan integrarse a Planes Operativos, con sus respectivos indicadores de procesos y resultados, es un esfuerzo que está al alcance de la mano si existe la suficiente decisión política de avanzar en ese sentido.
- En materia de gestión de recursos físicos y financieros, el principal desafío es avanzar en un portal de compras y contrataciones cuyos procedimientos se ajusten a los estándares de transparencia que caracterizan el proceso presupuestario en la provincia.

- Adicionalmente, la posibilidad de avanzar en esos y otros procesos de digitalización deben superar no sólo la necesaria reforma normativa; esencialmente, la brecha salarial en favor de las empresas privadas que obtura las chances de atraer, desarrollar y retener al talento humano necesario de perfiles técnico-especializados en desarrollo y programación.
- La experiencia en materia de coordinación entre ministerios y organismos que los componen en aspectos vinculados a la gestión presupuestaria, contable, y de tesorería en la Provincia, debería servir de base para la difusión de las Políticas e Instrumentos de Gobierno Abierto, y para la construcción de acuerdos en materia de transparencia activa. En ese sentido, una red de referentes de Gobierno Abierto en organismos claves, permitiría hacer avanzar los acuerdos sobre estándares que estén en sintonía con la adopción de la Plataforma Andino, y el desarrollo propio de la provincia.
- Lo anterior permitiría avanzar en una cultura de la evaluación, que sólo parece haber permeado la gestión presupuestaria, y ciertos aspectos de la política social en la provincia (en particular, con fuerte impronta programática y financiera de Nación).
- Aunque se han anunciado e iniciado las obras, no debería postergarse más la adquisición de capacidades de contingencia en relación a la seguridad e integridad de los datos sensibles que produce, procesa y almacena el Estado provincial.
- Deben redoblarse esfuerzos para dotar a la Secretaría de Modernización de las capacidades operativas y presupuestarias para avanzar en el mapeo y progresiva digitalización de los trámites que hoy integran el portal. Los avances han sido importantes, pero es insuficiente aún -en términos relativos-, la proporción de trámites que se realizan 100% online en la provincia.
- Hay oportunidad de avanzar en la reforma de la normativa de Acceso a la Información Pública, que asegure la vigencia del derecho de las/os entrerrianas/os en la materia, y que amplíe a los poderes Judicial y Legislativo las obligaciones que emanan del decreto de 2005.

PROPUESTA TEÓRICA ANALÍTICA PARA ABORDAR AL ESTADO ARGENTINO Y SUS CAPACIDADES EN EL FOMENTO DEL DESARROLLO

Ma. Jimena García Puente

Carolina Teresita Lauxmann

Introducción

La intervención estatal se ha mostrado como una variable estratégica para explicar los procesos exitosos de transformación estructural de los países periféricos que han podido desarrollarse (Haggard, 2018). Pero ¿basta que el Estado intervenga para impulsar la salida de espacios periféricos? O ¿la particular configuración del Estado, sus modalidades de implicación y sus capacidades para hacerlo adquieren una relevancia central?

Considerando que la mera intervención estatal no garantiza el desarrollo, y otorgando relevancia a las cualidades del Estado y al tipo de intervención estatal para impulsar procesos de industrialización que habiliten la salida de posicionamientos periféricos (Chibber, 2003, 2008; Evans, 1995; Kohli, 2004, 2009), en la presente ponencia se procura avanzar en la identificación de dimensiones analíticas relevantes

para examinar la particular configuración del Estado argentino a inicios de siglo XXI, sus modalidades de intervención socio-económica y las potencialidades y/o límites que presenta para impulsar el desarrollo.

Para ello, se realiza una propuesta de esquema teórico-analítico para abordar el estudio de la configuración del Estado contemporáneo, sus modalidades de implicación y sus capacidades para traccionar procesos de salida de espacios periféricos. Esta propuesta, que resulta de una puesta en diálogo de diversas perspectivas teóricas que reparan la centralidad del Estado para habilitar distintas estrategias de desarrollo, se plantea, a su vez, como un lente para realizar estudios empíricos que cooperen en la comprensión de la particular forma que asume el Estado argentino a inicios del siglo XXI y las (in)capacidades que presenta para el fomento del desarrollo del país en el sistema capitalista contemporáneo.

Numerosas publicaciones de las ciencias sociales abordan la problemática del Estado y el desarrollo desde una perspectiva que en este trabajo se denomina estado céntrica (ver por ejemplo: Skocpol, 1989; Mann, 1991; Evans, 1995). Dicho enfoque aporta una mirada que destaca la centralidad de la estructura organizativa del Estado, la calidad y la *expertise* de sus recursos humanos para impulsar procesos de cambio social.

Por otro lado, existe un creciente número de trabajos que, desde un enfoque estratégico-relacional, enfatizan la dimensión conflictual de la conformación de la estadidad y la incidencia que ello tiene en su forma de implicación en el desenvolvimiento socioeconómico, particularmente a través de la configuración de diferentes estrategias de acumulación (como autores de referencia pueden mencionarse: Jessop (1990, 2016); Brenner, (2004)).

A su vez, también se destacan una serie de investigaciones sobre la estadidad que centran su atención en la organización escalar de la estructura del Estado. Estos estudios sobre el Estado, que aquí se denominan espaciales, hacen foco en las transformaciones escalares y funcionales de la estadidad, que acompañaron e impulsaron el pasaje del fordismo al posfordismo, sobre finales del siglo pasado (Brenner, 2009; Jessop, 2006, 2008; Lobao et al., 2009).

Cada una de estas perspectivas teóricas y las indagaciones realizadas en base a las mismas, presentan interesantes insumos para abordar el estudio del Estado y el desarrollo. No obstante, sus

contribuciones discurren por caminos separados. El diálogo entre las mismas permite potenciar su capacidad explicativa sobre la relevancia de la estatidad y su particular configuración y modalidad de implicación para el fomento del desarrollo, lo cual justifica la relevancia del presente trabajo.

Luego de esta breve introducción, la ponencia se estructura de la siguiente manera. Un primer apartado donde se presentan las contribuciones centrales de la aquí denominada perspectiva estado-céntrica. Un segundo apartado que repasa en los aportes de los estudios que abordan el Estado desde una perspectiva estratégico-relacional. Un tercer apartado que analiza los insumos que aporta la mirada espacial del Estado. Un cuarto apartado que procura poner en diálogo las contribuciones de las distintas perspectivas anteriormente presentadas con el objeto de avanzar en la elaboración de un esquema teórico-analítico que permita estudiar con mayor amplitud y profundidad la importancia de la particular configuración del Estado, sus modalidades de implicación y las capacidades que presenta (o no) para viabilizar estrategias de acumulación que permitan impulsar el desarrollo de los espacios periféricos en la economía capitalista contemporánea.

1. Aportes del enfoque estado-céntrico

La perspectiva que, en esta ponencia, se agrupa bajo la denominación estado céntrica, contiene las contribuciones de diversos autores que en los años '80 presentaron un renovado interés por examinar al Estado para comprender los procesos de cambio social (Evans et al., 1985).

Esos estudios comparten la conceptualización del Estado como un actor separado de la sociedad civil, con una especificidad propia y que en función de ciertas cualidades cuenta con autonomía para definir sus propios objetivos. Sobre esta base, se constituye como el principal articulador de las relaciones sociales, dada su potencialidad de incidir –a través de su accionar– en sus organizaciones, configuraciones, reproducciones, y por lo tanto de fomentar procesos de transformación socioeconómica.

De acuerdo con ello, el Estado es analizado como un actor, con un conjunto de intereses, ideas y recursos propios, configurados en estructuras administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas, diferenciado del resto de los actores sociales y económicos. Desde esta perspectiva, las variaciones – en términos de cualidad- de las estructuras organizativas dan cuenta de impactos diferenciados en los comportamientos sociales y en las posibilidades de definir autónomamente los objetivos estatales y de alcanzarlos. Ello implica que las estructuras ocupan un rol central en la definición de los objetivos del Estado y en su concreción y, también, en y sobre los procesos políticos y sociales (Skocpol, 1989).

Del mismo modo, este enfoque asigna un lugar notorio a la *expertise* de los recursos humanos y a sus cualidades weberianas como una condición necesaria para las posibilidades de acción eficaz del Estado y, fundamentalmente, para la capacidad de definir sus objetivos de modo autónomo. Esto supone que el Estado presenta cierto “blindaje” o coraza que evita las presiones y la cooptación por parte de grupos o clases dominantes. Son las burocracias meritocráticamente reclutadas, con espíritu de cuerpo, cohesionadas y estables (Evans, 1995, 1996; Sikkink, 2009) las que dotan de autonomía al Estado para tomar sus decisiones y llevarlas adelante, esto es poder implementarlas – centralizadamente- en un territorio (Mann, 1991).

Por otro lado, esta perspectiva, destaca que la configuración organizativa del aparato estatal es resultado de los legados históricos. Es decir, las formas institucionales preexistentes, históricamente configuradas, establecen un sendero de condicionamiento - *path dependence*-, de difícil reversión, que incide en la actual conformación morfológica del Estado (Evans et al., 1985; Pierson & Skocpol, 2008).

Vale destacar que estas contribuciones teóricas no consideran al aparato estatal como un todo

homogéneo, sino que plantean la existencia de diferencias cualitativas en su interior, es decir entre las diversas estructuras organizativas que conforman la estatidad (Skocpol, 1989). Asimismo, ciertas contribuciones más críticas dentro de esta perspectiva consideran que, la capacidad del Estado, aun contando en sus diversas estructuras con recursos humanos meritocráticos con racionalidad burocrática-weberiana, puede verse menguada. En este sentido, Chibber (2002), plantea la necesidad de contar con una instancia –agencia nodal-, con poder político que dote coherencia interna y coordinación a la multiplicidad de acciones estatales en torno a una estrategia de acción.

Además de estas cualidades de la estructura estatal, este enfoque examina las modalidades de vinculación del Estado con el resto de los actores sociales, acuñando diversos conceptos que dan cuenta de distintos aspectos de esta relación.

De ese modo, la noción de autonomía enraizada (Evans, 1995, 1996) hace referencia a la articulación virtuosa que se establece mediante lazos formales e informales entre los actores estatales y los de la sociedad civil. Esas conectividades suministran canales para la negociación y renegociación continua de objetivos y políticas, y la construcción de consensos en torno a un proyecto compartido. Por su parte Mann (1991) mediante la noción de poder infraestructural enfatiza la cualidad del Estado de penetrar y organizar territorialmente las relaciones sociales. De acuerdo con ello, a través de su propia estructura el Estado, puede apropiarse e incrementar, de ese modo, las capacidades o recursos sociales al centralizarlos y extenderlos a todo el territorio. Esa coordinación estatal remarca que ese poder es compartido –y no confiscatorio- entre el Estado y los grupos de la sociedad civil (Hall & Ikenberry, 1993; Mann, 1991).

En ese marco de vinculación Amsden (2001), Johnson (1982) y Schneider (1999), entre otros, aluden a los conceptos de disciplinamiento y de reciprocidad. Los autores remarcan en esa relación la cualidad de direccionamiento y condicionamiento del Estado sobre el comportamiento de los actores económicos en función de los objetivos definidos. Ello se refiere a la posibilidad de habilitar o constreñir por parte del Estado ciertas conductas a partir de condicionamientos, incentivos y sanciones.

En función de lo señalado, las principales contribuciones que se destacan de esta perspectiva son, por un lado, el énfasis en la importancia de la configuración estatal, es decir de las estructuras organizativas y de los recursos humanos profesionalizados y meritocráticos, como aspectos centrales de su capacidad para definir autónomamente una estrategia de desarrollo y llevarla adelante con eficacia. Por otro lado, el abordaje de la dimensión relacional del Estado; diversos autores analizan la manera en que el Estado, desde su especificidad y autonomía, interacciona con el resto de los actores socio económicos, y la capacidad que presenta para incidir en su comportamiento, y el desenvolvimiento socioeconómico en general, a través de sus diversas modalidades de implicación.

2. Aportes del enfoque estratégico relacional

A diferencia de la perspectiva estado-céntrica, este enfoque no entiende al Estado como un actor que opera por fuera y sobre la sociedad civil; por el contrario, siguiendo las contribuciones de Poulantzas, lo analiza como una relación social. Más concretamente, conceptualiza al Estado como la condensación institucionalmente mediada de un equilibrio cambiante de fuerzas sociales¹⁹⁷ (Jessop, 2016).

¹⁹⁷ Al hablar de fuerzas sociales, el autor no se limita a la consideración de las diferenciaciones existente en una sociedad en función de la participación de sus miembros en el proceso de producción (capital-trabajo, y sus diferentes facciones); también abarca aquellas que pueden configurarse en torno al género, la etnicidad, la raza, la religión, afiliación política o ubicación regional, por mencionar algunos ejemplos (Jessop, 2016).

En línea con este planteo, Jessop (1990) considera que el Estado se encuentra atravesado por contradicciones y luchas entre las distintas fuerzas sociales y, por lo tanto, entiende que el mismo, en tanto conjunto institucional, no presenta una unidad esencial inherente. La unidad sustantiva del Estado nunca está preestablecida; ella es resultado emergente, contingente, contestado y potencialmente inestable de procesos de disputa entre estrategias políticas de fuerzas sociales opuestas que buscan lograr cierta coherencia organizativa en el aparato del Estado.

La disputa por la configuración organizativa del aparato estatal se encuentra asociada con la potencialidad del mismo para viabilizar u obturar determinadas estrategias de acumulación, entendidas ellas como modelos de crecimiento económico específicos (Jessop, 1990).

Las estrategias políticas orientadas a la configuración de la propia estructura institucional del Estado y de los modos de intervención socioeconómica que se derivan de aquella, reciben el nombre de proyectos estatales. Los proyectos estatales son, entonces, los que dotan al aparato estatal de algún tipo de unidad funcional, coordinación operativa y coherencia organizacional, habilitando distintas modalidades de implicación y estrategias de acumulación (Jessop, 1990).

El hecho de que ciertos proyectos estatales puedan imponerse en el proceso de disputas por sobre otros e incidir en la configuración de la forma del aparato estatal y sus modalidades de implicación, se encuentra asociado con la relación de fuerzas existentes entre las distintas clases, fracciones, grupos y movimientos sociales en un momento determinado, pero, también, con las estructuras estatales previas –producto de disputas pasadas- que se muestran más o menos accesibles a ciertas estrategias políticas (Jessop, 1990; Brenner, 2004), o en palabras de Offe (1990), presentan una selectividad estratégica.

Es importante destacar, no obstante que, si bien ciertos proyectos estatales pueden resultar más permeables a determinadas fuerzas sociales que a otras, no se presentan como una barrera infranqueable. En el proceso de disputa por configuración de la estatalidad se abren oportunidades para modificar las estructuras estatales existentes y las formas de implicación asociadas a las mismas, pudiendo cambiarse, también, a partir de ello, la estrategia de acumulación.

Se advierte así que, los proyectos estatales resultan relevantes en tanto dotan de un modo específico de organización a las estructuras estatales, es decir una determinada morfología y, asociada a ella, de una determinada forma de implicación, que habilita diferentes estrategias de acumulación (Brenner, 2003; Jessop, 1990). De este modo, la particular configuración del aparato estatal incide en la forma en que el Estado se implica, es decir, en las políticas públicas que lleva adelante, y en las estrategias de acumulación que se habilitan a partir de las mismas y, por lo tanto, en la especificidad del desenvolvimiento socioeconómico.

En función de lo señalado, se destacan de este enfoque sus contribuciones en el señalamiento de la conflictual configuración organizacional del Estado, que, al mismo tiempo, refleja y da cuenta de dicha correlación de fuerzas en un espacio y momento determinado. Asimismo, se repara en la importancia que esta perspectiva otorga a la configuración estatal para llevar adelante formas de implicación –políticas públicas- que permitan viabilizar determinadas estrategias de acumulación que dotan de especificidad al desenvolvimiento socioeconómico de los distintos espacios nacionales.

3. Aportes del enfoque espacial

Las distintas contribuciones dentro de esta perspectiva se centran en el examen de las formas de organización espacial del Estado contemporáneo, particularmente de las escalas estatales. Esta literatura comienza a proliferar a fines del siglo pasado para dar cuenta del proceso de re-escalamiento del Estado en el marco de la reconfiguración de las estrategias predominantes de acumulación del capital a nivel global. A partir de los cambios en las modalidades de producción y organización

espacial de la acumulación, que dan lugar al pasaje del fordismo al posfordismo, los autores que forman parte de este enfoque estudian la reconfiguración escalar del Estado y las consecuencias que ello acarrea en sus modalidades de intervención socio-económico-espacial (Brenner, 2009; Lobao et al., 2009).

Según esta perspectiva la escala nacional del Estado se reconfigura morfológica y funcionalmente (Jessop, 2006) en consonancia con las nuevas modalidades flexibles de producción (Harvey, 1998). En este proceso, el Estado nacional comparte y delega competencias a las escalas estatales subnacionales, así como a aparatos estatales supranacionales que empiezan a proliferar y a adquirir más injerencia en las decisiones de política (Lobao et al., 2009).

Estos estudios, que hacen foco en el análisis del cambio morfológico y funcional del Estado nacional, rompen con la mirada cerrada y osificada de la configuración espacial del aparato estatal, que centraba su análisis particularmente en la escala nacional, sobre la cual el Estado operaba como un actor soberano (Lobao et al., 2009). Ahora, la configuración espacial y escalar del Estado se entiende históricamente maleable; es decir, se puede transformar y volver a configurarse a través de distintas estrategias políticas (Brenner, 2009).

El análisis de estas transformaciones del Estado nacional, ha suscitado una serie de controversias respecto al debilitamiento del mismo o, en otras palabras, a su vaciamiento (ver por ejemplo: Cox, 1997; Hirst & Thompson, 1995). Gran parte de la academia consideraba que el Estado nacional, en este escenario de cambio, se encontraba en retirada, ya sea por la preponderancia de lo global como por el resurgimiento de la instancia regional (Amin & Tomaney, 1995; Keating, 1997; Tomaney & Ward, 2000). Sin embargo, aunque de manera minoritaria, también estaban quienes planteaban que antes que una desaparición del Estado, lo que tenía lugar era una reconfiguración escalar del aparato estatal, y destacaban la persistencia de vigencia de la escala nacional del Estado, aunque bajo nuevas formas (Brenner, 2004; Jessop, 2006; Peck, 2001; Peck & Tickell, 2002).

Además del re-escalamiento estatal hacia arriba y hacia abajo, la reconfiguración del aparato estatal que tuvo lugar a finales del siglo pasado, implicó una reasignación de funciones y cambios en la forma de articulación del Estado con otros actores no estatales tanto del ámbito local-regional como internacional. Los organismos supranacionales y distintos tipos de organizaciones no gubernamentales adquieren mayor presencia e incidencia en la escena política, económica y social en las distintas escalas del territorio nacional. Vale destacar que, según diversos autores inscriptos dentro de esta perspectiva, este cambio tampoco horadaba la relevancia de la escala nacional Estado (ver por ejemplo: Fernández & Cardozo, 2012; Fernández & García Puente, 2013; Peck, 2001), antes bien, destacaba su centralidad para establecer vínculos con los distintos actores no estatales que operan en el territorio nacional.

En función de lo presentado, se reconoce la contribución de esta perspectiva al análisis de la dimensión espacial y escalar de la estatidad, y su configuración como parte de procesos históricos. Particularmente, se destaca el análisis de la configuración escalar del Estado capitalista contemporáneo, donde advierte el proceso de reconfiguración de la escala nacional, que cede competencia y funciones a escalas supra y subnacionales, así como de actores no estatales. Se subraya asimismo como, en el marco del análisis de este proceso de reconfiguración escalar, gran parte de la literatura asociada a este enfoque destaca la persistencia de la importancia de la escala nacional en la articulación estatal multiescalar y en la vinculación con los actores no estatales que, operando en distintas escalas, presentan incidencia en el territorio nacional.

4. Estableciendo diálogos: una propuesta de marco teórico-analítico

Luego de identificar los aportes de las tres perspectivas por separado, a continuación, se proponen

nexos y articulaciones a los fines de identificar dimensiones de análisis para abordar el estudio del Estado y sus capacidades para el fomento del desarrollo en Argentina en el siglo XXI.

Las distintas perspectivas anteriormente presentadas parten de conceptualizaciones diversas sobre el Estado. No obstante, convergen en plantear la centralidad del apartado estatal y su particular configuración para impulsar diversas estrategias de desarrollo socio-económico.

Conforme con el enfoque estado-céntrico la calidad de la estructura organizativa del Estado y de sus recursos humanos posibilitan la definición autónoma, la implementación y concreción con eficacia de una estrategia de acumulación que permita traccionar procesos de transformación estructural.

En el enfoque estratégico relacional, por su parte, la relevancia de la estructura estatal se evidencia a partir de la disputa por la configuración de un proyecto estatal. La particular configuración organizativa del Estado y la modalidad de intervención socio económica que deriva de la misma da lugar una estrategia de acumulación y de desenvolvimiento socio-económicos que, conforme a este enfoque, responde a los intereses de los actores que se impusieron en la disputa.

En el escenario actual, la centralidad del aparato del Estado para viabilizar diferentes estrategias de acumulación no se circunscribe a una escala. El enfoque espacial plantea la necesidad de considerar la organización escalar del aparato estatal y su reestructuración en la economía capitalista contemporánea. Esta perspectiva destaca la redefinición de competencias y gravitación de las distintas escalas estatales, reconociendo el peso creciente de la estatidad sub-nacional y la mayor incidencia de las instancias supranacionales en la definición de las modalidades de implicación. Asimismo, resalta la presencia de actores no estatales del ámbito regional y global en la toma de decisiones.

Reparando entonces en la centralidad del aparato del Estado en su multiescalaridad, en esta ponencia, se plantean una serie de interrogantes que permiten una aproximación a la definición de dimensiones analíticas relevantes para abordar el estudio de la configuración del aparato estatal y de sus (in)capacidades para impulsar procesos de transformación estructural que viabilicen el desarrollo.

- *Configuración organizativa el Estado.* ¿Cómo se organiza el Estado en su multiescalaridad? Análisis del organigrama del Estado en sus distintas escalas; de las partidas presupuestarias y los recursos humanos de las distintas instancias en cada nivel. Examen de la articulación horizontal –intraescalar- y vertical -entre las distintas escalas a nivel de estructura y política pública. Presencia de organismos supranacionales y organizaciones no gubernamentales en el diseño e implementación de la política pública.
- *Modalidad de implicación* ¿Qué estrategia de desarrollo persigue? ¿Cuál es el modo de intervención socio-económica emergente en un periodo de tiempo determinado? ¿Qué fuerzas sociales resultan favorecidas y perjudicadas con esta estrategia? Análisis de los objetivos de las políticas públicas y distintas instancias y escalas estatales vinculadas a su diseño e implementación. Destinatarios directos de políticas y su relación con la estrategia de desarrollo.

5. Consideraciones finales

Conforme lo desarrollado en la ponencia, se destaca la importancia del aparato estatal y su particular configuración organizativa para traccionar procesos de desarrollo. De ello se deriva que la capacidad estatal para viabilizar la salida de posicionamientos periféricos está en estrecha vinculación con el modo en que el Estado se organiza y las modalidades de implicación que derivadas del mismo.

En este trabajo se revisó cómo la configuración estatal fue abordada por tres enfoques que estudian al Estado, presentando diversas contribuciones de los mismos, entre las que se destacan: la relevancia

de la cualidad de las estructuras estatales para definir y concretar objetivos específicos y vincularse con el resto de los actores; la consideración que la configuración de esas estructuras es resultado y expresa la correlación de fuerzas en un espacio y momento determinado; y que se organiza multiescalarmente y se vincula con actores no estatales que operan en el ámbito regional, nacional y global.

A partir de esta revisión se establecieron algunos diálogos y se avanzó en la elaboración de un esquema teórico-analítico que permite identificar dimensiones de indagación relevantes para conocer las potencialidades y limitaciones que presenta el aparato estatal de Argentina a inicios del siglo XXI para el desarrollo.

Cabe señalar que este esquema de análisis constituye una primera aproximación, que aún se encuentra en elaboración, por lo que se procura seguir avanzando en su desarrollo con propósito de configurar un instrumental teórico que oriente la realización de estudios empíricos.

Bibliografía:

- AMIN, A., & TOMANEY, J. (1995). *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion*. Routledge.
- AMSDEN, A. (2001). *The rise of the Rest: Challenges to the West from the Late Industrializing Economies*. Oxford University Press.
- BRENNER, N. (2003). 'Glocalization' as a state spatial strategy: Urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe. In J. Peck & H. W. Yeung (Eds.), *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446216767.n12>
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- BRENNER, N. (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 123–139. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp002>
- CHIBBER, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *The American Journal of Sociology*, 107(4), 951–989.
- CHIBBER, V. (2003). *Locked in Place. State-building and Late Industrialization in India*. Princeton University Press.
- CHIBBER, V. (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? el mito de la “burguesía nacional.” *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, 1(11), 7–34. <https://doi.org/10.14409/da.v1i11.1236%0A>
- COX, K. (1997). Introduction: globalization and its politics in question. In K. Cox (Ed.), *Spaces of globalization: reasserting the power of the local* (pp. 1–18). Guilford.
- EVANS, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- EVANS, P. (1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529–562. <https://doi.org/10.2307/3467372>
- EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., & SKOCPOL, T. (Eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ, V. R., & CARDOZO, L. (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Estudios Urbanos e Regionais*, 14(2), 11–33.
- FERNÁNDEZ, V. R., & GARCIA PUENTE, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1(1), 19–46. http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1386646124_2-fernandez-puente.pdf
- HAGGARD, S. (2018). *Developmental States*. Cambridge University Press. Hall, J., & Ikenberry, J. (1993). *El Estado*. Alianza Editorial.
- HARVEY, D. (1998). *La condicion de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (Ammorrtu editores (Ed.)).
- HIRST, P., & THOMPSON, G. (1995). Globalization and the future of the nation-state. *Economy and Society*, 24, 408–442.

- HIRST, P., & THOMPSON, G. (1999). *Globalization in Question*. Polity Press
- JESSOP, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Pennsylvania State University Press.
- JESSOP, B. (2006). ¿Narrando el Futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a Considerar Acerca del Replanteo de la Regulación y la Re-Invencción de la Gobernancia. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, 1(7), 7–44. <https://doi.org/10.14409/da.v1i7.1205>
- JESSOP, B. (2008). *El futuro del Estado Capitalista*. Catarata.
- JESSOP, B. (2016). *El Estado. Pasado, Presente, Futuro*. Catarata.
- JOHNSON, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle, The Growth of Industrial Policy 1925- 1975*. Stanford University Press.
- KEATING, M. (1997). The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 383–398.
- KOHLI, A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge University Press.
- KOHLI, A. (2009). Estado y desarrollo económico. *Revista Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, 12, 7–29.
- LOBAO, L., MARTIN, R., & RODRÍGUEZ-POSE, A. (2009). Editorial: Rescaling the state: new modes of institutional–territorial organization. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 3–12. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp001>
- MANN, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, 57, 15–50.
- OFFE, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial.
- PECK, J. (2001). Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography*, 25(3), 445–455.
- PECK, J., & TICKELL, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Antipode*, 34(3), 380–404.
- PIERSON, P., & SKOCPOL, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38.
- SCHNEIDER, B. R. (1999). Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*, 39(153), 45–75.
- SIKKINK, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Siglo XXI.
- TOMANEY, J., & WARD, N. (2000). England and the ‘new regionalism. *Regional Studies*, 34, 471–478.

INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA A NIVEL FEDERAL: UNA INICIATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Julia N. Gentile

José L. Taurel Xifra

Introducción

Con el fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales de instituciones públicas provinciales y municipales en materia de integridad y transparencia, se creó el Programa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia. A partir del trabajo conjunto y de la construcción de redes colaborativas a nivel federal, el Programa fue diseñado por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SSFI) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.

La actual gestión de gobierno estableció como un pilar el fortalecimiento de las capacidades estatales para contribuir a la construcción de un Estado *estratégico* dedicado al servicio de la ciudadanía y capaz de conducir un proceso de desarrollo económico con inclusión social. De esta manera, la SSFI propuso un modelo de gestión pública que parte de la necesidad de fortalecer las capacidades estatales (técnico-burocráticas, relacionales y político-estratégicas) para garantizar la efectividad de las políticas públicas. Esto implica la necesidad de promover un Estado con capacidad de articulación y de motorizar el proceso de desarrollo ante los graves problemas legados por la etapa neoliberal. En ese sentido, se requiere colocar nuevamente al Estado en un rol central como actor y regulador del mercado para el proceso de desarrollo económico como una condición necesaria, aunque no suficiente. Por esta razón, se propone un Estado presente y activo en la búsqueda del horizonte de alcanzar la sociedad deseada. Asimismo, se concibe al Estado como un agente activo con la capacidad de anticipar cambios sociales, y que desarrolla herramientas y mecanismos de gestión de mediano y largo plazo que le permitan intervenir en la agenda pública, debatiendo y generando propuestas de políticas públicas adecuadas para cumplir sus objetivos en un contexto cambiante y complejo. En síntesis, se trata de construir un Estado presente en dirección a un Estado *estratégico* (Castellani y de Anchorena, 2021).

Ante el planteo del proyecto de un Estado *estratégico*, se espera que éste retome su lugar como el instrumento político privilegiado para asegurar el acceso de todos los sectores sociales a las prestaciones, bienes y servicios públicos, y en particular de los más desfavorecidos. La importancia de esta propuesta se puso en evidencia al declararse la emergencia sanitaria producto del COVID

19, que además obligó a llevar a cabo la meta planeada, a partir de la reconfiguración de los medios previstos, ya que la situación de urgencia sanitaria y social sin precedentes inhabilitó muchos de los canales de intervención tradicionales.

En resumen, para concretar este modelo se requiere trabajar en innovación y calidad de gestión, con una mirada atenta sobre la planificación de políticas públicas sometidas a una evaluación periódica. A su vez, demanda la digitalización de servicios a la ciudadanía, abrir espacios de participación social con distintos actores sociales y que se generen las condiciones para instancias de concertación y articulación con estos. Asimismo, debe existir un compromiso de llevar adelante sus acciones desde una perspectiva federal, en diálogo permanente con provincias y municipios. Y, al mismo tiempo, uno de los requisitos indispensables para lograr un Estado *estratégico* es instalar la integridad, la transparencia y la ética pública como ejes transversales de gobierno, y que adquiera capacidad de decisión autónoma.

El presente trabajo propone presentar el diseño y la implementación del Programa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y Transparencia y su impacto en el fortalecimiento de las capacidades estatales en integridad y transparencia a nivel federal. Para esto, se describe el recorrido trazado a

través del cual se desplegó un trabajo de articulación interjurisdiccional e interinstitucional de forma coordinada, que todavía se encuentra en marcha. Finalmente, se exponen las nociones de *capacidad estatal y autonomía* estatal y la importancia de la integridad en ellas, como horizonte del desarrollo de políticas públicas. Por último, se plantean algunas experiencias recorridas hasta el momento en materia de fortalecimiento en integridad y transparencia.

El proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales en integridad y transparencia a nivel federal

Tanto a nivel local como internacional, los paradigmas vigentes de gestión de la integridad proponen abordar a la ética pública, la integridad y la transparencia con una mirada compleja, integral y relacional, a través de estrategias no sólo de control y sanción de acciones indebidas sino también de promoción de políticas preventivas y de construcción de cultura organizacional que favorezca el ejercicio de los valores y principios que deben orientar la conducta y ética de los agentes públicos. A tal respecto, cabe mencionar que según lo establecido en la Decisión Administrativa (DA) N°1865/2020, se le otorgó a la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIyT), dependiente de la SSFI, la responsabilidad primaria de desarrollar y promover proyectos y acciones, en coordinación con los organismos con competencia en la materia, que favorezcan la promoción de los valores, principios y pautas que deben orientar la conducta y ética de los agentes públicos.

Al respecto, se destacan tres acciones vinculadas al fortalecimiento de capacidades institucionales en la dimensión federal. Una consiste en “participar en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas de integridad y transparencia” en cualquier jurisdicción nacional; otra implica “elaborar, en el ámbito de su competencia, estrategias para el desarrollo de proyectos de fortalecimiento de las capacidades de gestión en el marco del Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina (CoFeFuP)” y la tercera, compele a “asistir a la Subsecretaría en la promoción de acuerdos de cooperación y asistencia técnica con las provincias y municipios, en el ámbito de su competencia”¹⁹⁸.

Es desde este marco institucional que se propuso desarrollar un programa federal que permitiera asistir técnicamente a provincias y municipios y, además, capacitar a agentes públicos a nivel provincial con el fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales de instituciones públicas provinciales y municipales en materia de integridad y transparencia, para que adquieran un rol central en los modelos de gestión pública provincial.

Hecha la observación anterior, es necesario mencionar que la DNIyT cuenta con antecedentes de trabajo en el ámbito federal. Al respecto, es fundamental destacar que desde el año 2020 la Dirección participa de diversos espacios del CoFeFuP, y en particular de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación. El trabajo conjunto de la DNIyT con el CoFeFuP ha logrado conformar espacios de interacción y cooperación horizontal entre la Nación y las provincias.

El CoFeFuP es un organismo al cual se lo puede concebir desde la perspectiva del federalismo “cooperativo”. Esta variante de federalismo adoptada por la Argentina, ha generado que su administración se haya constituido en “dos pisos”. Por un lado, “la Nación tiene a su cargo la generación del volumen político que precisa cada política pública” (Cao, 2020: 33): diseño de programas concretos, su conducción estratégica y la gestión de los recursos necesarios. En el otro piso se ubican los Estados provinciales y municipales que se constituyen como los responsables de “la gestión operacional y de la construcción de las condiciones político/territoriales necesarias para

¹⁹⁸ Incluso la Coordinación de Formación en Integridad de la DNIyT tiene entre sus objetivos: “Articular actividades de capacitación para funcionarios/as del Estado en el nivel nacional, provincial, y municipal, en materia de integridad” (DA N°1865 / 2020).

la implementación de estos programas” (Idem.). Entonces, por un lado, aparecen la organización estratégica y la obtención de recursos; mientras que, por la parte regional, corresponde la gestión operacional y la construcción en el territorio. Por lo tanto, se reconocen dos ámbitos de trabajo claves para la vinculación (fructífera): un ámbito político y un ámbito organizacional. En general, la experiencia argentina demuestra que aquellas políticas exitosas, lograron “desplegar las herramientas técnicas de la administración” bajo un paraguas político.

En un marco federal la articulación entre sendos planos se genera desde dos estrategias distintas pero complementarias. Por un lado, la *colaboración*, y por otro, la *coordinación*. Estas, son las que brindan los mecanismos para que dos administraciones públicas de distintas jurisdicciones puedan asumir un objetivo común. En lo que respecta a la **colaboración** (convenios, normas, etcétera), se vincula a un pacto ad hoc, en el cual se establece una división de tareas y condiciones generales de trabajo para que dos distritos acuerden voluntariamente impulsar una acción conjunta. En el caso de la **coordinación**, el Estado nacional, mediante ciertas instituciones u organismos, conserva un peso mayor porque se adjudica la capacidad de organizar y articular la participación de distintas administraciones públicas.

Se observa entonces, que desde las posibilidades que ofrece la *colaboración*, se destaca la intervención del CoFeFuP para avanzar en el Programa Federal. Este organismo se creó en diciembre de 1992 con el objetivo de “hacer realidad la efectiva vigencia de un federalismo concertado, que concrete y dinamice los principios esenciales que informa el artículo 121 de la Constitución Nacional”. A partir de ese momento, ha cumplido con la misión de asistir en la “planificación, coordinación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la función pública que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires mediante el fortalecimiento de las acciones de cooperación multilateral” (CoFeFuP).¹⁹⁹

En ese sentido, en el marco de la 2° Asamblea Anual Ordinaria del CoFeFuP, celebrada en junio de 2021, se presentó la Iniciativa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia. La exposición se trazó sobre el horizonte del fortalecimiento de las capacidades estatales y, en particular, de la integridad y transparencia, a fin de encarar el fortalecimiento de un modo federal. De esta manera, se destacó la importancia de renovar la mirada sobre la integridad y adoptar una que ponga el foco en la prevención de la *captura de la decisión pública*. Asimismo, las líneas generales de la iniciativa propusieron la promoción de instituciones más efectivas, eficientes e innovadoras; la construcción de una cultura organizacional basada en la ética pública para dotar de sentido a la acción estatal y la articulación de las políticas integradoras entre el sector público, el privado, la sociedad civil e instituciones académicas.

Bajo este marco, se gestó la Resolución 113/2021 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público que en septiembre de 2021 creó el “Programa Federal Para el Fortalecimiento de la Integridad y Transparencia”, en el ámbito de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Entre sus objetivos principales se encuentra:

¹⁹⁹ El Consejo Federal de la Función Pública está integrado por los siguientes órganos: la Asamblea Federal, que es su órgano superior, y fija sus políticas y acciones generales, designa sus autoridades (Vicepresidencias 1ª y 2ª y Coordinaciones de sus Comisiones de Trabajo), determina el plan de trabajo, dicta sus reglamentos internos y considera los informes que se le presenten. Sesiona entre dos y seis veces al año. Se compone por los representantes jurisdiccionales con competencia institucional. Cada jurisdicción designa un/a representante titular y un/a alterno/a, y es presidida por el/la Secretario/a Permanente, cuya función es ejercida -según el art. 4 del Acta Fundacional- por quien resulte titular de la Secretaría de Gestión y Empleo Público. Actualmente cuenta con seis comisiones de trabajo: la Comisión de Empleo Público y Capacitación; de Gestión por Resultados y Calidad; de Gobierno Abierto e Innovación; de Igualdad de Oportunidades y Prácticas Responsables; de Infraestructura Tecnológica y Ciberseguridad; de Modernización Administrativa.

- Impulsar la integridad y transparencia en la gestión pública provincial y municipal desde una mirada integral y situada, asumiendo el carácter relacional del accionar estatal.
- Promover y articular políticas de integridad y transparencia entre el sector público, el privado, la sociedad civil e instituciones académicas nacionales y provinciales.
- Fortalecer el tejido federal de integridad y transparencia para incorporar la dimensión ética en una función pública democrática e inclusiva.

A fin de cumplir con estos objetivos el Programa se organizó en *tres ejes estratégicos*. Por un lado, se ofrece a los gobiernos provinciales y municipales instancias de *asistencia técnica* para el fortalecimiento institucional de sus organismos públicos. Por otra parte, se puso a disposición una amplia oferta de cursos de *capacitación* para funcionarios/as públicos provinciales tanto de nivel jerárquico como para trabajadores/as. Mientras que la tercera instancia, es transversal a las dos anteriores y consiste en desarrollar un trabajo colaborativo en red que permita tejer lazos entre socios estratégicos provinciales y municipales; articular espacios formativos con Universidades nacionales y provinciales y también articular espacios con actores no estatales.

Siguiendo a Enrique (2002: 25), es importante señalar que la *capacitación* no se limita a una instancia accesorio, sino que ha sido declarada como una de las herramientas fundamentales para la función pública. Tanto es así que la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003), señala “la necesidad de la inclusión en los sistemas de gestión del empleo público de mecanismos que estimulen el desarrollo de competencias, que sostengan en un nivel adecuado la contribución de las/os trabajadoras/es al servicio público y que den respuesta a las expectativas de crecimiento profesional en un marco de armonía con los objetivos organizacionales”. Mientras que en el artículo 40 sostiene que los “empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos”.

En el caso de la *asistencia técnica*, se trata de un proceso mediante el cual se transfieren capacidades de conocimiento y procedimiento de un organismo a otro. Las asistencias se pueden brindar de diversas maneras, ya sea en reuniones, con capacitaciones reducidas y específicas, a través de documentos o una combinación de estas alternativas. El fin último es dejar una nueva capacidad instalada que permite fortalecer al organismo como institución. Siempre se inician mediante un diálogo entre ambas dependencias, mediante el cual una manifiesta sus expectativas y necesidades, a partir de las cuales la DNIyT elabora un diagnóstico y propone una estrategia de acción. Esta suele incluir algunas de las herramientas disponibles como mecanismos para la gestión de conflictos de intereses y prevención de procesos de *captura*, asesoramiento en el diseño o actualización de Códigos de Ética, identificación de riesgos, creación de mapas de riesgo, asistencia en anteproyectos de regulaciones en materia de ética pública, integridad y transparencia, o en el relevamiento de normativa provincial sobre rendición de cuentas y la preparación de material de sensibilización destinado a municipios, entre las principales.

Tanto la capacitación como la asistencia técnica son dos actividades fundamentales que permiten transmitir conocimiento y/o habilidades como una herramienta concreta para modificar conductas, hábitos y/o procedimientos concretos en las prácticas laborales, que finalmente van en dirección del desarrollo de capacidades estatales. Ambas potencian sus resultados ya que no avanzan por vías aisladas, sino que se complementan a través su articulación por *redes colaborativas*, a partir de las cuales se coordina con referentes locales en pos de la creación de un ámbito específico de integridad y transparencia en los organismos públicos provinciales desde donde se puedan traducir los lineamientos y las normativas generales a la realidad institucional. El objetivo de la formalización de estos ámbitos es otorgar relevancia y jerarquía a la agenda de transparencia, así como centralizar las herramientas, recursos, conocimientos, experiencias y capacidades de intervención, facilitando la articulación y coordinación con los interlocutores tanto internos como externos sobre estas temáticas.

Diseño e implementación del Programa Federal

La primera decisión que se tomó sobre la implementación del Programa, consistió en dividirla en tres etapas. Esta opción obedeció a la gran extensión territorial de la Argentina que se encuentra dividida en 24 provincias. Así, al organizar el avance a partir de una selección permitiría afianzar la capacidad de trabajo de la propia DNIyT.

Por intermedio del CoFeFuP se tomó contacto con funcionarios/as de los respectivos poderes ejecutivos provinciales de las áreas de integridad, con el objetivo de llevar a cabo una reunión institucional con cada uno. A partir del contacto, realizado a través de reuniones virtuales sincrónicas, se abrió un canal de diálogo para conocer la situación particular, escuchar las demandas y acordar pasos a seguir.

Mediante la información suministrada en el encuentro, la DNIyT elaboró un diagnóstico, tanto en lo referente a normativa como en el plano institucional específico para cada situación. Así, se determinaron algunos indicadores claves sobre los cuales indagar:

- Transparencia y política de acceso a la información (existencia de área o responsable de acceso a la información pública);
- Sensibilización y capacitación en integridad (identificación de programas y/o planes transversales de políticas de integridad, ética pública y/o lucha contra la corrupción);
- Participación ciudadana (sensibilización y capacitación en participación ciudadana, procesos o mecanismos, canales de participación a través de plataformas web);
- Normativa (existencia de una normativa propia de ética y transparencia para la función pública provincial; regulación conflicto de intereses, incompatibilidades y deber de excusación);
- Situación institucional (cuenta la provincia con un área específica sobre estos temas, o al menos una figura de "referente", "enlace", "responsable", "punto focal", o similar).

Posteriormente al diagnóstico se diseña una propuesta de capacitaciones y asistencias técnicas acorde a las necesidades planteadas y detectadas, que es presentada a las autoridades provinciales en una nueva reunión institucional. Esta se puede modificar y adecuar a los calendarios, que una vez acordadas las fechas, actividades y destinatarios, inicia la etapa de *implementación de primeras actividades y compromisos asumidos*.

Es fundamental destacar que la implementación del Programa requiere la participación y el compromiso de tres tipos de actores clave. El primer compromiso que se requiere para avanzar con el Programa corresponde a los líderes o autoridades políticas de cada jurisdicción. Sin la voluntad y decisión de estas resultaría en vano cualquier intento de avance integral y sustantivo. Luego, resultan necesarios los equipos de coordinación y articulación que son los responsables de tejer las redes, que permitan viabilizar los medios para que comience y avance el trabajo conjunto entre la DNIyT y cada provincia. En tercer lugar, pero no menos importante, es contar con los equipos técnicos idóneos para brindar las capacitaciones y asistencias.

Para el Programa se desarrollaron propuestas de capacitación específicas. A saber: dos Coloquios Federales destinados al personal jerárquico del Estado provincial y/o municipal: “Ética pública, integridad y transparencia en el ámbito federal” y “Transparencia desde un enfoque integral para la función provincial”. También un curso Federal en Integridad y Transparencia dictado por una universidad nacional, destinado a agentes y personal jerárquico profesionales avanzados o con formación académica de al menos 4 años de duración. Consta de una duración de 56 horas distribuidas en 10 semanas con clases sincrónicas y actividades asincrónicas.

Mientras que en relación a la asistencia técnica y colaboración para la implementación de herramientas de integridad y transparencia, la DNIyT cuenta con las siguientes propuestas: diseño institucional en integridad y transparencia; acompañamiento para la formalización de “Programas de Integridad” o “Planes de Integridad y Transparencia”; herramientas para la prevención y gestión de

los conflictos de intereses; identificación y prevención de procesos de *captura* de la decisión pública; asistencia para la elaboración e implementación de Códigos de Ética / Acuerdos de Integridad y Ética Pública; análisis de riesgos de integridad en ámbitos específicos y elaboración de matrices desde una perspectiva integral; e impulso de políticas de transparencia activa y promoción de la participación social.

Finalmente, se debe mencionar que la implementación del Programa es una acción dinámica, que a medida que se desarrolla emergen nuevas exigencias para dejar sentadas capacidades institucionales en integridad y transparencia. En algunos casos, resulta necesario la participación de una universidad local o de otros organismos (como fiscalías), por lo cual la instancia de coordinación vuelve a jugar un papel destacado, para involucrarlos en el proyecto. En muchos casos, posteriormente a las gestiones con universidades, o incluso de las reuniones con las propias provincias, se evalúa la posibilidad de la firma de un convenio marco de cooperación. Momento donde la decisión política vuelve a visibilizarse como un pilar imprescindible.

Construcción y desarrollo de capacidades estatales en las administraciones públicas como pilares de un Estado autónomo y estratégico

Según se indicó en la introducción de este trabajo, el gobierno actual estableció como un pilar el fortalecimiento de las capacidades estatales para contribuir a la construcción de un Estado *estratégico* orientado al servicio de la ciudadanía y capaz de conducir un proceso de desarrollo económico con inclusión social.

Para que la propuesta de un Estado *estratégico* se materialice se requirió diseñar e implementar acciones específicas que cumplieran la función de condiciones de posibilidad de este proyecto. Por tal motivo, desde la SSFI se adoptó como línea de trabajo prioritaria la construcción y desarrollo de capacidades estatales de la administración pública. De esta manera, el modelo de gestión pública propuesto, toma como punto de partida la necesidad de fortalecer las capacidades estatales con el objetivo de resguardar la autonomía estatal. Se entiende que el Estado es el actor fundamental de la producción de políticas públicas, su rol activo y el alcance de su intervención son los factores que pueden garantizar un modelo de gestión pública que haga prevalecer el interés general por encima de intereses particulares o sectoriales orientados por parte de las élites económicas.

A partir de mediados del siglo XX desde el ámbito de la ciencia política, la noción de autonomía ha sido objeto de encendidos debates al calor de las transformaciones históricas. Durante un extenso período del siglo XX, el que coincidió con el Estado de bienestar keynesiano, la autonomía se valoraba según el grado de aislamiento burocrático del funcionariado en tanto cuadros técnicos y administrativos que cumplieran sus tareas con neutralidad respecto a la sociedad sobre la cual deben intervenir, es decir, cuanto mayor el aislamiento, mayor eficiencia. Se suponía que la “capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente” (Evans, 1996: 534).

Dicha coherencia pretendía que las y los funcionarios se mantuvieran aislados de las demandas de la sociedad. Sin embargo, con el devenir histórico quedó en evidencia que para promover el desarrollo y la inversión se necesita bastante más que un aparato administrativo aislado. En ese contexto, fue cuando cobró forma y se consolidó una *tercera ola* acerca del papel del Estado²⁰⁰. La misma buscó desarrollar capacidades óptimas del aparato estatal reconociendo la importancia del desarrollo económico “no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo

²⁰⁰ En la literatura política se denomina “primera ola” al Estado desarrollista de bienestar keynesiano. Mientras que la segunda, caracteriza al Estado neoutilitarista/neoliberal que implementó políticas de ajuste. Por último, la tercera corresponde a un Estado neoinstitucionalista que busca desarrollar capacidades óptimas.

integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz” (Evans, 1996: 530). Por lo tanto, la mirada de la primera ola sobre el rol central del Estado como condición suficiente para el desarrollo económico, ganaba en profundidad luego de un período donde se lo había reducido a un mero papel de espectador.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se sostiene que *el eje de la discusión no debería ser si conviene “más” o “menos” Estado, o si mayor o menor intervención, sino plantear la necesidad de un Estado fuerte, motor del desarrollo que proponga una mejora en la calidad de la intervención estatal para resolver con políticas públicas los problemas de la agenda de desarrollo.*

En términos políticos se debe tener en cuenta que la autonomía nunca es permanente ni homogénea, pues sufre variaciones debido a que se encuentra sometida a tensiones cruzadas. Incluso en un mismo gobierno puede haber áreas con mucha autonomía y otras con muy poca. Por tal motivo, se considera definir a la autonomía a partir de un enfoque relacional como el que propone Jessop (2008). Según este autor, el Estado es un complejo de instituciones que se constituye como un resultado de las relaciones sociales, como consecuencia es factible interpretarlo como un dispositivo en el cual se producen contradicciones estructurales y dilemas estratégicos entre diferentes actores que desean ver realizadas sus demandas. De allí, que las fuerzas políticas no puedan ser concebidas independientemente de este. Por lo tanto, según la configuración institucional que adquiera el Estado va a influir sobre las opciones de las fuerzas políticas, provocando efectos asimétricos sobre la actuación de los diversos actores con los que interactúa.

A partir del diagnóstico elaborado, se introduce el concepto de estrategia (o selectividad estratégica), que habilita a conjugar estructura con *agencia* (acción) y realizar descripciones dinámicas, donde la autonomía estatal se constituye como una resultante de la tensión entre actores del sector público y privado (Jessop, 2008). Entonces, el nivel de autonomía alcanzado por un Estado durante un período determinado es el resultado de la tensión entre intereses contrapuestos. El nivel de autonomía estatal resulta de la pugna entre las presiones que ejerce el sector privado mediante sus recursos y mecanismos de poder, por un lado, y la fortaleza de las capacidades estatales, por el otro (SSFI, 2021). Esta tensión se enmarca en la *articulación público-privada* y constituye el trasfondo del cual puede emerger uno de los problemas que erosiona la legitimidad del sistema democrático: la *captura de la decisión pública / del Estado*.

Aunque el origen del concepto se remonta a la década del 70 en los Estados Unidos, luego de haber recibido casi nula atención durante décadas, a causa de la crisis financiera del año 2008 resurgieron los estudios promovidos por organismos internacionales, universidades y organizaciones no gubernamentales²⁰¹, a tal punto que en el día hoy ocupa un lugar destacado en las agendas de gobierno internacional por la amenaza que representa contra la integridad y la transparencia de los gobiernos.

Más allá de las diferentes definiciones que existen sobre el fenómeno, en términos generales se entiende por *captura de la decisión pública* (o *captura del Estado*) al proceso mediante el cual se produce la pérdida de la autonomía del Estado en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas como resultado de la presión ejercida por las élites del sector económico privado (a través de diversos mecanismos), y lo utilizan para dirigir la acción estatal en beneficio de sus propios intereses.

Los mecanismos más frecuentes en los procesos de *captura* son la *puerta giratoria* y el *lobby*. La expresión *puerta giratoria* alude al pasaje de algunas personas desde altos cargos en el sector privado al sector público, y viceversa, en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Esta circulación de profesionales provoca situaciones de conflicto de intereses, no plenamente abarcados por la

²⁰¹ Castellani, 2018; Cañete Alonso, 2018; Carpenter y Moss, 2014; Durand, 2020; García Delgado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2018; OCDE, 2018.

legislación. La configuración de tales situaciones eleva significativamente el riesgo contra la autonomía estatal, ya que las decisiones de los/as funcionarios/as pueden beneficiar directamente a su empresa de procedencia (o de destino), sin que esto implique necesariamente sobornos o corrupción de por medio. En el caso del *cabildeo* o *lobby* es un término referido a la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas orientada a incidir en las decisiones gubernamentales (Castellani, 2018; Garín y Morales, 2016). En términos técnicos, Transparencia Internacional define como *lobby* a toda comunicación directa o indirecta con decisores y representantes políticos, desplegada por o a nombre de un grupo organizado, con el fin de influir en decisiones públicas (Cortés e Itriago, 2018). Actualmente, el *lobby* es un hecho de la vida pública de todos los países, una actividad que influye efectivamente en las decisiones de los Estados, donde su protagonista más frecuente es el empresariado.

En conclusión, este tipo de prácticas empresariales y corporativas resultan especialmente perniciosas para la democracia ya que, en su mayoría, son artilugios legales. Consisten en procedimientos ilegítimos que se mueven en las zonas grises de la ley, en la difusa frontera entre lo legal y lo ilegal (OCDE, 2018). Por tal motivo, a mayor influencia de este (y otro) tipo de presiones empresariales, resulta socavada la autonomía estatal, cuya contrapartida es un incremento del riesgo de *captura*. En cambio, si el Estado cuenta con capacidades fortalecidas el riesgo de *captura* disminuye y es factible resguardar su autonomía. Por tanto, la autonomía estatal consiste en una categoría relacional que se define por el resultado de la tensión entre las capacidades del Estado para ejecutar políticas públicas acorde a los requerimientos de los distintos sectores de la sociedad civil y las posibilidades para limitar las demandas de la élite económica.

Uno de los pilares que sostiene a un Estado *estratégico* es el desarrollo de las *capacidades estatales*. Estas constituyen un conjunto de atributos que están orientados a la consecución de una meta, es decir son aptitudes o cualidades necesarias para el logro de objetivos pero que no deben ser confundidas con estos. En otras palabras, las capacidades son los medios (entendidos como aptitudes o recursos) disponibles para lograr un fin, en concreto una política pública. Según Bertranou (2015) las capacidades no se ven en los resultados sino en la presencia de condiciones para su logro. Una definición clásica concibe a las capacidades estatales como “la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (Hilderbrand y Grindle, 1995: 445). Si bien, esta definición cuenta con la virtud de la brevedad, omite problematizar de dónde surgen las tareas o cómo ingresan a la agenda del Estado. Y no se trata de un factor menor ya que considerar la fuente de las metas plantea, al menos, dos problemas. Por un lado, la autonomía del Estado, o más precisamente la relación entre esta y aquellas. Pero, por otro lado, como apunta la definición de Bertranou (2015: 39) dichos fines pueden haber sido “asignados interna o externamente”. Por tales motivos, fortalecer las capacidades del Estado y afianzar su autonomía requiere instituir como pilares de la acción estatal a la integridad y la transparencia.

Sin embargo, desde un tiempo a esta parte, las conceptualizaciones de las capacidades como habilidades estáticas se muestran insuficientes para resolver problemas. La propuesta, entonces, consiste en construir capacidades estatales desde una perspectiva dinámica, que les permita adecuarse a las nuevas necesidades presentadas por la sociedad, por ejemplo, en un contexto de pandemia, y no contabilizarlas como un stock fijo de los organismos. Encarar este desafío a partir de una perspectiva dinámica implica cambiar el ángulo desde el cual se evalúa su eficacia y enfocar la mirada en un marco más amplio y dejar de analizarlas como atributos de organismos particulares. Esto no quiere decir que ciertas dependencias no requieran contar con habilidades puntuales y distintas a las de otras, sino que no se debe perder de vista el enfoque de *proceso* propio de la interacción interinstitucional para la ejecución de políticas públicas.

A pesar de su cantidad y dinamismo, las capacidades estatales son factibles de ser clasificadas. De hecho, existe una profusa bibliografía al respecto (Bertranou, 2015; Repetto, 2004), y se ha optado por una tipología que reconoce analíticamente tres tipos de capacidades: a) las político-estratégicas,

b) las relacionales y, c) las organizativas/ administrativas. Aunque vale aclarar, que en la práctica las mismas deben operar simultánea y coordinadamente, por eso a veces resulta difícil distinguirlas en la práctica.

Las primeras, las *capacidades político-estratégicas*, se caracterizan por contribuir a la consolidación de un Estado Estratégico que pueda prever cambios sociales y se desarrolla con el horizonte de gestión puesto en la creación de valor público. Este tipo de habilidades se construye según la decisión política de las prioridades estratégicas de gobierno y requiere de la capacidad de la clase política de establecer acuerdos (de Anchorena, 2020). Para cumplir su cometido se espera que los cuadros de gobierno cuenten con la suficiente solvencia y disposición para leer el contexto y definir las políticas públicas, siempre cruzadas por diversos intereses, en pos del desarrollo nacional. Esto también requiere atender a las problemáticas de la población, motivo por el cual exige planificación mediante el uso de información en el marco de la acción estatal propuesta.

En segundo lugar, las *capacidades relacionales*, reflejan la solvencia en las distintas instancias de articulación o formas de relación entre distintos organismos y de estos con otros actores durante todo el ciclo de políticas públicas. Pero no solo involucra la interacción con sectores de la sociedad, sino también aparece la articulación al interior de diversas áreas del Estado y sus distintos niveles y jurisdicciones. Se pueden esquematizar en tres dimensiones: la interinstitucional o interministerial; la dimensión federal y la participación social. De allí que un aspecto sensible de estas capacidades se vincula con la identificación de los riesgos que afectan a la integridad que enfrenta un determinado organismo, ya sea en su gestión interna o en la relación con otros organismos o actores sociales. Por eso, en esta capacidad se presta especial atención a la administración de los conflictos de intereses y evitar que en la relación con sectores sociales emerjan tensiones entre intereses personales/sectoriales y los públicos. Por tales motivos, en este tipo de capacidad cobra gran relevancia la transversalidad de implementar políticas de integridad y transparencia en todos los espacios en los que se toman decisiones y se gestionan recursos.

El tercer tipo de capacidad, las *organizativas/administrativas*, se refieren al nivel de gestión del aparato estatal, pero al interior de los organismos, es decir en su plano operativo. Abarcan un amplio abanico de tareas que van desde planificar una política pública, realizar su seguimiento, realizar compras y/o contrataciones en forma transparente hasta gestionar un expediente (de Anchorena, 2020). En resumen, se las puede definir con el *saber hacer*, y se perciben en la aptitud para producir bienes y servicios públicos. Por supuesto, que este tipo de gestión “interna” del organismo depende en gran medida de las anteriores instancias mencionadas, ya que de ellas dependen las relaciones estratégicas y relacionales que entabla, a partir de los cuales deberá adecuar sus objetivos propios, siempre en el marco propuesto por la acción estatal a desarrollar.

Las capacidades en el nivel organizacional fundamentalmente remiten a prácticas de gestión, de las cuales se destacan la cultura organizacional que traza el telón de fondo de valores bajo los cuales se rigen las conductas del personal que se desempeña en cada organismo, y especialmente en relación con los valores de ética pública, integridad y transparencia.

En resumen, los núcleos de las capacidades estatales a fortalecer se pueden representar en tres conceptos. Para el primer caso el concepto es de *política*. La administración pública no puede quedar separada de la acción política, porque las políticas públicas son resultado de una decisión política pero que deja de apoyarse en criterios técnicos. Para la segunda capacidad mencionada corresponde la noción de *diálogo*. Porque “un Estado con capacidad de respuesta es un Estado que sabe escuchar” (de Anchorena, 2020: 24). Para esto se requiere fortalecer las capacidades de articulación y coordinación. Mientras que las capacidades organizativas/administrativas remiten al concepto de *burocracia*. Pero una burocracia profesional y eficiente que ofrezca respuestas a la ciudadanía.

Por tal motivo, es que el Programa federal se desarrolla a partir de un diálogo articulado con distintos organismos que permitan diagnosticar con precisión aquellos espacios o instancias donde se requieran

desarrollar o implementar capacidades estatales.

El segundo pilar que sostiene a un Estado estratégico es el nivel y las características de su autonomía al momento de tomar decisiones y/o desarrollar políticas públicas. Si el tema de las capacidades desemboca en un análisis complejo ya que debe considerar la dinámica general de la sociedad y los objetivos de gobierno, el de la autonomía no lo es menos. En un proyecto de país democrático para el desarrollo inclusivo, los lineamientos básicos sobre los que se juzga la autonomía es la centralidad del Estado en el desarrollo económico y en la regulación de las relaciones entre actores sociales; el enfoque de la ampliación de derechos; la equidad; la perspectiva de género; la mirada federal y la acción prioritaria en favor de los/as más vulnerables.

Para asegurar lineamientos estratégicos, el Estado debe ser autónomo del poder de las élites económicas y tener la capacidad y la fortaleza para implementar políticas públicas adecuadas al bien común. En este sentido, la autonomía no resigna mecanismos para escuchar las demandas de distintos sectores de la sociedad, pero implica que las decisiones finales no sean impuestas por grupos poderosos en favor de sus intereses particulares.

Para lograrlo, entre otras cosas, se requiere implementar un modelo de integridad y transparencia integral, que permita contrarrestar, entre otras cosas, las presiones corporativas y el riesgo de *captura*. Aquí, es cuando cobran valor para la autonomía la fuerza de las *capacidades político estratégicas* en función de transformar las prioridades estratégicas en decisiones operativas, es decir, en acciones estatales. Por tanto, se espera que un Estado *estratégico* debería estar dotado de las capacidades adecuadas para:

- Adoptar un rol central en la producción de políticas públicas.
- Instalar la planificación y evaluación sistemática de políticas públicas y garantizar la transparencia tanto activa como pasiva.
- Promover la participación ciudadana y de sectores sociales en la definición de políticas públicas, pero sin resignar autonomía.
- Avanzar con una estrategia federal.
- Actuar con transparencia e integridad, con el objetivo de consolidar una cultura organizacional basada en la ética pública y en la búsqueda del bien común.

Por consiguiente, tanto en las bases de la función pública como en los requerimientos para construir un Estado *estratégico*, la ética se constituye en una dimensión sustantiva y transversal, particularmente en relación con la integridad y la transparencia.

Hacia una perspectiva ampliada de la integridad en la función pública

La integridad se compone de varias dimensiones. Por un lado, la constituyen las normas y regulaciones específicas que buscan que la acción del Estado se sostenga en los intereses públicos por sobre los intereses privados. Esta normativa cumple una función regulatoria, cuyo objetivo es preservar el bien común. Por otro lado, también implica el compromiso de los/as agentes públicos de mantener un comportamiento consistente con los valores éticos comunes de una organización, es decir, obrar ajustadamente a los principios y normas destinadas a proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados.

Desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional se concibe a la integridad desde una perspectiva ampliada, por lo cual, además de lo anterior, se promueve el compromiso de los/as agentes públicos/as con una gama de valores, como la igualdad de género y diversidad, respeto ante las diferentes ideas, idoneidad profesional, ejemplo ético de las autoridades, compromiso con los derechos humanos, garantía de derechos a personas con discapacidad, cuidado ambiental, entre otros.

Asimismo, incorporar la transparencia como eje transversal de la función pública y de gobierno

implica quitarles opacidad, por ejemplo, mediante la publicidad de los actos de gobierno para toda la población. En estos términos, la transparencia se posiciona como la contrapartida de la corrupción, en tanto actos ilegales de funcionarios/as que se realizan de espaldas a la sociedad y procuran favorecer un interés sectorial. Para evitarlo, se debe informar sobre el accionar público, los bienes y servicios que produce, las decisiones de inversión que se toman, el modo en que impacta la gestión estatal en la sociedad, siempre traduciendo los tecnicismos. El Estado tiene que producir y publicar información valiosa y desarrollar accesos sencillos para todas las personas.

Desde la perspectiva institucional adoptada, la integridad se concibe como una dimensión transversal de los distintos tipos de capacidades cuya finalidad es la autonomía de la acción estatal en materia de decisiones públicas. Por ello, un eje central en la agenda de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional consiste en promover y articular, mediante la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia, políticas sobre estas materias en el sector público para darle una dimensión ética a la gestión, poniendo el foco en la prevención de procesos de *captura de la decisión pública*. Este objetivo se lleva adelante a partir de tres líneas de acción diferentes: producción conceptual y metodológica (catálogos, guías e instrumentos); asistencias técnicas para organismos públicos; y capacitaciones en integridad y transparencia. Para ello, es imprescindible desplegar iniciativas estratégicas en red, generando ámbitos de articulación de políticas con los diferentes organismos con competencia en la materia. La conformación de estos espacios permite acordar y orientar los esfuerzos, intercambiar buenas prácticas y compatibilizar los enfoques en una estrategia coherente y eficaz.

En este contexto la incorporación o actualización de marcos conceptuales, normativos y herramientas de gestión específicas de integridad y transparencia cobraron relevancia estratégica en la dimensión organizacional para la instalación de programas y, en algunos casos, nuevos cargos o incumbencias en esta materia. En el marco de sus competencias y con el propósito de aportar al fortalecimiento de las capacidades institucionales, y a partir de los lineamientos estratégicos y operativos asumidos por la Secretaría de Gestión y Empleo Público, la DNIyT desarrolló especialmente una amplia oferta de cursos para la Administración Pública Nacional (APN). La propuesta contiene actividades que abordan la temática en forma integral y resultan de interés para todas las organizaciones públicas, en general definidas por Ley 24.156, y particularmente a Ministerios y sus organismos descentralizados y entes vinculados. Algunas de estas actividades formativas se enfocan en la sensibilización o actualización y otras en el incremento de capacidades técnico-profesionales, que además, abarca a todos los niveles y perfiles del funcionariado. Su implementación requirió planificación y gestión articulada con cada organismo para dar una respuesta situada, que permitiera seleccionar, y en algunos casos adaptar, los dispositivos de formación a las distintas realidades institucionales de un número importante de organismos públicos.

Esta propuesta, lanzada en el segundo semestre de 2020, aborda dos aspectos sustantivos. Por un lado, el aprendizaje sobre los marcos normativos y las herramientas de gestión tendientes a garantizar el comportamiento ético de las organizaciones públicas y su funcionariado. Por otro lado, la reconceptualización de la ética pública desde una perspectiva ampliada que permita revalorizar los sentidos políticos y las prioridades de la gestión pública con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales para prevenir los procesos de *captura del Estado*.

Algunos aportes sobre integridad y transparencia para el desarrollo de capacidades estatales

Desde el área de la DNIyT encargada de llevar adelante las capacitaciones, se plantearon ciertos lineamientos operativos y metodológicos para el diseño de su propuesta educativa, que se ubican en sintonía con la propuesta de desarrollar un Estado *estratégico* que se enfoca en concretar acciones estatales.

Estos lineamientos operativos para el diseño consideran tres dimensiones. En primer lugar, se propone un enfoque integrado ya que la DNIyT trabaja con cada organismo de manera articulada, acercando una propuesta integral para el fortalecimiento de las capacidades relacionales y organizativas, desde la formación del personal en temas de integridad y transparencia. El foco se fija en tres ejes interdependientes: la información, la formación y la asistencia técnica.

Además, los lineamientos también se adecúan a las realidades institucionales de cada dependencia, porque siguiendo las directrices de las capacidades político-estratégicas, la propuesta formativa se organiza a partir de las prioridades estratégicas de la gestión gubernamental y, para su diseño se analizan los distintos desafíos y compromisos asumidos por los organismos públicos en materia de integridad y transparencia. Para lograrlo, resulta imprescindible la articulación con otros organismos que faciliten la información sobre la dependencia a capacitar.

Como tercer aspecto la propuesta formativa es integral ya que el conjunto de actividades permite alcanzar múltiples propósitos, pues aborda una amplia variedad de temas enfocados a los diferentes perfiles de los y las integrantes de las organizaciones públicas, siempre atendiendo a la complejidad de los desafíos y presentando herramientas de gestión.

Acorde a la perspectiva de las capacidades organizativas, la profundidad de los temas se ajusta al plano operativo de cada organismo nacional y/o provincial. En determinados casos se apunta a la sensibilización o la actualización de contenidos, mientras que otros cursos se orientan a desarrollar competencias técnicas específicas para conocer e implementar herramientas en materia de integridad y transparencia como rectoras de la gestión pública. Además, la iniciativa formativa alcanza a todos los niveles de la organización -autoridades, funcionariado intermedio y agentes públicos en general. A tal fin, existen actividades específicas, en función de las responsabilidades y competencias de cada grupo participante.

Es fundamental subrayar que las capacitaciones se despliegan a la par de iniciativas estratégicas en red y con apoyo de asistencias técnicas. Un individuo siempre aprende más de lo que es capaz de llevar a la práctica, si se quieren lograr aprendizajes significativos que impacten en las tareas cotidianas, se requiere una coordinación de conductas, tanto con el personal como institucional (Gore, 2003). En este sentido, la puesta en marcha de un programa de capacitación implica una tarea previa de coordinación y articulación que permita consolidar una visión compartida (de agentes, autoridades del organismo y capacitadores/as) de ciertos problemas que afectan las rutinas de trabajo y acepte ciertas estrategias de resolución que implican cambios en la forma de trabajo. Esto se refiere a aquello que Abraham Paín (1996), propone como un análisis previo de comprensión de la situación, de conocimiento del terreno, de posicionamiento de los actores y objetivos, de conocimiento de los factores favorables y desfavorables, es decir, de todo aquello que hace a la puesta en obra de la capacitación.

Por tales motivos, en cada institución son identificados los miembros de áreas de integridad y/o transparencia y/o del área de recursos humanos, para seleccionar y adaptar una o varias actividades de formación, para diseñar en forma conjunta una propuesta específica. El procedimiento anteriormente descrito, persigue como objetivo final que la capacitación, según señala el especialista Ernesto Gore, resulte “un proceso planificado de adquisición de nuevos conocimientos susceptibles de ser transferidos a las rutinas de trabajo para modificarlas en parte o sustancialmente, y no sólo para resolver problemas sino para cuestionar los criterios a partir de los cuales son resueltos” (2001: 5).

En el caso de la experiencia federal, la coordinación institucional y la articulación con el personal para alcanzar una propuesta que se ajuste a las necesidades del organismo de una jurisdicción en particular, exigen un trabajo más meticuloso que demanda plazos más largos.

En conclusión, la propuesta formativa de la DNIyT no se limita a ofrecer cursos cerrados, sino que se ajustan a los requerimientos concretos según las actividades de cada organismo con el objetivo de

concretar los resultados esperados. Para ello resulta fundamental contar con el compromiso de las autoridades políticas, equipos de coordinadores que se encarguen de la articulación entre distintos actores, y personal con conocimientos idóneos para concretar las acciones planificadas.

Durante el periodo 2020-2022 la propuesta formativa para la APN se compuso por ocho cursos en modalidad virtual sincrónica y cuatro cursos virtuales tutorados, que forman parte de la oferta abierta del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Uno de los cursos sincrónicos, con una metodología de taller, se orienta a la sensibilización y/o actualización sobre ética pública, integridad y transparencia. Los restantes refieren al desarrollo de saberes y capacidades. En algunos, con la pretensión de fortalecer capacidades transversales de los y las agentes públicos, y en otros con el propósito de incorporar capacidades técnicas específicas a determinados perfiles profesionales²⁰². Las actividades fueron destinadas a organismos públicos nacionales, y a entes vinculados a jurisdicciones nacionales. En general, todas las capacitaciones arriba mencionadas alcanzaron alrededor de 2500 personas. Diseñada e implementada completamente en el contexto de emergencia sanitaria por COVID-19, que además impuso la obligación de dictar todos los cursos por videoconferencia, la iniciativa de formación logró un gran alcance por la amplitud de temas abordados, como también por la cantidad de personal de la APN capacitado.

En relación con las *asistencias técnicas*, que se llevan adelante junto a las capacitaciones, para el seguimiento y evaluación de políticas de integridad se ofrece, entre otras, el desarrollo de un mapa de riesgos en materia de Integridad. Esta herramienta consiste en la elaboración de un diagnóstico detallado orientado a la identificación y mapeo de los diferentes riesgos en materia de integridad que enfrenta un determinado organismo, área o dependencia en el proceso de sus políticas y su gestión diaria, y los daños potenciales que podrían generarse. Asimismo, los resultados del mapeo dependen de la definición de riesgo de integridad utilizada. Entonces se adopta una que permite identificar no solo los riesgos que surgen de regulaciones normativas, sino también aquellos que tienen el potencial de afectar el interés general en cuanto pudiera verse relegado frente a algún interés particular. Por ejemplo, se consideran aquellos relacionados a cuestiones de género, de condiciones laborales o de medio ambiente o los conflictos de intereses en lo vinculado a la *captura* de la decisión pública²⁰³. “La finalidad de la utilización de este mapa no es otra que la posibilidad de generar un plan de mitigación de esos riesgos detectados con acciones que busquen reducir aquellos que hayan quedado por encima del nivel tolerable” (SSFI, 2021: 37).

Cabe aclarar que lo expuesto en este apartado conforma algunos de los aportes para el fortalecimiento de capacidades estatales en integridad y transparencia que se desarrollaron en la DNIyT y tuvieron un alcance nacional. De esta manera, sobre la base de las experiencias recorridas hasta el momento en la materia, se lleva adelante el Programa Federal.

Consideraciones finales

En el presente trabajo se destacaron los desafíos y experiencias de fortalecimiento de las capacidades del sector público argentino en materia de integridad y transparencia. Específicamente, se profundizó en el diseño y la implementación del Programa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y

²⁰² Las actividades formativas dictadas fueron: el Taller Conversaciones sobre Ética Pública; Principios y Normativas de Ética Pública, Integridad y Transparencia para la gestión pública; Introducción a la Gestión de Riesgos de Integridad; Transparencia: un enfoque integral para la gestión pública; Participación Social: condición esencial para la integridad y la transparencia; Conflictos de intereses y captura de la decisión pública; Códigos de Ética: elementos para la constitución de acuerdos en organismos públicos y Formación de formadores en Integridad y Transparencia.

²⁰³ Para profundizar en el desarrollo de una matriz de riesgos de exposición a potenciales conflictos de intereses e impacto en procesos de *captura* de la decisión pública, consultar Gentile y Morelli, 2021.

Transparencia.

Uno de los objetivos centrales de esta iniciativa federal, es orientar y asistir a los organismos del sector público provinciales en la creación de áreas de Integridad y Transparencia tanto en sus ámbitos de incumbencia, como en el fortalecimiento del trabajo desarrollado en esta línea hasta el momento. A su vez, el proceso de formalización no implica necesariamente incorporar obligaciones nuevas a los organismos, sino que se presenta como una oportunidad para profundizar aspectos ya abordados a través de un enfoque integral y conducente.

Por tanto, se promueve la creación de un área, unidad, o ámbito de Integridad y Transparencia en los organismos públicos provinciales. Para ello se diseña un marco normativo que determina su rol y lo incorpore en el organigrama institucional. Esta normativa debe establecer claramente su mandato, evitando la duplicidad con otras áreas de supervisión y control, y garantizando las articulaciones con las áreas de RRHH, legales, auditoría, administración, compras y contrataciones, de acceso a la información pública y con toda área de monitoreo de gestión, tanto interna como externa al organismo.

Mientras que en el caso que dichas áreas existan, resulta fundamental resaltar que la iniciativa federal contribuye al fortalecimiento de las capacidades estatales de instituciones públicas provinciales y municipales a partir del trabajo conjunto y de la construcción de redes colaborativas.

En conclusión, la meta de “El Programa” es crear y/o consolidar áreas de integridad y transparencia, allí donde se lo requiera, con el fin de que puedan fortalecer las capacidades estatales del organismo generando un salto de calidad en el abordaje de la ética pública, la integridad y la transparencia en el diseño e implementación de las políticas públicas. Para ello, la Dirección de Integridad y Transparencia junto con cada provincia organiza de forma coordinada diferentes acciones de sensibilización, formación, prevención, articulación, control y evaluación de procesos. Así, la iniciativa pretende superar la visión de un espacio meramente reactivo a situaciones indebidas y orientarse a la generación de una “cultura de integridad” proactiva: una cultura que se adhiera de manera consistente a valores, principios y normas éticas para dar prioridad al interés público por sobre otros intereses privados.

Por último, es importante destacar que una unidad o ámbito de estas características requiere además de la voluntad política del máximo referente organizacional, así como de la disposición de agentes técnicos que cumplan el rol de estimular la integridad dentro de la organización, articulando los esfuerzos y asegurando su cumplimiento.

Bibliografía

BERTRANOU, JULIÁN (2015), “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, en *Revista Estado y Políticas Públicas* 4, pp. 37- 59.

CAÑETE ALONSO, ROSA (2018), *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. CLACSO-Oxfam. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias_capturadas_full_es.pdf

CAO, HORACIO (2020), “La gestión pública en un país federal”, en *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1 (28). Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/211>

CARPENTER, DANIEL Y MOSS, DAVID (eds.) (2014), “Introduction”, en *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*, Daniel Carpenter y David Moss (eds.). New York, Cambridge University Pres, pp.1-22.

CASTELLANI, ANA (2018), “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública”, en *Revista Nueva Sociedad*, N°276, julio-agosto, pp. 48-61.

CASTELLANI, ANA Y DE ANCHORENA, BEATRIZ (2021), “La transformación del Estado: desafíos de la función pública en pandemia”, en *En Pandemia. Desafíos y respuestas desde la sociedad, el Estado y la universidad pública*, Aliaga, Jorge; Bär, Nora; Castellani, Ana; Consiglio, Ezequiel; de Anchorena, Beatriz; Etchemendy, Sebastian; García, Andrea; Mendonça, Mariana; Molea, Diego; Perczyk, Jaime; Torre, Claudia; Wallach, Walter. Villa Tesei, Libros de UNAHUR.

CLAD-ONU (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.

CoFeFuP (2000), Acta fundacional del Consejo Federal de la Función Pública.

CORTÉS, HERNÁN E ITRIAGO, DÉBORAH (2018), “El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder”, *Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Madrid: Oxfam Intermon. Disponible en:

https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/El_fenomeno_de_la_captura_desenmascarando_el_poder

DE ANCHORENA, BEATRIZ (2020), “Construyendo un Estado presente: Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal”, en *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1 (47). Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/225/193>.

Decisión administrativa N° 1865 / 2020, 14 de octubre 2020. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343201/norma.htm>

DURAND, FRANCISCO (2020), “La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas”. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo Editorial: OXFAM.

ENRIQUE, ALEJANDRO (2022), “La capacitación en el empleo público provincial”, en *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(82). Disponible en: <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/262>

GARCÍA DELGADO, DANIEL; RUIZ DEL FERRIER, CRISTINA; DE ANCHORENA, BEATRIZ (COMPS.) (2018), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires, Flacso Argentina.

GARÍN, RENATO Y MORALES, PATRICIO (2016), “Elites y Regulación. Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria”, Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política. Santiago de Chile.

GENTILE, JULIA Y MORELLI, JUAN IGNACIO (2021), “Conflictos de intereses y procesos de captura de la decisión pública: propuesta metodológica para su identificación, análisis y evaluación” en *Ética y buen gobierno en tiempos de pandemia*, en Colección Experiencias Escuela

CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Disponible en: <https://clad.org/wpcontent/uploads/2021/12/Libro-09-Etica-y-buen-gobierno-en-tiemposdepandemia.pdf>

HILDERBRAND, MARY Y GRINDLE, MERILEE (1995), “Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?”, en *Public Administration and Development*. Vol. 15, pp. 441-463.

JESSOP, ROBERT (2008), “El futuro del Estado capitalista”. Madrid, Catarata.

OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. París: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>

REPETTO, FABIÁN (2004), “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”, en *Documento de Trabajo del INDES*, Washington DC, BID.

SUBSECRETARÍA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO, JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2021), “Un nuevo enfoque en integridad y transparencia Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública”, en *Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente*. Buenos Aires, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

SUBSECRETARÍA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO, JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2022), “Herramientas para el análisis de las capacidades estatales. Del Estado presente al Estado estratégico”, en *Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente*. Buenos Aires, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO CONSTRUCCIÓN PARA LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS

Germán Gerez

Introducción

La negociación colectiva es el resultado de un proceso que ha llevado décadas instaurar de manera sostenida, el cual está cada vez menos sujeto a las políticas públicas desplegadas por los gobiernos de turno.

Socialmente, en la actualidad, se concibe a las paritarias como parte natural de las relaciones laborales y herramienta fundamental del movimiento obrero organizado para la discusión de mejoras salariales y de las condiciones de trabajo.

No obstante, debemos profundizar esta concepción, comprendiendo que no es solo un instrumento de resolución de problemáticas, sino que define un punto de encuentro entre el Ministerio de Trabajo, como autoridad de aplicación, los Sindicatos y el Estado o empresarios, según se trate de paritarias del sector público o privado, donde todos los actores que componen la relación laboral manifiestan sus puntos de vista sobre la realidad que atraviesa el sector.

Desde esta perspectiva podemos establecer entonces, que la negociación colectiva, no sólo produce el resultado del encuentro propiamente dicho, sino que a su vez, conforma un mecanismo de retroalimentación entre las partes, permitiendo mejorar la calidad de las propuestas, planteos y políticas públicas, ampliando la participación e interacción de los actores en la actividad correspondiente.

Definición y principios

Se entiende por negociación colectiva al proceso por el cual las asociaciones sindicales y el empleador, a partir de posiciones diferentes, definen acuerdos, intercambiando propuestas y realizando concesiones.

Resultan elementos indispensables para considerar este proceso como una negociación. En primer lugar, deben coexistir distintas posturas sobre un mismo asunto, más precisamente, un desacuerdo a partir del cual se origina el diálogo. En segundo lugar, la voluntad de ambas partes de resolver la cuestión a través de un acuerdo, y por último, necesariamente tiene que haber intercambio de propuestas y concesiones. Por su relevancia en el ámbito de la Administración Pública, podemos clasificar los modelos de negociación, según el resultado final al que abordan las partes, distinguiendo la negociación distributiva y la negociación integrativa: La negociación distributiva o de suma cero sucede cuando la ganancia de una de las partes respecto al objeto de la negociación supone una pérdida para la otra. Por lo general, se observa al tratar temas vinculados a retribuciones.

La negociación integrativa o de suma variable es aquella en la cual las dos partes pueden resultar favorecidas. Por ejemplo, al tratar asuntos tales como capacitación o clima laboral.

A partir de los Convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, receptados por nuestro ordenamiento jurídico, y a raíz de la propia evolución legislativa, que será abordada más adelante, se erigen los siguientes principios rectores de la negociación colectiva, teniendo como base la garantía de gestión sindical y el deber de fomentar la negociación colectiva.

El principio de la negociación libre y voluntaria constituye un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical, declarando la autonomía de las partes y excluyendo el recurso a medidas de coacción.

El principio de la buena fe se encuentra íntimamente vinculado a la voluntad negociadora de la partes, si bien no puede imponerse la buena fe a las partes, este principio, tiene recepción legal en los derechos y obligaciones de concurrencia a las negociaciones y a las audiencias citadas en debida forma, realización de las reuniones que sean necesarias, intercambio de la información, designación de negociadores con idoneidad y representatividad suficiente, realización de los esfuerzos conducentes a lograr acuerdos, etc.

Antecedentes de la negociación colectiva en la Administración Pública Nacional.

Durante la segunda presidencia de Juan Domingo Perón, con la sanción de la Ley N° 14.250, conocida como la “Ley de convenios colectivos de trabajo”, promulgada el 13 de octubre de 1953 y reglamentada por Decreto N° 6582/54, se constituye un hecho trascendental, esta norma implica el origen formal de la estructuración de la negociación colectiva en nuestro país.

Sin embargo, en lo atinente al sector público, no existirían antecedentes hasta fines de la década del 80, cuando de manera excepcional, se pudo comenzar a negociar condiciones de trabajo en el ex Instituto de Previsión Social, ahora ANSES.

La recepción en 1986, del convenio 151 de la OIT a través de la Ley N° 23.328, y en 1988, del convenio 154, mediante la Ley N° 23.544, establecen las bases y fundamentos del derecho a la negociación colectiva, que incluye también al sector público. Con la vuelta a la democracia emerge una nueva camada de dirigentes sindicales, que instalan como uno de sus ejes principales de acción gremial la lucha por la negociación colectiva y el convenio colectivo de trabajo para los trabajadores.

En este contexto, como antecedente de especial relevancia, es válido destacar la creación de la Comisión de Política Salarial y Otras Condiciones de Empleo en el Sector Público y el Estado, la cual genera un proyecto de Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, que si bien no llegó a debatirse en el Congreso fue base y antecedente de la Ley N° 24.185, la cual fue sancionada en 1992 y reglamentada al año siguiente por el Decreto N° 447/93, y que definió las disposiciones por las que habrían de regirse las convenciones colectivas en ese ámbito.

Sin lugar a dudas, este periodo de grandes avances, tiene su consagración con la reforma constitucional de 1994, fundamentalmente en la garantía a los gremios de concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje. Hacia fines de 1998 se concreta el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público Nacional, cuya homologación fue reglamentada a través del Decreto N° 66, en febrero de 1999.

Este proceso legislativo concluiría hacia fin de ese año con la sanción de la Ley N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, la cual complementó lo normado regulando temáticas no abordadas en la negociación colectiva. Posteriormente durante el gobierno de Néstor Kirchner, a comienzos de 2006, se concreta el segundo convenio de la administración pública nacional Decreto N° 214/06, sustituyendo al anterior CCT 66/99.

Antecedentes de la negociación colectiva en la Administración Pública Provincial.

A nivel provincial se advierte como primeros antecedentes el Decreto N° 369/91 de necesidad y urgencia, y con posterioridad el Decreto N° 1198/91 dictados por el gobernador Antonio Cafiero, por los que se le otorgaba al Poder Ejecutivo la facultad de recurrir a la negociación colectiva, aunque no tuvieron aplicación práctica.

Por su parte luego de la hiperinflación de 1989, se propició la creación de Comisiones Paritarias Municipales, para discutir el salario y temáticas vinculadas a la relación laboral. Al igual que en orden

nacional, vemos que en el artículo 39 inciso 4 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, se establece la garantía de negociación colectiva y la sustanciación de los conflictos colectivos entre el Estado provincial y aquellos a través de un organismo imparcial.

En el año 2004, el Gobernador Felipe Solá, dictó el Decreto 3087, que regulaba el procedimiento para convocar a negociación colectiva en el empleo Público. Este Decreto, fue derogado en el año 2006, por la Ley N° 13.453 actualmente en vigencia, que regula las paritarias generales, mientras que la Ley N° 13.552, dictada también ese mismo año, aplica sobre las paritarias docentes.

En el orden municipal, hallamos en la segunda Sección de la Ley N° 14.656, la normativa aplicable a las negociaciones colectivas entre las Municipalidades y las organizaciones sindicales representativas de sus empleados.

Marco normativo. Aspectos formales.

Existe, en líneas generales, uniformidad en los distintos marcos normativos que regulan la negociación colectiva en los distintos órdenes y regímenes del sector público. A los fines de desarrollar este punto, se tuvo en cuenta la Ley N° 24.185 inherente a la Administración Pública Nacional, la Ley N° 13.453 correspondiente a la Administración Pública Provincial, la Ley N° 13.552 de personal docente, y la Ley N° 14.656 de empleados municipales.

- Alcances: se circunscribe al personal de su ámbito de aplicación, excluyendo, según el marco legal, al personal jerárquico sin estabilidad, autoridades superiores, fuerzas armadas y de seguridad, personal del clero, etc.,.
- Representación: Por parte de los empleados públicos está a cargo de las Asociaciones Sindicales con personería gremial cuyo ámbito personal y territorial comprenda a los trabajadores involucrados.

Cada Organización Sindical contará con un número de votos proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes.

A su vez, el Estado es representado por el Ministro de Economía y el Secretario General de Nación o Provincia, según el caso. En el caso de paritarias docentes o sectoriales, concurre la máxima autoridad del sector. En cuanto al ámbito municipal la designación queda a cargo el Departamento Ejecutivo del Municipio.

- Autoridad de aplicación: El Ministerio de Trabajo de Nación y Provincia, de acuerdo al ámbito de competencia, están facultados para celebrar audiencias, establecer fórmulas conciliatorias y realizar actos tendientes a favorecer la negociación,
- Comisiones Sectoriales: Se podrá establecer comisiones negociadoras sectoriales, ante razones fundadas para discutir temas respectivos de un sector en particular.
- Cupo femenino: En la conformación de las comisiones negociadoras, sólo en el caso de la Ley N° 13.453, se establece la obligación de respetar el cupo femenino.
- Objeto de negociación colectiva: Podrá comprender todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las de condiciones de trabajo.
Se excluye de la mesa negociadora, la facultad de dirección del Estado, la estructura orgánica, y el principio de idoneidad como base del ingreso y la promoción de la carrera administrativa.
- Obligación de negociar de buena fe: Como se expuso anteriormente, este principio es receptado legalmente, a través de los ya mencionados derechos y obligaciones para las partes (concurrencia a las negociaciones, intercambio de la información, designación de

- negociadores con idoneidad y representatividad suficiente, entre otros).
- Mecanismos de autorregulación: Al inicio de las negociaciones, las partes acordaran procedimientos de resolución de conflictos.
 - Requisitos formales: Al suscribirse un acuerdo, el acta deberá contener:
 - Lugar y fecha de su celebración.
 - Individualización de las partes y sus representantes.
 - El ámbito personal y territorial de aplicación, con mención clara del agrupamiento, sector, o categoría del personal comprendido.
 - El período de vigencia.
 - Toda otra mención conducente a determinar con claridad los alcances del acuerdo, pudiendo constituirse una comisión de interpretación.

Una vez firmada el acta acuerdo, deberá aprobarse mediante el dictado del decreto correspondiente en un plazo de treinta días.

Posteriormente se debe registrar y publicar el acto administrativo en un plazo de cinco días.

El acuerdo regirá a partir del día siguiente al de su publicación.

- Ultraactividad: Este principio aplica a las convenciones colectivas acordadas en el marco de la Administración Pública Nacional, significa que aunque venza el término de vigencia de una convención, la misma subsiste hasta tanto se concrete un nuevo acuerdo, salvo que se hubiere convenido lo contrario.

Convenio Colectivo

El convenio colectivo es una herramienta superadora de la Ley Marco, se produce por acuerdo paritario y permite legislar sobre la propia actividad en el sector, Podría decirse que es uno de los máximos anhelos para cualquier Asociación Sindical. Tiene como virtud la dinámica de poder modificarse por acta acuerdo, actualizando o ampliando derechos, sin tener que recurrir al proceso legislativo, que es mucho más lento. En la Administración Pública Nacional por iniciativa de UPCN se concretó el primer CCT N° 66/99, luego sustituido por el CCT N° 214/06.

A nivel provincial, se han generado distintos proyectos de convenio colectivo general y sectoriales, no obstante de momento, ninguno ha prosperado.

En el plano local, casi la mitad de los municipios posee Convenio Colectivo de Trabajo propio.

Conclusión

Independientemente de que en la actualidad la negociación colectiva aparente ser una política pública afianzada, claramente está supeditada al gobierno de turno y a la capacidad de los trabajadores para defenderla.

Su incalculable valor como instrumento para construir derechos, necesariamente nos obliga a estar en estado de alerta de manera permanente, especialmente, considerando el largo camino que ha llevado su implementación, con periodos en los cuales se suspendió su aplicación, a pesar de contar con un marco normativo vigente.

No hay que perder de vista, que constituye el primer obstáculo para la aplicación de políticas de ajuste o para quienes pretenden debilitar el movimiento obrero. Ahora bien, en periodos donde se intenta desarticular la actividad sindical, es el momento en el que más debe aprovecharse esta herramienta.

Como he mencionado anteriormente, la negociación colectiva, no siempre es distributiva o de suma cero, incluso, aun si así fuera, podríamos generar condiciones para que ambas partes se beneficien, o al menos no se perjudiquen.

Es aquí, donde prevalece el rol propositivo de las partes. En ese sentido, las Asociaciones Sindicales, tienen una responsabilidad fundamental, en los procesos de formación y profesionalización de sus representantes gremiales.

Comprender que la negociación va más allá de la resolución inmediata del asunto planteado (que naturalmente hay que atender), visualizando una construcción sostenida de la relación entre las partes, provocará indefectiblemente mejores resultados a futuro. Pensar las negociaciones desde el principio de buena fe, y de negociación libre y voluntaria, es el único camino posible, por ello, debemos preservar este derecho, desde el diálogo y la argumentación, ya que ninguna parte puede obligar a negociar a la otra.

.

Bibliografía

ARMELINO, MARTÍN (2009) "Breve historia de la negociación colectiva en la administración pública nacional."

AUTÓN, OMAR (2009) "La participación de los trabajadores en la Democratización y Modernización del Empleo Público Nacional"

AUTÓN, OMAR (2015) "La Negociación Colectiva y la modernización del Estado. Avances y retrocesos"

CAMPOS, LUIS Y GIANIBELLI, GUILLERMO (2013) "La Negociación Colectiva en Argentina"

DI PAOLO, CARLOS ALBERTO (2018) "Estado de la Negociación Colectiva y la Participación de los Trabajadores en las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en el ámbito del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires, Argentina."

ETALA, CARLOS ALBERTO (2001) "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un debate doctrinal"

RUIZ, ALVARO D., GAMBACORTA, MARIO L., TROYA, MAGALI N. (2013) "La Negociación Colectiva en el Sector Público. Su desarrollo en los ámbitos locales." 1a ed. Buenos Aires. Infojus.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA "EL DÍA DESPUÉS" EN LA PROVINCIA DE CHACO

Silvana I. Gómez

Tatiana Rehak

Germán Beber

Introducción

Durante la pandemia del coronavirus COVID-19, la actuación de los estados adquirió particular centralidad, tal vez como nunca antes en la experiencia argentina. Los desafíos enfrentados en semejantes circunstancias, pusieron *bajo stress* las capacidades institucionales con las que contaban las organizaciones estatales para enfrentarlos, y alcanzar determinados resultados.

En el marco del proyecto dirigido por Oscar Oszlak para dimensionar los déficits de aquellas capacidades en 9 jurisdicciones subnacionales (8 provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en el Estado Nacional, pusimos especial énfasis en el uso y la eficacia de 4 tecnologías que, a priori, permitirían poner en marcha un conjunto de medidas orientadas a preservar la salud de la población, y minimizar los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre la producción y el empleo, y privilegiando la atención de las urgencias de los sectores más vulnerables.

En este trabajo presentamos los resultados del análisis de los déficits de capacidad institucional (DCI) del Estado provincial, realizado entre marzo de 2021 y junio de 2022, en torno de 4 Tecnologías de Gestión (Gestión del Talento Humano, Gestión de los Recursos Físicos y Financieros, Digitalización y Gobierno Electrónico, y Gobierno Abierto).

Los hallazgos que compartimos, se nutren de información relevada a través de entrevistas realizadas a funcionarias/os políticas/os, a responsables provinciales o ministeriales de la gestión de aquellas tecnologías, de 5 cuestionarios basados en la web (uno general, para el personal de la Administración Pública en su conjunto, y 4 específicos, uno por cada tecnología), así como información secundaria utilizada para elaborar un Informe Contextual.

Evolución de la agenda pública en el contexto de la pandemia

El Gobierno de la Provincia tiene un Plan de Gobierno, que se organiza en tres Ejes Estratégicos (Producción y Empleo, Inclusión y Equidad Social, y Gestión Pública de Calidad), sostiene Mariela Dolce, subsecretaría de Modernización del Estado. Y agrega, en la entrevista inicial realizada, que “*Las metas del Gobierno están plasmadas en el Plan Chaco 2030²⁰⁴, y se las administra a través de un sistema que se llama SIGOB²⁰⁵. Los primeros meses de gobierno estábamos planificando el logro de metas, y en un proceso de acomodamiento, de organización, de los nuevos funcionarios y equipos.*

²⁰⁴ El Plan de Gobierno Chaco 2030 tiene establecidos “compromisos”, cuya naturaleza es la de objetivos, no de metas. Resulta razonable inferir que, si se estaban planificando las metas, es porque anualmente (en Planes Operativos Anuales o semejantes), se definen prioridades entre aquellos compromisos, y se definen las metas que luego son gestionadas a través del SIGOB (Sistema de Gestión para la Gobernabilidad).

²⁰⁵ El SIGOB es un desarrollo que se inició durante la Gestión de Domingo Peppo al frente del Ejecutivo Provincial (2015-2019) y que fuera relanzada por Capitanich días antes de la declaración de la pandemia por parte de la OMS. Ya en 2021, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales de planificación y gestión del Centro de Gobierno del Gobernador (Unidad Oficina del Gobernador), se pretende potenciar con apoyo del PNUD, para implementar la Plataforma CUMPLE, desarrollada por PNUD

SIGOB.

Hasta que llegó la pandemia... ”.

La provincia de Chaco fue una de las primeras en detectar un caso positivo de Covid-19, pocos días antes del 12 de marzo de 2020. Ante la falta de protocolos específicos y de conocimientos para afrontar esta situación sanitariamente, la provincia siguió rápidamente las recomendaciones del Gobierno Nacional. Agrega Dolce al respecto, que *“La provincia trabajó en función de los lineamientos nacionales. **Siempre esperamos el Decreto Nacional para hacer la adhesión con un Decreto Provincial y complementarlo con normativas específicas de Chaco. Pero nunca se hizo nada distinto de lo que Nación iba regulando... Pero 100% alineados a las normativas nacionales**”.*

El Decreto provincial N° 368/2020 facultó al Ministerio de Salud de la Provincia como la autoridad de aplicación y el responsable de adoptar las medidas y acciones necesarias en el marco de la emergencia sanitaria, siguiendo los lineamientos nacionales e internacionales. Se lo instruye también a conformar un Comité de Acción Sanitaria, encabezado por su jurisdicción y conformado por el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Gobierno y Trabajo, Ministerio de Seguridad y Justicia, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, invitando a participar a entidades del ámbito público y privado como áreas de salud Municipales, centros sanitarios privados, Universidades, Colegios profesionales de Salud, Administración Nacional de Aviación Civil - ANAC-, Sanidad de Fronteras, Policía de Seguridad Aeroportuaria -PSA-, Aeropuertos 2000, Gendarmería, Migraciones y Aduana y toda entidad que considere pertinente su participación.

En tanto, el Decreto N° 429/2020 establece la creación de la Comisión de Seguimiento por Emergencia Sanitaria, en la esfera del Poder Ejecutivo Provincial e integrada por representantes de los tres poderes, con el objetivo de abordar una problemática de carácter transversal. El Decreto N°430/2020 adhiere al Decreto Nacional N°260/2020 y el Decreto N° 432/2020 establece el Protocolo Unificado de Actuación para la etapa de contención de la emergencia sanitaria por Coronavirus COVID-19, de aplicación obligatoria para los organismos, institutos y empresas que conforman la Administración Pública Provincial. En el mismo sentido, el Decreto N° 433/2020 aprueba las medidas complementarias y/o modificatorias del Protocolo de Actuación de Emergencia Sanitaria por Coronavirus COVID-19.

La provincia recibió, desde un primer momento, asistencia de diverso tipo del gobierno nacional: profesionales de la salud enviados por el Ministerio de Salud, respiradores, ecógrafos y reactivos para potenciar las tareas en el marco de la emergencia sanitaria. El gobernador declaraba por entonces: *“Recibimos este gran aporte enviado por el presidente de la nación para fortalecer la atención y la capacidad de procesamiento de muestras, para llegar a las 100 muestras diarias. Los expertos van a ayudar al equipo de trabajo en múltiples áreas, desde toma de muestras, tratamiento de los pacientes, capacitando en el manejo de respiradores y hasta en el tratamiento en terapia intensiva”.*

Durante el mismo mes de marzo de 2020, el gobernador Jorge Capitanich mantuvo una reunión con integrantes de la Mesa Evangélica Metropolitana en la que analizaron y dialogaron sobre el impacto de la pandemia en la provincia y la región, además de planificar acciones conjuntas para fortalecer los operativos de detección de casos de Covid-19 en dicha comunidad. Además, diagramaron una agenda de trabajo en diversas temáticas como salud, educación, capacitación y formación laboral. Con las iglesias evangélicas se ha trabajado en el Chaco, y en Resistencia en particular, a través del Plan Ayudar con un fuerte abordaje territorial en pandemia que ha sido vital y ha permitido trabajar sobre tres ejes: detectar, aislar y cuidar. El gobernador de la provincia destacó el trabajo, el esfuerzo y el acompañamiento de los pastores para ejecutar este plan en el territorio y ver la evolución de casos por Covid-19. Asimismo, agradeció que los pastores pusieron a disposición los templos como centros de vacunación, siempre con los protocolos y cuidados correspondientes.

El Decreto 843/2020 del mes de julio, dispuso la implementación del Plan de Desescalada de las medidas adoptadas en el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio. el Consejo Provincial de Desescalada estuvo integrado por cuatro representantes del foro de intendentes (Liliana Pascua,

Bruno Cipolini, Hugo Acevedo por la ciudad de Resistencia y Magda Ayala); Andrés Irigoyen (Unión industrial del Chaco); José Luis Cramazzi (Fechaco); Graciela Aranda (CGT); Mora Pared (CTA); Alberto Barsesa (Clínicas y Sanatorios) y Defina Veiravé (Rectora de la UNNE).

Ya en el mes de mayo de 2021, pasado un año de la declaración de la pandemia y ante la amenaza de nuevas variantes del virus, el gobernador declaraba: “*Dos decisiones son esenciales en este tiempo: a) intensificación del plan de vacunación b) restricción de circulación. La primera decisión depende de variables exógenas y no controlables por el país, pues a pesar de tener contratos vigentes para la provisión de 65 millones de dosis, observamos las dificultades en las entregas programadas. La segunda constituye una decisión autónoma, propia, que depende pura y exclusivamente de nosotros*”.

En este sentido, si bien se sostiene una sintonía con el abordaje del Gobierno Nacional, también se han tomado decisiones en función del contexto provincial. Restringir la circulación implicó consecuencias económicas, que procuraron ser atendidas a partir del uso de herramientas que fueron provistas por el Estado Nacional y la provincia. Así, las declaraciones del mandatario provincial sostenían: “*El tiempo debe ser breve, pero de alto impacto. Son nueve días. Quizá los últimos con restricciones severas. Pero esto permitirá frenar la curva y dará tiempo suficiente para lograr la inmunidad de personas que constituyen factores de riesgo*”. En este camino, anunció medidas generales, relacionadas con: 1. Cierre total de actividades deportivas, 2. Cierre de circulación espacios públicos, 3. Cierre de cultos y misas, 4. Asueto administrativo total para los tres poderes del Estado, 5. Cierre de gimnasios, clubes, cines, guarderías, peloteros, 6. Suspensión de clases presenciales, 7. Cierre de casinos y sistema de juegos, 8. Pasaporte Covid obligatorio, 9. Suspensión de los actos institucionales y religiosos, 10. Suspensión del transporte público de pasajeros urbano e interurbano, 11. Control policial permanente fijos y móviles, 12. Prohibición de circulación sin permiso, 13. Alarma Sanitaria de 22 a 6 horas.

Estas disposiciones incluían a todos los actores y sectores con excepciones mínimas para quienes desempeñaban actividades consideradas esenciales. Así, Capitanich encaró, en el mes de mayo de 2021, un cambio de estrategia focalizada por medidas de carácter general que incluían restricciones severas de circulación, ante lo que declaró “No existen opciones ni alternativas”.

Un estudio de 2020 de la Red de Investigaciones Socioeconómicas Argentinas (Red ISPA), indica que “***La potencialidad de hacer teletrabajo difiere por provincias, dependiendo sustancialmente del perfil de especialización productiva de cada una. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la que tiene -y tuvo-, un mayor potencial de teletrabajo (32,7%) con una diferencia muy marcada respecto al siguiente grupo de provincias: Chaco (29,1%) y Buenos Aires (28,4%), San Luis (28%), Santa Fe (27,7%) y Córdoba (27,6%). En el otro extremo se ubican Jujuy (20,5%), Salta (22,4%), San Juan (23%) y Tierra del Fuego (23,3%).***” (Red ISPA, 2020:56).

El elevado potencial relativo de Chaco puede deberse, en parte, a las condiciones creadas por la Ley 2717-L de Promoción y Difusión del Teletrabajo. establece que el Estado provincial fomenta el teletrabajo como instrumento de inserción laboral para personas con discapacidad, diversidad de género, enfermos crónicos, y sin perjuicio de la extensión a otros ámbitos de la comunidad. Es la Secretaría de Empleo y Trabajo de la provincia como autoridad de aplicación y encargada de llevar un registro de teletrabajadoras y teletrabajadores, con información actualizada sobre quienes se desempeñan bajo esta modalidad (Banchero, 2022).

Resultados del Análisis de Déficit de Capacidad Institucional

a. Gestión de recursos humanos

En materia normativa, **el Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial, que regula el ingreso y la promoción por concurso** (Ley 2017/1976, modificada en 2015 por la Ley

292-A y reglamentada por el Decreto 2645 del mismo año). En tanto, **el ingreso a la planta permanente del personal temporario, en un proceso llamado a ser excepcional oportunamente, fue establecido por Ley 6.655/2010**, de “Regularización Laboral y Estabilidad en las Relaciones de Trabajo en el Sector Público Provincial” (vetada parcialmente, y reglamentada por Decreto 1249/2011), estableciendo una Grilla de Ponderación de antecedentes como base para la postulación de candidatas/os, y crea una Comisión para la Ejecución del Proceso de Regularización Laboral.

A pesar de la existencia de este régimen, como señala Unamuno, “... *en las gestiones anteriores no existían los concursos*”. Y los antecedentes inmediatos en materia de acceso a la planta permanente eran, por decir lo menos, harto polémicos (como se verá a continuación).

Con el objetivo revertir este estado de cosas, y de “*producir un cambio trascendental en la administración y los agentes*”, en 2019 asumió como directora general de Recursos Humanos, por concurso, Miriam E. Maidana (abogada, escribana, con 12 años de antigüedad en el sector público). **El desafío prepandémico era avanzar, en el marco del Plan Chaco 2030, en dos iniciativas centrales: el Sistema Integral de Recursos Humanos, y el 100% del personal de la provincia concursado.**

El Nuevo Sistema de Gestión de Recursos Humanos fue presentado en sociedad en agosto de 2021; se asienta sobre un software de desarrollo propio (provisto por ECOM SA, una Sociedad Anónima con participación Estatal mayoritaria), cuyo objetivo es “*es contar con una herramienta que facilite y agilice la gestión de trámites y a su vez, beneficie la toma de buenas decisiones sobre el recurso humano provincial*”. **Como resultado de su paulatino desarrollo y adopción, un porcentaje muy elevado de los trámites relativos a la GTH han sido digitalizados.**

En **materia de concursos, el propósito, explicitado por la gestión provincial, es distinguirse de sus predecesores** (del mismo frente político), que en las postrimerías del mandato produjeron un *masivo pase a planta* (casi 4000 trabajadoras/es, que luego fueran revisados por la actual gestión²⁰⁶, y a consecuencia, suspendido el proceso en su vigencia por el Poder Judicial de la Provincia por irregularidades). Al respecto, ya en 2021, Maidana reconoce que “*Costó mucho, trajo algunos inconvenientes para reubicar a las personas, pero se pudo resolver.*”

Claramente, **la pretensión del 100% del personal concursado es gradual, traducida anualmente en metas en el marco del Plan de Gobierno. Y la prioridad son los cargos jerárquicos subrogados** (directoras/es y jefas/es de departamento). Varios de ellos fueron realizados ya (y Maidana es ejemplo de ello). Muchos otros se encuentran en proceso en la actualidad.

Las/os respondientes a la encuesta específica de tecnología, con 20 o más años de antigüedad, son personal de planta en su totalidad. Al ser consultadas/os por la **frecuencia con que se realizan concursos** en su organismo, la mayoría responde “nunca”²⁰⁷ (y ninguna/o de las/os respondientes lo hizo por esa vía). Desde esa mirada, reconocen que **la dotación del personal en sus organismos es adecuada, pero está mal distribuida** (síndrome “sobra-falta”, OSZLAK, 2020:14). Las/os respondientes al cuestionario general, una población más diversa en materia de antigüedad, jerarquía y funciones, mayoritariamente responde que nunca (la segunda opción es “baja frecuencia”). **La dispersión en materia de las razones de la baja concursabilidad en ese cuestionario general es**

²⁰⁶ De acuerdo a las funcionarias responsables de la gestión de los recursos humanos de la provincia, en 600 de los 3900 casos, se trataba de personal que no revistaba en la Administración Central, y el Gobernador prometió “revisar uno a uno los casos”, dado que “*Detectamos que la gran mayoría no sólo no tiene definido su puesto de trabajo, sino que no están presupuestados. Vamos a ver si las incorporaciones cumplieron todos los pasos y están contempladas en la ley de Presupuesto. Si no están no podemos seguir adelante*”. Y la decisión del gobierno actual fue ir a la Justicia.

²⁰⁷ Entre las/os respondientes hay personal de Educación. Quizás de allí provenga la respuesta “con baja frecuencia” a la misma pregunta 19 (RRHH)

muy alta y muy pareja entre las distintas opciones que provee el instrumento.

Idéntica convergencia presentan en la respuesta en que indagamos **si consideran que**, en materia salarial, **en Chaco se cumple el principio de igual pago por igual trabajo en condiciones similares (y lo que reina, allí, es el desacuerdo²⁰⁸)**. Esta apreciación se ve rubricada por la subsecretaria Unamuno, quien al respecto afirma que ***“Hay mucha disparidad entre Ministerios y Secretarías al interior de la AP, hay muchas diferencias entre los Ministerios en las compensaciones salariales. Una de las metas que tenemos es la equiparación salarial entre jurisdicciones. Hoy con las políticas económicas que se viene trabajando, tener en marzo los aumentos de los salarios pactados, nos permite trabajar de manera más tranquila en cómo vamos a nivelar el salario de los empleados. Pero es muy difícil; en la gestión anterior, en conflictos con sectores, se establecían bonificaciones, pero era para emparchar el problema”***.

Las **dificultades para retener al personal de nivel ejecutivo en virtud de la brecha salarial a favor del sector privado** es un aspecto de la GTH con que las/os respondentes acuerdan de forma unánime. Sin embargo, Unamuno tiene una percepción diferente: ***“En relación al sector privado, hoy está mal pago; a un gerente de una empresa le ofrecen \$AR 130.000 mil pesos, mientras que un Director General en la Administración provincial supera ese monto. Al sector privado lo veo mal, y es muy exigente respecto al horario. El sector público presenta mayor flexibilidad”***.

Donde sí existe acuerdo (entre personal responsable de la gestión y el personal de planta que responde a la encuesta específica), es en torno a **las dificultades para atraer perfiles de analistas de sistemas y programación. Allí, claramente**, la comparación con el sector privado abre una brecha desfavorable para el sector público, de acuerdo a Unamuno: ***“En el sector privado todo lo que tenga que ver con el sector informático, no podemos competir; es un recurso que se pierde. La gente que está trabajando en sistemas son personas jóvenes que tienen otra visión del trabajo”***.

Entre los **aspectos positivos que se resaltan en la encuesta**, la adaptación a la virtualidad de la formación ofrecida para las/os trabajadoras/es estatales, el apoyo para adoptar el trabajo remoto (a pesar de la falta de apoyo para invertir, si hubiera sido necesario) y la colaboración del personal, redundan en una **valoración satisfactoria de la experiencia**.

También debe destacarse, que entre las/os respondentes al cuestionario específico, **se reconoce la existencia de un Plan de Gobierno Abierto y acciones que se desarrollan en su seno** (entre las que destacan las relativas a Transparencia y Acceso a la Información Pública), **así como un Plan de Gobierno** (que al menos parcialmente articula objetivos y metas), **y un Plan de Gestión, propio del organismo en que revistan** (administración central, Educación y Organismos descentralizados en el caso de respondentes del cuestionario de esta tecnología específica).

La mayoría acuerda en que se registra cotidianamente información para alimentar sistemas de seguimiento de la gestión, así como también en que en el Gobierno existe un área de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas.

En materia de evaluación del desempeño, están contempladas en el Estatuto del Personal de la Administración Provincial. La directora Maidana, sin embargo, reconoce que ***“... no se ejecuta en la actualidad”***. A raíz de ello, y en el marco del NSGRRHH, ***“... queremos poder cargar en el módulo de legajo toda la formación que tenga el agente y todos los créditos del IPAP (Instituto Provincial de Administración Pública), el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública, que, a través de su Programa Federal, capacita a personal de provincias y municipios) y que impacte para que los agentes puedan ser evaluados y eso nos permita evaluar los agentes de la administración pública. La idea es comenzar este año, para comenzar a evaluar a mitad y al final del año, para poder realizar la***

²⁰⁸ Aunque matizada con otras respuestas, en el Cuestionario General esa es, también, la opción más elegida (el 50% de las/os respondentes así lo señala).

promoción tal como lo establece el estatuto de la Administración Pública". Las/os respondientes a la encuesta específica, respecto de las evaluaciones, coinciden.

Un dato que no podía pasar por alto, en materia de capacitaciones del personal del Estado, surge del cuestionario general. **El 66% de las/os respondientes a ese cuestionario, manifiesta haber iniciado y/o finalizado carreras de posgrado** mientras se desempeñaba en la Administración Pública. **La mitad de ellas/os, no recibió apoyo de ningún tipo del gobierno provincial.**

Una cuestión importante, reservada para el final de este apartado, lo constituyen las jubilaciones y/o retiros anticipados que tuvieron lugar en el marco de la pandemia. La referencia inicial surge en las entrevistas con las responsables de GTH humano en la provincia. Patricia Unamuno fue la primera que hizo mención a la cuestión, al afirmar que *"Considero que es más rentable tener menos personas capacitadas, que muchas personas sin funciones. Pero con la pandemia fue positivo la reorganización de las tareas. Muchas personas se jubilaron. Muchas personas mayores no querían volver a trabajar en la AP"*. Hay, claramente, una intención de racionalizar la estructura del personal de la provincia, que va más allá de la declaración. La directora Maidana, al respecto, señala que *"La situación de pandemia, nos dejó en claro que la AP puede funcionar con menos personas; se evidencia que en algunas oficinas no es necesaria la cantidad de dotación. Por eso estamos analizando los descriptivos de los puestos de trabajo de personas que funcionaba hasta la actualidad. Nos damos cuenta en algunas profesiones que pueden ser trasladados. Por eso realizamos un programa de dotación indicativa y de movilidad interna, llamado a convocatoria interna que va acompañado en un proyecto de adscripción que dura un año. Si uno está de acuerdo, esa persona puede gestionar su transferencia definitiva, previa evaluación de la autoridad superior que evalúa el desempeño del agente."*

Identificación de los DCI.

En materia de Gestión de los RRHH, la provincia parece haber avanzado en la dirección correcta durante la actual gestión, si tenemos en cuenta las recomendaciones y buenas prácticas internacionales en la materia (Carta Iberoamericana de la Función Pública, SANABRIA, 2015; Longo; en SANABRIA, 2016; PULIDO y IACOVIELLO, 2020).

No obstante, aún puede constatarse la existencia de déficits de capacidad institucional que pueden superarse, de manera de ajustarse a los compromisos del Plan Chaco 2030 en el mediano plazo. No resulta secundario que las autoridades responsables de la gestión lo tengan claro también. En materia de déficits relacionados con las **reglas de juego**, no resulta obvio que de la existencia de normativa que regula el ingreso a la planta permanente vía concurso, así como la promoción basada en las evaluaciones del desempeño, las mismas no se cumplan. Constituye un avance, no sólo la inclusión de la cuestión en el Plan de Gobierno, sino esencialmente, la sustanciación de los primeros concursos de personal directivo.

La pandemia puso de manifiesto, si hacía falta, la existencia de déficits **relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones**. Las acciones orientadas a racionalizar la estructura (jubilaciones, retiros anticipados y programa de Dotación Indicativa y

Movilidad Interna y Diccionario de Competencias) están bien orientados a resolver los desafíos del síndrome sobra-falta.

En materia de **la capacidad física y financiera**, la encuesta específica (consistente con otras aplicadas en la jurisdicción) y las entrevistas con las responsables de la tecnología, ponen de relieve **un claro déficit en materia de equipamiento informático** (requerimientos que demoran años, renovación muy parcial del equipamiento, y respondientes que señalan que comparten el equipamiento con dos o

más personas) y de conectividad⁹. Las apreciaciones habituales sobre los presupuestos (siempre insuficientes), **no parecieran marcar un límite claro** al avance del desarrollo de instrumentos y políticas en la provincia **como este componente** relacionado con inversión en recursos físicos (**rubricado por las respuestas de 2/3 de las/os respondientes al cuestionario general**). Si a ello se le suma que, al pasar al trabajo remoto, el 85% de las/os respondientes al cuestionario general señalan que **no recibieron apoyo en caso de haber tenido que invertir en conectividad o equipamiento domiciliario**, el panorama se torna alarmante.

En materia de **políticas de personal y sistema de recompensas**, se han señalado ya los **déficits derivados de las reglas de juego**. Entre sus principales efectos, la ausencia de evaluaciones en base a criterios objetivos pre-establecidos, y el respeto por el principio de igual paga por igual trabajo en condiciones semejantes (con la consabida disparidad salarial, considerada muy alta en la jurisdicción), son su correlato en esta dimensión de la capacidad institucional, afectando no sólo la motivación del personal, sino también obstaculizando el sentido mismo de toda carrera administrativa. Adicionalmente, debe **señalarse la falta de una política clara en materia de apoyo a la formación por fuera de las capacitaciones del IPAP**.

Al respecto de los **déficits relacionados con la capacidad individual de las/os participantes**, las responsables de la gestión de la tecnología reconocen, sin eufemismos, que *“Me encontré con personas que trabajaban hace muchos años, con muchas dificultades, por ejemplo, para redactar una nota”*. Seguramente, las decisiones del Gobernador anterior en materia de pase a planta de personas ajenas a la administración, sin tareas ni puestos asignados, habrá complejizado aún más el panorama. En parte, las jubilaciones, retiros, así como el Diccionario de Competencias y las capacitaciones que dictan el IPAP y los distintos organismos podrán matizar este juicio.

b. Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros

Debe señalarse, inicialmente, que **Chaco cuenta con un Sistema Integrado de Administración Financiera**, desarrollado por la SAPEM ECOM SA en 2007, **denominado Sistema de Administración Financiera y Control** (más conocido como SAFyC). Dos precisiones se hacen necesarias: la primera, provista por la subsecretaría Sosa, que reconoce que *“El sistema en realidad era bastante obsoleto, porque estaba desde 2007 pero cumplía con las necesidades de un sistema integrado de información financiera, los usuarios podían trabajar de modo remoto (desde sus casas a través de ECOM). Se podía también auditar órdenes de pago, otros órganos rectores podían trabajar también”*; la segunda, provista por la subsecretaría Dolce, quien afirma que *“La provincia tiene un sistema de administración financiera y teníamos en agenda una actualización de ese sistema, que el año pasado no lo hicimos y lo empezamos a hacer este año”*.

Lo cierto es que, **en 2022, ese sistema fue reemplazado por uno desarrollado por una empresa estatal de Rio Negro, llamada AlTec (Alta Tecnología)**, que lleva el mismo nombre (SAFyC). Como ha aparecido en varias entrevistas a funcionarias/os de la jurisdicción, la pandemia tuvo un efecto positivo: *“Gracias a la pandemia trabajamos con el cambio de sistema de información”*²⁰⁹.

Las entrevistas con responsables de la gestión financiera y de los recursos físicos, al momento de diagnosticar la cuestión, señalaron que *“Es un desastre, educación no estaba preparado para digitalizar, sólo la oficina de la ministra tenía internet confiable, computadoras viejas, ese fue un obstáculo muy grande y un reclamo constante, así como la falta de conectividad. En las escuelas también era un problema, poca conectividad y equipamiento viejo. También falta capacitar el RRHH. Sobre todo, pensando en el Noreste y el Impenetrable”*. financiera a uno nuevo, con otra tecnología. ***Es un sistema web, no necesitamos los permisos que requería el anterior. Hoy el sistema es más***

rápido, ágil, que gracias a la pandemia se pudo acelerar ese trámite (hacia 8 años que veníamos con la intención de cambiar el sistema)” Aunque la información primaria es escasa o indirecta, complementada con una más profunda revisión de los sitios oficiales y los portales de noticias de la provincia, podemos afirmar qué:

- I. La Ley de Administración Financiera del Sector Público 4787 fue modificada en abril de 2021 por Ley 1092-A en varios artículos (instituyendo, entre otras novedades, en su artículo 105 “...**un sistema de cuenta única de caja o un sistema de fondo unificado** que le permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial, incluyendo las de los fondos fiduciarios integrantes del Subsector 5, en la medida y bajo las condiciones que determine la reglamentación”). Desde entonces, como sostiene la subsecretaria Sosa en la entrevista, “La tesorería, necesita una habilitación para gestionar ese fondo ... ya no se manda hoy a un ordenanza a llevar la nota al banco, sino un correo institucional en el que se adjunta la nota. Eso quedó como comunicación electrónica”.
- II. En abril pero de este año, 2022, se puso en línea el **Sistema de Compras y Contrataciones WEB para el Estado Provincial**, una iniciativa de ECOM SA avalada por la Contaduría General de la Provincia, que constituye una renovación del sistema anterior. Como informa la Empresa estatal, “Comprende todas las etapas previstas del proceso de compra y contratación: pedidos, cotización, llamado a proveedores, ofertas, adjudicación, distribución y generación del compromiso que conlleva a la generación de la orden de compra, y integrando y relacionándose con distintos Sistemas actualmente implementados: interactúa con el Sistema de Administración Financiera, con el Registro de Proveedores, y con el Sistema de Bienes Patrimoniales”. Al respecto, señala Sosa desde la Tesorería General de la Provincia, “Como somos órgano de control, cada administración de ministerio se ocupa de compra y nosotros controlamos... se hace ahora por sistema de contratación, se hace todo por expediente electrónico”
- III. **El Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas de la Provincia han avanzado en acuerdos para que todas las rendiciones se efectúen en formato digital** (como es uso a nivel subnacional en nuestro país, el TC ejerce el control externo, Tesorería General, Contaduría General y las áreas de Auditoría de los organismos realizan distintos aspectos del control interno). **La pandemia posibilitó estos acuerdos**, como reconoce Sosa “La pandemia fue una oportunidad y un beneficio cuali y cuanti enorme, porque **gracias a eso avanzamos en rendición de cuentas digital, sistema de gestión de pagos, eliminamos orden de pagos** (ya no recibimos más el físico a partir del 1 de abril de 2022)”. Completa Yanina Vallejos, directora de sistemas de la provincia, sobre la relación con el Tribunal de Cuentas: “**Hay una apertura con esas áreas en los últimos años, tal vez por el malón de lo que viene de iniciativas, como digitalizarnos. Históricamente han sido áreas muy duras, siempre se manejaron todo en papel, y últimamente se ve que hay cambios de cabeza, nuevas generaciones, que van abriendo camino.**”
- IV. **No nos consta que la versión operativa del SAFyC contenga un módulo presupuestario on line**, que permita programación, aprobación, ejecución y control, más allá de la referencia que las autoridades de Río Negro han vertido en el sitio oficial de la provincia (en el marco del convenio con la empresa AlTec y el Gobierno de la Provincia de Chaco, habrían tornado operativo este módulo para fines de 2021). Al cierre del informe final, no teníamos confirmación al respecto, más allá de constatar la existencia de un webinario sobre el módulo

presupuestario de SAFyC que el IPAP chaqueño realizó en Febrero de 2022 para personal de los tres poderes, organismos autárquicos y descentralizados, que utilizan el sistema.

Identificación de los DCI.

En materia de la gestión de los recursos físicos y financieros, no se pone de manifiesto en el trabajo de campo la existencia de déficits relacionados con las reglas de juego que excedan una cultura organizacional **algo morosa para tomar decisiones, e implementarlas**. Aunque el trabajo de campo en esta tecnología específica arrojó, en términos relativos, menos volumen de información de calidad (baja tasa de respuestas al cuestionario específico, y entrevistas que no aportaron información sustantiva en todas las dimensiones relevadas), una constante, explicitada por varias/os funcionarias/os, es **los años que ciertas decisiones, de alto impacto, demoran en hacerse realidad** (desde la compra de equipamiento a la realización de evaluaciones de desempeño, pasando por la actualización de sistemas críticos para la gestión pública). Lo anterior tiene, necesariamente, efectos sobre **la capacidad financiera y física de la provincia** (como ya se ha señalado). Especialmente, en la velocidad con que se actúa en la dirección correcta, a partir de diagnósticos ya existentes (que, en lo que nos consta, son acertados). Vale recordar aquí que **2/3 respondientes** del cuestionario general de la provincia, **señala que la dotación de recursos tecnológicos es inadecuada**.

Finalmente, en materia de **déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones**, distintos instrumentos arrojan otra constante: **la dotación de personal es excesiva** (y la pandemia lo mostró con crudeza), y/o está mal distribuida.

c.Digitalización y gobierno electrónico

En campaña, el Gobernador actual, anunció que su Plan de Gobierno estaría cruzado transversalmente por la Agenda Digital y sustentado en las TIC: *“Proponemos recorrer el camino de la transformación digital donde el sector público, en alianzas estratégicas con el sector privado, asiente los pilares fundamentales para avanzar hacia una institucionalidad consolidada con roles definidos en el marco de un esquema colaborativo, sobre la base de una infraestructura tecnológica adecuada para atender las demandas de los ciudadanos y de las empresas”*.

Este enfoque, refrendado en el Plan Chaco 2030 (eje Gestión Pública de Calidad), no construye en el vacío. Sin embargo, un paso adelante se dio en septiembre de 2021, con la sanción de **la Ley 3203-A** de Simplificación y Modernización Administrativa que, contemplando toda la normativa de procedimientos administrativos vigentes (Ley 179-A y Decreto 2056/08, derogado hoy), **avanza de manera sustantiva hacia la despapelización definitiva**.

En efecto, en Chaco existía normativa pre pandémica para avanzar en ese sentido (el Decreto 1370/2018, derogaba el 2056/2008 de Mesas de Entrada, y reglamentaba el **Sistema de Gestión de Trámites**).

Aunque la pandemia aceleró los procesos de digitalización, se había construido mucho en el pasado reciente. En ese contexto debe leerse este apartado: esfuerzos pre pandémicos para hacer avanzar la digitalización y el gobierno electrónico en la provincia, que enfrentan un shock en marzo de 2020 pero que, sobre lo anterior, edifican resultados muy destacados.

La subsecretaria Dolce recuerda que, **en los inicios de la pandemia, las capacidades ya instaladas permitieron una pronta reacción, que hizo posible el trabajo remoto** (ya permitido por los programas de desarrollo propio y de los provistos por ECOM SA, como consta en todas las encuestas) y **la tramitación electrónica de permisos para la ciudadanía y las empresas prestadoras de servicios esenciales**.

Recuerda Dolce **“Pudimos desarrollar un sistema en salud para registrar toda la situación sanitaria**

relacionada a Covid-19, testeos, con qué resultados, etc. Eso impacta directamente en el permiso de circulación. Todas son aplicaciones web que fuimos desarrollando a partir de las indicaciones principalmente del equipo sanitario sobre las restricciones. A partir de las modificaciones legales se iban modificando las aplicaciones. También se desarrolló una aplicación para la policía, para utilizar en los diferentes puntos de control para la circulación.”

En materia de **tramitación electrónica**, TuGobiernoDigital es un desarrollo propio de la **Dirección General de TIC de la provincia, pre pandémico**. Personas físicas o jurídicas validaban su identidad y podían hacer el seguimiento en línea de sus expedientes (fue su primera funcionalidad). La **implementación de la tramitación electrónica vía el SGT es posterior**. Chaco decidió **no utilizar los servicios que ofrece Nación para la Gestión Documental Electrónica (GDE) y sus módulos** (Comunicaciones Oficiales -CCOO-Expediente Electrónico - EE-, Generador Electrónico de Documentos Oficiales – GEDO-). La razón, explicitada por la directora Soto, es “... *por miedo a que cambien funcionarios y cambien los equipos que nos daban respuesta desde Nación*”. De allí que Chaco haya optado por desarrollos propios. En marzo de 2020, **la provincia crea por Decreto 464 el Repositorio de Datos** para la identificación uniforme de personas y empresas, que integraría obligatoriamente a todos los organismos de la Administración central, los entes autárquicos y organismos descentralizados que ya usaban el SGT. Y **en mayo del mismo año, por Decreto 599, se implementa el Módulo de Trámites Electrónicos** dentro del SGT.

Sabemos por la entrevista a la directora de Sistemas e Interoperabilidad, Yanina Vallejos, que TuGobiernoDigital y el SGT constituyen dos grandes sistemas, interoperables; uno lo administra su dirección, y el otro ECOM SA. **Los datos de ambos son alojados a través de ECOM SA, porque la provincia no tiene Data Center**. Los estándares son propios de un sistema crítico (en materia de redundancia, de seguridad e integridad de los datos). **En marcha se encuentra un proyecto que permitiría pasar de la interoperabilidad a la integrabilidad** (construyendo sobre las condiciones que ha generado aquel decreto 464).

La novedad es que, en diciembre de 2021, la subsecretaría de Modernización de la Provincia, mediante Resolución 19/2021, instrumentó los lineamientos para la aprobación de documentos digitales (o digitalizados) en SGT. **Corolario de todo ello, en marzo de 2022, Capitanich firmó el último decreto en papel, y el primer decreto digital, en una experiencia pionera en el país**. El objetivo planteado en marzo de 2022 es llegar a los 500 trámites²¹⁰ en el SGT para 2023 (al momento del anuncio, 417 trámites formaban parte del mismo, y personas físicas y jurídicas acceden a través de la plataforma Tu Gobierno Digital).

Es necesario hacer dos precisiones: la primera, TuGobiernoDigital pasó de 100.000 usuarios en diciembre de 2019, a 640.000 a inicios de 2022; la segunda, de acuerdo a la directora general, con financiamiento del CFI se está rediseñando la aplicación, que ha cumplido un ciclo, y los objetivos de la gestión se han modificado.

La implementación de firma digital está en marcha. Señala Clarisa Soto al respecto que “*Ahora se implementa la firma digital remota en el sistema digital de trámites. Esto nos permite una implementación más flexible. Está funcionando muy bien. La semana pasada implementamos documentos digitales*²¹¹... *que gestiona desde la creación hasta la firma los decretos, resoluciones y*

²¹⁰ Por lo que hemos podido constatar, la mayoría de los trámites del SGT se inicia on-line, pero no necesariamente se cierran del mismo modo. El beneficio para la ciudadanía o las empresas, igualmente, es importante. En palabras de la directora Soto: “*Dentro de esto tenemos los trámites de inicios online... Puede ser por la misma plataforma gobiernodigital.chaco.gov.ar, o por correo. Seguro te ahorrarás uno o dos viajes a las oficinas*”

²¹¹ Se refiere al módulo de tramitaciones electrónicas del SGT, implementado en marzo de este año 2022.

disposiciones. Creo que somos la única provincia que hemos hecho esta experiencia, además de nación que usó el GEDO”.

La dirección general de TIC es organismo certificador de la Oficina Nacional de Tecnología de la Información (ONTI); se avanza, pero es mucha la demanda que tiene el organismo en la materia. *“Hoy, tenemos mucha demanda de firma. Somos autoridad de registro de ONTI y plataforma de firma digital remota. El Banco de la provincia firma digitalmente sus recibos con token (ONTI), gente de universidades que hacen tramites con nación, INTI, INTA, SENASA, que solicitan firma digital con ellos... Todo eso, es mucha demanda de trabajo para nuestro organismo”*, completa Vallejos.

En materia de **seguridad e integridad de los datos**, el modelo de Chaco es el opuesto al elegido por Entre Ríos. Los datos públicos, que produce y utiliza la Administración Pública chaqueña se encuentran alojados en la empresa de participación estatal mayoritaria ECOM SA. Todas las encuestas realizadas en la provincia (encuesta general + cuatro encuestas sobre las tecnologías específicas) arrojan conocimiento de algún evento que puso en riesgo la seguridad e integridad de los datos (**más del 20% en el cuestionario general**).

Al ser consultada, la secretaria Soto narra que *“Avanzamos en un sistema de análisis de riesgo seguridad en información. Todavía no lo implementamos, pero está la idea de empezar este año. La empresa ECOM SA, que es donde se almacena todo esto, tiene sus protocolos de seguridad... Pero en los organismos no está institucionalizado”*.

En la entrevista efectuada a la subsecretaría de Tesorería General, Sosa, ella recuerda haber tenido que trabajar especialmente con quienes no generaban respaldo de la información en la nube *“Hicimos algunas capacitaciones con quienes más resistieron al cambio de paradigma, donde reforzábamos la importancia de guardar información en la nube, transmitiendo seguridad de la información en un sistema y no en papel (por ejemplo, explicábamos que en un accidente podés perder todo), eso tratábamos de transmitirle a la gente más “insegura” respecto de este contexto.”*

Algo semejante señala la directora general de RRHH de la provincia: *“...a través de la empresa ECOM, estamos cargando los legajos en la nube, en el cual se creó un repositorio”*. **Nada de esto es evidente por sí solo**. Pero ciertos temores han tenido, en la provincia, algún correlato con la realidad. **Las/os funcionarias/os entrevistadas/os, son conscientes de violaciones específicas** a la seguridad e integridad de los datos públicos:

- Juan Martín Fernandez, del ICCTI señala que *“Hubo quejas que se perdían los mails o información con dominio de chaco.gob.ar, sobre todo en área de registro y control que trabajaban con jubilaciones (en Educación)”*
- Yanina Vallejos, de Sistemas, reconoce que *“Hackeos del ejecutivo no hubo, sí hubo una cuestión de gente que guarda usuario y contraseña en caché del navegador. Hubo phishing a determinadas máquinas”*
- Patricia Unamuno, subsecretaría de Gestión Pública de la provincia, nos cuenta que *“Sin embargo, hace poco se realizó un hackeo al Sistema de Ingreso Digital de Escritos (INDI) del Poder Judicial y se perdieron muchos expedientes. Hay que resguardarse”*.

Como conclusión sobre la cuestión, recuperamos el testimonio de la directora Vallejos: *“No es mi área, pero sí se trabajó hace dos años en un modelo de seguridad de Nación, basado en la ONTI (trabajado con diversos referentes de organismos, saber cuáles eran adaptables a la provincia y escribieron en torno a eso). Tengo entendido que no se avanzó mucho. Se avanzaron en cuestiones básicas como certificados de seguridad, qué tiene que estar alojado en ECOM o en sistemas propios, pero con ciertos resguardos. Se pretende que se respeten formatos (como estar integrado a un sistema digital, que sean dominio .gov, cuestiones referidas a la seguridad en sí de la información, de todo ello). Algo se está trabajando con el proyecto de integrabilidad de Chaco. ECOM también tiene un*

área de seguridad que hace monitoreo continuo. Nosotros hicimos acciones aisladas, por la necesidad del uso de los sistemas (Capacitaciones), no compartir contraseñas, etc. **Pero no termina de ser una política de fondo. Está el modelo, pero falta bajarlo a una política concreta”.**

En otro orden de cosas, **la pandemia sigue siendo rescatada en este sentido positivo por las/os funcionarias/os de la provincia.** Tuvo, no sólo, un efecto acelerador, sino también, **infraestructural.** Sigue Soto, reconociendo que **“También empujó a que se hagan inversiones necesarias. Redefinición de procesos, reingeniería, adaptación de los equipos, y mejora en la seguridad informática. Los servicios que brindamos requieren personal (que es muy difícil de conseguir, por cierto) e infraestructura para estar a la altura.”**

Sobre su impacto en el área específica de TIC, la directora general de TIC, Clarisa Soto, resalta **“Decimos que la pandemia nos ayudó.** Veníamos intentando muchas cosas que no se daban, y la pandemia vino a evidenciar la necesidad de trabajar con la tecnología. **No había cultura de uso de las herramientas informáticas para la gestión diaria.** Y la pandemia obligó al teletrabajo, asistencias virtuales, etc. Esto empujó a la gente a que aprenda y lo use.

Claro, no todo era color de rosas; el shock de la pandemia, también en una provincia con más camino andado en materia de digitalización que otras, como Chaco, mostró su lado más crudo. Ya nos hemos referido a los problemas de conectividad aún dentro del aparato estatal, y a la falta de equipamiento. Pero **en materia de calificación del personal, también existían deficiencias ciertas.** Como recuerda la subsecretaria Dolce, al referirse en la entrevista inicial a los obstáculos enfrentados para cumplir con los objetivos de la gestión de la pandemia **“Como contra pongo la conectividad y la falta de expertise de los agentes públicos, que no tengan el conocimiento de las herramientas tecnológicas. Lo tuvieron que hacer de forma acelerada. Fue un proceso bastante dificultoso, con muchas emociones negativas, porque no saber cómo hacerlo, trae sin dudas emociones negativas. Pero también una gran oportunidad para aprender”.** Y más adelante, completa: **“Hay muchas herramientas gratuitas que uno podría clasificar en fácil uso, pero no teníamos la costumbre de hacer reuniones virtuales, no teníamos la necesidad, eso trajo muchas frustraciones de personas que no conocían las herramientas, son cuestiones que nos ha permitido realizar aprendizajes, es necesario tener una comunidad de acompañamiento, sin necesidad de hacer un curso.”**

Identificación de DCI.

Es difícil identificar DCI sobre esta tecnología en particular, más allá de los oportunamente señalados para las tecnologías previamente analizadas. Esencialmente, corresponde reiterar lo dicho, con matices, respecto **del déficit relacionado con la capacidad física y financiera de los organismos responsables** de materializar las promesas de Gobierno Digital. Inversiones previas insuficientes, dieron lugar a avances concretos en la materia para suplir las necesidades (en equipamiento, en conectividad). Y en proyectos que la pandemia hizo avanzar, acelerando (mientras que otros, menos esenciales, fueron detenidos hasta hace poco). **Resta, como señalan las funcionarias entrevistadas, avanzar en inversión en Redes y Comunicaciones** (la presión sobre las actuales capacidades, luego de multiplicarse por 5 los usuarios de TuGobiernoDigital lo amerita). **En áreas como Educación, ese déficit era muy notable** (como señala en la entrevista la contadora del ICCTI, **“En la parte de disponibilidad y equipamiento, estábamos en menos diez, mucho déficit”**).

En materia de los déficits relacionados con las políticas de personal y las compensaciones, se reiteran rasgos ya señalados. Por un lado, los relatos de las funcionarias respecto de personal que deja la Administración Pública (**“Se me fue gente; 2 de 3 desarrolladores, con 1 sola persona no podía desarrollar”**), afirma en la entrevista la directora Vallejos; por su parte, la directora Soto completa **“No se consiguen recursos. Hay otras ofertas más jugosas. Y si conseguimos, se los llevan... es todo un tema “retener”.** Pero es una realidad del perfil informático”). En una Administración Pública en

la que el nivel de ingresos es considerado bajo en general por las/os entrevistadas/os, en materia de ciertos perfiles hay mucho por hacer si el propósito es avanzar en concretar lo que las reglas de juego marcan.

En idéntico sentido, las dificultades para avanzar en la adaptación de personal con habilidades más blandas a la realidad de la pandemia es otra constante. La capacitación (en reuniones virtuales, en administración de chats, en materia de seguridad, en trabajo remoto) **ha permitido lograr resultados parcialmente satisfactorios, pero la sensación de materia pendiente se nota a lo largo de las entrevistas**. Sin capacitación no se puede; sólo con capacitación, no alcanza.

d. Políticas e instrumentos de gobierno abierto

La Dirección de Gobierno Abierto se creó en 2018, pero ya hacía 10 años que la provincia venía trabajando en materia de Modernización, y la referencia era el Consejo de la Función Pública, COFEFUP, creado en 1992. Actualmente, nos cuenta la directora Sandoval, *“No hay un responsable en esa dirección de GA hasta que se cubra el cargo, hay un equipo de GA de 5 personas...”*.

La entrevistada, al momento de describir la situación pre pandémica, habla de información disponible, lo que piden los organismos internacionales, “lo que se mostraba”. Y continúa *“Por ejemplo, Chaco está 5ta en normativa de Acceso a la Información”²¹². Con esa referencia, ver cómo se miden los temas de GA, eso ayudó a ver en dónde estábamos, tener una línea de base”*. Quizás esta referencia que hace Mariela Dolce en su entrevista, pueda iluminar ese sesgo: ***“En el punto de gobierno abierto, más allá de las herramientas tecnológicas somos oficina de acceso a la información”***.

Hay, entonces, un foco puesto en AIP, en Datos Abiertos, y en rendición de cuentas. En definitiva, la agenda de Gobierno Abierto sesgada en su dimensión Transparencia, que de acuerdo a Hansson et al, es el pilar más desarrollado, en relación a participación y cooperación (HANSSON et al, 2014).

Ello queda evidenciado al visitar el portal. Su estructura enfatiza tres cuestiones: Acceso a la Información, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. Este último punto se concentra, esencialmente, en los trámites que la ciudadanía puede iniciar y/o seguir en línea. Acceso a la Información y Rendición de Cuentas, por su parte, buscan transparentar aspectos de la gestión (compras, presupuesto, declaraciones juradas del funcionariado, datos básicos del personal de la provincia, etc.).

Finalmente, el Plan de Gobierno se complementa con reportes de gestión (uno de medio término, 2019-2021, Memorias de los organismos y mensajes del Gobernador a la Legislatura en los inicios de año legislativo.

Al ser consultadas/os en el cuestionario específico y el cuestionario general, **las/os respondentes, mayoritariamente las/os trabajadoras/es enfatizan que en el organismo en que revistan se implementan políticas de GA relacionadas con Transparencia (70% de ellas/os consideran satisfactorias o muy satisfactorias estas iniciativas, y en idéntica proporción creen que, pandemia mediante, han mejorado.)**.

Algo de este sesgo es reconocido por la directora Sandoval, cuando sostiene, a modo de balance, que *“Hoy estamos más fuertes en AIP y rendición de cuentas. Participación Ciudadana e Innovación, son los puntos más flojos. Innovación por ahora no hemos incursionado”* En materia de Acceso a la Información Pública, un aspecto compartido con el caso entrerriano, es la falta de incentivos negativos para quienes incumplen la normativa, como reconoce Sandoval (***“Tal vez, nos falta fuerza en cuanto***

²¹² La directora se refiere al [Informe del Banco Mundial](#) de 2019, denominado “Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas. Un análisis de la Calidad de la Normativa”.

a la no respuesta, qué sanciones se aplican a quien no responde. Hacerlas cumplir a esas sanciones -que el órgano de aplicación que nos ayude-): si las sanciones están previstas, pero no son reforzadas por la autoridad de ejecución, es lo mismo que si no existieran.

Consideraciones finales.

Conviene apuntar inicialmente que, de acuerdo las/os funcionarias/os de nivel ejecutivo entrevistadas/os, **las 4 tecnologías bajo estudio** en el marco de esta investigación, **están contempladas en el Plan de Gobierno Chaco 2030 como prioritarias** (Eje Estratégico Gestión Pública de Calidad).

Avances muy sustantivos en materia de digitalización (actualización del SAFyC, implementación del Nuevo Sistema de Gestión de RRHH, desarrollo y uso intensivo de un Chatbot²¹³ para asesorar a la ciudadanía en materia de cuidados, protocolos, centros de vacunación, etc., la implementación del SGT y su módulo de tramitación electrónica), **convivieron con sistemas de gestión que no se vieron afectados, y con otros proyectos que se vieron detenidos** (Digitalización del Registro Civil, Registro de la Propiedad Inmueble, entre los mencionados). Un balance preliminar, permite señalar que:

- Chaco estaba mejor preparada que otras jurisdicciones para afrontar un shock como el producido por la pandemia desde el grado relativo de las tecnologías de apoyo bajo estudio (**casi el 90% de las/os respondientes a la encuesta general, y a los cuestionarios específicos reconocen lo que se había hecho en materia de accesibilidad digital** de la ciudadanía; porcentajes menores, pero significativos, respaldan avances en materia de Administración Financiera, Gobierno Abierto y RRHH, en ese orden);
- Dicho lo anterior, debe reconocerse junto a la subsecretaria de Modernización que *“como Estado, como organismo público, todavía no teníamos la explosión, de ese gran título de “transformación digital”* (esto es, existen oportunidades de mejora al respecto, y el personal de nivel ejecutivo es consciente de ello);
- Quizás, en el sector con qué mayor potencia se pusieron de manifiesto estos límites en las funciones sustantivas del Estado provincial, fue en materia de Educación, en que el desarrollo pronto y eficaz de una plataforma para los niveles inicial, primario y medio (ELE, Plataforma Educativa Chaqueña), colisionó con limitaciones físicas -principalmente, conectividad para una porción significativa de la población, luego de equipamiento docente - y de uso -en ambos extremos de la relación docente-alumna/o-, pero también en trabajadoras/es estatales.

Esta combinación de demoras en el proceso decisorio (que está en la base de cierta falta de inversión en infraestructura, conectividad, equipamiento), y cierta escasez de recursos humanos calificados (sumado a la mala distribución de los existentes, de acuerdo al personal consultado), explican los claroscuros del caso.

Al momento de la entrevista con la directora Sandoval, la vuelta a la presencialidad no estaba, en ese sentido, garantizada debidamente: ***“La realidad es que hay problemas de conectividad, no pueden conectarse todos al mismo tiempo. Cuando hay reunión de equipo que implica conexión de varios a la vez, los mandamos a sus casas porque no aguanta la red”.***

En materia de Gestión de RRHH, el reinicio de los concursos es una iniciativa que va en la dirección correcta; otro tanto puede decirse de la creación del Nuevo Sistema de Gestión del recurso, así como de las iniciativas para racionalizar la dotación (jubilación, retiro, movilidad interna, dotaciones mínimas indicativas, entre otras desarrolladas más arriba). Sin embargo, la alta disparidad

²¹³ Más del 60% de las/os respondientes al cuestionario general sindicaron como innovación propia de la pandemia a esta herramienta.

salarial al interior de la provincia, y la ausencia de mecanismos de evaluación del desempeño disminuyen el potencial transformador de las medidas elogiadas en el inicio del párrafo.

En materia de planificación, seguimiento y evaluación de metas y objetivos de Gobierno, a) la existencia de un Plan que todos conocen en el Estado; b) el reconocimiento de que, cotidianamente, se alimenta un sistema (el SIGOB), y c) que trimestralmente se efectúan reportes, configuran un punto de partida sólido para dar los pasos que faltan en dirección de **una gestión por resultados, que no son pocos**.

Más allá de las respuestas a algunos de los cuestionarios, **no nos consta que exista un área central de evaluación de políticas**. Sí sabemos, que a la existencia del Plan y del SIGOB aún puede extraérsele mucho jugo: *“Las herramientas formales que se usan más para cumplir que para mejorar la gestión. Allí nos debemos una discusión para que realmente sean eso: herramientas para la gestión. Nos debemos una vuelta de rosca. Hay info que se usa, se carga, pero no le sacamos el jugo para que nos sirva de gestión diaria.”*, reconoce la directora Soto.

En materia de Acceso a la Información Pública y la Rendición de Cuentas, Chaco ha avanzado de modo más sustantivo, y su portal de Gobierno Abierto así lo evidencia. Del mismo modo, Participación y Cooperación van en la saga.

Finalmente, **un llamado de alerta configura la seguridad y protección de los datos** públicos que usa o produce el Estado chaqueño.

En el plano de las recomendaciones, muy sintéticamente, señalamos:

Un avance en la digitalización de las actuaciones administrativas como el que ha concretado la provincia, encuentra tres límites claros: conectividad, equipamiento para el personal, y los sueldos de quienes trabajan en el desarrollo, soporte, y gestión integral de los sistemas que lo hacen posible. Vale traer a este apartado un testimonio de Vallejos: *“Los sueldos de la AP son muy bajos en comparación con los privados. Entonces, se le da más libertad al personal, para que no se nos vayan. Son recursos que queremos retener, y que sin inconvenientes pueden salir al mercado laboral”*. **Hará falta mucho más que darles libertad para poder retener a los buenos perfiles**.

Por su parte, la política salarial en la provincia pareciera ser un aspecto deficitario que, en la medida de lo posible, debería ser atendido con urgencia.

La racionalización de la estructura del personal ha conciliado algunos esfuerzos ya reseñados en el abordaje de la gestión del talento humano (jubilaciones, retiros, y Programa de Movilidad Interna, dotaciones mínimas indicativas, etc). Sin embargo, debe profundizarse esta línea de trabajo, que podría generar los recursos para retener al personal altamente calificado (algo que hoy no están logrando).

Finalmente, respecto de la gestión de Recursos Humanos, la falta de evaluaciones de desempeño como la prevista en la normativa, de acuerdo a criterios preestablecidos y objetivos, es aún una materia pendiente, con múltiples impactos (más aún, cuando se han relanzado los concursos del personal directivo en la provincia). Todo lo anterior devolvería el sentido de la carrera administrativa, que parece extraviado.

Los avances en materia de Plan de Gobierno, Objetivos y Metas, constituyen un logro, sin dudas. Sin embargo, hoy no parecieran cumplir la función de realimentar el proceso decisorio, y hay allí una oportunidad para la mejora, profundizando el camino iniciado por gestiones pasadas. Gobierno Abierto es una política central en la Agenda Digital del Gobierno de la Provincia; sin embargo, el sesgo hacia Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas es muy claro, y puede verse balanceado, propiciando una participación más sustantiva por parte de la ciudadanía. Si bien la mayoría de las/os respondientes reconocen que en sus organismos hay referentes de Gobierno Abierto,

aquel sesgo señalado podría implicar meras áreas que consolidan y comparten información orientada a promover la transparencia de la acción de gobierno. En la búsqueda de un balance mayor con las iniciativas de participación y cooperación, la conformación de una red de referentes ministeriales resulta recomendable.

Resulta razonable, al menos, poner en discusión la política de seguridad informática de la provincia. Testimonios y encuestas encienden al respecto una luz de alarma que debiera ser atendida. Los aprendizajes que deja la pandemia deberían conducir a decisiones que fortalezcan las capacidades del sistema educativo para capitalizarlos (en materia de inversiones, pero también en la formación del personal docente y no docente).

Fortalecer la capacidad del organismo certificante de Firma Digital redundará en un mayor aprovechamiento de las ventajas, evitando los actuales cuellos de botella.

LA EXPERIENCIA DE LA DIPLOMATURA EN ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE LA SALUD PÚBLICA EN LA DELEGACIÓN UPCN SALUD

Andrea Induni

Desde nuestra organización, nos propusimos diseñar, acreditar y dictar la Diplomatura en Estrategias de Gestión en Salud Pública que brinda herramientas concretas que propician la reflexión acerca de las prácticas laborales cotidianas con el objetivo de lograr impulsar mejoras en la cotidianeidad laboral. La misma se orienta a brindar el conocimiento teórico, metodológico, instrumental y práctico que active las competencias requeridas para la solución de los numerosos y complejos problemas que se plantean en la Administración Pública principalmente, en lo que a la salud de la población se refiere, fue diseñada según las necesidades de los destinatarios (Salud, 2021).

La presente propuesta se desarrolló bajo la modalidad virtual (teniendo en cuenta la situación de pandemia en la que nos encontrábamos y siempre considerando las condiciones de salud pública), se sustenta en un convenio con la Universidad Nacional de Tres de Febrero, fue aprobada por el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap) y acreditada por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Lo fundamental es que los trabajadores del Estado podamos contar con una capacitación continua y en igualdad de condiciones y de trato (Salud, 2021).

La formación está dirigida a agentes de la Administración Pública Nacional relacionados con la salud pública, que cuentan al menos con nivel de estudios secundarios, dentro de los siguientes perfiles laborales: personal que desempeñe tareas de planificación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en atención sanitaria, en áreas de investigación, en áreas de RRHH, en áreas de comunicación, administración, servicios y apoyo.

Al finalizar la Diplomatura, se esperaba que los participantes logren adquirir competencias como “los trabajadores públicos”, al servicio de la población, que se desprenden del nuevo modelo de cultura organizacional centrado en el ciudadano, la equidad y la inclusión; promover la generación de proyectos en torno a los nuevos paradigmas de la salud pública, desarrollar competencias éticas, técnico-profesionales y actitudinales requeridas para la labor pública en el ámbito de la salud, en suma que fuese un aporte concreto a la profesionalización de la Administración Pública (Rodríguez, A., 2020). Además, conocer y utilizar herramientas teórico metodológicas que le permitan analizar integralmente las problemáticas de salud en el contexto de los sistemas de salud desde los aspectos de la prevención de enfermedades y de la protección y promoción de la salud, reflexionar sobre la propia práctica cotidiana e implementar mejoras a la gestión en torno a la salud de la población.

En este sentido, la actividad de capacitación se enfocó en desarrollar, actualizar y perfeccionar las competencias laborales de los agentes de la Administración Pública a través de estrategias innovadoras de aprendizaje que favorezcan la reflexión y la creatividad para garantizar la consolidación del conocimiento, generando nuevas competencias laborales y para propender a cambios de hábitos organizacionales demandados por una ciudadanía cada vez más exigente en la calidad del servicio público (Romero, JP., Trivisonno, MK., 2019) y (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2006).

En este marco, la implementación y su correspondiente evaluación adquieren relevancia ya que la ejecución propiamente dicha, tiene por objeto sistematizar el desarrollo de las acciones propuestas para el logro de los objetivos especificados oportunamente; así, permite la valoración tanto el desarrollo de cada uno de los módulos y sus contenidos que componen la actividad de capacitación como también posibilita visibilizar la experiencia de cada uno de los participantes. Participantes que, en definitiva, son los destinatarios últimos de la Diplomatura y conforman mediante el desarrollo de sus tareas diarias el nexo necesario con la sociedad en su conjunto; siendo esta última la beneficiaria final de los saberes, conocimientos y actitudes que el funcionario público pone en práctica diariamente para satisfacer las necesidades y requerimientos sociales.

Acorde al cronograma previsto, finalizó el dictado y evaluación de todos los módulos y tareas previstas que integraron el programa inicial. Los mismos se desarrollaron en forma satisfactoria, cumpliendo con la carga horaria teórica y práctica planificada oportunamente. En este sentido, debemos considerar que los contenidos de la actividad de capacitación se encuentran organizados a través de dos ejes teóricos conceptuales y metodológicos, a saber: 1) “HERRAMIENTAS DE GESTIÓN EN LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA” 2) “GESTIÓN PÚBLICA”

Dichos ejes fueron agrupados para un mejor desarrollo en tres módulos que contemplan aspectos introductorios respecto de la Salud Pública y las Políticas Públicas en Salud implementadas desde el Gobierno Nacional, así como también cuestiones de género, economía y análisis político para el abordaje de la gestión, recursos humanos, gestión del conocimiento, metodología de la investigación, calidad en la gestión, planificación estratégica, comunicación y derecho en torno a la temática.

Cada uno de los aspectos trabajados incluyó lecturas para profundizar sobre los distintos temas, la navegación por sitios Web relacionados con la temática del curso, así como actividades prácticas que permitieron apreciar el grado de comprensión alcanzado por les participantes en relación con los temas trabajados. La comunicación e interacción entre les participantes y les docentes se realizó a través de los espacios del entorno virtual especialmente generados para tal fin de manera sincrónica y a ello se agregó el contacto vía correo electrónico de les participantes que permite la comunicación asincrónica para apoyar el aprendizaje.

Les participantes fueron evaluados una vez finalizado el módulo de contenidos y también contaron con un Trabajo Integrador Final para afianzar y profundizar los conocimientos impartidos durante el Diplomatura.

La implementación del curso se organizó en torno a las siguientes etapas:

- Proceso de inscripción
- Organización de la cursada / Cronograma curso
- Inicio y desarrollo del Diplomado
- Seguimiento y evaluación

A partir de la inscripción realizada, verificado el perfil de les participantes habilitados para realizar la actividad, se conformó el grupo de personas que intervino en esta primera edición de la Diplomatura. Simultáneamente se coordinó la parte técnica y el soporte necesario para el desarrollo de cada uno de los contenidos programados así como también se procedió a la confección del cronograma correspondiente y confirmación de les docentes responsables de cada una de las clases planificadas. En relación con el perfil del docente responsable de cada tema, se establecieron los siguientes criterios:

- Contar con conocimientos especializados acerca de la temática.
- Asumir como función principal la organización y promoción del aprendizaje.
- Manejar herramientas informáticas sincrónicas y asincrónicas.
- Promover la actualización continua de contenidos relativos a cada uno de los temas del módulo.

La coordinación se ocupó de la organización en cada una de las instancias de la actividad así como también del seguimiento y evaluación mediante la observación permanente, general y particular de cada módulo. Asimismo, desde la coordinación se promovió la participación mediante las diversas herramientas tecnológicas utilizadas destacando los requisitos de la modalidad de cursada y aquellas condiciones necesarias para la aprobación del curso.

En relación con la evaluación de la implementación, cada uno de los módulos que componen los dos ejes teóricos conceptuales y metodológicos, se desarrollaron de acuerdo a lo planificado, tanto en términos de contenidos impartidos y actividades grupales e individuales pautadas oportunamente con los especialistas en cada una de las materias del cronograma. El aprendizaje durante la actividad de formación implicó para los participantes:

- Estudiar los contenidos de cada uno de los temas trabajados durante el módulo.
- Profundizar los contenidos mediante la consulta de la bibliografía correspondiente
- Reflexionar sobre la práctica diaria, los conceptos trabajados y generar intercambios dentro de un ámbito de respeto por la diversidad de género y pensamiento promoviendo la integración de los participantes.

En cada caso los participantes cumplieron con las exigencias horarias, el porcentaje de asistencia requerido para mantener la regularidad en el formato establecido, los trabajos prácticos y evaluaciones correspondientes (parciales y finales). Los trabajos prácticos como el desarrollo de Integración Final reunieron un adecuado nivel de compromiso y expresan un satisfactorio grado de comprensión y asimilación de conocimientos por parte de los participantes.

A partir de una encuesta final anónima aplicada a los participantes podemos destacar que en cuanto a si el curso cumplió las expectativas, podemos observar una amplia satisfacción con el mismo por parte de los participantes. Se exponen a continuación algunas de las respuestas recibidas:

- Superaron mis expectativas. Me encantó la diplomatura, aprendí mucho, sobre temas que no veo habitualmente y en un clima muy agradable, con excelentes docentes.
- Mi expectativa se cumplió: los contenidos, los profesores y el material que nos entregaron me hizo reflexionar. Aportaron nuevos conocimientos que puedo aplicar en el desarrollo de mi tarea laboral.
- Mis expectativas se cumplieron ampliamente. Es más, considero que desde el inicio al fin de la cursada hubo un hilo conductor y los diferentes conceptos fueron vistos desde diversas perspectivas en las distintas unidades. Asimismo, me parece resaltar el hecho que fue común en las clases que tuvimos con los distintos docentes, la mirada de influenciarnos en el pensamiento crítico, el análisis y re pensar los diferentes términos y conceptos ahondados.
- Sí, superó mis expectativas. Los docentes en cada exposición fueron claros y clases muy completas.
- Sí, porque me permitió conocer otras temáticas en profundidad como ser gestión del conocimiento, costos, comunicación, etc. desde la óptica de la administración y gerenciamiento de las políticas públicas.
- Sí, se cumplieron. Son conceptos que no es habitual que se aborden frecuentemente y son muy importantes para los trabajadores de la salud.
- Sí, se cumplieron mis expectativas ya que adquirí muchos conocimientos y de esta manera llevarlos a cabo en lo cotidiano.
- Sí, porque me dio la posibilidad de conocer otros campos de la salud que desconocía.

- Sí. Totalmente, ya que pude obtener mucha información que me sirve como herramientas y que sospechaba que las iba a obtener en este curso.
- Sí, muy completos los temas abordados.
- Sí, porque se abordaron y desarrollaron temas que ayudan al fortalecimiento del trabajo que realizo en la institución donde presto servicio.
- Ampliamente. Porque todo el material que se brindó en clase fue muy útil. Será de gran utilidad para el ejercicio de nuestra actividad diaria.
- Sí. Porque fue muy completa e interesante.
- Sí, porque vimos temas muy interesantes que en los que nunca me había capacitado.
- Sí!! Considero que la diplomatura permitió intercambiar conocimientos entre compañeros de distintas disciplinas y ámbitos de trabajo.

El seguimiento continuo de las actividades por parte de la coordinación confirmó que les participantes se mostraron interesados en participar y tanto las exposiciones de los especialistas como las actividades propuestas fueron motivadoras para la reflexión sobre la salud pública y la gestión. Se plantearon casos prácticos, artículos complementarios, preguntas de reflexión y se intentó generar más intercambios entre los participantes a partir de su propia experiencia. Al preguntarles qué temática les hubiera gustado abordar y no se trató en esta Diplomatura, la mayoría de las respuestas gira alrededor de seguir capacitándose, adquirir y/o seguir afianzando conocimientos sobre el tema en el que trabajan, para mejorar su desempeño laboral y mejorar el servicio de salud.

Debemos destacar que tanto en la instancia sincrónica como asincrónica de la actividad la comunicación entre los participantes, docentes y coordinadores fue dinámica y fluida. Los docentes generaron un espacio de intercambio y reflexión amigable para el desarrollo de los contenidos planificados oportunamente, así como también en todo momento se respondieron a consultas y dudas sobre la temática y bibliografía trabajada durante las jornadas. Al consultar sobre los materiales disponibles durante la cursada, la bibliografía obligatoria y la bibliografía complementaria encontramos mayoría de respuestas ubicadas entre los rangos “bueno” y “muy bueno”.

Los resultados generales del curso han sido satisfactorios y fueron cubiertas las expectativas expresadas por los participantes en la inscripción al mismo. Tanto la organización como la coordinación han estado acordes con las exigencias del curso. Así, el análisis del proceso desarrollado como el de los resultados finales dan cuenta de un trayecto de formación muy satisfactorio, por parte de alumnos, docentes y la coordinación de la Diplomatura. Debemos en esta instancia destacar algunos comentarios que resumen la satisfacción de los participantes respecto de la Diplomatura cursada, como ser:

- Desde mi punto de vista nada que mejorar ya que nos da la posibilidad a los que tenemos mucha carga horaria laboral (como mi caso) de poder capacitarme. En lo personal, no necesita mejoras, los materiales de estudios y los profesores fueron excelentes.
- Estoy más que agradecida a los docentes, a los compañer@s, a la UNTREF, a FoPeCap, a UPCN, al Director de esta Diplomatura a quien tuvimos la oportunidad de escuchar. Gracias a tod@s. Nos queda el deber de seguir con estas temáticas y estrategias imprescindibles en políticas públicas y de gestión en salud en la lucha firme por la salud de cada uno de los habitantes de nuestro querido país.

- Es excelente! Les coordinadores y les docentes impecables, muy formados y accesibles! Un placer!

Es de suma importancia para nuestra organización gremial dar a conocer esta iniciativa desde su diseño, acreditación y aprobación en el sistema, dictado e implementación y evaluación. La suma de experiencias y trabajo lo que fortalece la construcción colectiva; el camino no fue sencillo, pero encontramos permanentemente los consejos y el apoyo de quienes que nos precedieron y nos fueron guiando para llegar a buen puerto, así la Diplomatura en Estrategias de Gestión Pública hoy es una realidad y el logro es de toda la UPCN para beneficio y disfrute de les compañeros. Tenemos la convicción que así generamos un aporte para el desarrollo personal y profesional de les mismos pues fue a partir de la inquietud de quienes se acercaron a manifestar la necesidad de capacitarse que tuvo como corolario esta propuesta.

La articulación entre les trabajadores, el sindicato y el Estado, tiene como directriz y objetivo, la jerarquización de función pública, el desarrollo de la carrera administrativa y la profesionalización del Estado. Como así también posibilita el acceso de les agentes a las demandadas requeridas en los cargos de conducción y fortalece las competencias necesarias para acceder a niveles superiores en cada uno de los convenios sectoriales. Cuando se cuenta con trabajadores altamente capacitados, se está preparado para enfrentar los desafíos de los distintos contextos complejos y cambiantes por los que atraviesa el sector público nacional. Como consecuencia del derecho a la capacitación permanente establecido dentro del convenio colectivo de trabajo y de la articulación antes descripta en las últimas décadas se ha producido un crecimiento exponencial en la profesionalización del Estado.

El futuro desafío para les actores de estos procesos es promover o impulsar capacitaciones diseñadas técnicamente para cumplimentar los objetivos que tiene cada organismo, en base a las necesidades y propuestas de les trabajadores, haciéndolos parte integral por intermedio de la organización sindical, quien debe garantizar que la profesionalización de les trabajadores sea una política de Estado a largo plazo y no una política de gobierno que se desarrolle solo durante una gestión.

Bibliografía

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. (2006). *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Rodríguez, A. (2020). Una función pública profesionalizada. En D. F. compilador, *Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos* (págs. 189-201). Buenos Aires: USAL.

ROMERO, JP., TRIVISONNO, MK. (2019). Capacitación en la Administración Pública Nacional argentina como aporte a la profesionalización de la función pública. *XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reformam del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires .

SALUD, D. U. (2021). Una aproximación a los efectos, las consecuencias y las oportunidades que surgen de la respuesta a la pandemia del COVID 19 en el ámbito de les trabajadores públicos de la Delegación Salud. *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*.

AGENDAS LOCALES: CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN CONTEXTOS DE CRISIS. UN BREVE RECORRIDO POR MUNICIPIOS ARGENTINOS

Matías Parano

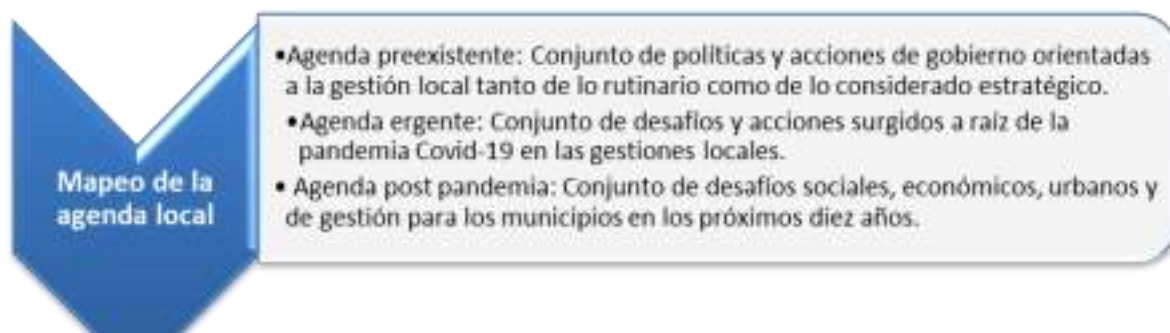
Daniela Lenzi

Presentación del Proyecto Capacidades estatales en una Agenda Municipal post pandemia.

El proyecto “Capacidades estatales en una agenda Municipal Post pandemia” se propone como objetivo general producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas municipales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades post pandemia y diseñar un modelo de innovación municipal para los diferentes perfiles de municipios.

El relevamiento de las capacidades de los municipios y gobiernos locales del país se estructuró siguiendo cuatro dimensiones de análisis: la digitalización, las capacidades preexistentes, las relaciones de cooperación y las agendas de gobierno.

A los fines del presente trabajo que tiene por finalidad la exploración en profundidad de la dimensión de análisis Agenda Municipal, se presentan las principales variables que la componen:



El universo de análisis del proyecto antes mencionado son los gobiernos locales de la República Argentina. A los fines de hacer factible el trabajo, se seleccionó una muestra a partir de los siguientes criterios:

- Cantidad de población según rangos:
 - M1: más de 250.000
 - M2: entre 100.001 y 250.000
 - M3: entre 50.001 y 100.000
 - M4: entre 10.001 y 50.000
 - M5: entre 5.001 y 10.000
 - M6: entre 1 y 5.000
- Región: Centro, Cuyo, GBA, Litoral, NOA, Pampeana y Patagonia.
- Capital de provincia: se incluyen las capitales de provincia.
- Carta orgánica: se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.

- Tipo de gobierno local: se consideran municipios y otros tipos de gobierno local.

Siguiendo estos criterios se trabajó sobre una muestra representativa del universo contemplando sus heterogeneidades. De esta muestra se relevaron 123 gobiernos locales, de las distintas regiones y tamaños poblacionales. Para las tareas de relevamiento y sistematización de la información se diseñó un cuestionario para web y/o teléfono celular. Este cuestionario fue aplicado en entrevistas virtuales o presenciales según el caso. La información obtenida de cada entrevista semiestructurada se almacena en una base de datos que contiene toda la información disponible para los 123 casos relevados.

Estructura conceptual y dimensiones de análisis

Dicho esto, a continuación describiremos dos de las agendas relevadas en el proyecto más arriba mencionado, a saber: la agenda urbano ambiental y la agenda de gestión.

1.1 Agenda urbano-ambiental

Si bien las problemáticas ambientales no son nuevas, actualmente se han transformado en un tema de alta complejidad y centralidad en las agendas públicas internacionales, nacionales y locales (Merlisnky 2013; Suárez, 2018; Gutierrez e Isuaini 2014; Foa Torres, 2017; Svampa, 2008, Subirats, 2016). Existe cierto consenso entre los autores en que desde comienzos de siglo se ha producido un constante incremento en la cantidad de conflictos ambientales en el marco de un modelo de desarrollo signado por el “consenso de los commodities”, basado en el aumento de los precios internacionales de las materias primas cuyos efectos se traducen en el incremento del alcance y velocidad de los procesos extractivos (Svampa, 2012). Este modelo de desarrollo produce efectos que impactan de manera negativa en los territorios provocando múltiples conflictos ambientales en todo el país, lo que ha generado la reacción de organizaciones ambientalistas “tradicionales” pero también ha dado lugar al surgimiento de nuevas formas de organización social ligadas al territorio que rechazan el modelo de desarrollo impuesto y cuestionan la orientación exógena del desarrollo local (Gutierrez e Isuaini, 2014; Merlisnky, 2016).

Siguiendo a Gutierrez e Isuaini (2014), podríamos afirmar que la agenda pública ambiental en América Latina posee dos ámbitos de construcción: la agenda externa, que desde 1970 ha promovido una considerable institucionalidad y normativas sobre la cuestión ambiental a escala global, y la agenda interna, que irrumpe desde principios de 2000 a raíz del crecimiento de los conflictos ambientales, de la mano de movimientos ambientalistas de nuevo tipo que presionan por “otra agenda” que cuestiona el modelo de desarrollo.

En Argentina los municipios, no han estado exentos de estas transformaciones en la “cuestión” ambiental (Oszlak y O'Donnell, 1984) y han desarrollado políticas de diversa índole para abordar los temas y problemas ambientales, presionados por los vaivenes de las agendas internacionales y las nuevas demandas ciudadanas. Particularmente en las ciudades se concentran muchos de los desafíos globales del contexto actual: desde la resiliencia climática a la inclusión socioeconómica de la población históricamente rezagada, una gran variedad de temas y problemas que adquieren visibilidad a partir de los actores que se movilizan para lograr su solución, articulando diferentes enfoques y valorizaciones sobre el ambiente (Subirats, 2016).

En este contexto, el análisis de las agendas ambientales de las ciudades adquiere una renovada significación considerando que la cuestión ambiental actualmente sería uno de los marcos generales dentro de los que se estructuran situaciones de tensión, oposición y/o disputa en la que no sólo están en juego los impactos ambientales sino que también se cuestionan los modos en que se producen,

consumen y reproducen los recursos en los territorios (Merlisky, 2013).

Se denomina agenda ambiental urbana al conjunto de temas y problemas que se inscriben de diferentes maneras, no solo en la agenda de gobierno, sino también en las dinámicas institucionales de los municipios en Argentina. Mientras algunos temas como los sistemas de gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), el Crecimiento y ordenamiento del territorio, el espacio público o la regulación del uso del suelo se ubican en el corazón de las competencias tradicionales de los gobiernos locales, otros como la reducción de gases de efecto invernadero, la promoción de prácticas productivas no contaminantes o la mitigación de riesgos se incorporan de manera más reciente, movilizados principalmente por las organizaciones internacionales que persiguen el cumplimiento de metas globales, brindando para esto asistencia técnica y financiera (BID Y FAO, por ejemplo).

Las acciones de la agenda ambiental urbana buscan garantizar el acceso a espacios públicos verdes seguros, inclusivos y accesibles; conservar y proteger las áreas naturales y el patrimonio natural y cultural. Promover medidas para mitigar y adaptarse al cambio climático y minimizar su impacto ambiental negativo. Incluye el ordenamiento territorial como una dimensión clave “para hacer efectiva la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible”. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2021).

1.2. Algunos datos sobre la Agenda Ambiental local

Si bien suscribimos a un marco interpretativo amplio e integral sobre el ambiente, a los fines del presente trabajo, que pretende ser una primera aproximación, se propone un recorte de temas siguiendo clasificación utilizada en el proyecto de investigación Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia para relevar la Agenda Urbano Ambiental. La inclusión de otros temas y problemas en el análisis podrá ser abordada en futuros trabajos.

Temas de la Agenda ambiental urbana:

- RSU
- Crecimiento y ordenamiento del territorio
- Espacio público
- Uso del suelo y edificabilidad
- Prácticas productivas no contaminantes
- Producción de alimentos de cercanía
- Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero
- Mitigación de riesgos
- Protección del soporte natural

En la tabla a continuación se presentan los resultados obtenidos en relación a los temas priorizados dentro de las agendas municipales relevadas. El objetivo es aportar conocimiento acerca del lugar que ocupan los temas de la agenda ambiental (como subagenda) dentro de la agenda de los municipios, sobre todo en los imaginarios que tienen los actores sobre los desafíos futuros y la direccionalidad que deben asumir las políticas que pretendan hacerle frente, relevada en la agenda post pandemia. Para facilitar la visualización de las transformaciones de los temas bajo estudio en las agendas municipales, estos se señalan con color verde.

Tabla N° 1: Temas priorizados de las agendas municipales pre pandemia, emergente y post pandemia

N°	AGENDA PRE PANDEMIA	AGENDA EMERGENTE	AGENDA POST PANDEMIA
1	Infraestructura de servicios	Salud	Fortalecimiento del sistema productivo local
2	Fortalecim del sistema productivo local	Asistencia social focalizada	Salud
3	Educ, cultura, recreación, deporte	Fortalecim del sistema productivo local	Infraestructuras para la producción
4	Espacio público	Infraestructura de servicios	Educación, cultura, recreación y deporte
5	Salud	Innovación pública y modernización	Infraestructura de servicios
6	RSU	Digital y gestión de la información	Crecimiento y ordenamiento del territorio
7	Crecimiento y ordenamiento del territorio	Infraestructuras para la producción	Promoción de la econ. social
8	Infraestructuras para la producción	Vivienda	Vivienda
9	Asistencia social focalizada	Educ, cultura, recreación, deporte	Innovación pública y modernización

10	Innovación pública y modernización	Seguridad	Espacio público
11	Prom de la economía popular y social	Movilidad	RSU
12	Seguridad	Prom de la economía popular y social	Digitalización y gestión de información
13	Vivienda	Sistema de cuidado	Asistencia social focalizada
14	Digital y gestión de la información	Espacio público	Producción de alimentos en cercanía
15	Transparencia en la gestión	Relaciones de cooperación	Usos de suelo y edificabilidad
16	Usos de suelo y edificabilidad	Crecimiento y ordenamiento del territorio	Protección soporte natural
17	Género y disidencias	Género y disidencias	Participación ciudadana y colaboración
18	Otros	RSU	Seguridad
19	Movilidad	Transparencia en la gestión	Relaciones de cooperación
20	Mitigación de riesgos	Participación ciudadana y colaboración	Transparencia en la gestión
21	Protección soporte natural	Usos de suelo y edificabilidad	Movilidad
22	Relaciones de cooperación	Emisión de gases invernadero	Otros
23	Participación ciudadana y colaboración	Mitigación de riesgos	Género y disidencias
24	Prácticas productivas no contaminantes	Otros	Prácticas productivas no contaminantes

25	Producción de alimentos de cercanía	Prácticas productivas no contaminantes	Mitigación de riesgos
26	Emisión de gases invernadero	Producción de alimentos de cercanía	Sistemas de cuidado/ economía del cuidado
27	Sistemas de cuidado	Protección soporte natural	Emisión de gases invernadero

Fuente: Elaboración propia en base a información del proyecto Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia. PISAC COVID 19.

Los temas Espacio Público, RSU y Crecimiento y ordenamiento del territorio ocupan un lugar destacado dentro de las agendas municipales por sobre el resto de los temas de la agenda ambiental, en la pre pandemia. Como se puede observar, se ubican entre los temas más priorizados. Esta tendencia podría relacionarse con el hecho de que este conjunto de temas representan competencias características de los municipios en Argentina, que si bien se han ido complejizando a partir del crecimiento y transformaciones que experimentaron las ciudades, forman parte del conjunto de políticas específicamente municipales. Lo mismo podría decirse sobre el Uso del suelo, sin embargo, este tema parecería menos preocupante para la mayoría de los casos relevados, ubicándose bastante por debajo de los anteriormente mencionados.

Esta tendencia se mantiene en los tres períodos bajo estudio, aunque con modificaciones. En la post pandemia, si bien pierden relevancia frente a temas como Promoción de la economía social y Vivienda, que emergen con más fuerza, se podría decir que se mantienen dentro de los principales temas mencionados.

El resto de los temas bajo estudio ocupan un lugar marginal en la agenda de los gobiernos locales pre pandemia, prácticamente inexistente, más allá de algunos casos aislados. Se desprende que los temas relacionados directamente con el cambio climático, como la promoción de prácticas productivas no contaminantes o la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, no se corresponden con las prioridades de los municipios. Esto no significa que no existan iniciativas relacionadas con el tema, porque de hecho las hay y son numerosas, implica que estas preocupaciones tienen un rol marginal en las agendas de los municipios.

En la agenda post pandemia, no se manifiestan grandes transformaciones, al menos en relación a la hipótesis planteada de que la pandemia podría implicar una jerarquización de estos temas en los imaginarios sobre el futuro. Sin embargo aparecen algunas iniciativas que merecen analizarse con mayor detenimiento: el caso de la Producción de alimentos de cercanía y la protección del soporte natural. Estos temas parecerían haber adquirido cierto grado de importancia en la agenda post pandemia. Con respecto al primer tema mencionado, cabe agregar que si se afina la mirada y se analizan los municipios que priorizan este tema por rango de población se puede observar que aparecen con mayor frecuencia los municipios de los rangos M3 (entre 50.001 y 100.000 hab.) y M4 (Entre 10.001 y 50.000 hab). Sería necesario profundizar sobre estos casos para poder identificar algunas variables que podrían explicar esta tendencia.

A partir de los resultados analizados, la agenda ambiental urbana en Argentina se caracteriza por un bajo nivel de innovación en relación a la escasa incorporación de temas emergentes relacionados con el cambio climático que han surgido en las últimas décadas. Esto se destaca en el análisis de la agenda pre pandemia y se mantienen casi igual en la agenda post pandemia según la información relevada. Si bien se detectaron algunas tendencias innovadoras para determinados temas, en líneas generales los temas más tradicionales del municipio que componen la agenda ambiental son los que conservan

significativa importancia por sobre los temas emergentes que son prácticamente inexistentes.

Entendemos innovación como “transformaciones de los principios y las prácticas a fin de dar respuestas a los nuevos problemas de gestión, particularmente los problemas malditos, transformaciones más o menos radicales que cambian las prácticas organizacionales y sus productos” (Grandinetti 2020).

Sin lugar a dudas los problemas ambientales en las ciudades asumen las características de problemas malditos teniendo en cuenta su alto nivel de complejidad, con actores, intereses y valoraciones múltiples e heterogéneos interactuando en diferentes espacios de decisión donde no existen respuestas únicas. Esta complejidad se puso en evidencia durante la pandemia COVID 19 que no sólo expuso las consecuencias directas de lo que denominamos “cambio climático” (FAO, 2000), sino que además mostró las limitaciones de los Estados para atender la emergencia (Benzo y Kessler, 2021; Grandinetti y Nari, 2021; Oszlak, 2020) y de las ciudades como “medios sanos” para el desarrollo de la vida.

Para los gobiernos locales además de los problemas preexistentes, se incorpora el enorme desafío de redefinir las prioridades de los modelos de desarrollo locales de cara a la gran tarea de reconstrucción económica y social de la post pandemia, generando alternativas a las limitaciones y carencias que quedaron expuestas (Grandinetti y Nari, 2021).

Para esto será necesario que los gobiernos locales desarrollen capacidades ambidiestras. Esto supone que las administraciones públicas *“desarrollan estrategias y asignan recursos para conectar y equilibrar las acciones relacionadas con sus procesos habituales con las acciones de innovación y optimización”*. (Grandinetti 2020). En este sentido es fundamental que las agendas de gobierno incorporen los temas emergentes de las agendas públicas, sin dejar de innovar en los temas o problemas tradicionales. En esta línea de pensamiento y para el caso de la agenda ambiental urbana, sería interesante indagar más en profundidad acerca de las innovaciones producidas en los temas priorizados de carácter más tradicional, como por ejemplo el Sistema de Gestión de Residuos. Retomando a Ramió (2018) la administración pública innova de manera “habitual” por lo que es esperable se hayan producido innovaciones interesantes aún en los temas tradicionales.

Sin embargo, entendemos que es necesario que los gobiernos locales revisen sus capacidades innovativas y asuman un rol central en materia de innovación, hasta ahora secundario, incorporando su capacidad productiva como Estado Emprendedor (Mazzucato, 2021). Siguiendo a Ramió *“las administraciones públicas no pueden conformarse en ser solo ellas mismas innovadoras sino que deben tener la ambición de establecer el sistema de incentivos y definir unas reglas del juego que favorezcan la innovación y el aprendizaje en su entorno: en las empresas, en la organizaciones sociales y en la sociedad. Las administraciones públicas deben ser un motor de innovación económico y social modificando con este objetivo sus políticas industriales, comerciales, educativas, macroeconómicas”* (Ramió, 2018.p342)

Esto significa que los gobiernos locales deben liderar los procesos de construcción de respuestas innovadoras a los problemas emergentes, reuniendo a los actores involucrados en procesos de co-creación de políticas y acciones que den respuestas de alto valor a los problemas ambientales urbanos (Zurbriggen, 2014). La Innovación abierta (Grandinetti, 2020) aparece como una gran herramienta para pensar respuestas a los problemas actuales, sobre todo en los gobiernos locales donde los recursos suelen ser limitados. Es indispensable que las ciudades asuman la nueva complejidad y desarrollen alternativas futuras mediante transformaciones posibles.

2.1. Agenda de gestión

Agenda de gestión (AG) comprende iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales destinados a mejorar la propia dinámica del gobierno municipal. Se consideran temas de

esta agenda: Relaciones de cooperación (público/público, público/privado); Innovación pública y modernización; Digitalización y gestión de información; Transparencia en la gestión.

2.2. Algunos datos sobre la Agenda de Gestión local

1. Valoración que los entrevistados hacen de la gestión de la pandemia.

Como se señaló, en esta sección intentaremos reconstruir, más bien en términos descriptivos, la valoración que los entrevistados hacen de la gestión de la pandemia tomando como referencia algunas dimensiones que fueron objetivo de indagación por el proyecto. En términos generales podemos señalar que desde la opinión mayoritaria de los entrevistados la gestión municipal de la pandemia fue positiva.

La mayoría de los entrevistados afirmaron que la “comunicación gubernamental” fue clara, integral y sistemática y sólo un reducido grupo del 12% no estuvo de acuerdo con esa afirmación. En las estrategias oficiales de comunicación el rol de las redes sociales fue clave; y si bien las fake news existieron no tuvieron mucha incidencia.

Lo mismo sucede cuando se analizan los datos por región. La mayoría de los gobiernos locales de todas las regiones se manifestaron de acuerdo con la frase de que la comunicación se hizo de manera correcta. La región NOA y NEA, son las que presentan más desacuerdos, pero en perspectiva es mínimo.

Si consideramos las “estrategias de coordinación” que los Municipios se vieron compelidos a desarrollar y /o fortalecer vemos que también la evaluación es positiva. El 74% de los entrevistados considera que la articulación entre los gobiernos locales y los actores privados para la gestión de la pandemia se produjo sin inconvenientes, algo más del 14% no sabe y solo el 11% cree que no fue correcta.

La coordinadora con otros actores estatales si bien también tiene una valoración positiva por los encargados de la gestión local los indicadores de aprobación son relativamente menores en tanto el 61% considera que la articulación pública - pública fue acertada mientras que la cantidad de entrevistados que señala no estar seguro de este interrogante super el 23% y las opiniones negativas supera el 14%.

En definitiva, puede decirse que desde el punto de los entrevistados la articulación con otros actores para la atención de la pandemia fue muy buena y se desarrolló sin inconvenientes especialmente con actores privados en tanto respecto de la coordinación pública - pública se encuentran algunos matices.

Si consideramos los aspectos intraestatales de la gestión de la pandemia se observa que la valoración es sustancialmente positiva en tanto la casi en el 74 % de los entrevistados considera que la “coordinación interna” de las gestiones locales se realizó de forma efectiva y sin mayores problemas. Esta valoración positiva es más bien homogénea tanto en términos de tamaño de las ciudades y la dimensión regional salvo algunas diferencias observadas en los municipios del NEA y el NOA en el que esta tendencia positiva es más atenuada.

Muy vinculada a la cuestión de la “coordinación interna” se interrogó sobre la “flexibilidad” que mostraron los gobiernos locales para enfrentar los problemas de la pandemia observando que casi el 88% de los entrevistados consideraron que las estructuras de gobiernos local mostraron flexibilidad. No obstante debemos considerar una importante variación en el caso de los gobiernos locales del NOA en donde más del 47% de los entrevistados señala que las administraciones locales no fueron lo suficientemente flexibles.

Si consideramos los aspectos más duros, esto es los aspectos económicos - financieros de la gestión

local de la pandemia encontramos que, si bien en términos generales, el sentido de las respuesta es positiva, la intensidad de las mismas es menor en los aspectos más ligados a las estrategias de gestión institucional y política desarrollados anteriormente.

Ejemplo de ello es el impacto de la gestión de la pandemia en las acciones y servicios preexistentes. mientras que algo más del 48% de los entrevistados señalaron que esto fue posible, el 28% de los entrevistados señaló que esto perjudicó otras acciones y el 24% no pudo determinar tales impactos. Si consideramos una perspectiva regional, la región centro, la región patagónica y el Noroeste argentino son los casos donde los entrevistados señalan más impactos negativos sobre acciones y servicios preexistentes

Un aspecto específico de las capacidades estatales locales que se pusieron en juego en la gestión de la pandemia estuvo o ligado a la “infraestructura digital” atendiendo al incremento de demanda de conectividad generado por la pandemia y las nuevas formas de trabajo, educación, salud y atención al público que se generalizaron en contexto de aislamiento y distanciamiento social obligatorio.

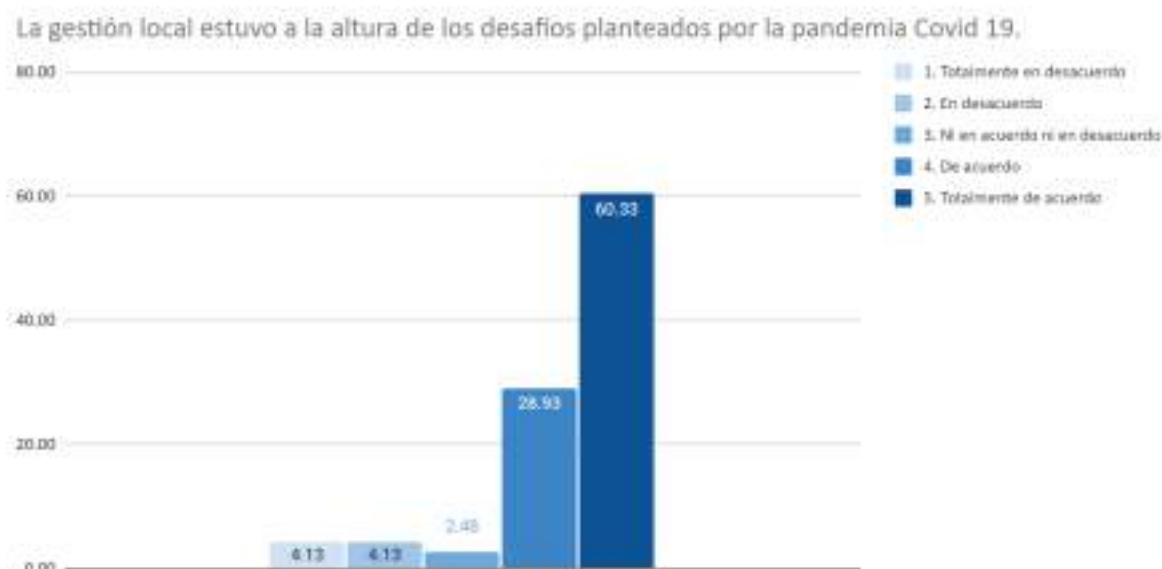
En tal sentido, un porcentaje superior al 60% de los entrevistados aseguraron que la infraestructura digital de los municipios acompañó el incremento de la demanda de conectividad generado por la pandemia, mientras que 14% señaló que no fue suficiente y algo más del 23% no hizo definiciones sobre esta cuestión.

En este aspecto si observamos claras disparidades regionales, en tanto la regiones Centro, Pampeana, Gran Buenos Aires y Patagonia aparecen como espacios con infraestructura de conectividad sólida mientras que las regiones del Noroeste, el Nordeste y, en menor medida, la región de Cuyo como zonas de infraestructura digital.

Vinculado con lo anterior, también se interrogó a los referentes locales sobre si los gobiernos locales y sus agentes contaron con el “equipamiento tecnológico y los conocimientos requeridos” para llevar adelante sus funciones y adaptar los procesos de trabajo a la virtualidad. Las respuestas son muy similares a las correspondientes a la “infraestructura digital” en tanto algo del 58% entiende que los gobiernos locales contaron equipamiento tecnológico y conocimientos adecuados, el 16% no estuvo de acuerdo con esto y el 25% restante no pudo definir. El clivaje regional antes señalado aparece nuevamente con las regiones del NEA y el NOA como las más débiles en este aspecto.

Para cerrar este apartado, emerge de las entrevistas realizadas la opinión generalizada con matices regionales sobre la capacidad de los gobiernos locales para dar respuesta a los desafíos planteados por la pandemia. Como se observa en el gráfico siguiente, casi el 90% de los municipios relevados en todo el país señalaron que los gobiernos locales estuvieron a la altura de los problemas planteados por la pandemia (28, 9% “de acuerdo” y 60,3% “muy de acuerdo”).

Gráfico N°13: Valoración general sobre el rol de los gobiernos locales en la gestión de la pandemia



Fuente: Elaboración propia

Este dato, muy significativo por cierto -y que sin dudas debe ser analizado con mayor profundidad incorporando las perspectivas de otros actores como los ciudadanos, las organizaciones sociales y el sector privado- se complementa con el hecho de que para dar respuestas eficaces a la población el 90% de los gobiernos locales señalaron debieron desarrollar “nuevas capacidades de gestión” que antes no tenían.

Nuevamente emergen ciertos matices que a primera vista obedecen a un clivaje más bien regional que del tamaño poblacional y que dirigen nuestra atención a ciertas particularidades en los gobiernos locales del noroeste y el nordeste argentino y en menor medida a la región cuyana. Estos, dan indicios de debilidades estatales ligadas a posibles déficits organizacionales, institucionales y económicos previos a la pandemia que, sin lugar a dudas influyeron, en las respuestas ofrecidas por los gobiernos locales de esas regiones.

2. Percepción de los principales desafíos de gestión de los gobiernos locales para los próximos años.

El análisis agregado de la totalidad de los municipios consultados sobre los desafíos de gestión para la post pandemia (Gráfico 13) destaca: en primer orden, fortalecer la coordinación público – privada / público – público y la sostenibilidad económica y optimización de los recursos (ambos con 14,38 % de las respuestas), en segundo orden, la digitalización de los servicios y el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento para la conectividad (ambos con 13,75 % de las respuestas), posteriormente y en vinculación con lo anterior, capacitar al personal en el uso de las tecnologías (11,25 %) y finalmente, fomentar la participación ciudadana, fortalecer la cooperación interjurisdiccional o intermunicipal y la gestión de la información para la toma de decisiones (9,79 %).

Gráfico N°14. Desafíos de Gestión Post Pandemia / Total de Municipios



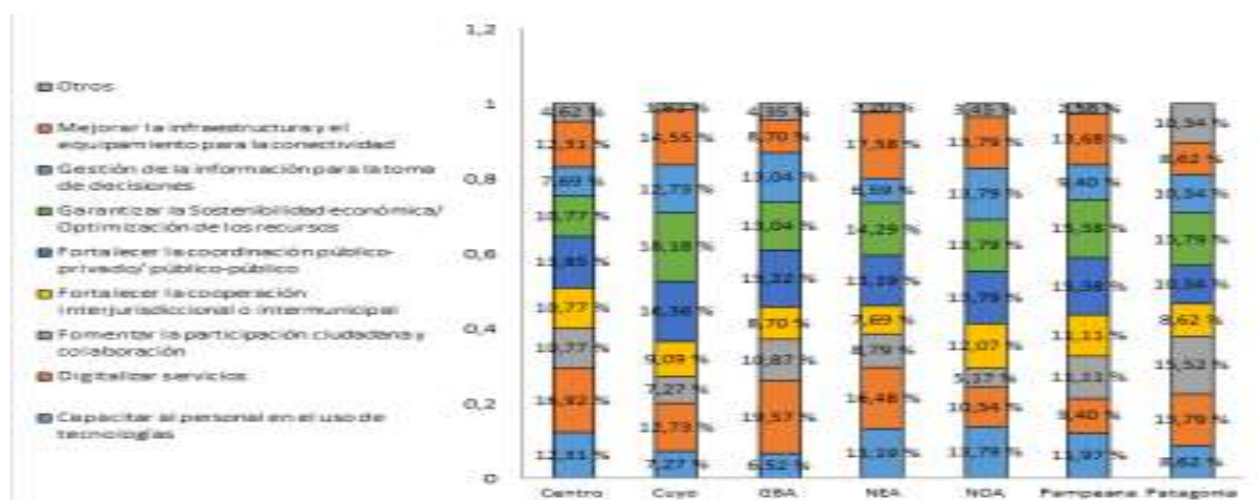
Fuente: Elaboración propia

En el análisis de los desafíos por región (Gráfico 14), se observa: en casi todas las regiones es prioritaria la digitalización de los servicios, el fortalecimiento de la coordinación público-privado / público-público y la sostenibilidad económica / optimización de los recursos.

En la región Centro, NEA, NOA y Pampeana, se destaca el requerimiento de capacitación del personal en el uso de tecnologías y la mejora en la infraestructura para la conectividad, en esta última se incluye Cuyo. Esto es coherente con los matices que se presentaban en estas regiones en las valoraciones de las respuesta de los gobiernos locales a los desafíos planteados por la pandemia analizados en el punto anterior

En la región Pampeana, Patagonia, Centro y GBA, se prioriza también el fomento de la participación ciudadana. El fortalecimiento de la cooperación interjurisdiccional o intermunicipal se destaca en la región Centro, NOA y Patagonia y la gestión de la información para la toma de decisiones en NOA, GBA y Cuyo.

Gráfico N°15: Desafíos de Gestión en la post pandemia por Región



Fuente: Elaboración propia

En relación a los desafíos de gestión post pandemia, pero ahora en un análisis por tamaño de municipio (Gráfico 15.), se observan los siguientes desafíos prioritarios para todos los tamaños de municipios: garantizar la sostenibilidad económica / optimización de los recursos, fortalecer la coordinación público-privada / público-público, digitalizar los servicios y mejorar la infraestructura y equipamiento para la conectividad. En este sentido, parece que la sostenibilidad económica y el fortalecimiento de la coordinación público – privada y público-público, podrían tener una fuerte vinculación, también se observa una vinculación positiva entre la digitalización de los servicios y la necesidad de infraestructura para la conectividad.

En otro orden, se observa que los municipios más pequeños tienen una mayor necesidad de capacitación de su personal en el uso de las tecnologías y en mejorar la infraestructura y el equipamiento para la conectividad. Los municipios más grandes se enfrentan al desafío de contar con mayor información para la toma de decisiones y la digitalización de los servicios.

Gráfico N°16: Desafíos de Gestión post pandemia por tamaño de municipio



Fuente: Elaboración propia

3. Actores que podrían acompañar esa agenda.

Un aspecto importante de los escenarios que se prefiguran para la pos-pandemia son los actores que los gobiernos locales reconocen como relevantes para acompañar las agendas de transformación y los desafíos a futuro. Si hacemos una lectura de la muestra agregada encontramos algunos datos significativos que indican algunos sentidos y orientaciones posibles respecto de la gestión y las políticas públicas en los gobiernos locales para los próximos años.

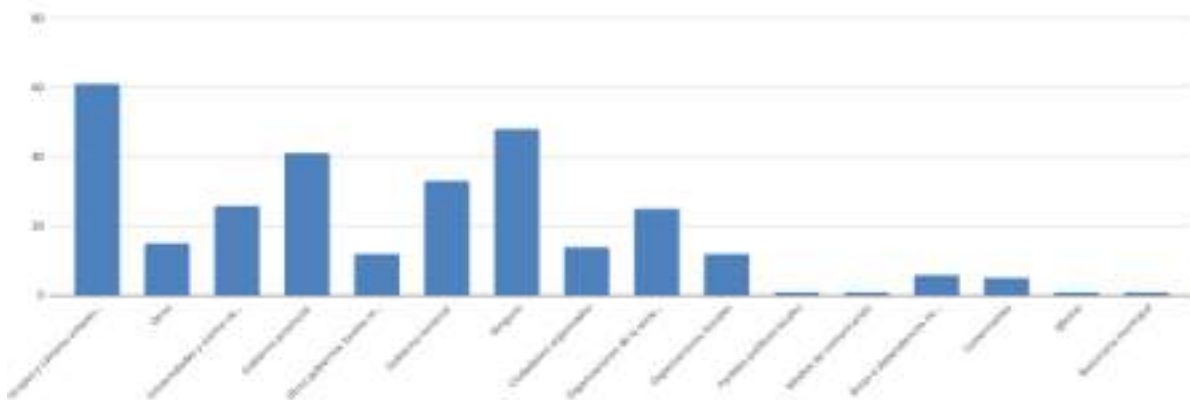
Antes quizás convenga recordar que los porcentajes señalados reflejan la cantidad de menciones de algún actor específico con capacidad de acompañar la agenda, de tres posibles (sin jerarquía entre ellos). Hecha esta aclaración, es menester realizar una segunda. Al ser una pregunta abierta y de

codificación ex-post como así también ante la imposibilidad de dilucidar si las omisiones al momento de mencionar eran producto de no contemplar ningún actor de cooperación o una “no-respuesta”, se contabilizaron de manera conjunta ambas bajo la opción “ninguno”, sin posibilidad de desagregación.

Dicho esto, el trabajo de campo señala que el “sector empresarial” obtiene 61 menciones (20,2%), seguido por la opción “ninguno” con 48 menciones (15,9%), “gobierno provincial” con 41 menciones (13,6%), “gobierno nacional” con 33 menciones (10,9%), seguidos por las opciones “universidades y sistema científico-tecnológico con 25 menciones (8,6%) y “organizaciones de la sociedad civil” con 25 menciones (8,3%).

Luego con porcentajes que van en rango menor al 5% aparecen las opciones “otros”; “ciudadanos organizados”, “otros gobiernos locales” y “organizaciones sociales”. Con niveles mínimos de mención se señalan comerciantes, algún “área específica del gobierno local”, “partidos políticos”, “medios de comunicación”, “iglesias” y las “burocracias locales”.

Gráfico N°17: Ranking de menciones generales (todos los M) por actor relevante para acompañar las agendas de transformación.



Fuente: Elaboración propia

En términos generales puede advertirse que existen ciertas diferencias en esta percepción cuando tomamos como criterio comparativo el tamaño posicional (tipo de M), presentando matices, cambios y continuidades entre estos rangos poblacionales. En primer lugar, se destaca la relevancia que para los gobiernos locales argentinos tienen los “sectores empresariales” para acompañar la agenda proyectada para el futuro alcanzando 61 menciones que pueden sumarse a las 5 menciones a los “comerciantes” categorizadas de formas distintas y con mayor presencia en los municipios medianos (M4) y pequeños (M5 y M6).

Esta preponderancia de los actores económicos es consistente con la configuración de la agenda que se construye para la post pandemia en el que los aspectos económicos productivos toman una mayor relevancia y, potencialmente, abre una nueva etapa para los gobiernos locales con nuevos roles y desafíos.

Por otra parte, entendemos que resulta muy significativo la aparición de la opción “ningún actor” como segunda respuesta más mencionada, abriendo un conjunto de interrogantes sobre las configuraciones económicas, los entramados sociales, las estructuras de gobernanza y los imaginarios que se juegan en las gestiones locales respecto de los roles de las sociedades en los procesos de desarrollo, el gobierno y las políticas públicas. Como se verá, el corte por M es explicativo y entendemos que la dimensión regional también puede ayudar a ampliar la comprensión respecto de tales tendencias.

En este sentido, nos encontramos con que, mientras en los casos de M1 y M2 la respuesta “ninguno” es relativamente marginal (con 3,5% y 4% de las respuestas, respectivamente), en el resto de las segmentaciones que se corresponden a los gobiernos medianos y pequeños (M y M) este déficit de “socios” para la gobernanza post pandemia crece (Nota: poner los porcentajes para que quede igual que arriba).

Asimismo, se destacan los casos de los gobiernos agrupados en los M3 con 15 casos (35%), M5 9 casos (34%) y M6 con 6 casos (19%) “ninguno” es la primera respuesta que dan los gobiernos locales seguido por los sectores y grupos empresariales en los casos de los M3 y de otras instancias estatales en los casos de los gobiernos más pequeños. En los casos de los M4 a pesar de ser muy importante esta tendencia (14 casos) se encuentra por detrás de las Cámaras empresariales (22 casos) y de los gobiernos provinciales (17 casos).

Los gobiernos provinciales y nacionales siguen en orden de importancia, siendo considerados como actores relevantes en las agendas locales post pandemia con 41 menciones (13,6%) y 33 menciones (10,9%), respectivamente. Como se observa, en el análisis general de la muestra los gobiernos provinciales aparecen como interlocutores privilegiados de los gobiernos locales aunque el análisis por M nos indica que hay una diferencia entre las valoraciones entre los municipios más grandes (M1 y M2) que privilegian la relación con la nación y los más pequeños (M y M) que lo hacen con los gobiernos provinciales.

Buena parte de las bibliografías sobre el desarrollo y la gestión local ha hecho énfasis en la necesidad de la articulación horizontal entre gobiernos locales. Sin embargo, esto no se refleja en los datos relevados ya que sólo en 12 de los casos (4%) se señalan a otros gobiernos locales como actores relevantes para acompañar la agenda post pandémica. En un primer análisis puede mencionarse que esta tendencia es muy acentuada en los gobiernos locales grandes (M) y pequeños (M) y encuentran algún matiz en los gobiernos intermedios (M4 y M5), en donde tienen relativamente mayor incidencia.

Por otra parte, las universidades y el sistema científico-tecnológico emerge como un actor estratégico de relevancia intermedia de acuerdo a las entrevistas realizadas. Tomando los datos generales de la muestra las universidades ocupan el quinto lugar en relevancia con un total de 26 menciones (8,61%) por detrás de empresas, “ninguno”, gobiernos provinciales y nacionales respectivamente. Considerando el análisis por M (tamaño de los gobiernos locales) se advierte que este actor (universidades y el sistema científico-tecnológico) cobra mayor relevancia en los municipios grandes (M1) en donde llega a las 18 menciones (18%) y se diluyen en los gobiernos medianos y pequeños (M) con niveles de mención que no superan al 5%. Esto, entre otras razones que se deberían explorar, puede estar relacionado a que los habituales emplazamientos universitarios y científico-tecnológicos se encuentran radicados en grandes centros urbanos y con débiles lazos de cooperación con el resto de los territorios.

Un aspecto de primer orden, dada su relevancia política para la democratización de las decisiones públicas y por la relevancia que se le dio desde la literatura especializada, es el rol que la sociedad eventualmente ocupan en las agendas post pandémicas proyectadas por los gobiernos locales en Argentina. Una primera cuestión de índole teórica y metodológica que debemos considerar es las diferentes morfologías y referentes empíricos concretos que se alude cuando se habla de la sociedad civil. En este trabajo se ha optado por diferenciar entre las llamadas “organizaciones de la sociedad civil” (clubes, fundaciones, centros vecinales, asociaciones civiles, etc.) de las “organizaciones sociales”, que son los colectivos de base territorial mayormente emergentes a instancias de los procesos de resistencias a las reformas neoliberales de los noventa en Argentina. A su vez, se ha introducido la categoría adicional de “ciudadanos organizados” que puede ser analizada de forma conjunta con la primera de las clasificaciones.

Entendemos que entre las mencionadas categorías “organizaciones de la sociedad civil”, “ciudadanos

organizados” y “organizaciones sociales” hay diferencias de prácticas políticas, origen social, demandas, luchas e imaginarios colectivos que hacen precisa esta diferenciación y que, por otro lado, revelan ciertas orientaciones políticas de las gestiones locales.

Realizadas estas aclaraciones, encontramos que, tomando el total de la muestra, la mayor cantidad de menciones la tienen las “organizaciones de la sociedad civil” (OSC) con 25 menciones (8,6%), seguido por “ciudadanos organizados” con 14 menciones (4,6%) y, finalmente, por las “organizaciones sociales” con 12 menciones (4%). Reagrupando todas estas menciones en una gran categoría que haga referencia a actores de la sociedad civil (ni económicos ni políticos) suman 51 menciones (más del 16%), ocupando el segundo lugar por detrás de las opción “ grupos y cámaras empresariales” y por delante de las opción “ninguno”.

Por último, un breve análisis por tamaño de municipio nos señala que, en los M1, “organizaciones de la sociedad civil” (OSC) es la opción más mencionada seguida por “organizaciones sociales” y sólo una mención a los “ciudadanos organizados”; en los M2 y en los M3, por el contrario, los “ciudadanos organizados” son el principal actor mencionado por los entrevistados. En los M4 se comporta de la misma manera que los M1 y en los municipios más pequeños (M5 y M6) la relevancia de estos actores tiende a ser menor.

Como se señaló anteriormente una lectura territorial, tomando como referencia las regiones analizadas es significativo y contribuye a comprender las dinámicas de las políticas públicas, las agendas, desafíos y posibles articulaciones. Algunas de los rasgos principales por región puede resumirse de la siguiente manera:

En la región centro se privilegia el rol de los “grupos y cámaras empresariales” con el 27,3%, las “universidades/ sistema científico tecnológico” con el 10,6% y los gobiernos provinciales con el 10,6%. La opción “ninguno” aparece con el 18 % de las menciones.

En la región cuyana también aparece como principal actor en las agendas los “grupos y camara empresariales” con el 25%, los otros actores aparecen de forma dispersa y con bajo porcentajes de mención y la opción ninguno supera incluso a las empresas con el 28,9%

En la región del Gran Buenos Aires la principal mención corresponde a las organizaciones de la sociedad civil, seguidos en segundo lugar por “grupos empresariales” y “universidades/ sistema científico tecnológico” con el 13, 9% y el “Gobierno Nacional” con el 8,33%. la opción “ninguno” alcanza el 33,3% de las menciones

En el Noroeste argentino el principal actor señalado son los “gobiernos provinciales” con el 9,52%, las organizaciones sociales con el 9,52% y en tercer lugar aparecen los “ciudadanos organizados”, los “grupos y cámaras empresariales”, el “Gobierno Nacional” y las “universidades /sistema científico tecnológico” con el 7,14%. La opción “ninguno/ No sabe” también es muy alta con el 35,7”

En el Nordeste, los gobiernos provinciales y el gobierno nacional aparecen como los principales actores con el 10,3% y el 7,7% de las menciones respectivamente. Las organizaciones de la sociedad civil son mencionadas también en el 7,7% de los casos y los grupos y cámaras empresariales alcanzan el 6,4% de las menciones. la opción “ninguno / no contesta” es el más alto de toda la muestra alcanzando el 42,3% de las respuestas

En la región pampeana el primer lugar de las menciones los comparten los “gobiernos provinciales” y las “cámaras y grupos empresariales” con el 18,8% de las menciones, seguidos por el “Gobierno Nacional” con el 13%. cabe destacar que la opción “ninguno / no responde” es la más baja en términos regionales con el 23,1% de las respuestas.

Finalmente en la región patagónica a diferencia de los casos anteriores se observa un claro protagonismo del “gobiernos nacional” con el 25% de las respuestas, seguido de los “grupos y

cámaras empresariales” con el 22,2% y luego los gobiernos provinciales con el 16,6% de las respuestas. La opción “ninguno / no responde” es relativamente baja llegando al 19,4% de las menciones

Bibliografía

- FAO (2020). Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: la elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición. Roma, Italia.
- FOÁ TORRES, J. (2017) Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba 1991-2011. Centro de Estudios Avanzados, Córdoba.
- GRANDINETTI, R. (2020) Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial. Capítulo del libro «La Administración Pública en tiempos disruptivos», compilado por Diego Pando. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- GRANDINETTI, R. & NARI, P. (2021) Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. A&P Continuidad, vol. 8, núm. 14, Universidad Nacional de Rosario, Rosario
- GUTIERREZ, R. E ISUAINI, F. (2014) La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. Revista de Administração Pública, marzoabril, Rio de Janeiro.
- MAZZUCATO, M. (2020). No desaprovechemos esta crisis. Lecciones de la covid-19. Galaxia Gutenberg: Barcelona.
- MERLINSKY, G. COMP. (2013) Cartografías del conflicto ambiental en Argentina (I). CLACSO-CICCUS, Buenos Aires
- MERLINSKY, G. COMP. (2016): Cartografías del conflicto ambiental en Argentina (II). CLACSO-CICCUS, Buenos Aires.
- MERLINSKY, G. COMP. (2020): Cartografías del conflicto ambiental en Argentina (III). CLACSO-CICCUS: Buenos Aires.
- OSZLAK, O. Y O DONNELL, G. (1984) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En: Para investigar la administración pública, comp. B. Kliksberg, y J. Sulbrandt. INAP: Madrid.
- OSZLAK, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. Cuadernos del INAP N° 11, Buenos Aires.
- RAMIÓ MATAS, C. (2018) Los retos de la Administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno International Journal of State and Government Sciences, Vol. 1: Núm. 3, págs. 315-354.
- RODRÍGUEZ, M.C. Y DI VIRGILIO, M. COMPS (2011). Caleidoscopio de políticas territoriales: un rompecabezas para armar. Ed: Prometeo, Buenos Aires.
- SUÁREZ, F Y RUGGERIO, C. COMPS (2018) Los conflictos ambientales en América Latina: áreas de reservación, conflictos mineros e hidrocarburíferos, conflictos forestales, agronegocios. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- SUBIRATS, JOAN (2016): El poder de los próximos. Las virtudes del municipalismo. Los libros de la catarata, Madrid.
- SVAMPA, M. (2008) La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes. Cambio de época, .Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

SVAMPA, M. (2012) Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. OSAL 32: 15-38, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. ISSN: 1515-3282, Argentina

Proyecto PISAC COVID19 “Capacidades Estatales en una Agenda municipal post pandemia” (2022). Cuaderno n°2: Mapeo y caracterización de la agenda local”. Disponible en: <https://polilab.unr.edu.ar/cuadernos-pisac-covid-19/proyecto-pisac-covid-19- cuaderno-2-2022/>

ZUBRIGGEN, C. Y GONZALÉZ LAGO (2014) Innovación Y Co-Creación: Nuevos Desafíos Para Las Políticas Públicas. Revista de Gestión Pública | Volumen III, Número 2 | Julio Diciembre 2014 | issn 0719-1820

FUNCIONES EJECUTIVAS, ALTA GERENCIA PÚBLICA, PATRIMONIALISMO O PROFESIONALIZACIÓN

Javier Liaño

Introducción.

Desde principios de este siglo observamos en nuestra región una consolidación de reformas y medidas tendientes a la jerarquización y profesionalización del empleo público, en especial en el sector directivo. Reemplazando un sistema de incorporación basado en la discrecionalidad del poder político, por otro basado en la transparencia, la idoneidad, el mérito y los valores democráticos. En este sentido, las reformas realizadas tanto en Chile como en Perú dan cuenta de ello. La situación en nuestro país resulta paradójica ya que desde 1991 contamos con un sistema de ingreso que cumple con esa serie de requisitos ya mencionados, pero que de un tiempo a esta parte ha dejado de cumplimentarse.

Si bien el patrimonialismo vs. sistema de mérito es un tema tratado en innumerables ocasiones en ámbitos académicos y especializados, desde la Unión del Personal Civil de la Nación nos toca trabajar en los hechos, y como trabajadoras y trabajadores públicos organizados venimos impulsando la discusión e implementación del régimen para el personal integrante de la Alta Dirección Pública sino concretamente en el ámbito paritario. Por eso en este breve trabajo queremos enunciar y denunciar los diferentes problemas que genera el alto grado de discrecionalidad a la hora de nombrar cargos de Dirección, analizaremos cómo la acción por omisión por parte del Estado, en su carácter de empleador, de no hacer los llamados a concurso, promueve un disciplinamiento a los funcionarios que detentan esos cargos, fomenta a su vez la violencia laboral y como resultado final, una baja calidad en la formulación, programación y ejecución de las políticas públicas.

Por el contrario, es nuestra intención demostrar, la importancia de la transparencia, la profesionalidad y aptitud, al momento de acceder como trabajadores y trabajadoras a la Administración Pública, colocando el foco en los cargos con funciones ejecutivas, y como dijimos, demostrar los enormes perjuicios que su incumplimiento acarrea.

Esto se encuentra directamente vinculado al fortalecimiento y profesionalización del trabajo en el sector público. Y cabe aclarar, que cuando defino profesionalismo no se circunscribe únicamente a la acreditación de un título de grado de un funcionario, sino al entendimiento de concebir al desarrollo de la carrera laboral en el sector público como una profesión en sí misma.

Desde la mitad de los años noventa y prácticamente sin interrupciones, se ha desarrollado en el Estado Nacional un camino cada vez más consolidado de modernización en materia de normas de empleo público.

Contrariamente a toda esta normativa existente, ha ido en aumento la discrecionalidad utilizada por las autoridades jurisdiccionales en la asignación de adicionales remunerativos o modificaciones de nivel de contratación por causas puramente salariales, generando una gran distorsión en la lógica de desarrollo de carrera, lo que impacta fuertemente en la confianza en el sistema, dando como resultado una situación de clientelismo y pérdida de profesionalización e independencia.

Se ha registrado desde al año 2002 una modalidad creciente de designación de funcionarios políticos en cargos que, por sus características, debieran ser considerados de línea.

Si bien en un principio esta decisión se justificó en un marco de regeneración de la estabilidad institucional pos-2001, durante los 15 años siguientes no se alteró esta práctica. Lo que originalmente se utilizaba para algunos casos y de acuerdo con los requisitos del puesto, se convirtió en una modalidad común y extendida a la totalidad de los cargos de la administración (unos 3100) y peor

aún, las designaciones se realizaron con excepción a los requisitos mínimos legales de acceso a los cargos.

La práctica de designar a “gente de confianza” en estos cargos, supone para el funcionario una lealtad política, además de convertirse en una herramienta de pago de “favores” por la militancia política partidaria. Es una modalidad sumamente perjudicial para el sistema ya que genera una dependencia absoluta del funcionario, limitando los márgenes de control y profesionalidad, generando grandes desigualdades, que luego se traducen en la sociedad.

Asimismo, se distorsiona el accionar en la administración, dejando de ser transparente, democrática y violando todo derecho de igualdad y oportunidades, ya que el funcionario entrante puede disponer la baja de todos los anteriores y designar a los propios con la misma lógica, afectando enormemente el Estado de derecho.

Por todo ello queremos dejar claramente establecido en este trabajo la importancia de fortalecer los mecanismos de mejoras normativas y procedimentales a través de la negociación colectiva, ya que la misma, otorga previsibilidad y permite la innovación, la mejora constante y ayuda al cumplimiento y respeto de los compromisos asumidos por el Estado.

Alta Dirección Pública

¿De qué hablamos cuando hablamos de funciones directivas en la Administración Pública Nacional?

Nos referimos a los cargos con funciones ejecutivas, los cuales contienen puestos de Dirección Nacional, Dirección General, Dirección y Coordinación. Estos puestos deben ser cubiertos mediante concursos de antecedentes y oposición según lo establecido en los Artículos 19 y 20 del Decreto N° 2098/08.

La normativa definió en el Decreto N° 993/91 (SINAPA) a los cargos con función ejecutiva de la siguiente manera: “ARTICULO 4º- Se consideraran funciones "ejecutivas" aquellas correspondientes a cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas o que presten servicios esenciales para la comunidad, o bien que tengan alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado. Asimismo se consideraran como "ejecutivas", las funciones que involucren el control de unidades organizativas de nivel inferior a departamento o equivalente”. Mientras que en el Decreto N° 2098/08 (SINEP).

“ARTICULO 19.- El personal sólo podrá acceder a la titularidad de un puesto con Función Ejecutiva mediante el Sistema de Selección Abierto de conformidad con el presente convenio. En este supuesto gozará del derecho a la estabilidad prevista para dicha función en los términos establecidos en el segundo párrafo del Artículo 21 del Convenio Colectivo de Trabajo General, por un término de CINCO (5) años calendario contados a partir de la notificación de la designación respectiva. A estos efectos, se entenderá por tal, el ejercicio de un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una Unidad Organizativa de nivel superior a Departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa e incorporado al Nomenclador respectivo. Las Funciones Ejecutivas son clasificadas en CUATRO (4) niveles: Nivel I – Dirección Nacional. Nivel II – Dirección de Primera apertura. Nivel III – Dirección de Segunda Apertura. Nivel IV - Coordinación General, Regional o Temática.

En tanto la mencionada normativa que aprueba el “Régimen de selección para la cobertura de cargos de función ejecutiva”, en su Artículo 1º se sostiene que: “El presente régimen será de aplicación a los procesos de selección para la cobertura de cargos con Función Ejecutiva de la Alta Dirección Pública conforme lo normado por los Artículos 19 y 20 del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal encuadrado en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098 del 3 de diciembre de 2008 y modificatorios”.

La Alta Dirección Pública es en reducidas cuentas el conjunto de funcionarios y funcionarias con responsabilidades de conducción y gestión, que funcionarían como “articuladores” entre los decisores políticos y las burocracias estatales.

Respecto al acta paritaria homologada mediante el Decreto 788/2019, su artículo 16 establece “Entiéndase por posición del régimen de la Alta Dirección Pública el puesto de conducción que comporta la titularidad de una unidad organizativa prevista en la estructura de las jurisdicciones y entidades descentralizadas o en su dotación la que determina el Nivel de la posición, con responsabilidades propias, acciones específicas y competencias particulares que de manera integrada determinan su complejidad y permiten la asignación del rango”.

A su vez el art. 18 determina que las posiciones del régimen de la Alta Dirección Pública se clasifican en tres niveles: Dirección Nacional, General o equivalente, Dirección de Segunda Apertura, Simple o equivalente y Coordinación o equivalente. A su vez, cada uno de estos niveles cuenta con tres rangos: Superior, Intermedio e Inicial. Según datos del Cippec, a fines de 2018, la ADP estaba compuesta por aproximadamente 2.400 personas, los cuales representaban el 3,2% del total de empleados de la APN central.

Cabe destacar que al día de hoy el Decreto N° 788/19 continúa si aplicarse.

Antecedentes regionales receptados

En la actualidad frente a la complejidad de los escenarios que debe afrontar la actividad estatal en su cotidianeidad, resulta fundamental el desafío de profesionalizar continuamente las estructuras de las organizaciones públicas. Esto es un hecho que, como se mencionara anteriormente, se viene manifestando en diferentes ámbitos regionales.

Así fue que, para comenzar a resolver estas cuestiones se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el marco de 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. Luego respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución No 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, los días 14 y 15 de noviembre de 2003.

De acuerdo con el preámbulo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

Un mejor Estado se construye necesariamente con la profesionalización de la función pública, entendiendo como tal que los empleados públicos posean una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

La misma Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), recoge en su Artículo 3: “*Se entiende por Administración profesional una Administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.*”

De ella se desprenden principios rectores, tipificados en el art. 8 de dicha Carta a saber: “*Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:*

- *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.*

Los avances en nuestro país

Según el Cippec existen, entre Direcciones Nacionales y Direcciones Generales, unos 456 cargos. Las Direcciones y Coordinaciones deberían completar la cifra que separa a los 456 cargos del total de entre 3100 y 3300 cargos con funciones ejecutivas.

En ese mismo informe agrega que se *“observa una reducción en el número de profesionales en el espacio directivo, mientras que al mismo tiempo una menor proporción cumple los requisitos para desempeñarse en el cargo”*. Gasparin y Dieguez (2018)

Se hace referencia a la alta rotación de las designaciones en los cargos de dirección *“por ejemplo, el 25 % de los directivos públicos que se encontraban designados en 2016 fueron reemplazados de sus cargos en 2017. Más aún, a fines de 2017 solo el 9 % del total de directivos públicos continuaba en su cargo”*. Gasparin y Dieguez (2018).

Como vemos, actualmente el acceso es mayoritariamente discrecional y por confianza política. Esto tiene impacto en una rápida alineación entre políticos y gerencia, conformando segmentos clientelísticos que no aseguran idoneidad y una alta rotación.

El gobierno de facto, en 1943, mediante la sanción del Decreto No 16.672, crea el “Estatuto del Servicio Civil para la Administración Nacional”, este constituyó el primer precedente de reglamentación de empleo público nacional, que comprendía a todo el personal civil que cumpliera funciones permanentes y regulaba el ingreso a la Administración Pública y la carrera administrativa.

En el citado Estatuto se exigía, para las jefaturas de carácter permanente, que comprendían las funciones de dirección, organización y asesoramiento, que la cobertura de vacantes procediera exclusivamente entre agentes de la dependencia que reunieran las condiciones para el ascenso. En caso de no existir personal en la repartición con aptitudes para el desempeño del cargo, la selección debería hacerse entre el personal de cualquier otra dependencia del Estado que se desempeñara en un puesto de grado inmediato inferior al de la vacante y que contara con al menos diez años de antigüedad en la función pública (Artículo 15, Decreto No 16.672/43).

El trabajador del Estado era considerado un “servidor”, y debía someterse a prohibiciones, como, por ejemplo, la prohibición de afiliación a un partido político, denotando de esa forma, el sesgo de autoritarismo de dicho estatuto.

Lo que estaba en discusión y para algunos autores continúa estando, era la forma en que debía considerarse al empleado público “como un trabajador igual que cualquier otro que compromete su fuerza de trabajo a cambio de un salario; o bien, como a un “funcionario”, esto es, que su función está vinculada a la función de gobierno y al interés general. A partir de este último punto de vista es que algunos juristas concluyeron que el Estado debía conservar algunas prerrogativas extraordinarias en su rol de empleador, prerrogativas que, de no ser debidamente reconocidas, podrían poner en riesgo la misma gobernabilidad estatal” (Auton, 2010: 118)

Posteriormente, a finales del año 1944, se dicta un nuevo ordenamiento jurídico que se denominó

“Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública”, establecido por Decreto 33827. El cual no cambia su esencia, solo flexibiliza el lenguaje autoritario.

En 1946 con el ascenso del Peronismo, y en el marco del Primer Plan Quinquenal, se crea, por Ley 12954, del “Cuerpo de Abogados del Estado”. Centralizando las acciones legales del Estado y el cual tenía como misión, el asesoramiento jurídico y la defensa ante los tribunales, del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la administración. Se constituyó como una carrera especial dentro de la administración, con un escalafón propio.

En 1955, la Revolución Libertadora, comienza una reforma de la administración pública, para ello crea un nuevo régimen estatutario, mediante Decreto 6131/56. Allí se establecen los deberes y derechos de los servidores del Estado, la propuesta era, que en adelante los servidores del Estado “no se conviertan en instrumentos de política”.

Para ello se armó una comisión con representantes del Estado y de las dos agrupaciones sindicales UPCN y ATE y ello dio origen al estatuto aprobado por el Decreto-Ley 6666/57, denominado “Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional”.

Dichas disposiciones estatutarias fueron reglamentadas primero a través del Decreto 1471/58, y posteriormente con la creación del Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional, aprobado por medio del Decreto 9530/58.

En este último existía una instauración de un régimen de excepciones al escalafón para la designación en cargos directivos. En efecto, se estableció que, por “razones especiales y de carácter circunstancial, que hagan a la conducción de planes de gobierno”, el Poder Ejecutivo podría efectuar designaciones en la categoría inicial de la “clase superior” (A). Luego de tres años de desempeño efectivo y consecutivo del cargo, el agente podría participar de los concursos.

En 1971, aparecen nuevas modificaciones tanto en el estatuto como en el escalafón vigente y, se creó la Comisión Nacional para el Estudio y Actualización del Estatuto y Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional Central y Organismos Descentralizados por Decreto 3770/71. La Comisión estaba integrada por un representante de la Secretaría General de la Presidencia, uno del Ministerio de Trabajo, uno del Ministerio de Hacienda y Finanzas y uno de UPCN. Producto de esa comisión, se sancionó el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública (Ley 20172), el Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública (Decreto 1428/73) y se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, Ley 20173).

Durante la última dictadura militar en 1980, se sancionó un nuevo régimen Servicio Civil mediante Ley No 22.140, reglamentada por Decreto No 1797/80. Este estatuto nuevamente consagraba el derecho a la estabilidad y el requisito de acreditación de la idoneidad para el ingreso a la planta permanente mediante mecanismos de selección.

En el marco del proceso de recuperación democrática, el gobierno Alfonsín buscó avanzar en la profesionalización del servicio civil y para fortalecer su compromiso con el régimen democrático, creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), por Decreto No 3687/84, luego reemplazado por el Decreto No 2098/87, que a su vez instauró el estatuto y escalafón del CAG, restaurando la vigencia del principio de idoneidad como requisito de ingreso al servicio civil.

Con la reforma del Estado se dictan la Ley N° 23.696 “Ley de Reforma del Estado” y la Ley N° 23.697 “Ley de Emergencia Económica” y como resultado de la necesidad de reformulación escalonaría dispuesta por el Decreto No 2476/90, en mayo de 1991, se sancionó el Decreto N° 993/91, que dispuso la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en reemplazo del escalafón del Decreto No 1428/73.

La sanción del nuevo escalafón hizo una distinción entre cargos simples y con función ejecutiva y,

más importante aún, la posibilidad de acceder a estos últimos mediante procesos de selección competitivos y abiertos.

Es importante destacar que la propia normativa que creará el SINAPA, sentó las bases jurídicas para la adecuación del escalafón al avance en la puesta en práctica de mecanismos de negociación colectiva en el ámbito de la administración pública, en aplicación del Convenio 154, adoptado por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Argentina ratifica los Convenios 151 sobre la “Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública” y 154 sobre “Fomento de la negociación colectiva”, adoptados por la Conferencia de la OIT. Dichos convenios fueron respectivamente ratificados por las leyes No 23.328, sancionada en julio de 1986, y No 23544, aprobada en diciembre de 1987. Posteriormente en 1992, se sanciona por Ley No 24.185, de negociaciones colectivas a celebrarse entre la Administración Pública Nacional y sus empleados.

En este proceso negociador hacia el final del gobierno Menem, culminó con la sanción de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley No 25.164), que vino a reemplazar finalmente al estatuto instituido por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley No 22.140).

La Ley No 25.164, reglamentada por el Decreto No 1421/02, junto con el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (el convenio homologado por el Decreto 214/06), constituye el conjunto de normas que actualmente rigen las relaciones laborales en la administración pública nacional.

Esta Ley No 25.164 establece pautas para su interpretación en relación con las normas surgidas en el marco de la negociación colectiva y criterios para designar un órgano rector en materia de empleo público. Estipula requisitos e impedimentos para el ingreso a la administración pública; define la naturaleza de la relación de empleo público; y autoriza la creación de un Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, el actual FOPECAP.

Así las cosas, las Convenciones Colectivas pueden mejorar la condición de los trabajadores, ampliar los derechos reconocidos por la ley, pero de ninguna manera restringirlos.

La Ley Marco reglamentada por Decreto No 1421/02 reglamenta el principio constitucional que establece que la idoneidad es la única condición para el acceso a la función pública (Artículo 16 de la Constitución Nacional).

Posteriormente con la homologación del Convenio Colectivo General de Trabajo, aprobado por Decreto No 214/06, los principales cambios tienen que ver con previsiones tendientes a evitar el direccionamiento de las convocatorias, así aparece la obligación de consultar previamente a las organizaciones sindicales para aprobar los procesos de selección de personal (art. 60, Anexo I, Decreto No 214/06) y la garantía de una mayor paridad de género en la integración de los órganos de selección, al determinar que no podrán estar integrados por más de un 60 % de personas de un mismo sexo (art. 64. Anexo I, Decreto No 214/06)³². Otras reformas importantes son la creación de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT).

Ahora bien, la estructura del SINEP incorpora un nuevo agrupamiento, el profesional, (además del general, científico-técnico y especializado), buscando resaltar la especificidad de aquellos puestos que requieren para su desempeño de título universitario de carreras de duración no inferior a cuatro años. Esta redefinición de los agrupamientos tuvo su correlato salarial con la instauración de un suplemento por agrupamiento como instrumento de diferenciación y jerarquización de aquellos agrupamientos que requieren mayores credenciales educativas, aunque, continuando con el criterio

de consolidar los atributos meritocráticos del servicio civil. Por otro lado, introduce nuevos “tramo” en el marco de la promoción horizontal, apuntando a un reconocimiento de las mayores competencias y capacidades que adquiere el trabajador en el ejercicio de su puesto de trabajo.

Algunas conclusiones

El empleo público, goza de la misma protección legal que el empleo de carácter privado, al empleo público se le suma la estabilidad propia garantizada en la Constitución Nacional.

El bloque constitucional que protege al empleo público se desprende de los Artículos 14 bis, 31 y 75 inc. 22, junto a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Por lo expuesto entiendo que las naturalezas jurídicas de ambas relaciones laborales son idénticas y sólo difieren en cuanto a que el legislador le asignado un régimen jurídico diferente. Pero ambas relaciones contractuales son de subordinación y donde la persona pone su tiempo y fuerza de trabajo a disposición del empleador a cambio de una remuneración.

Disiento claramente que el derecho laboral público sea una rama del derecho administrativo, sus principios y razón de ser nacen de la protección del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En este sentido el Dr. Fernández Madrid expresa: *“El art. 14 bis de la Constitución Nacional no solo reconoce al empleado público como sujeto de derecho del trabajo, sino que refuerza particularmente el principio protectorio que lo caracteriza al darle una garantía que lo pone a cubierto de la posible arbitrariedad de su empleador. Si lo que busca el derecho del trabajo es corregir desigualdades, es claro que debe ser especialmente aplicado a la relación que se traba con el empleador más poderoso que es el Estado”*. (Fernandez Madrid 2008)

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha manifestado en los precedentes Cirigliano, Madorran y Ramos “. *Es preciso remarcar el mandato constitucional según el cual el trabajo en sus diversas formas gozara de la protección de la Leyes, incluye al que se desarrolla en el ámbito privado como en el público”*.

Asimismo, en “Madorrán”, también, recalcó que tiene categoría constitucional el principio de hermenéutica jurídica in dubio pro justicia social y que la garantía de la estabilidad propia del empleado público tiene sustento en los principios y las pautas del derecho internacional de los derechos humanos, que enuncian el derecho a trabajar del cual se desprende el derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente del empleo, así como del principio de continuidad o estabilidad en el empleo, lo que se traduce en el derecho a no ser despedido sin justa causa.

De lo hasta aquí expuesto dejó de manifiesto otra paradoja, entre la realidad descripta en párrafos anteriores, sobre la falta de transparencia en la selección de cargos de Alta Dirección Pública y las normativas protectoras.

Queda absolutamente notoria la omisión en hacer operativa la norma constitucional del art. 14 bis., dejando desprotegido a quienes gozamos de una mayor protección, los empleados públicos, y en mucha mayor medida, quienes tendrán que tomar las decisiones administrativas de las que serán responsables.

Ello es así por cuanto los trabajadores y trabajadoras se ven negados en su posibilidad de crecimiento, de creatividad, de aportar sus conocimientos al servicio público, cuando por razones políticas y burocráticas, se les niega la posibilidad de concursar y ejercer los cargos de forma permanente y con la debida responsabilidad e independencia.

De esa manera impera un sistema puramente político, donde los trabajadores comienzan poco a poco a perder su subjetividad, su independencia y ello no solo afecta a los empleados públicos

directamente, sino que al conjunto de la sociedad.

Un Estado donde no se respeta la carrera administrativa no es un Estado libre, no es un verdadero Estado.

La independencia de la cual deben gozar los empleados públicos que detentan un cargo en un plazo determinado y que accedieron al mismo por concurso, no es la misma que presentan directivos designados por Decretos y por plazos de 180 días renovables consecutivamente, por decisiones arbitrarias y políticas, de las gestiones de turno.

Sin duda ello es una verdadera amenaza, no solo para los trabajadores y trabajadoras en su condición de empleados públicos con cargo Directivo, sino para los ciudadanos que somos los destinatarios de las políticas públicas llevadas adelante por dichos empleados.

Por el otro lado, quienes detentan cargos públicos, sin poseer la oportuna idoneidad, son los encargados de llevar adelante la implementación de políticas públicas que nos afectan a todos los ciudadanos por igual.

Por lo cual podemos hablar de una doble afectación, una para dentro de la administración, que afecta principalmente al trabajador en carácter de funcionario y la otra hacia afuera, que afecta directamente a la sociedad civil, para las cuales responde el funcionario y la Gestión del momento.

Respecto de la primera, en la cual se ve afectado quien detenta el cargo sin su respectivo nombramiento legal (sin concurso), el miedo puede surgir como una herramienta de control por parte de la gestión de turno, una herramienta del poder burocrático, se admite, de igual modo, como parte natural del trabajo que la transgresión sea cometida, precisamente, por quienes son responsables de hacerlos cumplir.

Respecto de la segunda afectación, hacia afuera, los ciudadanos reciben el resultado de una política pública, llevada adelante por un funcionario, reitero, del cual no se conoce su idoneidad, no se sabe su grado o no de incompatibilidad y todo aquello necesario y fundamental, para el desarrollo de una buena gestión pública y transparente.

Sin duda nos encontramos frente a una nueva paradoja, somos parte del CLAD, asumimos compromisos mediante la Carta Iberoamericana de la Función Pública, pero nos tentamos a la hora de seleccionar funcionarios y aplicamos la discrecionalidad política a la hora de elegirlos.

En definitiva, hoy mas que nunca, si queremos soldar de una vez por todas la fractura existente entre la política y la sociedad, entre los decisores y los ejecutores de las políticas públicas, entre la propuesta y la ejecución, de una vez por todas debemos avanzar en la implementación del Régimen de Alta Dirección Pública para que la maquinaria estatal funcione en su total magnitud, sea conducida profesionalmente, con eficacia y eficiencia, lo que sin dudas redundará en políticas públicas de calidad para nuestro pueblo.

Bibliografía

AUTON, Omar A. (2010) La negociación colectiva y la modernización del Estado. Avances y retrocesos; en Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental No 27, editada por la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, Argentina.

BANCO MUNDIAL (2013 [1997]) El Estado en un mundo de transformación. Resumen del Informe sobre el desarrollo mundial Revista de Gestión y Análisis de las Políticas Públicas No 9 editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.

BUENADER, EDUARDO (2016) Algunas consideraciones sobre el empleo público y el derecho a la estabilidad (a propósito de un fallo de la Corte Suprema); en El Derecho, diario de doctrina y jurisprudencia No 14.031.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en Estado, Administración Pública y Sociedad No 9, Caracas.

CORTÁZAR, JUAN CARLOS; FUENZALIDA, JAVIER Y LAFUENTE, MARIANO (2016) Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado?: un estudio exploratorio — (Nota técnica del BID ; 1054).

GASPARÍN, JUAN Y DIÉGUEZ, Gonzalo (2018) GPS del Estado: Radiografía de 2017-2018, CIPPEC, Buenos Aires.

SCIALPI, DIANA (1999) Violencias en la administración pública: casos y miradas para pensar la administración pública como ámbito laboral; Catálogos Editora, Buenos Aires.

HIRIGOYEN M.F. (1999) “Reflexiones acerca de la profesionalización del Servicio Civil”, en: Revista Temas, No 17. Buenos Aires, INAP.

RUBINSTEIN, S. (2001) “El acoso moral: el maltrato psicológico en la vida cotidiana.

FERREIROS, E. (2005). “El acoso moral (mobbing): un nuevo riesgo en la Medicina del Trabajo.

Doctrina laboral, Vol. XIX-237-395. Buenos Aires: Errepar. “Los trabajadores del Estado: el fraude y el maltrato”.

IPS El crecimiento mundial del salario registra el nivel más bajo desde 2008 (2018).

Normativa citada

Decreto Ley 16672 del 20 de diciembre 1943 Estatuto del Servicio Civil. Decreto No.16672 (16/12/1943)

Ley 12954/1946 “Cuerpo de Abogados del Estado.”

Decreto 6131/56

Decreto-Ley 6666/57 “Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional”. Decreto 1471/58

Decreto 9530/58.

Decreto 3770/71

Ley 20172, “Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública” Decreto 1428/73

Ley 20173, “Instituto Nacional de la Administración Pública INAP”. Ley No 22.140/1980, “nuevo régimen Servicio Civil”.

Decreto No 1797/80.

Mercedes Llano

Miriam Bilbao

Liliana Buchner

Franco Toter

1. Características estructurales del empleo público en los municipios del Gran Mendoza

El presente artículo se basa en un Proyecto de Investigación²¹⁵, financiado por la SeCTyP de la UNCu, sobre los servicios civiles de los 18 municipios de la Provincia de Mendoza. El objetivo general del proyecto es el de analizar los condicionantes políticos del nivel de institucionalización de los sistemas meritocráticos en las comunas mendocinas. En particular, este trabajo se ha elaborado a partir de una sección del estudio que comprende una serie de indicadores sobre empleo público local.

La investigación incluye el cálculo de indicadores relativos al tamaño de las burocracias locales, composición, nivel de flexibilización, peso fiscal del empleo público y gasto medio en personal. Los indicadores han sido estimados, principalmente, a partir de la información publicada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Nº 7.314) y de otros organismos públicos.

1.1 Volumen de las administraciones locales

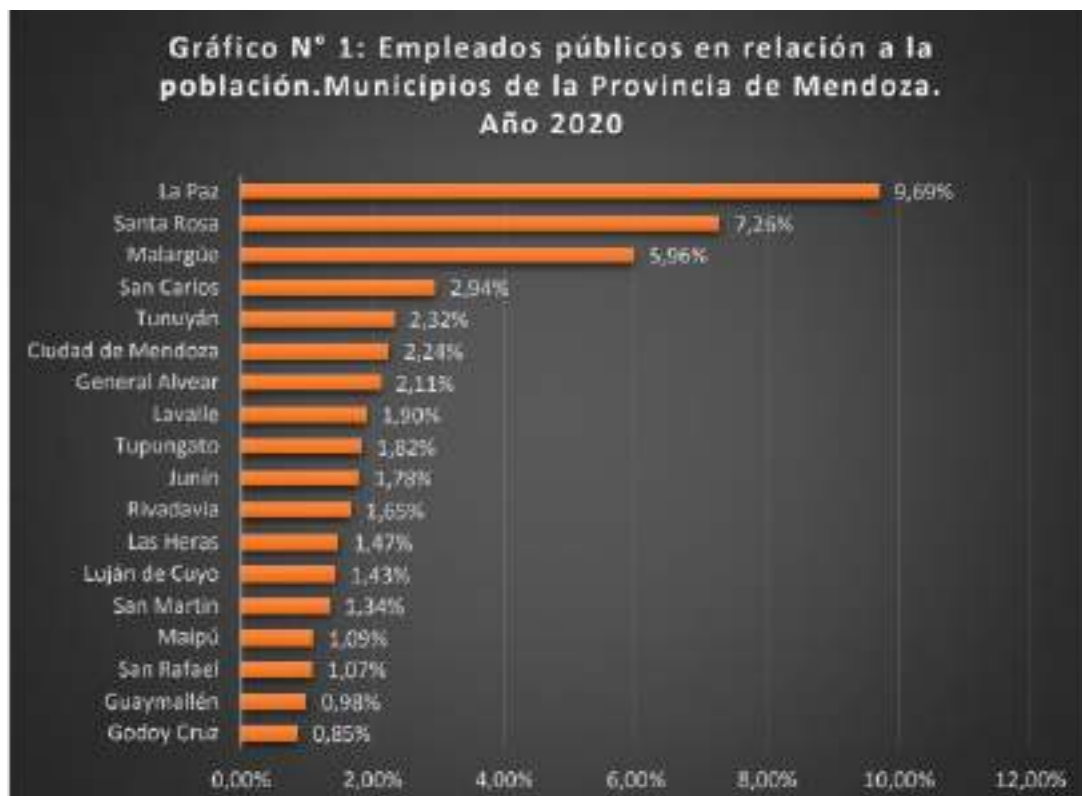
El **volumen** de las administraciones locales, medido a partir de la relación entre cantidad total de agentes y población, es marcadamente heterogéneo. La Paz es el municipio que registra un mayor tamaño burocrático (9.69%), seguido de Santa Rosa (7.26%) y Malargüe (5.96%), mientras que el volumen del resto de las burocracias no supera el 3%, posicionándose la comuna de Godoy Cruz como la de menor peso (0.85%) (Ver Gráfico Nº 1).

Las municipalidades más pequeñas, en cuanto a su densidad de población (La Paz 10.831 habitantes y Santa Rosa -17.758), son las que registran las tasas de burocratización más elevadas.

²¹⁴ Además de los autores, participaron en el diseño y ejecución del proyecto: Federico Castañón, Camila De Souza, Lautaro Seselj, Lautaro Rodríguez Nancu y Lautaro Hornos.

²¹⁵ El proyecto se denomina “Administración Pública y Sistema Político a nivel subnacional. Factores asociados a la profesionalización de los sistemas de gestión de empleo público en los municipios mendocinos”

Gráfico N° 1: Empleados públicos en relación a la población. Municipios de la Provincia de Mendoza. Año 2020



Fuentes: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2020. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación; INDEC, Proyecciones población 2020.

Cuadro N° 1: Número total de empleados con relación a la población. Municipios de Mendoza. Año 2020

Departamento	Total agentes (permanentes + transitorios + contratados)	Población	Total empleados/población
La Paz	1.049	10.831	9,69%
Santa Rosa	1.290	17.758	7,26%
Malargüe	2.063	34.642	5,96%

San Carlos	1.155	39.343	2,94%
Tunuyán	1.404	60.416	2,32%
Ciudad de Mendoza	2.679	119.854	2,24%
General Alvear	1.069	50.693	2,11%
Lavalle	836	44.040	1,90%
Tupungato	708	38.885	1,82%
Junín	764	42.980	1,78%
Rivadavia	1.045	63.518	1,65%
Las Heras	3.458	235.699	1,47%
Luján de Cuyo	2.051	143.320	1,43%
San Martín	1.814	135.003	1,34%
Maipú	2.184	201.218	1,09%
San Rafael	2.290	213.160	1,07%
Guaymallén	3.267	332.468	0,98%

Godoy Cruz	1.765	206.510	0,85%

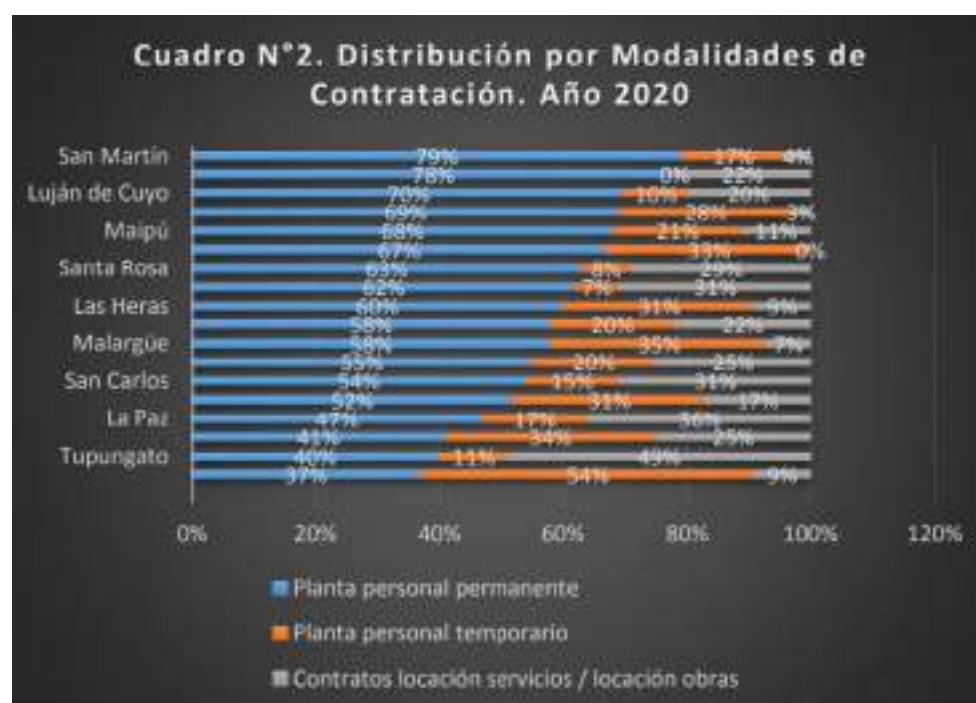
Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2017. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación; INDEC, Proyecciones población 2020

Cabe destacar que este indicador no dimensiona la gravitación de las contrataciones canalizadas por la vía de la tercerización de servicios municipales, aspecto que, en caso de incluirse, podría introducir variaciones en los resultados.

1.2 Composición

La **composición** actual de las burocracias no es uniforme. Más del 70% de las plantillas de Luján de Cuyo, General Alvear y San Martín están conformadas por agentes permanentes, en cambio, en las demás localidades se advierte un mayor grado de flexibilización, vehiculado a través de distintas modalidades de contratación. El personal temporario²¹⁶ asciende a más de la mitad en la Ciudad de Mendoza (54%) y a un tercio en Malargüe (35%), Rivadavia (34%), San Rafael (33%) y Las Heras (31%). En lo que se refiere a la utilización de contratos de locación de servicios u obras, se destacan los municipios de Tupungato (50%), La Paz (36%) y San Carlos- Godoy Cruz (31%) (Ver Gráfico N°2). En las comunas con mayor volumen de personal, como Guaymallén (3.267 personas), Las Heras (3.458) y Ciudad de Mendoza (2.067), el peso de las contrataciones respecto al total del personal, es menor al 10% (Ver Cuadro N°2).

Cuadro N°2. Distribución por Modalidades de Contratación. Año 2020



Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2020. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación.

Cuadro N° 2: Distribución por modalidades de contratación. Municipios de la Provincia de Mendoza. Año 2020.

²¹⁶ La Ley N° 5892/92 prevé las siguientes modalidades temporarias de designación: 1) por tareas de temporada, 2) eventual, 3) a plazo fijo y 4) las previstas en la Ley N° 24.013.

Municipalidad	Planta personal permanente	Planta personal temporario	Contratos locación servicios / locación obras	Total planta personal
Guaymallén	2.262	926	79	3.267
Godoy Cruz	1.101	121	543	1.765
Ciudad de Mendoza	999	1.434	246	2.679
Luján de Cuyo	1.430	208	413	2.051
Maipú	1.494	449	241	2.184
Las Heras	2.072	1.082	304	3.458
San Carlos	628	173	354	1.155
Tunuyán	775	272	357	1.404
General Alvear	839	0	230	1.069
Malargüe	1.188	728	147	2.063
Junín	401	234	129	764
La Paz	496	176	377	1.049
Lavalle	485	167	184	836
Rivadavia	432	360	253	1.045
San Martín	1.442	307	65	1.814
San Rafael	1.534	756	0	2.290
Santa Rosa	816	106	368	1.290
Tupungato	280	76	352	708

Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2020. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación.

Al analizar la evolución de las modalidades de contratación en los municipios mendocinos durante el período 2008-2020, es posible advertir que la variabilidad de la distribución actual de las plantillas de las comunas estudiadas ha sido producto de itinerarios divergentes. Salvo el caso de Godoy Cruz, localidad que registra una tendencia sostenida a la contracción del peso relativo de la planta estable, en el resto de los municipios se observa una propensión al incremento del personal permanente hasta el 2014. A partir de ese año, antesala de recambios gubernamentales y reformas orientadas a la reducción de la estructura burocrática, las trayectorias de composición de los elencos municipales se diversificaron, configurando tres grupos. El primer grupo está conformado por las comunas cuyo personal estable ha incrementado en detrimento del personal incorporado bajo modalidades de vinculación flexibles (Luján de Cuyo, San Martín, Tunuyán, General Alvear, Malargüe, La Paz, Lavalle). El segundo grupo está integrado por las localidades que han seguido una tendencia inversa, es decir, registran un aumento del personal temporario y una disminución de la planta permanente (Guaymallén, Godoy Cruz, Ciudad de Mendoza, San Carlos, Junín, Rivadavia). Finalmente, en el tercer grupo se incluyen aquellos municipios que presentan propensiones oscilantes (Maipú, Las Heras, Tupungato y San Rafael) (Ver Gráficos N° 3 al N° 20)²¹⁷.

Algunas prácticas y políticas identificadas durante la etapa inicial del proyecto de investigación arrojan luz sobre los factores que han incidido en la evolución de las modalidades de contratación en esas comunas. Hasta el año 2017, en los Municipios del Gran Mendoza todos los procesos fueron acompañados de blanqueo de personal, práctica que se transformó en el mecanismo regular de acceso a la estructura permanente (Entrevistas, 2018). En algunos casos esas regularizaciones se dieron de manera más intermitente y masiva, traducándose en aumentos abultados del cuerpo estable, en tanto en otros han sido más tenues y armónicos. En el primer caso, los pases en ocasiones confluyeron con escenarios de alternancia política y, en el segundo caso, respondían a cierto grado de planificación de la constitución de las plantilla



²¹⁷ Se excluye Santa Rosa del análisis porque no se dispone de una serie consistente de datos correspondiente al período de estudio.

Gráfico N5 Evolución Modalidad de Contratación. Ciudad de Mendoza. 2008-2020



Gráfico N6 Evolución Modalidad de Contratación. Lujan de Cuyo 2008-2020



Gráfico N7 Evolución Modalidad de Contratación. Maipú. 2008-2020

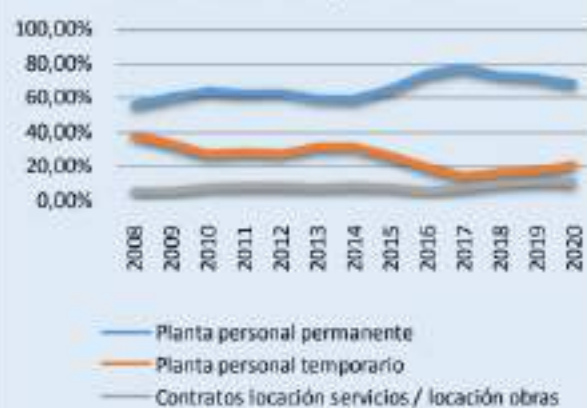


Gráfico N8 Evolución de Modalidad de Contratación. Las Heras. 2008-2020



Gráfico N9 Evolución Modalidad de Contratación. San Carlos. 2008-2020



Gráfico N10 Evolución Modalidad de Contratación. Tunuyán. 2008-2020



Gráfico N11 Evolución Modalidad de Contratación. General Alvear. 2008-2020



Gráfico N12 Evolución Modalidad de Contratación. Malargüe. 2008-2020



Gráfico N13 Evolución Modalidad de Contratación. Junín. 2008-2020

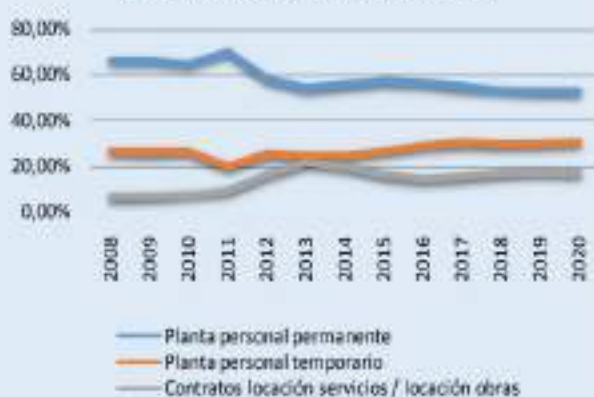


Gráfico N14. Evolución Modalidad de Contratación. La Paz. 2008-2020



Gráfico N15. Evolución Modalidad de Contratación. Lavalle. 2008-2020

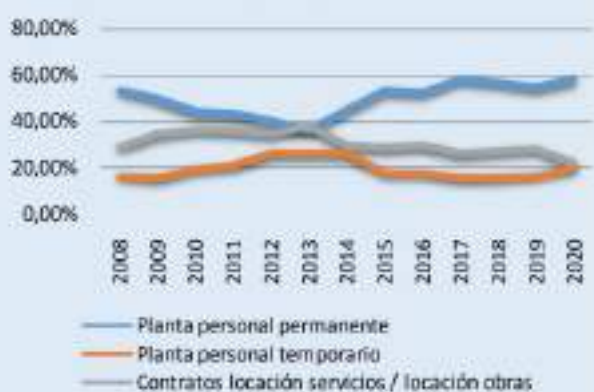
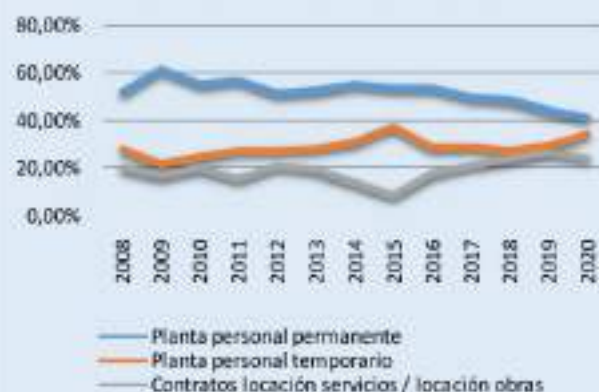
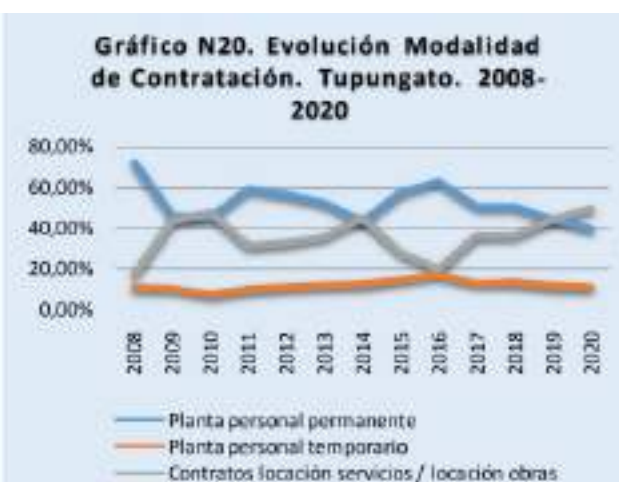
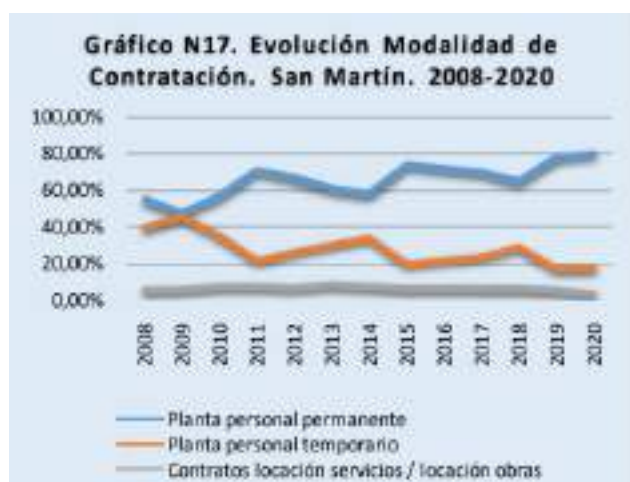


Gráfico N16. Evolución Modalidad de Contratación. Rivadavia. 2008-2020





Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2008-2020. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación (se excluyen hs. cátedra). *Probablemente las pronunciadas fluctuaciones que presenta el caso de la Municipalidad Ciudad de Mendoza, Santa Rosa y La Paz estén relacionadas a fallas de información o registración de datos.

1.3 Grado de flexibilización del empleo público

El **grado de flexibilización** del empleo público, esto es la proporción de contratados sobre el total de servidores públicos, es heterogénea, en algunos municipios es elevada y en otros baja e, incluso, nula. En un extremo, se ubican comunas en las que los contratados representan la mitad de su personal, como Tupungato (49,7%), o un tercio de sus agentes, como La Paz (56.1%), Godoy Cruz (44.4%), San Carlos (44.2%) y Santa Rosa (39.9%). En otro extremo, se emplazan localidades en las que el porcentaje de contratados no supera el 5 % de la totalidad de empleados, siendo Guaymallén el municipio que tiene una menor participación (2,5%) y San Rafael, ninguna (Ver Cuadro N°3).

Cuadro N° 3: Grado de flexibilización del empleo público. Municipios de la Provincia de Mendoza Año 2020 (N° total de contratados/total personal *100)

Municipalidad	Planta personal permanente	Planta personal temporario	Total planta personal	Contratos locación servicios/ locación obras	Contratos locación/total planta personal
Guaymallén	2.262	926	3.188	79	2,5%
Godoy Cruz	1.101	121	1.222	543	44,4%
Ciudad de Mendoza	999	1.434	2.433	246	10,1%
Luján de Cuyo	1.430	208	1.638	413	25,2%
Maipú	1.494	449	1.943	241	12,4%
Las Heras	2.072	1.082	3.154	304	9,6%
San Carlos	628	173	801	354	44,2%
Tunuyán	775	272	1.047	357	34,1%
General Alvear	839	0	839	230	27,4%
Malargüe	1.188	728	1.916	147	7,7%
Junín	401	234	635	129	20,3%
La Paz	496	176	672	377	56,1%
Lavalle	485	167	652	184	28,2%
Rivadavia	432	360	792	253	31,9%
San Martín	1.442	307	1.749	65	3,7%
San Rafael	1.534	756	2.290	0	0,0%

Santa Rosa	816	106	922	368	39,9%
Tupungato	280	76	356	352	98,9%

Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2020. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación.

1.4 Peso fiscal del empleo público

El peso fiscal del empleo público en los municipios, esto es la relación entre nóminas salariales y el gasto total, no es uniforme. El gasto en personal promedio de los municipios de Mendoza alcanza el 53.4% del conjunto de las erogaciones. Malargüe (77%) y Santa Rosa (74%), son las comunas que destinan una mayor proporción de sus recursos a salarios, y Godoy Cruz (31%) es el municipio que registra la menor inversión (Ver Cuadro N°4).

Cuadro N° 4: Peso fiscal del empleo público. Municipios de la Provincia de Mendoza. Año 2020 (en %)

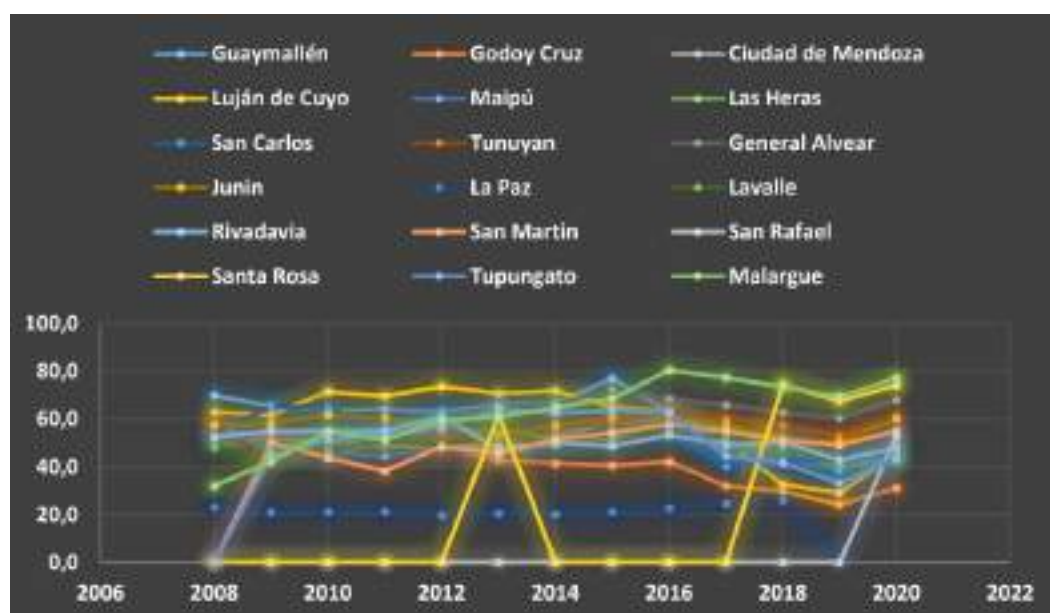
	Gasto en personal	Gasto total	Gasto en personal/gasto total
Guaymallén	\$ 2.097.070.568,57	\$ 4.866.882.097,05	43,1%
Godoy Cruz	\$ 876.840.627,40	\$ 2.822.317.359,93	31,1%
Ciudad de Mendoza	\$ 1.526.922.930,86	\$ 3.019.235.498,15	50,6%
Luján de Cuyo	\$ 1.048.793.086,48	\$ 2.322.270.955,05	45,2%
Maipú	\$ 1.239.154.563,42	\$ 2.352.360.432,33	52,7%
Las Heras	\$ 1.551.994.408,88	\$ 3.642.184.595,20	42,6%
San Carlos	\$ 397.433.179,50	\$ 656.631.124,17	60,5%
Tunuyán	\$ 588.155.991,03	\$ 962.298.204,02	61,1%

General Alvear	\$ 588.438.113,92	\$ 867.380.020,65	67,8%
Malargüe	\$ 1.004.960.055,30	\$ 1.303.965.531,11	77,1%
Junín	\$ 443.525.440,97	\$ 778.670.155,16	57,0%
La Paz	\$ 314.476.303,43	\$ 602.708.900,15	52,2%
Lavalle	\$ 369.826.485,90	\$ 799.728.294,38	46,2%
Rivadavia	\$ 391.638.598,12	\$ 818.139.494,66	47,9%
San Martín	\$ 986.672.561,52	\$ 1.793.707.634,92	55,0%
San Rafael	\$ 1.171.079.228,84	\$ 2.215.514.862,05	52,9%
Santa Rosa	\$ 428.755.574,59	\$ 578.703.782,64	74,1%
Tupungato	\$ 274.628.822,54	\$ 626.698.683,34	43,8%

Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2020. Anexo 2: de la ejecución del presupuesto con relación a los créditos acumulada al fin del trimestre.

Para profundizar en el análisis de este indicador, es interesante conocer, además, cómo ha sido la evolución del peso fiscal del empleo público en los municipios analizados. En el Grafico N 21 es posible observar que el porcentaje de erogaciones salariales sobre el gasto total ha sufrido una contracción en el período 2008-2020, en relación al año base, en las comunas del Gran Mendoza (Guaymallén, Godoy Cruz, Ciudad de Mendoza, Las Heras y Luján de Cuyo) -excepto Maipú-. Las trayectorias del peso fiscal del empleo público de cada localidad fueron variadas hasta el 2016, año a partir del cual la gravitación de la inversión en personal se comprimió en todos los municipios del Gran Mendoza hasta el 2019 y, a partir del 2020, cambió la trayectoria de las curvas, volviéndose ascendentes. Contrapuestamente, las comunas de menor tamaño poblacional y emplazadas en el interior de la provincia, presentan una tendencia a la expansión del gasto en personal sobre el presupuesto total, durante 2008-2020 (San Carlos, General Alvear, Junín, La Paz y Malargüe).

Gráfico N 21: Evolución del peso fiscal del empleo público. Municipios de la Provincia de Mendoza. Años 2008-2020.



Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2020. Anexo 2: empezó la tendencia de la ejecución del presupuesto con relación a los créditos acumulada al fin del trimestre.

1.5 Gasto medio en personal

Otro indicador que se puede analizar es el **gasto medio en personal**. En principio, para entender a qué hace referencia esta variable se debe, primero, definirla y, luego, diferenciarla del salario promedio o la remuneración promedio.

El gasto en personal comprende la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual y las correspondientes contribuciones patronales. Abarca los pagos al personal de planta permanente y transitoria, contratados, autoridades superiores y horas cátedra. Incluye, además, las liquidaciones de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los servidores públicos. En cambio, el manual del Sistema de Cuentas Nacionales, define el alcance del término como “la remuneración total, en dinero o en especie, a pagar por una empresa o el Estado, a un asalariado en contraprestación del trabajo realizado por este durante el período contable. Es decir, el salario está asociado al puesto o cargo del trabajador con independencia de otros gastos en personal que asume el empleador.

El **gasto medio en personal** es la relación entre nómina y el total de empleados. En el año 2020 Guaymallén (641.894,88) presenta el gasto medio en personal anual más elevado del universo de municipios, seguido de Junín (580.530,68) y Ciudad de Mendoza (569.960,03). Por otro lado, la localidad que muestra el valor más bajo es La Paz (299.786,75) (Ver Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5: Gasto medio en personal. Municipios de la Provincia de Mendoza. Año 2020.

	(II) Gasto en personal	(III)Total empleados sin horas cátedra(total planta + contratados)	(II/III)
Guaymallén	\$ 2.097.070.568,57	3267	\$ 641.894,88
Godoy Cruz	\$ 876.840.627,40	1765	\$ 496.793,56
Ciudad de Mendoza	\$ 1.526.922.930,86	2679	\$ 569.960,03
Luján de Cuyo	\$ 1.048.793.086,48	2051	\$ 511.356,94
Maipú	\$ 1.239.154.563,42	2184	\$ 567.378,46
Las Heras	\$ 1.551.994.408,88	3458	\$ 448.812,73
San Carlos	\$ 397.433.179,50	1155	\$ 344.097,99
Tunuyán	\$ 588.155.991,03	1404	\$ 418.914,52
General Alvear	\$ 588.438.113,92	1069	\$ 550.456,61
Malargüe	\$ 1.004.960.055,30	2063	\$ 487.135,27
Junín	\$ 443.525.440,97	764	\$ 580.530,68
La Paz	\$ 314.476.303,43	1049	\$ 299.786,75
Lavalle	\$ 369.826.485,90	836	\$ 442.376,18
Rivadavia	\$ 391.638.598,12	1045	\$ 374.773,78
San Martín	\$ 986.672.561,52	1814	\$ 543.920,93

San Rafael	\$ 1.171.079.228,84	2290	\$ 511.388,31
Santa Rosa	\$ 428.755.574,59	1290	\$ 332.368,66
Tupungato	\$ 274.628.822,54	708	\$ 387.893,82

Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2020. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación; Anexo 2: de la ejecución del presupuesto con relación a los créditos acumulada al fin del trimestre (devengado).

2. Reflexiones finales

Las burocracias municipales mendocinas presentan una elevada heterogeneidad en términos de tamaño, composición, inversión y gasto medio en personal:

- El tamaño de las administraciones locales, esto es la relación entre cantidad de agentes y población, oscila dentro de un abanico que va de 9,69 % (La Paz) a 0,85% (Godoy Cruz).
- La conformación de las burocracias registra significativas diferencias en términos de peso relativo del cuerpo de agentes estables, temporarios y contratados, con variados escenarios de flexibilización.
- La proporción de recursos destinados a nómina salarial, fluctúa entre el 77% y el 31% del presupuesto en el conjunto de municipios.
- El gasto medio en personal -la relación entre nómina y el total de empleados- se ubican en un rango de 641.894,88 pesos (Guaymallén) a 299.786,75 (La Paz).

ANEXO

Evolución volumen de la burocracia (personal de planta más contratados): Años 2008-2020, Municipios de Mendoza

AÑO	Guaymallén	Godoy Cruz	Ciudad de Mendoza	Luján de Cuyo	Maipú	San Heras	San Carlos	Tunuyán	General Alvear	Malargüe	Junín	La Paz	Lavalle	Rivadavia	San Martín	San Rafael	Santa Rosa	Tapungata
2008	3513	2168	1452	1894	1649	2277	827	696	738	1198	509	548	630	821	1368	1159	605	902
2009	3700	2189	1721	2143	1945	2276	727	651	803	1249	525	543	680	821	1757	1111	0	758
2010	3726	2040	1804	2220	1666	2305	731	683	807	1055	530	539	718	829	1517	1113	747	751
2011	3816	2063	1825	2369	1854	2443	711	762	821	1500	480	597	729	817	1618	1182	0	606
2012	3903	2016	1824	2345	1978	2483	736	908	827	1503	615	628	761	857	1649	1186	0	605
2013	4004	1838	1885	2477	2008	2527	830	1175	1018	1516	663	643	801	877	1733	1253	1440	630
2014	4088	1835	1855	2812	2104	2446	855	1154	1068	1544	677	684	767	885	1788	1247	0	752
2015	3917	1844	1804	2708	2057	2589	958	1180	1029	1670	652	731	878	894	1856	1236	0	605
2016	3537	1790	1963	2019	1876	2219	1018	1242	1084	1960	683	748	840	988	1858	1163	0	512
2017	3496	1788	1857	2047	1932	2138	1134	1283	1050	1518	717	758	842	1023	1860	1161	0	622
2018	3125	1778	1747	2038	1987	2095	956	1381	1102	1807	761	729	841	1019	1816	1306	1183	715
2019	3348	1735	1657	2210	2186	2271	1145	1424	1165	2058	772	8	859	1071	1952	1308	1201	691
2020	3267	1745	1679	2051	2184	2458	1155	1404	1069	2063	764	1848	816	1046	1814	1290	1283	708

Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre 2008-2020. Anexo 15: Detalle de la planta de personal y contratos de locación.

Bibliografía

ÁBALOS, MARÍA GABRIELA (2000). La Autonomía y el federalismo en la Constitución Nacional luego de la Reforma de 1994. Especial referencia a la autonomía Municipal”. Revista La Ley Año Nº 5 Nº 4. Gran Cuyo. Mendoza. Agosto.

ÁBALOS, MARÍA GABRIELA (1999). Principales lineamientos en torno a la autonomía y la participación en el Municipio Argentino. Especial referencia al Derecho Público Provincial”. Estudios de Derecho Administrativo III. Ediciones Dike, Foro de Cuyo. Mendoza.

CALVO, E. (2014). Political Screening and Public Sector Wages:Theory and Evidence from the Argentine Public Sector.

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.

CIPPEC (2011). Transparencia presupuestaria provincial. En línea: <http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2233.pdf>

CRAVACUORE, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En D. Cravacuore y R. Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005) (pp. 25 a 49)*. Buenos Aires Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.

CUOGHI, LEONORA INÉS (2000). “Modalidades de empleo en el Estado”. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Estudios de Políticas y Gestión Local. Mendoza.

DIÉGUEZ G. Y GASPARÍN J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? CIPPEC.

DUSSAUGE LAGUNA, M. (2005). Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera*. (Nº3). Echabarría, K. (ed.) (2006). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC, BID.

EJARQUE, GERMÁN MIGUEL (2006). “Relación Laboral en Contratos de Locación de Servicios”. Tesina II Curso de Perfeccionamiento de Postgrado en Recursos Humanos y Comportamiento Organizacional. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza.

HEREDIA, B. (2002). *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis*. Washington, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.

IACOVIELLO, M. (2006). Análisis comparativo por subsistemas. En Echabarría, K. (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 531- 572.

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), 91-105.

IACOVIELLO, M; LLANO, M; RAMOS, C (2017). Alta Dirección Pública Latinoamericana: marchas y contramarchas.. *Revista de Gestión Pública*. Santiago: Centro de Estudios en Gestión y Política Pública, vol.VI nº2. p173 - 214. i

IACOVIELLO, M. Y STRAZZA, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En

- Cortázar Velarde, Juan Carlos, Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID: 13-60.
- ITURBURU, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En D. Cravacuore y R. Israel, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)* (pp. 167 a 209). Buenos Aires Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- KUHLMANN, S. Y BOGUMIL, J. (2007). Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British German–French Comparison. En J. C.N. Raadschelders, T.A.J. Toonen y F. M. Van der Meer (Eds). *The Civil Service in the 21st Century* (pp. 299-315). Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- LONGO, F. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. En Longo, F. y Ramió, C. (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 45-78.
- LONGO, F. (2006). Una lectura transversal de los resultados. En K. Echebarría (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica* (pp. 593- 610). Washington DC, BID.
- LLANO, M. (2017). Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia una interacción inexplorada. *Revista Enfoques*, [S.l.], v. 15, n. 27, p. 43-67..
- LLANO, M. (2016). Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización *de los sistemas de gestión de empleo público en la región* (tesis de doctoral). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- LLANO, M. (2010a). Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz. Trabajo presentado en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario*, CABA.
- LLANO, M. (2008). Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas Universidad de San Andrés.
- MOBILIA, E. D. (2004). Régimen del Empleo Público Estatal. Universidad del Aconcagua. Mendoza.
- OSZLAK, O. (2003). Sistemas de servicio civil: conceptualización y modelos. *Revista de Servicio Civil*, (Nº13).
- OSZLAK, O. (1999). The argentine civil service: an unfinished search for identity. *Research in Public Administration*, Vol. 5, (pp. 267-326).
- OSZLAK, O., FONTANA, A., Y GUTIÉRREZ, L. (1982). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Belgrano.
- RAMIÓ, C. Y SALVADOR, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, Fundació CIDOB.
- REMMER, K. L. (2007). The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003. *The Journal of Politics*, Vol. 69 (2), (pp. 363–377).

CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA "EL DÍA DESPUÉS" EN EL ESTADO NACIONAL Y EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (PROYECTO PISAC-COVID-19). CASO: GOBIERNO NACIONAL²¹⁸
Mercedes Llano

Introducción

La pandemia aceleró y amplificó exponencialmente el proceso de modernización tecnológica en gestación. El Gobierno nacional debió internalizar nuevos modos de gestionar en un entorno disruptivo y de elevadísima turbulencia. Las dinámicas de transformación fueron arrasadoras ante la imperiosa necesidad de garantizar la prestación de servicios esenciales y de emergencia (Oszlak, 2020; Longo 2020). El escenario de crisis sanitaria y confinamiento implicó la deconstrucción del modelo burocrático tradicional y la veloz construcción -experimental- de un inédito e innovador formato de gestión digital, flexible y orientado a resultados que debía sostener un mayor nivel de intervención estatal.

Estas transformaciones requirieron del impulso de un extenso andamiaje regulatorio y de un esquema de articulación intra e intersectorial para resguardar la salud de la población y asegurar la provisión de servicios en el marco de la crisis sanitaria. En marzo de 2020, a través del Decreto N°297, se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) en todo el país -medida que fue prorrogada en varias oportunidades- y, posteriormente, se estableció “distanciamiento social, preventivo y obligatorio” (DISPO) en sucesivos períodos.

Complementariamente, se designó al Jefe de Gabinete como coordinador del Sector Público Nacional para dar cumplimiento a las recomendaciones de la autoridad sanitaria nacional y se conformó la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional (Decreto 287/2020), compuesta por los titulares de los Ministerios de Salud, Interior, Desarrollo Productivo, Economía, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (DA-JGM N°497/20)²¹⁹.

El abordaje de la crisis también conllevó un refuerzo presupuestario en las áreas críticas, como el Ministerio de Salud²²⁰. A su vez, el peso del gasto corriente sobre el PBI creció de 20,7% en 2019 al 24,9% en 2020, para luego descender a 21,2% en 2021.

El aparato estatal registró variaciones entre los períodos pre y post pandemia, pero esas fluctuaciones estuvieron más bien asociadas al recambio gubernamental. La transición trajo aparejada una reestructuración de los segmentos de cargos políticos mediante la jerarquización de 6 áreas que habían sido convertidas en secretarías de gobierno (Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud; Turismo y Deportes; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y la creación de 3 nuevos ministerios (Desarrollo Territorial y Hábitat, Mujeres, Género y Diversidad y Obras Públicas). Se incrementó la cantidad de ministerios (21 incluyendo a la Jefatura de Gabinete de ministros) y de secretarías (84), retornando al promedio registrado durante el gobierno anterior (2015-2019). El mayor aumento se dio a nivel de las subsecretarías (35%).

La ocupación en el PEN ascendía a 351.577 servidores/as en el mes de febrero del 2022. Desde el inicio de la pandemia, a pesar de la disminución del nivel de actividad que el confinamiento y el teletrabajo implicaron en ciertos sectores, la planta de personal se expandió un 3,4%. El principal incremento se produjo en el plantel de contratados/as, registrando una variación de 10,6% entre febrero de 2020 y febrero

²¹⁸ Equipo a cargo de la investigación -Nodo-CEDES: Ester Kaufman, Noemí Pulido, Mercedes Iacoviello, Sebastián Juncal y Mercedes Llano. Colaboradoras: Liliana Buchner y Lucrecia Gordillo.

²¹⁹ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

²²⁰ Ver: DA-JGM N°443/2020.

de 2022, mientras que el personal permanente y transitorio creció un 1,7%.

En este marco, el presente trabajo se orienta a diagnosticar las capacidades estatales puestas en juego durante la crisis sanitaria en la Administración Pública Nacional (central y descentralizada) y desarrollar una propuesta para resolver los déficits institucionales detectados. El análisis se centra en los déficits de capacidades institucionales asociados a cuatro tecnologías de gestión que, conjuntamente, constituyen el núcleo duro sobre el que deberían operar las reformas: 1) recursos humanos (RH), 2) digitalización y gobierno electrónico (GE), 3) sistemas e instrumentos financieros (GF) y 4) políticas e instrumentos de gobierno abierto (GA).

La elaboración del diagnóstico y la definición de lineamientos de reforma se basaron en la aplicación de una encuesta general y otras específicas dirigidas a funcionarios/as responsables de las tecnologías indagadas, entrevistas a actores clave, talleres y fuentes secundarias. El estudio se focalizó en una muestra de organismos compuesta por mandos medios y altos, tanto políticos como de carrera, que se desempeñan en el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Seguros de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Seguridad, la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Todo el proceso se desarrolló entre octubre del 2021 y marzo del 2022.

Evolución de la agenda pública en el contexto de la pandemia

A continuación, se realiza una breve descripción de la evolución de las políticas públicas durante la pandemia con relación a cada una de las tecnologías abordadas en el estudio: 1) gestión de recursos humanos, 2) sistemas e instrumentos de gestión financiera, 3) digitalización y gobierno electrónico, 4) políticas e instrumentos de gobierno abierto.

En los últimos años la agenda de la profesionalización administrativa había sido relegada por la agenda del gobierno electrónico. El Plan de Modernización instrumentado a través del Decreto N° 434/16 puso el foco, principalmente, en el uso de nuevas tecnologías y del expediente electrónico y, en menor medida, en las mejoras relacionadas al sistema de gestión de recursos humanos. Si bien contemplaba la revalorización de la función directiva -reforma que resultó incompleta- no preveía innovaciones relativas al teletrabajo (Novarin, 2021).

Ambas agendas no se abordaron con la misma intensidad ni de manera articulada. Consecuentemente, la irrupción de la pandemia dejó al descubierto dos problemáticas centrales para asegurar la provisión de servicios durante el período de aislamiento: la necesidad de masificar el trabajo remoto y de consolidar el liderazgo directivo en un escenario de elevadísima flexibilización. La falta de regulaciones, de desarrollo de competencias digitales y de capacidades para conducir equipos de trabajo por objetivos, en un contexto de virtualidad, quedaron al desnudo ante la situación de inédita emergencia.

Desde inicios de la pandemia pueden distinguirse, básicamente, dos etapas de reforma en materia de gestión del talento humano: una primera fase de vertiginosa puesta en marcha de la virtualización del accionar público para proveer servicios esenciales y de urgencia -durante el período del ASPO- y una segunda fase de implementación de un programa de gobierno específicamente adaptado al contexto de emergencia -a partir del DISPO-.

Las preocupaciones gubernamentales estuvieron originalmente centradas, entre otros aspectos, en las garantías de la prestación de los servicios vía modalidad virtual, en asegurar condiciones laborales adecuadas para los/as servidores/as públicos/as -con una fuerte participación del sector sindical- y en el desarrollo de capacidades digitales y directivas para la instrumentación de la nueva modalidad laboral.

La medida inicial adoptada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público fue la aprobación de la Resolución N°3/20, mediante la cual se autorizaba a todos los y las agentes del Sector Público Nacional, en cualquiera de las modalidades de contratación, a no concurrir al lugar de trabajo, permitiéndoles prestar

servicios desde su hogar o remotamente y, de ese modo, salvaguardar la salud pública. Y, hacia julio del 2020, se sancionó el Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo (Ley N° 27555). Esta norma preveía la equiparación de condiciones laborales a aquellas reconocidas bajo la modalidad presencial, así como también el suministro de equipamiento y sistemas (Cardozo y Bulcourf, 2020), regulación que no ha logrado consenso para ser aplicada en el ámbito público mediante convenio colectivo²²¹.

Por otra parte, el contexto de aislamiento y de repentina flexibilización puso de manifiesto la necesidad de contar con liderazgos claros de equipos de trabajo para asegurar la implementación de las políticas públicas (Castellani, 2020) sobre la base de gestión por resultados (Entrevistas). Se planteó la relevancia de consolidar capacidades directivas para instrumentar adecuadamente las innovaciones tecnológicas emergentes en el escenario de pandemia. En este marco, se dio impulso a la creación del Cuerpo de Innovadores Públicos, reforma que toma como base la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales gestado en la década del '80, durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

Ya en funcionamiento los dispositivos tecnológicos para instalar el gobierno virtual, se avanzó en su programa orientado a fortalecer la función pública. El plan consiste de 12 iniciativas dirigidas, principalmente, a la regularización del empleo público, la inclusión (cupos trans), la igualdad de oportunidades vía habilitación de promociones verticales y el fortalecimiento de los recursos humanos en áreas estratégicas, como ciencia y técnica, mediante la incorporación de personal mediante concursos. Las medidas están marcadas por una significativa intervención sindical, bajo una lógica de democratización de las relaciones laborales, y por un ajuste de la normativa y las prácticas a los condicionamientos tecnológicos asociados a la pandemia, como por ejemplo la implantación del ConcursAR 2.0.

Del análisis realizado se desprende que las debilidades en lo que respecta a la planificación de las dotaciones no ha sido un aspecto priorizado por la actual gestión. La deformidad estructural del estado (síndrome sobra-falta), preexistente a la pandemia, y la correspondiente necesidad de diseñar políticas de reasignación, reconversión e incorporación de personal programada (Oszlak, 2020), parece no constituir un desafío para la actual conducción. Asimismo, se advierten contradicciones sobre la priorización real asignada a la institucionalización de un sistema de ejecutivos/as públicos/as al confluir la conformación de un Cuerpo de Innovadores Públicos con la prórroga de la suspensión de la aplicación del Régimen de Alta Dirección Pública. Finalmente, la reciente reinstauración de la presencialidad plena (Res. 58/22) plantea interrogantes sobre la capacidad y voluntad de internalizar efectivamente las innovaciones introducidas durante la crisis sanitaria.

En materia de gestión de digitalización y gobierno electrónico, en el país su desempeño fue medido positivamente en el *E-Government Development Index* (EGDI). Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay son los países top 5 de América del Sur²²². Argentina pasó del puesto 43 (2018) al 32 (2021), sobre todo a partir de la implementación del Ecosistema de Gestión Documental Electrónica y el desarrollo de iniciativas de interoperabilidad (Fundación País Abierto y Digital, 2021).

Lo más relevante es el perfeccionamiento de la Gestión Documental Electrónica (aún no sincronizada armónicamente con la gestión de archivos), la apertura de datos y el Portal Nacional de Datos Públicos²²³, la Plataforma Andino para facilitar la integración con gobiernos provinciales y municipales²²⁴, los

221

https://atecapital.org/content/noticias_archivos/Consideraciones%20para%20el%20trabajo%20remoto%20en%20el%20%C3%A1mbito%20del%20empleo%20p%C3%ABlico%205_88.pdf

222 UN E-Government Knowledgebase: <http://t.ly/KT5v>

223 datos.gob.ar

224 andino.datos.gob.ar

En el contexto de pandemia se digitalizaron casi 100 servicios y trámites: en un trabajo conjunto de las Secretarías de Innovación Pública y de Gestión y Empleo Público, AFIP, ANSES, PAMI, Migraciones, RENAPER, ANDIS, Trabajo, Salud, Defensa al Consumidor, IGJ, Registro de la Propiedad Automotor y Superintendencia de Riesgos de Trabajo²²⁶. Por otra parte, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), radicada en la Secretaría de Innovación, simplificó el procedimiento para compras y contrataciones de bienes y servicios (Disp. N°55/20), convocables a través de la plataforma COMPR.AR (“Contratación directa por emergencia”).

Con respecto a la gestión del sistema financiero, desde la Jefatura de Gabinete se iniciaron acciones para fortalecer el Estado. Se asistió a las autoridades nacionales en la elaboración del Proyecto de Ley de Ampliación Presupuestaria 2020 y en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, ambos presentados al Congreso Nacional. Se desarrolló un seguimiento periódico del gasto y la producción pública de programas de la Administración Pública Nacional, basado en el enfoque transversal de políticas y centrado en categorías de atención prioritaria para el Gobierno Nacional.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto directo y profundo sobre la dinámica fiscal de la Administración Pública Nacional. A lo largo del 2021 la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional garantizó la distribución de los créditos estipulados en el Presupuesto de la Administración Nacional.

El cronograma de formulación del Presupuesto Nacional 2022-2023 prevé recuperar la elaboración y presentación del Presupuesto Preliminar 2022 por parte de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional utilizando, como ha sido tradicionalmente, la herramienta eSIDIF-FOP con firma digital, la cual resulta efectiva para trabajar en forma remota, como quedó demostrado con la formulación del Presupuesto Nacional 2021.

En cambio, se prevé que las proyecciones del Presupuesto Plurianual 2022-2024 sean realizadas en forma centralizada por las áreas especializadas del Ministerio de Economía y la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), en base a las directivas de política pública que disponga la Jefatura de Gabinete de ministros. Así, se facilita la elaboración y comunicación de los límites financieros (techos presupuestarios) a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional y la formulación de los anteproyectos de presupuesto por parte de las mismas, al quedar la labor circunscripta al próximo ejercicio fiscal 2022.

Además, en este contexto de emergencia económica y sanitaria corresponde la revalorización de la técnica del Presupuesto por Programas como herramienta idónea de un presupuesto orientado a captar y medir los efectos generados por las prestaciones públicas, priorizando la asignación eficiente de los recursos públicos. En esa línea, la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano rector del sistema, continúa el desarrollo de instrumentos y métodos conducentes a una mayor integración e interacción entre el presupuesto y las decisiones de políticas públicas que adopta el Gobierno Nacional en el actual contexto de emergencia, mediante la aplicación de tecnología digital que facilita la comunicación y la gestión administrativa con las jurisdicciones y entidades de todo el Sector Público Nacional en las condiciones particulares que impone el trabajo remoto. Todo ello se realiza en forma concomitante con la profunda modernización del Sistema Integrado de Información Financiera (eSIDIF), que unifica los productos de la administración financiera e incorpora tecnología orientada a los entornos de internet, de software libre y de modernas herramientas que facilitan la explotación de la información, en el marco de la utilización

²²⁵ Esta gestión se encuentra contemplada en los lineamientos de transformación <http://t.ly/zKwcf>

²²⁶ <http://t.ly/rP5t> (2/08/2020).

de una base de datos centralizada y compartida.

En lo referente a gobierno abierto, el marco está constituido por 1) los planes de acción de gobierno abierto y 2) la *Open Government Partnership* (OGP). Argentina ha co-creado multiactoralmente todos los planes hasta la fecha, tal es el caso del 4º Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019- 2022)²²⁷.

En el último Plan de Acción (el 4º) intervinieron más de 70 organizaciones de la sociedad civil, 300 ciudadanos/as y 18 instituciones y áreas del Estado, y está conformado por 15 compromisos. A su vez, avanza con un diseño participativo en el territorio a través del Programa Federal de Gobierno Abierto.

Desde el punto de vista de las estructuras organizativas, esta política se desarrolla desde la Dirección Nacional de Gobierno Abierto (Secretaría de Innovación Pública) en conjunto con la sociedad civil, bajo la conducción conjunta multiactoral de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto (Res. N°132/18). Otro eje de esta política es la rendición de cuentas, que remite también a una serie de organismos (muchos en la órbita de Jefatura de Gabinete)²²⁸. Se agrega la “participación ciudadana”, aunque en este caso quedan desdibujados los espacios institucionales específicos. Por fuera de la Secretaría de Innovación, las políticas de gobierno abierto se vinculan con la Secretaría de Gestión y Empleo Público en cuanto al fortalecimiento institucional, integridad y transparencia, entre otros ejes. Esta secretaría también incluye la mejora de los servicios a la ciudadanía, la calidad de la gestión y la mejora de los procesos de respuesta a la ciudadanía. El componente acceso a la información pública tiene su órgano garante en la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP).

Durante la pandemia se consolidó la información producida como transparencia activa, especialmente sobre COVID-19, la cual tiene una sección específica²²⁹. Se pudo acceder al reporte diario de información epidemiológica y sumó datos abiertos vinculados a la pandemia, por ejemplo, los derivados de los fondos de ayuda estatal del Ministerio de Desarrollo Productivo (ATP y IFE)²³⁰. A diferencia de otras áreas, la AAIP, por Resolución N°70/20, no suspendió los plazos administrativos para dar respuesta a los pedidos de acceso y de protección de datos.

La estructura transversal de estos componentes del GA se registra también con la existencia de enlaces en los organismos (acceso, integridad, GA, etc.), la constitución de Consejos Federales a través del COFEFUP o Consejos con autonomía, entre ellos, el Consejo Federal de Transparencia o el de Integridad Pública, donde el Gobierno nacional actúa como coordinador, sin fijar políticas provinciales. Por ende, existe todo un proceso de federalización en el que los órganos coordinadores del gobierno nacional comparten guías, recomendaciones, estructuras, formación, etc.

Respecto a las áreas de “Transparencia e Integridad”, política desarrollada en el marco OCDE, se ha creado un organismo que apoya el desarrollo de ese aspecto integral en todo el país. Para ello, jerarquiza la Oficina Anticorrupción (OA) por Decreto N°54/19. Así, se constituye como organismo desconcentrado y de gestión transversal, con mayor independencia técnica, a fin de cumplir mejor con la prevención de la corrupción y las políticas de transparencia en los organismos del Estado Nacional²³¹.

²²⁷ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/plangobiernoabierto>

²²⁸ Por ejemplo, está la SIGEN (auditorías internas), la Auditoría General de la Nación (auditorías externas) o la Defensoría.

²²⁹ [argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar)

²³⁰ Por su parte, la OA abrió datos sobre Compras de Emergencia y el M. Transporte y de Salud informó los vuelos internacionales de Aerolíneas Argentinas respecto a adquisiciones y compras.

²³¹ Para ello, se desarrolló por Resolución N°16/2020 una Guía para todo el país referida a la creación y fortalecimiento

En relación a la participación ciudadana, la Dirección Nacional de Gobierno Abierto gestiona la plataforma digital de consulta pública. Otro aporte para articular a las OSCs es el desarrollo del Mapa Virtual de Organizaciones de la Sociedad Civil, que abarca a todo el país, a cargo del Ministerio del Interior.

Resultados en el análisis de déficit de capacidad estatal

En esta sección se abordan los resultados obtenidos a partir de la sistematización y análisis de la información recabada de la encuesta general, las encuestas a responsables de tecnologías, talleres, entrevistas a expertos/as y a altos/as funcionarios/as de los organismos muestreados y, finalmente, fuentes secundarias. Los hallazgos se presentarán desagregados por tecnologías relevadas, comprendiendo: 1) gestión de recursos humanos, 2) digitalización y gobierno electrónico, 3) sistemas e instrumentos financieros y 4) políticas e instrumentos de gobierno abierto.

● Gestión de recursos humanos

Esta sección se abordará partiendo de la premisa que el sistema de gestión de recursos humanos está integrado por distintos componentes que deben estar operativos y actuar de forma interrelacionada (BID, 2014). En particular, se analizarán los déficits de capacidades estatales -preexistentes y emergentes durante la pandemia- asociados a los subsistemas de planificación de dotaciones, empleo (ingreso, movilidad y desvinculación de personal), organización del trabajo (contenido de tareas y definición de perfiles) y de la función directiva, gestión de las compensaciones, del rendimiento y del desarrollo (capacitación y carrera).

El análisis toma como base los resultados de la encuesta general (EG), la encuesta específica (ERH) y entrevistas a funcionarios/as (Entrevista RH) a cargo de la gestión de recursos humanos de las entidades relevadas, del taller (Taller RH) en el que participaron ejecutivos/as a cargo de la gestión de personal y de fuentes secundarias.

La planificación de recursos humanos comprende el análisis y la gestión de las necesidades cuantitativas y cualitativas de servidores/as, presentes y futuras. Desde el punto de vista cuantitativo, prevalece la percepción que, comúnmente, las dotaciones están mal distribuidas, existiendo situaciones de escasez o exceso en algunas áreas de los organismos. El 42% de los/as funcionarios/as en general (EG) cree que, en sus propias organizaciones, la cantidad de personal para abordar las tareas habituales y emergentes durante la pandemia fue suficiente, el 29,2% insuficiente y el 12,5% manifiesta que se trabajó con menor cantidad de servidores/as, evidenciando un superávit de agentes.

Los/as expertos/as remarcan que durante la pandemia recayeron exigencias excesivas sobre algunos/as servidores/as y áreas, como es el caso de unidades relacionadas a cuestiones informáticas, mientras que otros/as empleados/as y oficinas públicas quedaron inactivas. Asimismo, la intempestiva implantación del gobierno electrónico habría dejado expuesto al personal que, al margen de la circunstancia de excepcionalidad, normalmente no brinda contraprestaciones, así como también la falta de definiciones, por parte de las autoridades, ante el incumplimiento de tareas: *“no se hace nada con los que no hacen nada”*. A su vez, en ciertos casos se resalta que los/as ejecutivos/as públicos/as aprendieron a *“hacer más con menos recursos humanos”* y a gestionar el teletrabajo (Taller RH; Entrevistas RH).

En lo relativo a los aspectos cualitativos de las plantillas, casi la totalidad de los/as encuestados/as (EG) (96%) y encargados/as de áreas de recursos humanos (ERH) (100%) considera que las competencias del personal para el desempeño de las funciones asignadas a las unidades en las que se desempeñan son muy

de áreas competentes para la Integridad.

adecuadas o adecuadas. No obstante, en el taller de RH y en las entrevistas individuales a expertos/as en recursos humanos surgen opiniones contrapuestas a esa visión.

Con antelación a la irrupción de la pandemia, la restricción de vacantes ha funcionado, en algunos equipos técnicos, como un incentivo para definir más claramente las competencias de los/as colaboradores/as. Sin embargo, a partir de la emergencia sanitaria se ha tomado mayor conciencia de la criticidad de los “*requisitos blandos*” y de la necesidad de disponer de “*mejores profesionales en la administración*”. En algunos casos los directivos informan que solicitan más personas para suplir la falta de competencias del personal asignado, para lo cual existen mecanismos de búsquedas internas cada vez más centrados en las habilidades del personal (Entrevistas RH). Desde el año 2018 entró en vigencia el Programa de Movilidad y Búsquedas Internas (PMOBI- Res. 8/2018 SGM-JGM), el cual siguió activo en el marco de la pandemia (Taller RH; Entrevistas RH).

Al indagar sobre los motivos atribuidos a las disfuncionalidades ligadas a la gestión de las plantillas, la falta de planificación de las dotaciones, así como la ausencia o el incipiente desarrollo de los sistemas de información de personal, son identificados como déficits de relevancia, coincidentemente, para funcionarios/as en general (EG) y para responsables de las áreas de recursos humanos (ERH). Adicionalmente, los/as encargados/as de la gestión de personas señalan al congelamiento de vacantes como una barrera (ERH), mientras que los/as funcionarios/as no especializados/as (EG) piensan que una práctica negativa es la incorporación discrecional de personas con poca o nula consideración de los perfiles y conocimientos requeridos para los cargos. El subsistema de gestión de empleo abarca los flujos de ingresos, movimientos y salidas de las personas. En lo que respecta al ingreso, el 81% de los/as funcionarios/as en general (EG) y el 100% de los/as encargados/as de gestión de recursos humanos (ERH) consideran que los concursos para cubrir cargos vacantes no jerárquicos se realizan con baja o nula frecuencia. Funcionarios/as en general (EG) y expertos/as (ERH) atribuyen la reducida concursabilidad a déficits institucionales de naturaleza cultural y de gestión, como lo son el predominio de criterios de confianza política, personal o nepotistas en las designaciones o la lentitud y el alto nivel de burocratización de los procesos de selección.

Las opiniones sobre la transparencia, confiabilidad, imparcialidad y eficacia real de los concursos están divididas entre los/as especialistas: 46% está de acuerdo y el 38,5% en desacuerdo con esas premisas (ERH). La endeblez de los mecanismos de acceso se asocia a déficits de capacidades institucionales de carácter reglamentario y cultural, entre los que preponderan el amplio margen de discrecionalidad que la normativa específica concede a los órganos de selección y el direccionamiento de los concursos en beneficio de personas afines al gobierno o a otros actores políticos (sindicatos, partidos políticos, etc.). Se destaca como avance la virtualización de los procesos de selección (análisis de antecedentes, entrevistas) (Entrevistas RH).

Desde inicios de la pandemia, el 92% de los/as responsables de recursos humanos reconoce que se han efectuado nuevas incorporaciones a sus respectivas organizaciones, principalmente, a través de contratos de locación (53,9%) y designaciones directas (30,8%). Los avances tecnológicos permitieron reclutar en el interior del país, especialmente, en el sector informático (Entrevistas RH). A su vez, casi la mitad de los/as expertos/as (EG) (45,8%) sostiene que el número de bajas de personal en sus respectivas reparticiones fue moderado.

De las entrevistas surge que no se verifica de forma sistemática el dominio de capacidades de las personas ingresantes para el ejercicio de las funciones asignadas (Entrevistas RH). En la misma línea, el 31 % de los/as especialistas consultados/as (EG) y el 42,5% de los/as funcionarios/as (ERH) opina que, con baja frecuencia, la capacitación y formación son consideradas como criterios centrales para la contratación de agentes. No se registran grandes fluctuaciones entre el escenario pre y post-pandemia, aunque se distingue una mayor conciencia sobre la gravitación de las habilidades blandas y las competencias digitales para el ejercicio de los cargos públicos (Entrevistas RH).

El subsistema de organización del trabajo, que define los contenidos y formatos de las tareas y los perfiles de los/as ocupantes de los puestos, es el componente que registra mayores variaciones, principalmente en lo referente a la irrupción de la nueva modalidad laboral virtual y a sus implicancias en las modalidades de gestión. El trabajo remoto y la gestión por objetivos, en un contexto de alta flexibilización, constituyeron los virajes más significativos que conllevó la emergencia sanitaria. El aislamiento precipitó masivamente el teletrabajo y, con ello, el impulso y desarrollo de regulaciones, mecanismos y procedimientos para extenderlo, sobre la base de sistemas y procesos ya en curso previamente (GED, por ej). El trabajo remoto representó un significativo cambio, dado que tradicionalmente se ha privilegiado el “estar”, la presencialidad y el control de asistencia.

Según la encuesta “Trabajo remoto durante el período de aislamiento social”, realizada en abril- mayo 2020 por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), que alcanzó a 17858 servidores/as de la APN, un 75 % de los/as agentes trabajó remotamente, un 13 % de manera mixta (presencial y remota alternadamente), un 8 % presencial y un 4 % no prestó servicios (por licencias, excepciones y otros motivos)²³².

El 62,5% de los/as funcionarios/as (EG) afirma que la pandemia implicó un cambio, más relativo que radical, de las tareas que desempeñaban previamente. Mayoritariamente se remarcan las connotaciones positivas del trabajo remoto y sus implicancias. En tal sentido, el 95% de los/as funcionarios/as (EG) afirma estar satisfecho/a con la experiencia de trabajar digitalmente. Se percibe una conversión de una administración pública prepandemia de carácter burocrática, rutinaria y formalista a una burocracia, circunstancialmente montada para encarar las vicisitudes de la emergencia, más flexible, innovadora, disruptiva y virtual (Taller RH).

Una de las transformaciones más relevante asociada a la virtualización es la implantación de hecho de un formato de gestión por objetivos ante un escenario de repentina desburocratización, flexibilización (horaria, procedimental, etc.) y exigencias fácticas de agilización. La pandemia entrañó mayores niveles de autonomía laboral y de definición escrita de metas y productos -en sustitución de la tradicional oralidad. Otra derivación de la crisis fue la conformación de equipos transversales -interáreas- para aportar soluciones más veloces. La intensificación del uso de las redes de comunicación (WhatsApp, etc.) y plataformas virtuales (Zoom, etc.) viabilizaron esas reformas. La actitud laboral prevaleciente ante los cambios, desde el punto de vista de los/as responsables de RRHH, fue de colaboración. Los/as agentes más jóvenes respondieron con mayor efectividad, mientras el personal de edad más avanzada se mostró más resistente a incorporar las TICs y en muchos casos quedó excluido del sistema -dejando al desnudo la brecha digital imperante-.

Como contracara del trabajo remoto se remarcan casos en los que se asignaron “*tareas completamente inútiles*” a los únicos fines de registrar un aporte formal bajo la modalidad virtual, situaciones de adaptación “*forzada*”, como así también colectivos de agentes que no prestaron servicios (Entrevistas RH; Encuesta RH).

La institucionalización de un sistema bimodal ha generado elevadas expectativas. La alta valoración de las nuevas prácticas resultantes de la pandemia va acompañada de una extendida preocupación y escepticismo acerca de su formalización y sostenimiento a futuro. Se advierte un temor generalizado a desandar y desaprovechar los aprendizajes (Taller RH; Entrevistas RH). Del análisis surgen déficits de índole reglamentaria y cultural. Por un lado, se vislumbra la ausencia de un equipo a cargo de la proyección, diseño y regulación de un modelo post-pandemia que internalice las innovaciones introducidas a lo largo de la emergencia, especialmente aquellas asociadas al teletrabajo. Por otro lado, se identifican a los sindicatos y a la clase política como actores de veto de estas transformaciones. “*El prejuicio contra la flexibilidad nos vuelve conservadores, quieren volver al 2018*”, es una frase que refleja las barreras culturales que advierten los/as funcionarios/as consultados/as. A estos déficits se añade otro

²³² Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1_informe_ejecutivo_encuesta_tr_1.pdf

ligado a las condiciones laborales, específicamente, la indeterminación de las compensaciones para los/as teletrabajadores/as públicos/as que utilizan los recursos tecnológicos o de conectividad propios en sus domicilios o, en su defecto, la provisión estatal de equipos (Entrevistas RH).

Por otra parte, en lo que respecta a la definición de puestos y perfiles, se actualizó el nomenclador de las funciones informáticas del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), medida orientada a fortalecer el desarrollo de la tecnología y a información en el estado y a definir las bases para modificar las condiciones salariales del sector (SGyEP, 2020). Otra modificación reconocida por los/as entrevistados/as es la gestión electrónica interna de circulación de perfiles.

En lo relativo a la gestión de las remuneraciones, el 65,5% de los/as funcionarios/as (EG) cree que el sistema salarial vigente en sus reparticiones no se basa en el principio de igual pago por igual trabajo en condiciones similares. Los déficits asociados a la inequidad salarial son atribuidos, predominantemente, al achatamiento de la pirámide salarial y a la falta de una política remunerativa clara (EG). No se advierten variaciones sobre desigualdad retributiva percibida ante la irrupción de la pandemia, pese a las medidas de recomposición salarial impulsadas por el gobierno (Entrevistas RH).

Igualmente, el nivel de competitividad salarial externa es considerado bajo. Casi el 60% de los/as funcionarios/as (EG) consultados/as considera que, por puestos y responsabilidades equivalentes, las remuneraciones son superiores en el sector privado. Estas asimetrías se intensificarían a nivel de los segmentos directivos. La dificultad para atraer personas idóneas y competentes y la desmotivación son los principales efectos adversos relacionados a las diferencias salariales entre el estado y el ámbito privado. Adicionalmente, es unánime la opinión especializada sobre las limitaciones existentes para incorporar y sostener determinados perfiles apreciados y disputados por el mercado, especialmente los técnicos-especializados y los profesionales vinculados al mundo de la informática (Encuestas RH).

En cuanto a los incentivos monetarios, se reconoce como principal medida el incremento salarial (50%), aunque por debajo de la inflación, seguida del otorgamiento de adicionales extraordinarios (25%) (ERH). Durante la pandemia se asignaron estímulos al personal afectado a servicios esenciales, como salud, seguridad, entre otros. Se enfatiza su carácter meramente simbólico a causa de su desproporción respecto a los riesgos, al nivel de contagios adquiridos y al monto y flujo de esos estímulos extraordinarios. En lo relativo a los incentivos no pecuniarios, el 75% de los/as encargados/as de recursos humanos (ERH) señala que se impulsaron medidas de apoyo a los/as agentes, entre las que resaltan la reducción de la jornada laboral por tareas de cuidado y el asesoramiento en materia de prevención del COVID-19. La flexibilidad horaria y el teletrabajo son condiciones laborales también apreciadas por los/as servidores/as (ERH; Entrevistas RH).

En cuanto a la evaluación del rendimiento, el 83,5 % de los/as responsables de gestión de las personas (ERH) considera que el rendimiento de los/as empleados/as no es evaluado frecuentemente mediante mecanismos formales, objetivos y confiables. Estas deficiencias se vinculan a déficits de capacidades institucionales ligados a reglas y prácticas instaladas, como el carácter formalista y ritualista de las evaluaciones, la gravitación del componente subjetivo y la baja claridad de los objetivos y estándares de desempeño (ERH; EG). Una de las grandes limitaciones que emerge de las entrevistas es que su aplicación se circunscribe al personal permanente, colectivo que en algunas áreas representa una baja proporción sobre el total de empleados/as (Entrevistas RH).

Dos transformaciones positivas decantan la pandemia en relación a la gestión del desempeño. En primer lugar, se valora la digitalización del procedimiento. Y, en segundo lugar, el mayor foco en los objetivos y la definición de metas que implicó la virtualidad, especialmente en los equipos de perfil técnico (Entrevistas RH), puede constituir una sólida base para la institucionalización de la evaluación direccionada a resultados.

En lo referente al componente capacitación, según se desprende del Informe de Gestión INAP 2020, la pandemia fue acompañada de un proceso de expansión de la oferta de formación y de un pasaje casi total

a la modalidad virtual. En el año 2020, la cantidad de personas inscriptas se incrementó un 37% en relación al 2019 y el 99 % cursó bajo el formato virtual²³³.

El 54% de los/as funcionarios/as (EG) ha realizado un posgrado completa o parcialmente ligado a su puesto en el sector público, en tanto el 42,3% no ha efectuado ninguno. Al 42,3% de los/as funcionarios/as encuestados/as (EG) su institución le facilitó el desarrollo de la capacitación (financiamiento, reducción jornada laboral, etc.), mientras que el 38,5% no recibió ayuda de parte de su organización. Durante los últimos 5 años, el 34,5% de los/as funcionarios/as (EG) participó entre 2 y 5 cursos promovidos por su institución, el 11,5% lo hizo entre 6 y 10 y el 27% en más de 10 actividades de capacitación.

La crisis sanitaria es concebida como una oportunidad para fortalecer, a través de la capacitación, el potencial de reconversión de todas las áreas y, en especial, los procesos de atención al público.

En relación a la carrera, para el 92% de los/as responsables de recursos humanos (ERH) y el 81% de los/as funcionarios/as (EG) la frecuencia de los concursos de ascensos para el acceso a categorías jerárquicas, dentro de la carrera, es baja o nula. Según los/as especialistas en gestión de personal los déficits ligados a la escasa movilidad vertical están asociados al carácter burocrático y a la lentitud de los concursos, así como también al predominio de criterios de afinidad política o personal para efectivizar las promociones.

Un déficit que surge del relevamiento en relación a estos últimos componentes del sistema de gestión de recursos humanos, es el desacople existente entre, por un lado, los resultados de las evaluaciones del desempeño y, por el otro, la capacitación y el desarrollo de la carrera administrativa. Las evaluaciones son desaprovechadas como insumos para estructurar la oferta de capacitación (Entrevistas RH).

Por último, la pandemia exhibió la falta de capacidad directiva y también desidia y desorientación en ciertos casos. Algunos directivos tomaron conciencia de la criticidad de su posición y de la necesidad de consolidar la profesionalización de los segmentos directivos y de administración en general. El dimensionamiento de esa carencia, intensificó el interés por asistir a cursos relacionados a liderazgo. Diversos aprendizajes se internalizaron durante la crisis sanitaria a nivel ejecutivo, entre los que se encuentran: 1) el afianzamiento de la gestión por resultados en un contexto de repentina flexibilidad de los procesos de trabajo; 2) el mayor seguimiento de los/as colaboradores/as y consecuente mejora de los vínculos interpersonales; 3) el reconocimiento de los desempeños bajo la modalidad virtual; 4) la identificación del personal que no prestaba servicios; 5) la optimización de la gestión del tiempo; 6) el uso más eficiente de los recursos -“*hacer más con menos*”- (Entrevistas RH).

Una de las debilidades atribuidas al nuevo esquema de trabajo virtual se presenta en el plano de la planificación estratégica, para la cual el diálogo y la interacción personal son concebidos como elementos esenciales. La presencialidad, desde el punto de vista directivo, permite una interrelación “*muy fresca entre los actores que deciden. Contrariamente, el trabajo remoto a veces opera con restricciones, los espacios remotos a veces se caen, no se escucha, no se puede interrumpir (...)*” (Entrevista GF).

Los déficits más relevantes en materia de alta dirección pública están asociados a los perfiles de las dotaciones, barreras culturales y a las regulaciones específicas de las franjas ejecutivas. Una de las principales disfuncionalidades es la ausencia de liderazgos integradores. Muchos directivos no tuvieron la capacidad de hacer funcionar sus áreas y gestionar distintos formatos laborales, ni tampoco la habilidad de incorporar a todo su personal a procesos de agregación de valor público. También se señala que la “*tradición tira mucho*” y opera contra la institucionalización de las innovaciones. Por otra parte, la prórroga hasta diciembre del 2022 de la suspensión de la aplicación del Régimen de Alta Dirección Pública (Entrevistas RH; SGEF, 2022) dilata el fortalecimiento del espacio directivo.

- **Digitalización y gobierno electrónico**

²³³ Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_inap_2020_final_1.0.pdf

Este apartado se desarrolló sobre la base de la Encuesta General (EG), entrevistas a responsables de digitalización y gobierno electrónico (EGE) y fuentes secundarias.

Los temas abordados son: a) dotación de recursos tecnológicos en la unidad de desempeño, b) acceso a los datos y al sistema para sus tareas habituales antes de la pandemia, c) trabajo remoto y pandemia, d) trámites a distancia (TAD) y f) casos testigos y tendencias.

En lo relativo a la dotación de los recursos tecnológicos, el 65,2% consideró que la dotación era inadecuada y el 30,4%, adecuada. Las razones y ponderaciones de los déficits en este aspecto se dividieron, casi equitativamente, entre la ausencia de un plan de adquisiciones, escasa rotación del equipamiento o su asignación/distribución y la escasez de recursos presupuestarios para estas adquisiciones. En cuanto a la disposición de una computadora, el 87% declaró usar una individual y el 13%, una compartida (EG).

Respecto al acceso a los datos y al sistema para sus tareas habituales en el período prepandemia, el 17,4% accedía totalmente a ellos y el 43,5% lo hacía en forma parcial. Otros/as contestaron que el acceso se conseguía sólo por correo electrónico o que no tenían acceso, ascendiendo a un 17,4% en ambos casos. En cuanto a la presencia de errores en el acceso o caída de los sistemas, respondieron que no existió ninguno (15,8%), que fue muy poco o poco frecuente (21% y 36,8%, respectivamente) o que era una situación frecuente (26,3%). Consultados/as sobre la velocidad del procesamiento de los sistemas de acceso con buena conexión a internet, la respuesta mayoritaria apuntó a que esa velocidad fue normal, semejante al lugar de trabajo (47,4%), seguida de “veloz” (26,3%). Frente a la pregunta acerca de cuántos sistemas debían iniciar para acceder a la información, el 47,4% respondió que uno solo, mientras el 36,8% entre dos y cinco. Paralelamente, se preguntó si tuvieron conocimiento de pérdidas de datos. El 34,8% contestó que nunca se enteró de algo semejante y el 4,3% que algo ocurrió, pero los datos pudieron ser restaurados. Luego se indagó sobre violaciones a la seguridad que protege los datos. La mayoría (39,1%) nunca registró ese tipo de incidentes y sólo el 13% afirmó que algo ocurrió pero que los datos nunca estuvieron expuestos a terceros (EG).

En lo referente al trabajo remoto, desde el punto de vista del instrumental necesario para su implementación, el 90% de los/as teletrabajadores/as manifiesta que contaba con conexión a Internet en su domicilio. Por otra parte, el 75% afirma que disponía de espacio y un equipamiento mínimo (Laptop/PC), el 15% consigna que tuvo que solicitarlo al organismo y el 10% que debió adquirirlo. Para esta última situación, el 80% no recibió ayuda o subsidio. El resto no aclara cómo accedió al equipamiento. Sobre el soporte o apoyo para la conexión e instalación, el 60% responde que esa prestación la realizó su organismo y el 40% pudo resolver la situación con ayuda de sus compañeros/as de trabajo. Las preguntas sobre los posibles déficits del home-office no obtuvieron ninguna respuesta (EG).

Sobre la frecuencia de errores de acceso y/o eventos de caída de los sistemas, el 10% informó que no ocurrieron, el 45% que fueron muy poco frecuentes y el 40% poco frecuentes. Respecto a la velocidad en el procesamiento de los sistemas en término de acceso (logging) y trabajo remoto, la mayoría (36,5%) se inclinó por reconocer que era igual de veloz que en el trabajo (EG). Más veloz o algo más lenta fue una respuesta del 21% y del 26,3%, respectivamente (EGE). Cuando se consultó si el organismo cuenta con una mesa de ayuda como soporte, se dividieron las respuestas en afirmativas y negativas (EG). Acerca de la existencia de pérdida de datos entre el conjunto con los que trabaja habitualmente, un 70,8% desconoce un evento de esa naturaleza y, los/as restantes, en pequeñas proporciones, declaran que algo ocurrió, pero no les consta, o que ocurrió, pero los datos fueron restaurados. En la misma línea, frente a la pregunta sobre violaciones a la seguridad ocurridas, responde un 66,7% que no sucedió y un 12,5%, que algo así ocurrió, pero no les consta.

Inquiridos/as acerca de las capacitaciones para realizar el trabajo remoto en pandemia, el 39,1% afirma que las recibió. También, en menor medida, participaron en capacitaciones sobre tecnología y sistemas y uso de equipamiento.

Si bien la existencia de trámites online es una cuestión informada para GA, se consulta en esta parte de gobierno digital si existió utilización de *ChatBot* para brindar información sobre trámites en línea. La mitad respondió que no y la otra que no sabe (EG).

Asimismo, en materia de TAD, desde 2016 se efectúan trámites. En la actualidad existen 2366 trámites disponibles²³⁴. La ventanilla única personal desarrollada es “Mi Argentina”²³⁵. Durante el aislamiento social y obligatorio decretado por la pandemia, los servicios de la organización de los/as encuestados/as fueron prestados en forma remota en el 75% de los casos y, en los restantes (25%), bajo la modalidad mixta (EGE)

De las respuestas surge que había avances en los TAD antes de la declaración de pandemia, los cuales se intensificaron como consecuencia de ella.

Desde 2016 se tramitaba utilizando la Gestión de Documentos Electrónicos²³⁶. Además, las instituciones siempre trabajaron vía e-mail. La oferta de tramitaciones vía remota se ofrecía para casos puntuales desde 2018.

Un desarrollo tecnológico a considerar, referido a la gestión de recursos humanos, es la Plataforma CONCURSAR 2.0, sistema de inscripción para aspirantes al ingreso a la planta permanente del Estado. Permite registrar y cargar toda la información referida a los antecedentes curriculares y laborales del/la aspirante²³⁷.

Por otro lado, de las entrevistas a expertos/as en gobierno electrónico, surgen casos emblemáticos y se vislumbran diversas tendencias. Es importante considerar a ANSES como caso testigo debido a su mayor eficacia, en relación a la mayoría del sector público, endeble en la gestión de esta tecnología.

ANSES es un caso especial ya que concentra la mayor cantidad de datos sensibles de personas de la Argentina. Las claves para su correcto funcionamiento son los resguardos de seguridad tecnológica combinados con el manejo de su propia base de datos. Durante la pandemia, el acceso y la tramitación online se multiplicó 4 o 5 veces a través de la ventanilla única del organismo. Ello se vio incentivado por el impulso de la simplificación registral²³⁸ que permitirá concretar, en un futuro próximo, la jubilación digital. La dinámica organizacional, en relación a su apoyo e integración con los desarrollos digitales es muy fuerte y comprometida. Igual sucede, por ejemplo, con otros organismos como AFIP. No se trata de cuestiones sólo tecnológicas, sino organizacionales y de generación de capacidades y competencias de innovación.

Aún en casos como estos, y mucho más en todo el sector público, existen déficits en las competencias estatales relacionadas con la gestión de datos y, a partir de los mismos, la generación de información pertinente con base en indicadores comunes. No se han podido acordar los criterios de construcción de esos indicadores, lo cual constituye un gran desafío. Sobre este tránsito, de datos a información integrada, existe una evidente carencia de competencias en el sector público.

Esta situación general no ha permitido concretar la Sala de Situación requerida por las autoridades políticas

²³⁴ <https://tramitesadistancia.gob.ar/tramitesadistancia/tad-publico>

²³⁵ <https://mi.argentina.gob.ar/>

²³⁶ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/administrativa/gde>

²³⁷ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/concursar/como-me-registro-en-el-sistema-concursar-20>

²³⁸ El servicio “Simplificación Registral – Empleadores” es una herramienta disponible en Internet que requiere el ingreso con “Clave Fiscal” y que permite ingresar las altas, bajas y modificaciones de las relaciones laborales.

de máximo nivel. Existe poca consolidación organizacional y ausencia de criterios comunes, lo que impide su concreción. Al parecer, se ha logrado llevar a cabo experiencias en algunas áreas sustantivas, como Salud²³⁹.

Existe coincidencia entre los/as entrevistados/as en que la pandemia tuvo un impacto enorme en el uso de tecnologías. Fue un acelerador gigantesco. Así como resolvió cuestiones, la necesidad acuciante de su uso generó problemas, como una baja del nivel de seguridad y la progresiva ausencia de controles. Toda la infraestructura digital fue estresada. La generalidad de los organismos del sector público sufrió ese reducido nivel de seguridad de distinta manera. No se registró en ANSES porque maneja su propia base de datos, conforme a la entrevista realizada.

Con base en lo manifestado por otro/a experto/a, y en relación a todo el sector público y a la información generada, emergieron nuevos portales durante la pandemia, suscitando una gran dispersión de la información sobre las personas, lo que significó que la ciudadanía siguiera cargando con el aporte de sus datos cuando el Estado ya los poseía, ya que los organismos o áreas no están interconectados o interoperando. En ese sentido, la interoperabilidad es aún una deuda pendiente, tema sobre el que hay coincidencia a pesar de que, en términos relativos regionales, existen algunas iniciativas de Argentina valoradas por el Índice EGDI y la referencia a la Fundación País Abierto y Digital mencionados anteriormente.

Desde antes de la pandemia el desarrollo tecnológico descansó, y sigue descansando, en un modelo verticalista, generador de silos desconectados entre sí, que reproduce las islas burocráticas existentes y donde las personas tienen que seguir aportando los datos cuando el Estado los posee. Responde a un modelo de desarrollo tecnológico, promocionado por los proveedores, que destruye lo existente, no lo preserva ni intenta generar un ecosistema colaborativo. Lamentablemente, los recursos humanos están influenciados por la lógica de las grandes empresas tecnológicas que no ofrecen modelos de integración sino de desconexión. A este modelo, asumido extensamente, se le contrapone con el Ecosistema Digital de Integrabilidad adoptado, como propuesta, por el COFEFUP (Proyecto de Ecosistema Federal de Integrabilidad Federal), al que se le suman algunas provincias y el gobierno nacional, con el respaldo normativo del IRAM en la provincia de Neuquén. Se trata de una gobernanza dinámica sobre la base de un sistema que permite el diálogo entre los distintos desarrollos en un marco de seguridad. Este sistema, aplicado por Estonia y por muchos otros países, opera con X-Road, que garantiza la interoperabilidad en condiciones seguras, y que agrega sobre Internet seguridad criptográfica. Es como si se aplicara el concepto de Firma Digital, pero a sistemas. En países como Argentina se requiere generar ecosistemas provinciales vinculados federalmente y bajo la coordinación del gobierno nacional, con miras a construir un Sistema Federal de Integrabilidad.

Esta ausencia de interoperabilidad sobre condiciones seguras es un déficit vinculado con la dimensión de “relaciones interinstitucionales” que el ecosistema propuesto busca resolver. El Gobierno nacional, por su parte, ha anunciado su política de integración a través de “Interoperar”, una especie de clon del X-Road²⁴⁰.

A partir del relevamiento se han detectado avances y desarrollos pendientes en el país. La digitalización documental, seguida por los TAD y luego por Mi Argentina, viabiliza la unificación de distintos servicios en un solo portal, sin importar quiénes producen los mismos. Pero esos desarrollos descansan en bajos niveles de interoperabilidad, hostigando a la ciudadanía en el requerimiento de documentos a presentar. Debería bastar solo una declaración jurada a cada ciudadano/a ya que el resto lo posee el sector público.

Soluciones propuestas por un experto: *“Se debe partir de la creación de un ecosistema descentralizado*

²³⁹ Extraído de <https://www.argentina.gob.ar/salud/epidemiologia/que-es-una-sala-de-situacion>.

²⁴⁰ https://www.redgealc.org/site/assets/files/14032/pdfinteroperar_presentacion_redgealc.pdf

donde las fuentes de servicios estén claras y donde se cuente con un catálogo identificador de cada actor responsable”.

Expectativas: COFEFUP (en el ámbito de la Secretaría de Gestión y Empleo Público) y la Secretaría de Innovación (en el ámbito de gestión del gobierno digital) apoyan el “Proyecto Federal de Integrabilidad de Datos y Servicios”, con una arquitectura que garantice el intercambio seguro de datos, estableciendo las fuentes auténticas necesarias para la gestión de procesos proactivos y la liberación de servicios digitales.

El modelo propone el despliegue de uno o varios ecosistemas digitales federados que, en el marco de un “Ecosistema de Integralidad Federal Argentino”, permitirá a la ciudadanía contar con un gobierno digital, transparente, distribuido y descentralizado que atienda sus requerimientos y brinde seguridad y confidencialidad en el uso de sus datos.

- **Gestión por resultados y sistemas e instrumentos de gestión financiera**

El análisis de esta tecnología se desarrolla a partir de datos recabados de la encuesta general (EG) y específica para funcionarios/as con responsabilidades en gestión financiera (EGF), entrevistas a expertos/as (Entrevistas GF), un taller específico para especialistas en gestión financiera (Taller GF) y fuentes secundarias.

En lo relativo a la gestión por resultados, al consultar a los/as funcionarios/as (EG) si existe en las jurisdicciones un plan de gobierno que aborde distintos sectores y prioridades de gestión, el 72% de los/as encuestados/as respondió positivamente. Cuando se pregunta si ese plan articula objetivos y metas de largo, mediano y corto plazo y contempla presupuesto y recursos para alcanzarlos, el 20% de los/as expertos/as (EGF) responde afirmativamente, mientras que el 60% sostiene que sucede parcialmente, ya que articula objetivos y metas y tiene presupuesto, pero se centra sólo en el mediano y corto plazo.

Al indagar si en el organismo en el que se desempeñan estos/as mismos/as funcionarios/as existe un plan que orienta la gestión, el 57% opinó que sí y el 44% manifestó que existe un plan estratégico plurianual que establece los grandes lineamientos políticos y que, además, se trabaja con planes operativos anuales, metas y asignaciones específicas de recursos. El 50% de los/as especialistas encuestados/as (EGF) no sabe o no contesta si existe un plan que orienta la gestión.

Otro de los temas fundamentales para el desarrollo de esta tecnología es poder relevar información y hacer seguimiento de la gestión. En este caso, el 79% de los/as encuestados/as (EG) y el 75% de los/as funcionarios/as especializados/as (EGF) respondió que registra información sobre distintos indicadores. Asimismo, el 83% de los/as expertos/as (EGF) remarcó que los indicadores alimentan un sistema de monitoreo y evaluación (v.g. bases con información estadística publicados, tableros de control, sistemas de metas integradas), frente al 68% de los/as funcionarios/as en general. Los dos grupos (80%) coinciden en afirmar que el relevamiento se realiza siguiendo estándares definidos sobre la periodicidad en la actualización de la información.

Al consultar acerca de la existencia o no de algún área responsable de monitoreo y evaluación de políticas públicas, el 46% de los/as funcionarios/as (EG) responde positivamente, porcentaje que asciende al 75% en el caso de los/as funcionarios/as especializados/as (EGF). Asimismo, al indagar sobre el número de evaluaciones de gestión, políticas, programas y/o proyectos u otro tipo realizadas dentro de los últimos 5 años, casi el 60% de los/as funcionarios/as (EG) expresa desconocer el asunto y el 50% de especialistas (EE) informa que en este periodo se efectuaron entre 2 y 5 evaluaciones.

En lo relativo al eje sistemas e instrumentos de gestión financiera, se observan otras respuestas, expectativas e intereses ante los cambios institucionales producidos durante la pandemia. En términos generales, cuando la consulta se refiere a si el/la funcionario/a considera que los recursos presupuestarios

son adecuados o no, en relación con el tipo de funciones asignadas a la unidad en la que se desempeñan, el 53% (EG) responde que sí lo son y, en el caso de los/as expertos/as (EGF), la proporción alcanza el 75%. Las razones asociadas a los problemas de disponibilidad de medios presupuestarios, en opinión de los/as funcionarios/as (EG), están vinculadas a la escasez de recursos, al predominio de criterios discrecionales en la asignación de recursos presupuestarios y a la limitada participación de áreas sustantivas en la planificación presupuestaria.

En lo que se refiere a la organización de actividades de la unidad en donde se desempeñan los/as encuestados/as, el 44% de los/as funcionarios/as (EG) cree que se cuenta con información presupuestaria (pisos y techos) y financiera para planificar acciones, y el 40% opina que no. Por el contrario, cuando los/as encuestados/as son especialistas de organismos rectores (EGF), el 86% sostiene que sí se cuenta con información para planificar acciones.

En relación al desarrollo de las funciones y responsabilidades que lleva adelante la unidad, el 68% de los/as funcionarios/as (EG) manifiesta que se utiliza información de seguimiento presupuestario (v.g. ejecución presupuestaria, cumplimiento de metas). Los/as funcionarios/as que no realizan el seguimiento señalan que esa omisión está asociada al hecho de no contar con sistemas de información lo suficientemente desagregados.

A través de las encuestas también se obtuvo información sobre temas específicos relativos a disponibilidad de recursos financieros y físicos. El 71% de los/as expertos/as consultados/as (EGF) utilizaba para sus tareas cotidianas algún Sistema Integrado de Información Financiera (v.g. E- SIDIF, SIDIF, SIGAF, SIGEF o similar) con anterioridad a la pandemia. A su vez, el 71% afirma que a través de los sistemas se pueden asignar partidas presupuestarias y realizar seguimiento y control de ejecución presupuestaria. Solamente el 21% tenía acceso de manera remota a los datos y al sistema con el que desarrollan sus tareas habituales y el 42% accedía parcialmente. Este obstáculo quedó subsanado al poco tiempo de instalarse el trabajo remoto, ya que primó la adaptación y la comunicación y la excelente respuesta del personal.

En relación a las funcionalidades del Sistema de Presupuesto, el 42% tanto de los/as funcionarios/as en general (EG) como de los/as expertos/as (EGF) indica que puede reasignar partidas presupuestarias e informar sobre el cumplimiento o desvíos en la ejecución financiera, y un 38% sostiene que es posible reformular las metas físicas de los programas.

El 42% de los/as funcionarios/as generales (EG) considera que durante la pandemia fue posible adaptar la asignación de fondos inicialmente definida a los desafíos y necesidades que se presentaron a partir de la emergencia. En el caso de los/as funcionarios/as responsables de las áreas de gestión financiera (EGF), la proporción se eleva al 73%.

La visión prevaleciente entre los/as participantes en el taller de Gestión Presupuestaria es que el trabajo remoto se implementó con adecuada comunicación y adaptabilidad en las áreas financieras. Asimismo, de las entrevistas surge que parte del personal de la Oficina Nacional de Presupuesto (OPN) ya tenía conexión al escritorio remoto, conexión que se extendió en forma generalizada al resto de la repartición. Eso permitió que, paulatinamente, se pudieran compartir los archivos y carpetas, tal como si el trabajo fuera presencial.

El año 2020 fue arduo porque se gestionaron tres presupuestos: el de prórroga, la ley que modificó esa prórroga más la formulación 2021, pero no existieron prácticamente limitaciones para el cumplimiento de las tareas. El problema de equipamiento insuficiente para afrontar el cambio fue planteado tanto en el taller como en las entrevistas. En ese sentido, algunos/as funcionarios/as de áreas ligadas a las finanzas disponían de notebooks que había otorgado la ONP, mientras que otros/as utilizaron las propias (hasta incluso comprándolas a medida que transcurrían los meses y asumiendo el gasto). A algunos/as funcionarios/as les transportaron sus equipos laborales a sus domicilios. En definitiva, quedó un plantel básico de computadoras en la oficina y otro en los domicilios particulares.

En el taller y en las entrevistas también se destaca que, si bien las principales herramientas funcionaron casi normalmente, el problema se presenta en el plano de las relaciones interpersonales. La generalidad de los/as encuestados/as pertenece a mandos medios y aduce que el contacto cotidiano con el personal se complicó durante la pandemia. La coordinación de reuniones para definir procesos o procedimientos resultaba más provechosa presencialmente. Es decir, se diluyeron los intercambios técnicos transversales que existen y que son bastante fluidos en áreas asociadas a la gestión presupuestaria. Por otro lado, los ingresos de personal que se produjeron durante la pandemia, a causa de la emigración voluntaria hacia el sector privado, requiere de una capacitación presencial. Se reconoce la dificultad que implica desarrollar competencias presupuestarias a través del trabajo remoto.

- **Políticas e instrumentos de gobierno abierto**

El desarrollo de esta tecnología se basó en la encuesta general (EG), la encuesta dirigida a encargados/as de reparticiones relacionadas a gobierno abierto (EGA), entrevistas a referentes especializados/as en la temática (Entrevista GA) y fuentes secundarias.

Los ejes de análisis se centraron en las políticas de gobierno abierto a través de sus planes de acción, de la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la integridad pública y la participación ciudadana. Existen más temas, pero se decidió reducir su número.

Los marcos de gobierno abierto son, a nivel internacional -tal como se indicó precedentemente-, la Open Government Partnership²⁴¹ y, a nivel nacional, las normas, los roles institucionales fijados y los Planes de Acción. A la fecha se encuentra en etapa de implementación el 4º Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022)²⁴². Los ejes que articulan este último Plan son la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Se definieron cinco grandes temáticas prioritarias y organizadoras: 1) Desarrollo Humano; 2) Género; 3) Gobernanza de los recursos naturales; 4) Infraestructura, servicios y recursos públicos; 5) Instituciones y justicia.

En cuanto a las reglas de juego en el referido Plan, se reconoce que existe una concentración excesiva de poder, una distancia con los grupos más desfavorecidos y persiste la opacidad en muchas de nuestras instituciones (Entrevista GA).

De las fuentes consultadas surge que esta tecnología es conocida por quienes están cerca de las áreas que la llevan adelante o están involucrados/as con OSCS dedicadas a ella, o son instituciones que han asumido compromisos concretos. La información sobre gobierno abierto va decreciendo en el resto de los sectores. Esto explica cómo el conocimiento de la implementación de compromisos de planes de acción existe entre quienes se encuentran insertos en la Jefatura de Gabinete de Ministros y menos en otras jurisdicciones consideradas, lo que podría explicar algunos porcentajes de las respuestas.

En el caso de la transparencia, según los/as especialistas (EGA), el cumplimiento de políticas vinculadas al acceso a la información involucra a todos los organismos de procedencia de los/as encuestados/as (100%). En cuanto a la rendición de cuentas, el 50% de los/as encuestados/as identificó políticas en ese sentido en su organismo. Igual porcentaje se registra para la liberación de datos abiertos. Respecto a los mecanismos de participación ciudadana, la proporción se reduce al 25%. Entre los/as funcionarios/as en general (EG), el 43% identificó políticas de gobierno abierto en sus organismos.

Al preguntárseles a los/as expertos/as (EGA) sobre normativa o plan de gobierno abierto, un 25% identificó normas específicas y un 50% no. En relación con el impacto del gobierno abierto en la pandemia,

²⁴¹ <https://www.opengovpartnership.org/es/>

²⁴² <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/plangobiernoabierto>.

el 50% de los/as respondentes contestó positivamente.

Ante la consulta de si existe un área responsable de implementación de GA, el 50% de los/as especialistas (EGA) contestó que sí y el 25% manifestó que intervienen distintas áreas.

Sobre competencias también se informó que se brinda capacitación en estos temas a toda la administración pública, a través del INAP, en diversos formatos conforme al destinatario/a: cursos virtuales, talleres de trabajo, programas ejecutivos, jornadas, investigación y desarrollo. De la encuesta (EG) surge que el 21,7% recibió la capacitación referida a gobierno abierto, acceso a la información, rendición de cuentas y datos abiertos, el 4,4% en big data y el 26% no recibió ninguna capacitación relacionada.

El acceso a la información pública está regulado por la Ley 27275²⁴³ y el Decreto Reglamentario N° 206/2017. Este componente está a cargo de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), la cual es su órgano garante. En 2017 la AAIP se transformó en autoridad de aplicación de protección de datos personales. Más adelante integró el Consejo Federal de Transparencia²⁴⁴. En el 4° Plan de Acción GA la AAIP asumió un compromiso específico: lanzar el Índice de Transparencia Activa.

La ley de Acceso a la Información es una norma nacional, no federal. Cada provincia dicta su propia normativa y estructura organizacional. La AAIP solo coordina y ejerce la Presidencia. No tiene otra autoridad dentro del Consejo. Puede realizar únicamente recomendaciones a modo de buenas prácticas.

La mayoría (43%) de los/as funcionarios/as (EG) reconoce que las políticas de acceso en sus organismos son satisfactorias y el 50% de los/as especialistas (EGA) las concibe como muy satisfactorias.

La transparencia activa se relaciona con la información disponible en el sitio web institucional. La totalidad de los/as especialistas encuestados/as (EGA) respondió afirmativamente, consignando que dicha información es clara, accesible y actualizada, lo que significa todo un avance en ese sentido. Ese porcentaje se reduce al 69,6% en el caso de los/as funcionarios/as en general (EG). Un 21,7% considera que la información ofrecida existe, pero es escasa y está desactualizada. Sólo un 4,3% informa que no posee un portal institucional propio. En relación al grado de cumplimiento de las indicaciones normativas sobre información que debe estar disponible, la mayoría de las respuestas de los/as expertos/as (EGA) se concentra en el rango que va del 50% al 75%. Para el 90,5% de los/as funcionarios/as (EG) existe información institucional completa. En cuanto a la presupuestaria, sólo lo registra el 13,3%. En el 33% de los casos el sitio dispone de normativa institucional publicada.

Al indagar acerca de la información en línea sobre trámites en la etapa previa a la pandemia, el 50% de los/as funcionarios/as responsables de las tecnologías (EGA) asegura que la información sobre todos los trámites del organismo estaba completa en su sitio web, un 25% consigna la existencia de información parcial sobre todos los trámites y un 25% señala que no existe dicha información. La misma pregunta formulada a los/as funcionarios/as en general (EG) arroja el siguiente resultado: existencia de información completa (38,1%), información parcial sobre todos los trámites (14,3%), completa sobre algunos (19,05) o parcial sobre algunos trámites (14,3%).

Sobre las posibilidades de realizar trámites online en el organismo respectivo, la mayoría de los/as funcionarios/as en general (EG) señala que los mismos podían viabilizarse de ese modo (40%), la mitad (30%), una proporción baja (20%) o ninguno de los trámites podía realizarse virtualmente (10%).

Al ahondar en posibles déficits existentes, coinciden en señalar como relevantes la falta de sistemas adecuados para responder a la demanda, la fragmentación y falta de ubicación y sistematización de la información, el incumplimiento de plazos legales, la insuficiente dotación de personal y las competencias

²⁴³ <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion>

²⁴⁴ <https://www.argentina.gob.ar/aaip/consejo-federal-transparencia>.

inadecuadas para esta función. En estas respuestas se encuentra un abanico amplio de dificultades referidas al cumplimiento normativo, a la tecnología inadecuada, a problemas de gestión de la información y a la escasez de competencias pertinentes.

Para los/as encuestados/as las razones relevantes atribuibles a la falta de información o a la inexistencia del portal web son la falta de personal dedicado a esa producción, la no priorización política, el elevado costo, la demora en el desarrollo y actualización, el retraso en las licitaciones y, aún con una decisión tomada de creación o mejoramiento, la indefinición del área responsable.

Durante la pandemia surge otra versión en cuanto al cumplimiento de los plazos. Una alta funcionaria entrevistada manifiesta que se optó por el cumplimiento estricto de los plazos legales a pesar de que podían habilitarse las demoras debido a las dificultades originadas por el COVID-19. Para formalizar esa decisión, la AAIP emitió la Res. N°70/20. La misma abarca los pedidos de acceso y los vinculados a la protección de datos personales. Declara que *“la Argentina fue pionera en esta decisión de no suspender el derecho de acceso en pandemia...”*. Esa es la situación a nivel nacional.

Ya, en época de pandemia, el 75% consideró que mejoraron las condiciones de acceso a la información y el 25%, que no variaron. En cuanto al porcentaje de respuesta a los pedidos presentados, en la misma encuesta se informa que se dio cumplimiento de un 75% a un 99% de los mismos (50% de los/as encuestados/as) y entre un 25% a un 49% (25% de los/as encuestados/as).

Se creó una sección específica sobre COVID-19 en el portal oficial (argentina.gob.ar) para dar cumplimiento a lo que se conoce como “transparencia activa”²⁴⁵. Lo mismo consigna el 4° Plan de Acción (p. 22) cuando informa que durante el ASPO, y en lo referente a Transparencia Activa, se creó dicha sección, con información confiable, centralizada y actualizada diariamente.

En esta misma época y en relación al sitio web, la existencia de mejoras concentra la mayoría de las respuestas de los/as funcionarios/as en general (EG). Y comparando la información sobre trámites entre la pre pandemia y la pandemia, un 38,1% brindó la misma y un 28,6% agregó más información.

En cuanto a la capacitación, la AAIP tiene un convenio con INAP para garantizar la formación en los temas de su incumbencia. Por otra parte, por sí misma, desarrolla actividades de formación dentro de la Red de Responsables de AAIP en los organismos. Consiste en un trabajo permanente con los organismos a través de dichos/as responsables o con sus oficinas de Transparencia.... *“Durante la pandemia se hicieron reuniones mensuales de capacitación donde se trataron nuevas resoluciones de interpretación de la Agencia”* (Entrevista GA).

Por otra parte, como en otras gestiones transversales, se creó el Consejo Federal de Transparencia (CFT) contemplado en el art. 29 de la misma Ley a fin de lograr la cooperación técnica entre provincias y la divulgación de buenas prácticas. A través de algunas entrevistas a funcionarios/as se concluyó que la participación provincial en el Consejo Federal de Transparencia es escasa o casi nula. Respecto a esa política también han señalado que no existe un diálogo integrador de los Consejos Federales entre sí, lo que hace suponer que estos desarrollos con enlaces o responsables distribuidos federalmente todavía no ha ingresado en un proceso de consolidación.

Durante la pandemia, la política nacional de apertura de datos fue una herramienta central frente a la emergencia²⁴⁶. La misma debe respetar el marco de la Ley de Datos Personales (Ley 25.326). De

²⁴⁵ <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19>. Por su parte, “Transparencia activa” es la obligación de publicar activamente información, en formatos abiertos, por parte de todos los organismos comprendidos por la Ley N° 27.275.

²⁴⁶ El Ministerio de Salud pública diariamente los datos de casos confirmados de COVID-19 y los datos de testeos (<https://datos.gob.ar/dataset/salud-covid-19-casos-registrados-republica-argentina> y <https://datos.gob.ar/dataset/salud->

conformidad a lo remarcado por un alto funcionario entrevistado, todos los organismos deben registrar sus bases de datos en la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP). *“Se trata de proteger a las personas en su derecho de saber dónde están registrados sus datos personales. La Agencia no tiene esa información, pero puede decirle a quien consulta qué organismo tiene la base de datos respectiva”*.

El componente o principio rendición de cuentas descansa en múltiples normativas y órganos a cargo, como ya se indicó precedentemente. Es de vital importancia, sobre todo en pandemia. Tal es el caso del Ministerio de Salud, órgano que difunde un reporte diario con información epidemiológica y, en momentos críticos, las principales autoridades sanitarias del país han brindado conferencias de prensa diarias mediante plataformas digitales complementando los medios tradicionales.

La rendición de cuentas fue calificada por los/as expertos/as (EGA) en un 25% de los casos con las siguientes evaluaciones: muy satisfactoria, satisfactoria, poco satisfactoria y nada satisfactoria, con un porcentaje equivalente de respuestas. Indagados/as sobre las posibles razones de los déficits de desempeños de rendición, entre los/as funcionarios/as en general (EG) prevalece la respuesta que la rendición es solo formal y que nadie supervisa u objeta su contenido. Le sigue en ponderación el bajo interés ciudadano en exigir este tipo de acciones de control.

Durante la pandemia la misma encuesta generó un 50% de respuestas positivas respecto a la mejora de la rendición de cuentas y un 25% negativas, en razón de su empeoramiento.

Un tema específico es el de Transparencia e Integridad, mencionado en el 4º Plan de Acción, en el que se informa que por Decreto N°54/19 la Oficina Anticorrupción (OA) fue jerarquizada dándosele el carácter de “organismo desconcentrado”. De ese modo, adquirió mayor independencia técnica. Bajo el mismo modelo que el utilizado por AAIP, coordina la Red de Enlaces de Integridad de la APN.

Este eje, participación ciudadana, que debería ser transversal, no cuenta con una ley específica en el gobierno nacional ni con un órgano a cargo. Cada programa tiene sus propias reglas. Por eso la transversalidad es por ahora una quimera. En la encuesta a expertos/as (EGA) se califica de una manera pareja la participación ciudadana desarrollada por el gobierno (muy satisfactoria, satisfactoria, poco satisfactoria). En cuanto a las razones de posibles déficits en estas políticas, señalan preeminentemente el escaso personal, la ausencia de mecanismos para procesar la participación, el bajo interés de las autoridades y, con un poco menos de ahínco, las competencias inadecuadas del personal y la no disponibilidad de un presupuesto adecuado.

Respecto al aumento o disminución de los espacios de participación durante la pandemia, el 50% de los/as funcionarios/as (EG) señaló que no varió en porcentaje y el otro 50% no sabe o no contesta. En cuanto a si el organismo de pertenencia propicia estos espacios, el 50% de los/as expertos/as (EGA) aseguró que no, el 25% que sí y el 25% en conjunto con otros organismos. En relación a la incorporación de la mirada externa ciudadana y referido al organismo de pertenencia, el 35,7% de los/as funcionarios/as (EG) afirmó que involucraron a algunos actores, a múltiples actores (14,3%), consideraron estudios, diagnósticos y evaluaciones externas (21,4%) y, finalmente, están los casos en los que nada de esto fue ponderado (14,3%). Al preguntar sobre la participación en la formulación de políticas, más de la mitad no sabe/no contesta, el 17,3% respondió positivamente, pero ese porcentaje disminuye cuando se refieren a la fase de implementación (8,7%). La respuesta negativa alcanza al 21,7% en cuanto a la inexistencia de la participación en cualquier etapa del ciclo de la política.

Como resultado de la encuesta a los/as funcionarios/as especializados/as (EGA) surge que durante la pandemia parecen no haberse incrementado los espacios de participación. Esto seguramente obedece a las jurisdicciones de las personas respondentes y a cuán implicados están sus organismos con políticas de

gobierno abierto.

Conclusiones sobre la jurisdicción

La pandemia aceleró las tendencias preexistentes hacia la tecnologización en un marco de alta turbulencia e incertidumbre (Longo, 2020). Los modelos de gestión pública vigentes no aportaban herramientas apropiadas para brindar respuestas ágiles y eficaces a las imprevistas demandas emergentes durante la crisis. La innovación, combinada con la intensificación y la masificación de la digitalización, se constituyeron en núcleos centrales para adaptar el sistema público al entorno de caos, urgencia y confinamiento.

El sector estatal se vio forzado a transitar abrupta e improvisadamente de un modelo jerárquico centrado en el control, los procesos y la presencialidad a otro focalizado en la flexibilidad, la experimentación, los resultados y la virtualidad. Esa repentina mutación dejó al desnudo inercias administrativas y fallas arraigadas en el estado, como la rigidez y lentitud burocrática, el rezago digital, la falta de coordinación, capacidad de liderazgo y planificación, entre otras (Longo, 2020). Pero, a la vez, la necesidad forjó innovaciones copernicanas que redundaron en una mejora y agilización en la provisión de servicios.

Prevalece la disyuntiva de si el intempestivo modelo de gestión pública montado durante la pandemia se institucionalizará o si se reinstalarán los viejos esquemas y prácticas luego del retorno de la normalidad. En particular, en el ámbito del gobierno nacional, se advierte una cuota de desencanto sobre aprendizajes y oportunidades de la pandemia que no están traducándose, hasta la fecha, en la modernización general de formatos de prestación de servicios. Se destaca la preocupación por la aspiración de las representaciones gremiales, y parte de la conducción política, a regresar al modelo de gestión previo a la pandemia. Respecto del regreso a la presencialidad, han expresado que “*para las autoridades, volver es volver al 2019*” (Entrevista RH).

A partir del relevamiento y análisis se han identificado diversas transformaciones impulsadas en el marco de la pandemia, así como también diferentes déficits institucionales -relativos a las cuatro tecnologías estudiadas- acumulados y surgidos durante la crisis.

En lo referente a gestión del talento humano, el cambio más significativo se produjo en el plano de la organización de las formas de trabajo. El núcleo de las transformaciones fue la conversión de la modalidad presencial a la virtual para la provisión de servicios esenciales y de emergencia, innovación que conllevó la desestructuración de los procesos habituales, el ejercicio de nuevas funciones y la conformación de equipos de trabajo transversales bajo la conducción de liderazgos digitales e intercomunicados vía redes sociales y plataformas electrónicas. Asimismo, el nuevo escenario de teletrabajo, combinado con una alta flexibilización de los procedimientos y de la jornada laboral, condujo a los directivos públicos a gestionar por resultados.

La emergencia puso en evidencia la ausencia de planificación de las dotaciones, en términos tanto cuantitativos como cualitativos. Sumado a los desequilibrios de planta preexistentes, durante la pandemia recayeron excesivas demandas en ciertas áreas, mientras que otras quedaron vacías de funciones. La crisis, además, suscitó la inquietud por la indefinición estatal con el personal que no presta servicios.

Otro déficit detectado es la carencia de talento digital. Las competencias necesarias para acompañar estos derroteros de velocidad exponencial son débiles. El mismo proceso de acordar las competencias requeridas va cayendo en desactualización a raíz de la lentitud del ritmo burocrático. Esta problemática se ve agravada por la baja competitividad de los salarios en determinados estratos, generando problemas de atracción y retención de personal, principalmente en los sectores ligados que demandan capacidades informáticas. Esta situación produce una pérdida palmaria de empleados/as más calificados/as que apuestan a remuneraciones y condiciones más afines al mercado.

Adicionalmente, quedó en evidencia la falta de capacidad de liderazgo para conducir la inédita coyuntura y bajo novedosas formas de gestión que requieren flexibilidad, orientación a resultados y capacidades digitales.

Asimismo, la baja concursabilidad, la opacidad de los procesos de selección y la prevalencia de criterios discrecionales para contratar, la escasez de oportunidades de progresar vertical y horizontalmente, son lastres que limitan la consolidación de una burocracia profesional con un perfil acorde a los cambios propios de la era exponencial.

Se destaca el entusiasmo de profesionales y directivos por descomprimir los espacios de los edificios públicos, aprovechando la mejor producción a distancia con la que pueden resolverse muchas posiciones y procesos administrativos y la ocasión de replantear los criterios de organización de empleos, horarios y presentismo. Sin embargo, se advierte que aún no ha habido diseños normativos, laborales, ni organizacionales que admitan en adelante normalidades bimodales de empleo público (presencial/distancia), innovación altamente valorada por los/as ejecutivos/as y empleados/as públicos/as.

En cuanto a la gestión digital, las dotaciones de recursos a las unidades de desempeño no son, en su mayoría, adecuadas, aun cuando se cuenta con computadoras individuales. El acceso a datos y sistemas parece haber mejorado durante la pandemia, así como la disponibilidad de las herramientas, sin considerar la provisión de las mismas. No se han registrado situaciones complicadas en lo que hace al desempeño individual.

Hubo que poner a punto los TAD y Mi Argentina, con todo lo que ello implica. Queda pendiente el nivel de interoperabilidad en condiciones de seguridad. Por otra parte, la gestión de la información (con todos los componentes que la conforman) aún está pendiente, excepto en lo que hace a la gestión documental electrónica. Quedan varias capas todavía ausentes, lo que dificulta la generación de información sobre criterios unificados con indicadores comunes.

En lo relativo a los déficits ligados a la gestión presupuestaria, se observa que solamente los/as especialistas que trabajan en temas de administración financiera o en órganos rectores tienen mayores conocimientos sobre la importancia de la evaluación y el control de la gestión, ya que reconocen la existencia de un/a responsable de monitoreo y evaluación de políticas públicas y un número de evaluaciones de gestión, políticas, programas y/o proyectos.

En relación a la disponibilidad de recursos presupuestarios en la organización, el promedio de los/as encuestados/as alude a la escasez de recursos y también a la baja participación de áreas sustantivas en la planificación presupuestaria.

Por otro lado, el 86% de los/as especialistas de organismos rectores considera que se cuenta con información presupuestaria (pisos y techos) y financiera para planificar acciones, mientras que los/as encuestados/as de unidades no específicas afirma disponer de la misma información. Adicionalmente, en las unidades donde no se realiza el seguimiento presupuestario la razón que más señalan es que el organismo cuenta con un sistema integrado de información financiera, pero no se encuentra lo suficientemente desagregado.

Se presentan dificultades en el desarrollo de competencias específicas bajo la modalidad remota en las áreas vinculadas a gestión presupuestaria, sobre todo entre el personal que ingresa.

Finalmente, en materia de gobierno abierto, se está avanzando en instancias de integración hacia un Estado Abierto, extendiendo el marco restrictivo original de los planes de acción, focalizado en el Poder Ejecutivo Nacional. Esto supone ampliar e interrelacionar los actores, territorios, organismos involucrados, gobernanza de la gestión, todo ello bajo la coordinación del gobierno central, a fin de integrar en un mismo ecosistema a los/as participantes y desalentar la actuación en islas con escasa conexión o de articulación temporaria en la parte más activa del ciclo de las políticas de GA: las del diseño y formulación, con

marcada ausencia multiactoral en las fases siguientes.

Por otra parte, en relación a los otros componentes o principios, la federalización de las funciones bajo la forma de Consejos requiere acuerdos políticos que no parecen fáciles de concretar. Las relaciones interinstitucionales mediante enlaces, organismos, niveles de gobierno son aún muy precarias y poco consistentes. Por otra parte, la gestión transversal de la participación, también coordinada por el gobierno central, es un tema pendiente, así como la efectiva implementación de la rendición de cuentas.

Adicionalmente, tanto los actores institucionales como las OSCs deben estar mapeados temáticamente para convocar en forma creciente y más precisa a los actores más convenientes. Paralelamente, la generación de competencias en estos espacios plurifactoriales requiere contemplar todo el ciclo de las políticas de gobierno abierto, no solo las de formulación sino también la de implementación, lo que implica considerar el monitoreo y control social aún sin desarrollo.

Un tema que nunca integra la agenda institucional es la gestión de la información donde la gestión archivística esté integrada a la gestión documental (Ley Modelo Interamericana OEA 2.0 y mejores prácticas regionales), junto a la perspectiva inclusiva de actores -hasta ahora ausentes- y a las consideraciones sobre la pertinencia de la información puesta a disposición, con abierta consideración de la demanda y no solo de las ofertas institucionales. Parte de ello es seleccionar qué datos deben liberarse en formato abierto. Ninguno de los dos puntos parece ser tema de las políticas nacionales, aunque se puede detectar una mejora durante la pandemia en términos de lo que se entiende tradicionalmente como transparencia activa.

Bibliografía

AMÉZAGA, K. ET AL (2021) *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la Pandemia. Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. BID. Washington DC. En <https://t.ly/k4ID>

CARDOZO, N. Y BULCOURF, P. (2020). Argentina El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas. *CUINAP* (32). En línea: [El trabajo remoto en Iberoamérica: un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas \(argentina.gob.ar\)](https://trabajo.remoto.en.iberioamerica.un analisis comparado de los avances en las administraciones publicas.argentina.gob.ar)

CAO, H. Y MOREIRA SLEPOY JAVIER (2021. Más allá de la Pandemia. Luchas y debates en torno al estado y la administración pública. *Revista Administración Pública y Sociedad*(12). En línea: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/35630>

CASTELLANI, A. (2020). Aprendizajes tras un año de pandemia: nuevos ejes para la función pública - Caso argentino 2020-2021. *Webinar CLAD*. En línea: <https://www.youtube.com/watch?v=pd51ykbERbc>

CLAD (2020). “Disposiciones normativas sobre el teletrabajo en los países CLAD como consecuencia de la Pandemia”. En <https://t.ly/cjBLx>

COFEFUP. “Ecosistema de Integrabilidad. Propuesta de transformación digital”. En https://drive.google.com/file/d/13pBUW0iGxi8BFU-H4pbVb8-6MOrE1_f/view

CYNGISER, V, CALÓS, I, GAMBERA, M. Y PADÍN, L. (2020). Trabajo remoto y gestión del empleo público. Recomendaciones para empleados, áreas de Recursos Humanos y líderes de equipo, en el marco de la Pandemia COVID-19. En Bardil, A. y Peroche, M. (comp). Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional. *CUINAP* (55), pp. 13-34. En línea: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/233>

DE ANCHORENA, BEATRIZ (2020). Construyendo un Estado Presente Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal. *CUINAP*. Año 1. N° 47. En línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_47.pdf

DEL PINO MATUTE, E., LONGO F. Y LAPUENTE, V. (2020). del Pino Matute, Francisco Longo, Víctor Lapuente (2020). Por un sector público capaz de liderar la recuperación. En línea: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16998/sector-publico-capaz-liderar-recuperacion> Fundación País Abierto y Digital (2021). “Reporte Digital Octubre 2021”. <http://t.ly/Wuk2>

KAUFMAN, E. Y OSZLAK, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. E-Book: IDRC-CRDI/Red GEALC/OEA. En <https://redinpa.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

LONGO, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto*, (1). En línea:

[file:///C:/Users/Mechi/Downloads/172-Texto%20del%20art%C3%ADculo-479-1-10-20210630%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Mechi/Downloads/172-Texto%20del%20art%C3%ADculo-479-1-10-20210630%20(1).pdf)

NOVARIN, S. (2020). Teletrabajo en la Administración Pública Nacional, una deuda pendiente en la gestión de los recursos humanos que se debe instrumentar en el escenario más difícil. *Cuadernos del INAP* (55). En Bardil, A. y Peroche, M. (comp). *Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional*. CUINAP (55), pp. 34-50. En línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_55_0.pdf

OEA: Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información: En <http://t.ly/JXDt>

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO. MINISTERIO DE ECONOMÍA. El sistema presupuestario en la administración nacional de la república argentina. En línea: https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO (2022). Análisis de modificaciones presupuestarias de la administración nacional En línea: <https://www.opc.gob.ar/modificaciones-presupuestarias/analisis-de-modificaciones-presupuestarias-de-la-administracion-nacional-2022/>

OSZLAK, OSCAR (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. *Cuadernos del INAP* (11). En línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_11_2020.pdf

Sitios webs

https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/covid/2020_COVID-19_LEG_NAC_2020.pdf

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

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2020_2.pdf

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2021.pdf

<https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/>

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/evaluacion-presupuestaria/coordinacion-presupuestaria>

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/formulacion22.pdf>

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/instrutexto/archivos/Guia%20operativa%20Anteproyecto%202022.pdf>

Otros sitios referenciados en las notas al pie de página.

CAPACIDADES ESTATALES Y SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS FRENTE A LA AGENDA LOCAL POST PANDEMICA

Lobato, Sabrina (UNTDF-CONICET)

D'Eramo, Daniel (UNTDF)

Kida, María Lucila (UNTDF)

Venturini, Santiago (UNTDF)

Pichunman, Gisela (UNTDF)

Introducción

La pandemia de la COVID19 supuso, a nivel estatal local, distintos desafíos que oscilaron desde la necesidad de incrementar la digitalización de servicios, la profundización de la intervención estatal en distintas áreas como la salud y la innovación en la gestión, la generación de diversas instancias de articulación interestatal e interactoral como también la transformación en las agendas locales (CEAMP 2, 2022). Como toda situación de crisis, puso de manifiesto capacidades y habilidades diferenciadas de los gobiernos para hacer frente a las nuevas realidades, como también puso de relieve falencias históricas en el accionar gubernamental para la contención de la pobreza, la provisión universal de servicios básicos, entre otros. Respecto a la gestión pública, la situación de excepcionalidad y aislamiento social obligó a los gobiernos a iniciar y profundizar procesos de digitalización de la gestión que les permitieran continuar con la gestión cotidiana y atención a la ciudadanía a través de nuevas herramientas y tecnologías. A su vez, implicó el despliegue de redes de coordinación no solo entre gobierno y ciudadanía (como por ejemplo con organizaciones sociales y empresariales) sino también, y primordialmente, coordinación entre jurisdicciones donde las relaciones intergubernamentales jugaron un papel central en la atención de la pandemia.

En Argentina, la heterogeneidad de su sistema municipal también se observó en las diferentes estrategias desplegadas por los gobiernos locales para afrontar la pandemia. Esta situación ha sido abordada por diferentes trabajos como el de Cravacuore (2020) quien analiza el accionar gubernamental argentino, en sus diferentes niveles, en el marco de la emergencia sanitaria como también el análisis de las políticas públicas sanitarias (Nogueira, Dais Gonçalves y Akerman, 2020; Saletti-Cuesta, Tumas, Berra, Johnson y Carbonetti, 2020), entre otros.

Si partimos de entender a las capacidades estatales como la aptitud del Estado para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente (Bertranou, 2015) y que la existencia de las mismas varía de acuerdo a las características del ente gubernamental que estemos analizando, podemos inferir que las diferentes formas en que los gobiernos locales argentinos enfrentaron los múltiples desafíos impuestos por la crisis de la COVID19 estuvieron condicionadas por la construcción y desarrollo de capacidades estatales específicas como las burocráticas, políticas, de gestión, entre otras. Asimismo, cabe preguntarse por las formas en que los gobiernos locales abordarán la agenda local post pandemia, si dicha agenda ha sufrido cambios y cuáles son las capacidades necesarias para abordarlas. Es en este contexto que, en el marco del proyecto investigación PISAC COVID 19 (0043) “Capacidades estatales en una agenda municipal pos pandemia” nos propusimos generar conocimiento sobre las capacidades públicas municipales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades post pandemia.

Uno de los aportes del proyecto es el análisis de las transformaciones de la agenda local durante la pandemia y aquella que los gobiernos locales perciben y proyectan para la post pandemia. A partir del relevamiento de la percepción de los gestores locales sobre los temas a priorizar y desafíos de la post

pandemia, en el Cuaderno n°2 del proyecto “Mapeo y caracterización de la agenda local” (CEAMP 2, 2022) se presentaron tres tipos ideales de agendas locales post pandemia (tradicional, modernizante e innovadora) y se estableció una vinculación de las mismas con los diferentes municipios según su tamaño. En este sentido, la agenda innovadora se identifica con los municipios más grandes; la agenda modernizante con los municipios intermedios y la agenda tradicional, en general, con los gobiernos locales pequeños. Sin embargo, tal como se señala en el Cuaderno, “existe una diversidad de situaciones relacionadas con el tamaño de la población que indudablemente coexisten con otros clivajes que es necesario seguir explorando” (CEAMP 2, 2022:41). Consideramos que uno de esos clivajes refiere a las capacidades estatales municipales, su construcción y puesta en juego en diferentes situaciones de políticas públicas. Así, pretendiendo contribuir al conocimiento sobre las diferentes particularidades de los gobiernos locales argentinos que los tornan más proclives a abordar una agenda local post pandemia específica, este trabajo parte del supuesto que el abordaje de dichas agendas por parte de los gobiernos locales, está vinculado a la disponibilidad de servicios públicos urbanos, en conjunto con la existencia de ciertas capacidades burocráticas como el presupuesto municipal y la posibilidad de generar recursos propios (autonomía presupuestaria) que caracteriza a los municipios de mayor tamaño..

El trabajo se organiza en cinco apartados. El primero presenta el proyecto de investigación marco de este escrito: sus objetivos, metodología y definiciones. El segundo aborda las definiciones conceptuales de las capacidades estatales, específicamente las burocráticas, como también la definición de las agendas municipales y los servicios básicos relevados. Posteriormente se describe el estado de situación de las capacidades burocráticas de los municipios argentinos, y la disponibilidad de los servicios básicos en relación al tamaño de los gobiernos locales para avanzar en la definición de perfiles. Posteriormente, y profundizando lo trabajado en el CEAMP 2 (2022), se analiza la vinculación entre estos elementos (capacidades burocráticas y disponibilidad de servicios) en relación a la posibilidad de abordaje de las distintas agendas pos pandémicas, según el tamaño del gobierno local. Por último, se comparten en las reflexiones finales, algunos interrogantes que podrían ser retomados en futuros trabajos.

Investigando las capacidades estatales en la post-pandemia

En el marco de la convocatoria “PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la pos pandemia”, la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación y el Banco Interamericano de Desarrollo seleccionaron, entre otros, el proyecto de investigación PISAC COVID 19 (0043) “Capacidades estatales en una agenda municipal pos pandemia” (CEAMP 3, 2022).

En este proyecto participaron la Universidad Nacional de Rosario, como nodo coordinador, y como nodos participantes la Universidad Nacional de Tierra del Fuego A. e I. A. S., la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de La Rioja, la Universidad Nacional de Santiago del Estero, la Universidad Nacional de San Juan, la Escuela de Gobierno de Chaco, la Unidad de Vinculación e Investigación Científica de la Biblioteca del Congreso de la Nación y el Ministerio del Interior de Nación (CEAMP 3, 2022).

El objetivo del proyecto es producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas municipales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades post pandemia y diseñar un modelo de innovación municipal para los diferentes perfiles de municipios (CEAMP 0, 2022).

Los objetivos específicos incluyeron identificar y caracterizar la nueva agenda municipal emergente de la post pandemia; analizar las capacidades públicas preexistentes en los gobiernos locales y mapear el tipo de tecnologías digitales prevalentes en los mismos; identificar y caracterizar el modelo de relaciones interjurisdiccionales de tipo horizontal y vertical (RIG), y las posibles variaciones operadas en el mismo durante la pandemia. A partir del entrecruzamiento de estas variables se buscó crear perfiles de municipios con el objetivo de lograr una caracterización y segmentación de los mismos como punto de partida para pensar políticas públicas dirigidas a los gobiernos locales argentinos. (CEAMP 0, 2022)

El universo de análisis del proyecto se constituyó a partir de los gobiernos locales argentinos. Debido a que existen 2311 gobiernos locales en Argentina, se seleccionó una muestra para hacer factible la recolección de datos (CEAMP 0, 2022). Los criterios para el armado de la muestra comprendieron la cantidad de habitantes por gobierno local, la región geográfica, si era capital de provincia, si poseía Carta Orgánica y el tipo de gobierno local. La figura n°1 ilustra dichos criterios.

Figura n° 1: Criterios para el armado de la muestra.



Fuente: Elaboración propia en base a información de CEAMP 0, 2022

Entre los datos relevados, se destacan la disponibilidad en los gobiernos locales de tres tipos de servicios: básicos, tradicionales y de promoción económica. Los servicios básicos incluyen agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos, y servicios sociales como asistencia focalizada a la población vulnerable y servicios de cuidado. Los servicios tradicionales se componen de servicios de mantenimiento urbano -mantenimiento de calles y de espacio público, alumbrado público, y tránsito y señalamiento-, y servicios de control y habilitaciones -habilitaciones de control y actividades y espectáculos culturales-. Por su parte, los servicios de promoción económica incluyen prestaciones orientadas a los sectores agrícolas e industrial y polos tecnológicos (CEAMP 3, 2022).

El relevamiento final se realizó entre agosto y septiembre de 2021 e incluyó 123 gobiernos locales, de distintas regiones y tamaños poblacionales. Se optó por clasificar a los municipios por tamaño, así se agruparon los municipios de tamaño M1 y M2 en *grandes*, los municipios de tamaño M3 y M4 en *medianos*, y los municipios de tamaño M5 y M6 en *pequeños*. Para el relevamiento y la sistematización de la información se diseñó un cuestionario web, que se aplicó en entrevistas virtuales o presenciales a los equipos de gestión de los gobiernos locales. Este software creado especialmente para el proyecto permitió

la actualización en tiempo real de la información, la clasificación instantánea de los datos generados, y una base de datos disponible para ser descargada y procesada de manera personalizada.

Otro punto importante a destacar es que a partir de los resultados preliminares de la información relevada, se desarrolló en el marco del proyecto una serie de cuadernos “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, en relación a las distintas dimensiones de estudio. Los cuadernos abordan: la caracterización y mapeo del régimen municipal de las provincias argentinas, el mapeo y caracterización de la agenda local, el mapeo y caracterización de capacidades locales preexistentes, el mapeo y caracterización de las relaciones de cooperación y el mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión (CEAMP 0, 2022).

Algunas definiciones conceptuales

Sin lugar a dudas, las agendas municipales se han visto desde marzo de 2020, imprevisiblemente conmocionadas por la pandemia de la COVID-19. La misma y expresado a la manera de (Schutz, 1974) puso en crisis el acervo de experiencias y conocimientos de gestión (referido, en este caso y principalmente a la política pública de salud), mediante el cual los gobiernos actúan de manera típica para resolver problemas típicos en situaciones típicas²⁴⁷

Lo mismo podría decirse citando a un reconocido maestro y colega:

“Hasta ahora, pese a los cambios científicos y tecnológicos que se fueron sucediendo a través de la historia, era posible reconocer la vigencia de ciertas pautas de organización y funcionamiento de nuestra sociedades, que se venían reproduciendo desde tiempos remotos: la fisonomía de las ciudades, las reglas de sociabilidad, los modos de intercambio de bienes y servicios, el ejercicio de artes y oficios, la atención de la salud, las modalidades de enseñanza-aprendizaje, de producción y apreciación artística o de disfrute del ocio. Por supuesto, todos estos aspectos de la actividad humana sufrieron cambios, pero debido a su gradualidad, siempre fue posible observar su introducción e impacto incremental a través de las sucesivas generaciones. Hoy, en cambio –y previsiblemente mucho más en un futuro próximo–, el cambio es disruptivo y su carácter exponencial puede tornar rápidamente irreconocibles muchos de esos rasgos, que caracterizaron nuestra vida social, durante siglos. (Oszlak, 2020:240)

Esta crisis, para la que no existía experiencia institucional acumulada, es en definitiva el trasfondo sobre el cual se habría re-configurado una relación entre agendas gubernamentales y capacidades estatales (Grandinetti, R. y Nari, P., 2021) que hizo presumible como problema de investigación del proyecto marco de este trabajo, la existencia inexplorada de “fortalezas y carencias nuevas y estructurales de las agendas de las ciudades, a la vez que de debilidades de los gobiernos locales para afrontarlas” (Nari et al., 2021 en CEAMP 2, 2022)

En atención a las capacidades estatales, las mismas remiten a un conjunto diverso de aptitudes o condiciones que poseen los gobiernos en sus distintos niveles, para llevar adelante acciones efectivas, (políticas, relacionales y administrativas e incluso innovadoras), que den como resultado políticas públicas que cumplan los fines asignados y socialmente valoradas y legitimadas (Repetto, 2003, Grandinetti y Nari, 2011, Bertranou, 2015).

En función del supuesto que guía y ordena la interpretación de algunos de los hallazgos del proyecto de investigación que se presentan aquí, nos centramos en algunas de las capacidades que la literatura denomina burocráticas, es decir, en algunos datos estructurales de los gobiernos locales como la

²⁴⁷ La expresión corresponde al sociólogo hermenéutico Alfred Schutz en su caracterización del pensamiento de sentido común en tanto conocimiento socializado, que permite coordinar aquellas acciones de la vida cotidiana. Cfr. (Schutz, 1974) Schutz, Alfred. El problema de la realidad social. Amorrortu, Bs. As. 1974.

disponibilidad de recursos presupuestarios y la capacidad de generación de recursos propios, condiciones ineludibles para la atención de las agendas locales.²⁴⁸

En el marco del supuesto que ordena esta presentación, esto es que ciertas capacidades burocráticas y la disponibilidad de servicios públicos están relacionados con el abordaje que los gobiernos locales pueden hacer de la agenda post pandemia, resulta necesario definir qué se entiende por agendas y qué tipos se consideran en este trabajo.

Al hablar de agenda municipal se alude al conjunto de:

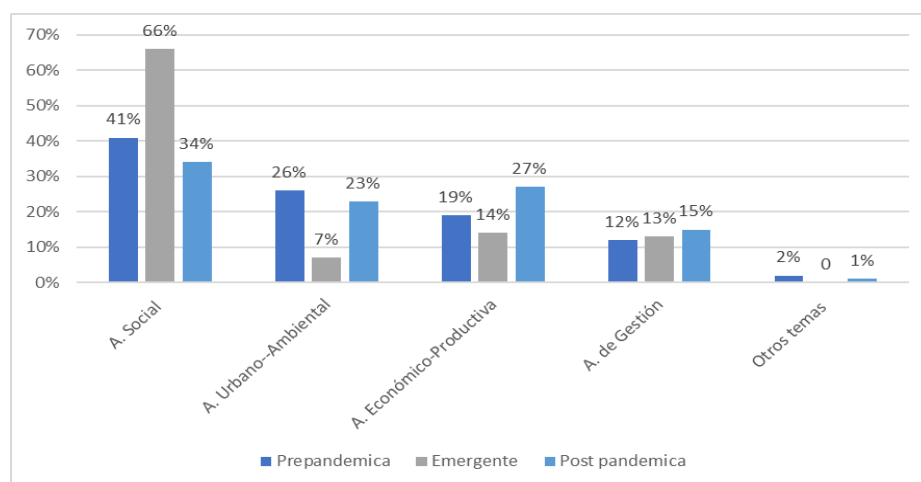
“temas, programas, acciones y compromisos que asumen los gobiernos locales para atender viejos y emergentes desafíos que se le presentan a las comunidades urbanas hacia ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Contiene el gobierno de lo rutinario, las prioridades coyunturales y las decisiones estratégicas de largo aliento, desplegando herramientas de gestión en un contexto socio económico político e institucional situado” (CEAMP 2, 2022:7)

A partir de la pandemia declarada en marzo de 2020, y como estrategia metodológica adoptada en el proyecto PISAC, se pensaron dos formas de clasificación de las agendas municipales relacionadas a su vez con las capacidades objeto de indagación: una de corte cronológico y otra de corte temático.

La primera, de corte cronológico, hace referencia a dos tipos de agenda municipales: una agenda emergente (marzo 2020 a enero 2022) que la pandemia impuso sobre la agenda preexistente (hasta marzo 2020), y una agenda post pandémica (a partir de enero 2022), marcada por la experiencia vivida, que se proyecta desde la percepción de los gobiernos municipales como redefinición y priorización de la gestión hacia adelante, sobre un proceso gradual y monitoreado, de retorno a cierta normalidad.

En el gráfico n° 1 puede verse las agendas temáticas en cada una de las tres secuencias temporales y el claro efecto catalizador de la pandemia hacia la dimensión sociosanitaria de la crisis²⁴⁹

Gráfico n° 1: ponderación de las agendas locales en contexto pre, durante y postpandemia.



²⁴⁸ Cabe aclarar que si bien en el momento de relevamiento, se indagaron las capacidades existentes en el marco de la pandemia, las de índole burocrática que aquí importan puntualmente, deben ser consideradas de hecho como capacidades preexistentes en tanto aptitudes “estructurales” de los gobiernos municipales desde antes del advenimiento de la pandemia. Misma situación sucede con los servicios básicos y su disponibilidad.

²⁴⁹ Las transformaciones de la agenda local previo a la pandemia, durante la misma y en la post pandemia serán abordadas por la ponencia “Agendas locales: continuidades y rupturas en contextos de crisis” presentada por Daniela Lenzi y Matías Parano en el presente panel.

Fuente: elaboración propia en base a información del CEAMP 2, 2022.

La segunda forma de clasificación de corte temático supone la existencia de cuatro tipos: una agenda económico-productiva (AEP); una agenda urbano ambiental (AUA); una social (AS) y una agenda de Gestión (AG). Cada una de ellas contempla diferentes iniciativas y políticas (tabla n°1).

Tabla n° 1: tipos de agenda, por temática e iniciativas que las integran.

Tipo de agenda	Definición	Iniciativas
Agenda económico productiva (AEP)	Abarca iniciativas (políticas, programas, proyectos) de los gobiernos locales destinados a promover y desarrollar la economía del lugar	Infraestructuras para la producción (camino, zonas industriales y/o de servicios); fortalecimiento del sistema productivo local (agencias de desarrollo, mesas intersectoriales, formación y capacitación, etc.); promoción de la economía popular (trabajadores/as no registrados/as) y economía social (formas de trabajo asociativas); producción de alimentos en cercanía; prácticas productivas no contaminantes.
Agenda urbano ambiental (AUA)	Abarca iniciativas (políticas, programas, proyectos) de los gobiernos locales destinados al cuidado y desarrollo urbanístico y ambiental.	Crecimiento y ordenamiento del territorio (urbano, periurbano, rural), usos de suelo y edificabilidad, movilidad, espacio público, mitigación de riesgos, RSU, emisión de gases de efecto invernadero, protección del soporte natural.

Agenda social (AS)	Abarca iniciativas (políticas, programas, proyectos) de los gobiernos locales destinados a la protección y cuidados de las personas, su entorno físico y el desarrollo integral de sus habitantes.	Infraestructura de servicios; vivienda; cultura, recreación y deportes; salud, asistencia social directa y focalizada en la vulnerabilidad (ej.: alimentación, materiales de construcción y mobiliario, asistencia económica; seguridad; sistema de cuidado/economía de cuidado; género y disidencias).
Agenda de gestión (AG)	Abarca iniciativas (políticas, programas, proyectos) de los gobiernos locales destinados a mejorar la propia dinámica del gobierno.	Relaciones de cooperación (público/público, público/privado); innovación pública y modernización; digitalización y gestión de información; transparencia en la gestión.

Fuente: elaboración propia en base a CEAMP 2, 2022

A partir de la percepción de los gestores gubernamentales locales acerca de los temas a priorizar y los desafíos propios de la post pandemia, surgen tres tipos de agendas post pandémicas: las agendas tradicionales, modernizantes, e innovadoras (CEAMP 2, 2022:42)

Las agendas tradicionales son aquellas en las que los gobiernos locales no brindan mayores servicios, orientando la acción pública a temáticas típicamente municipales, como las de alumbrado, barrido y limpieza (ABL).

Las agendas modernizantes pueden ser caracterizadas como aquellas emergentes en los años 90 a partir de los procesos de reforma del Estado y que supusieron nuevos roles para los gobiernos locales en materia de provisión de servicios de bienestar, de contención social, y en promoción del desarrollo económico local.

Por último, las agendas innovadoras²⁵⁰ si bien incorporan temas tradicionales y modernizantes hacen mayor énfasis “hacia afuera” en nuevos problemas sociales y desafíos vinculados al interés colectivo y la calidad de vida de la ciudadanía –tal como se desprende de la Nueva Agenda Urbana (UN, 2017) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030-UCLG, 2017)–, y “hacia adentro”, en la dimensión de las instituciones y las capacidades estatales para llevar adelante agendas territoriales complejas (CEAMP 2, 2022)

Consideramos necesario profundizar, en próximos abordajes, las formas en que las agendas temáticas se encuentran presentes, vinculadas y priorizadas en las agendas pos pandémicas. Vinculado a esto,

²⁵⁰ La condición de innovadora es al menos aquí una percepción de los funcionarios entrevistados, que asoma como consecuencia de una agenda de crisis o de transición, y cuya evolución es incierta. Dicha agenda proyectada se traduce en una nueva ponderación y priorización de las temáticas que abordan en comparación con la agenda anterior. Al respecto cabe señalar que los movimientos exógenos (como lo ha sido la pandemia COVID-19), suelen estar en la consideración de muchos expertos a la hora de “comprobar” giros innovadores en la gestión pública, pero no hay suficiente prueba empírica para ello, como tampoco la hay para hacer lo propio con relación a las causas endógenas. (Pont Vidal, 2016).

y como un intento por profundizar la caracterización de las agendas pos pandémicas, estimamos que todas las agendas temáticas (AS, AEP, AUA, AG) se encuentran presentes tanto en la agenda innovadora, como en la modernizante y tradicional. No obstante pueden señalarse ciertas correspondencias, a saber:

- la agenda urbano ambiental cristaliza funciones clásicas de los gobiernos locales respecto al ordenamiento territorial, lo que permite vincularla mayoritariamente con la agenda post pandémica tradicional;
- la agenda económico-productiva, incorpora ciertas acciones propias de las estrategias de desarrollo local, lo que se condice con una agenda modernizante.
- mientras que la agenda de gestión tiene una correlación directa con la agenda innovadora.

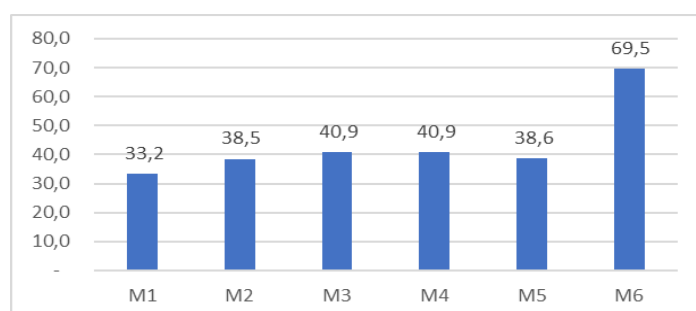
Por último, consideramos que la agenda social se encuentra presente en todas las agendas post pandémicas en tanto incluye acciones propias de iniciativas clásicas de los gobiernos locales como políticas de asistencia a población vulnerable, acciones tendientes a políticas educativas locales propias de la agenda local modernizante de los 90' e iniciativas innovadoras, tanto en su contenido como forma de gestión, respecto al sistema de cuidado y géneros y disidencias.

Capacidades burocráticas y servicios públicos disponibles en los gobiernos locales argentinos

Las capacidades burocráticas aquí relevadas apuntan a dos elementos estructurales de la gestión local: el presupuesto en tanto disponibilidad de recursos y la capacidad de generación de recursos propios; ambos constituyentes de diferentes niveles de autonomía presupuestaria.

El presupuesto municipal, compuesto por recursos provenientes de la coparticipación (provincial y nacional) y por recursos propios (en general por el cobro de tasas e impuestos) es una variable inversa respecto a la cantidad de población (CEAMP 3, 2022), puesto que los gobiernos locales con mayor población poseen menos presupuesto por habitante y los de menor población poseen mayor presupuesto (gráfico n° 2).

Gráfico N° 2: Presupuesto por 1.000 habitantes según tamaño de municipio.

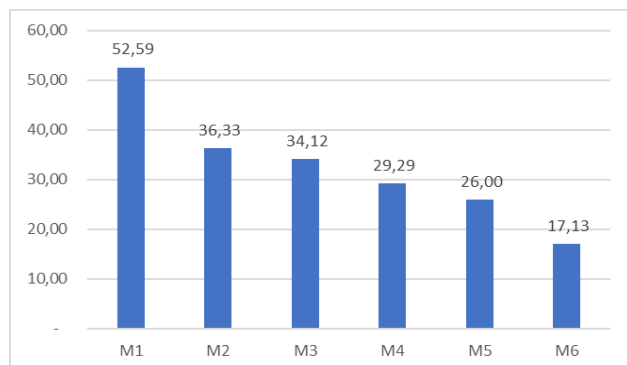


Fuente: CEAMP 3, 2022:11

Por su parte, la generación de recursos propios es una variable directa respecto a la cantidad de población: cuanto más grande es el municipio, mayor es la generación de recursos propios (gráfico N° 3). Este registro es interesante para observar la composición del presupuesto y su relación con el tamaño de municipio: los municipios pequeños (M6) son los gobiernos locales con mayor presupuesto por habitante; sin embargo, son los que menos capacidad tienen para generar sus propios recursos; lo que indica una alta dependencia de las transferencias de otros niveles estatales. En el otro extremo se

ubican los municipios más grandes (M1) con el menor presupuesto por habitante, pero con la mitad de sus ingresos pertenecientes a recursos propios; lo que otorga un mayor grado de autonomía fiscal.

Gráfico N° 3: porcentaje de recursos propios según tamaño de municipio.

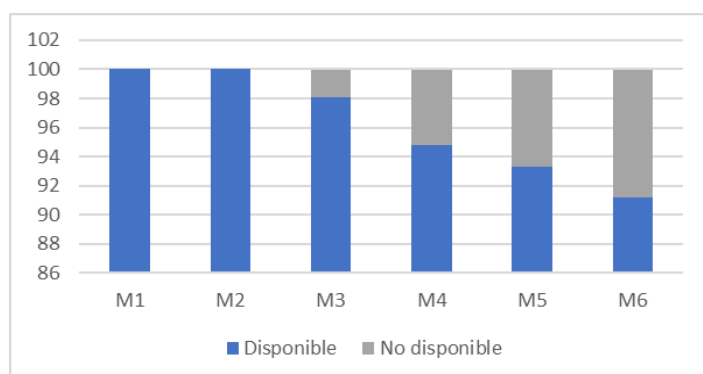


Fuente: CEAMP 3, 2022:12

Respecto a la disponibilidad de servicios en los gobiernos locales, el proyecto, como se mencionó anteriormente, indagó la existencia de ciertos servicios básicos, independientemente del actor prestador del mismo. Fueron incluidos los servicios de agua potable, energía eléctrica domiciliaria, gas de red, higiene urbana, recolección de residuos sólidos urbanos; servicios de mantenimiento urbano (mantenimiento de calles y de espacio público, alumbrado público, y tránsito y señalamiento), servicios de control y habilitaciones (habilitaciones de control y actividades y espectáculos culturales), y servicios de promoción económica (prestaciones orientadas a los sectores agrícolas e industrial, y polos tecnológicos) (CEAMP 3, 2022).

A nivel general, el agua y la energía eléctrica domiciliaria son los servicios con una disponibilidad del 100% en todos los gobiernos locales; mientras que el servicio de higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos se encuentra en todos los municipios, excepto en un solo municipio pequeño (M5) ubicado en la región del NOA. Por su parte, el gas de red se encuentra disponible en un 87,2% de los municipios relevados, aún así se trata del servicio público con menor disponibilidad en los territorios en comparación con otros servicios públicos. Esta situación, observada según el rango poblacional, arroja la existencia de una relación directa: a mayor tamaño del municipio, mayor disponibilidad de servicios (gráfico n° 4)

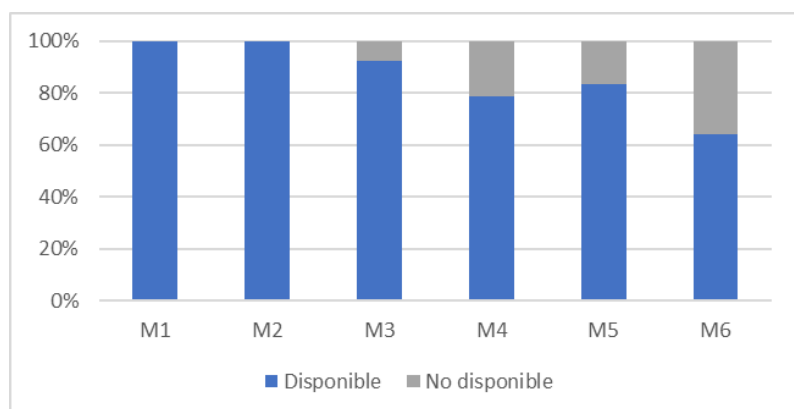
Gráfico N° 4: porcentaje de disponibilidad de servicios básicos según tamaño de municipio.



Fuente: CEAMP 3, 2022:18

En general se aprecia que cuanto más grande en términos poblacionales es el municipio, más disponibilidad del servicio de gas hay, excepto en los municipios de tamaño M5. El gráfico n°5 demuestra esta situación.

Gráfico n° 5: porcentaje de disponibilidad del servicio de gas según tamaño de municipio.



Fuente: CEAMP 3, 2022:21

Por otra parte, respecto a los servicios de higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos, los mismos poseen una disponibilidad del 100%, excepto en el 9% de los municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes (M5) situados en la región del NOA. Es el servicio básico más “municipalizado” respecto a los demás servicios, debido a que los gobiernos locales se presentan como el actor protagónico en la prestación del mismo, tanto de manera individual como a través de tercerizaciones en diversas empresas. En la gran mayoría de los gobiernos locales, la recolección de RSU está a cargo del gobierno local, sin distinción de tamaño poblacional.

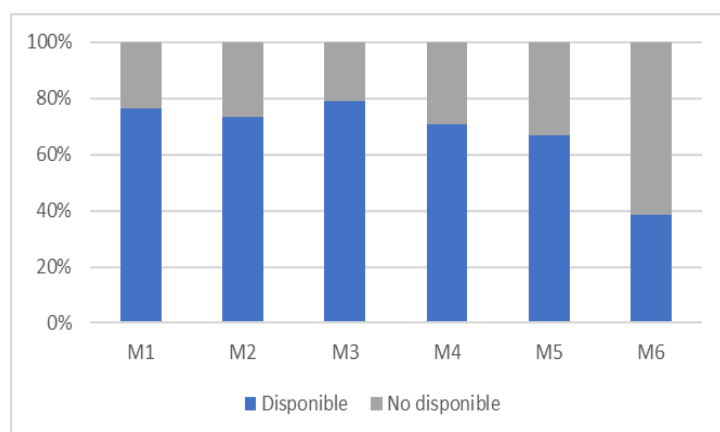
En cuanto a los servicios asociados a las funciones tradicionales de los gobiernos locales como el mantenimiento urbano (mantenimiento de calles y de espacio público, alumbrado público, y tránsito y señalamiento), el control y habilitaciones (habilitaciones de control y actividades y espectáculos culturales), poseen una alta disponibilidad en el territorio y el gobierno local se destaca por su protagonismo en la prestación del servicio. Al observar de manera más meticulosa, vemos que el servicio de mantenimiento de calles y el de tránsito y señalamiento se encuentran disponibles en todos

los gobiernos locales relevados, a diferencia del alumbrado público que está disponible en prácticamente todos los municipios, excepto en uno de tamaño M5 en la región del NOA. Esta situación se repite en el servicio de mantenimiento de espacio público, ya que su disponibilidad es casi total salvo en dos municipios (uno M4 y otro M5), en el NEA y el NOA.

Los servicios de promoción económica refieren a la disponibilidad de prestaciones orientadas a los sectores agrícolas e industrial, y a la existencia de polos tecnológicos en los municipios. El relevamiento arrojó que casi el 65% de los municipios declara disponibilidad de servicios asociados al sector agrícola; se observa una peculiaridad en este servicio en tanto los municipios más grandes (M1) y los más pequeños (M6) se ubican por debajo de la media general, 53% y 38% respectivamente. Esto contiene cierta lógica, puesto que en el caso de los municipios pequeños su tamaño y disponibilidad de recursos para hacer frente a este tipo de servicios es limitado, y en el caso de los municipios más grandes estos servicios no proliferan debido a su perfil eminentemente urbano. Los municipios M2, M3, M4 y M5 se ubican por encima de la media general (62,6%), lo que indica una alta disponibilidad de los servicios asociados al sector agrícola.

En segundo lugar, en términos generales, los servicios para el sector industrial están disponibles en el 70% de los municipios relevados, en un promedio del 67,4% para todos los municipios sin distinción de tamaño, excepto en los municipios pequeños (M5, con un 66,6%, y M6, con 38,4%).

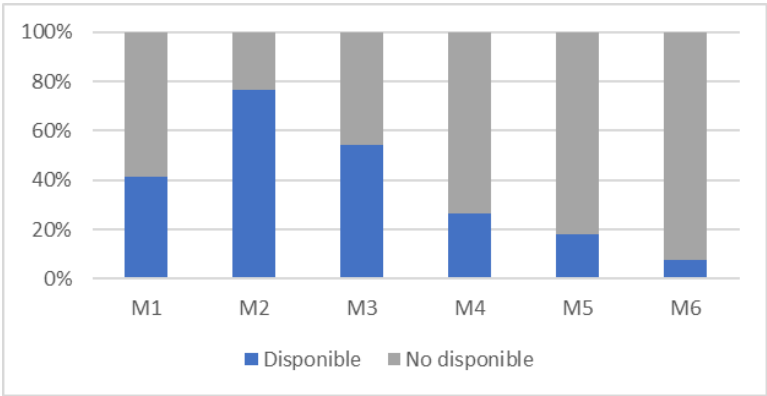
Gráfico n°6: Porcentaje de disponibilidad del servicio de sector industrial según tamaño de municipio



Fuente: CEAMP 3, 2022:31

Por último, la disponibilidad de polos tecnológicos entre los municipios relevados demuestra una tendencia: hay una mayor presencia en los municipios grandes y algunos intermedios (están vigentes en el 41,2% de los municipios M1, en el 76,4% de los M2 y en el 54,2% de los M3), y una menor incidencia en los municipios medianos a chicos (presentes en el 26,6% de los M4, en el 18,2% de los M5 y en el 7,6% de los M6). Es decir, estamos frente a una tendencia que indica que a medida que disminuye el tamaño del municipio, menor es la disponibilidad del servicio de polos tecnológicos. Un dato particular y en gran medida contraintuitivo, se da en los más grandes (M1); en el 60% de ellos, este servicio no está disponible.

Gráfico n°7: porcentaje de disponibilidad del servicio de polos tecnológicos según tamaño de municipio.



Fuente: CEAMP, 2022:32

A partir de las características descritas de las capacidades burocráticas y la disponibilidad de servicios, se armaron tres perfiles de acuerdo al tamaño de los municipios:

Tabla n°2: Capacidades burocráticas y disponibilidad de servicios básicos asociadas a los municipios según su tamaño

Perfil de municipio	Tamaño de municipios	Capacidades Burocráticas	Disponibilidad de servicios
Municipios autónomos con orientación productiva tradicional e innovación tecnológica.	Municipios grandes (M1 y M2)	Presupuesto: menor presupuesto por habitante. Alta capacidad de generación de recursos propios (mayor autonomía presupuestaria, especialmente en los M1)	Total disponibilidad de servicios básicos como agua, energía eléctrica, higiene urbana y recolección de RSU, gas) Total disponibilidad de servicios tradicionales como mantenimiento de calles y espacio público, alumbrado público, de tránsito y señalamiento, habilitaciones de control y control de actividades y espectáculos culturales. (M1) Baja disponibilidad de servicios agrícolas y alta en los servicios industriales y mediana en los tecnológicos. (M2) Alta disponibilidad de servicios agrícolas y de polo tecnológico.
Municipios intermedios de relativa autonomía con orientación productiva tradicional.	Municipios intermedios (M3 y M4)	Presupuesto: relativa proporción del presupuesto en relación a la cantidad de habitantes Mediana capacidad de generación de recursos propios.	Total disponibilidad de servicios básicos como agua y energía eléctrica, higiene urbana y recolección de RSU. Alta disponibilidad del servicio de gas. Total disponibilidad de servicios tradicionales como mantenimiento

			de calles y espacio público, alumbrado público, de tránsito y señalamiento, habilitaciones de control y control de actividades y espectáculos culturales. Alta disponibilidad de servicios agrícolas e industriales. Mediana disponibilidad de servicios de polo tecnológico.
Municipios pequeños dependientes con predominio de servicios tradicionales y a la producción primaria.	Municipios pequeños (M5 y M6)	Presupuesto: mayor presupuesto por habitante. Baja capacidad de generación de recursos propios.	Total disponibilidad de servicios básicos como agua y energía eléctrica. Alta disponibilidad de servicios como higiene urbana y recolección de RSU.
			Alta disponibilidad del servicio de gas. Alta disponibilidad de servicios tradicionales como alumbrado público, mantenimiento de espacio público, servicios de habilitaciones de control y control de actividades y espectáculos culturales. Total disponibilidad del servicio de mantenimiento de calles y de tránsito y señalamiento. Alta disponibilidad de servicios agrícolas en M5. Baja disponibilidad de servicios agrícolas en M6.

			Mediana disponibilidad de servicios industriales. Baja disponibilidad de servicios de polo tecnológico.

Fuente: Elaboración propia.

Así, se perfilaron tres tipos de municipios de acuerdo a la vinculación entre estos tres elementos (tamaño poblacional, capacidades burocráticas y servicios disponibles): municipios grandes autónomos con orientación productiva tradicional e innovación tecnológicas (con altas capacidades burocráticas y disponibilidad de servicios), municipios intermedios de relativa autonomía con orientación productiva tradicional (con relativas capacidades burocráticas, alta disponibilidad de servicios públicos y básicos y mediana disponibilidad de servicios de polo tecnológico) y, por último, gobiernos locales pequeños dependientes con predominio de servicios tradicionales y de producción primaria (con mínimas capacidades burocráticas, alta disponibilidad de servicios básicos y tradicionales y mediana disponibilidad de servicios de promoción económica).

Es evidente, como se mencionó anteriormente, que a mayor tamaño de municipio, mayor disponibilidad de capacidades burocráticas y de disponibilidad de servicios públicos, disponibilidad que resulta menor a medida que el municipio disminuye en tamaño, lo que entendemos condiciona en alguna medida, la posibilidad de encarar una agenda local post pandemia con pretensiones modernizantes y sobre todo innovadoras.

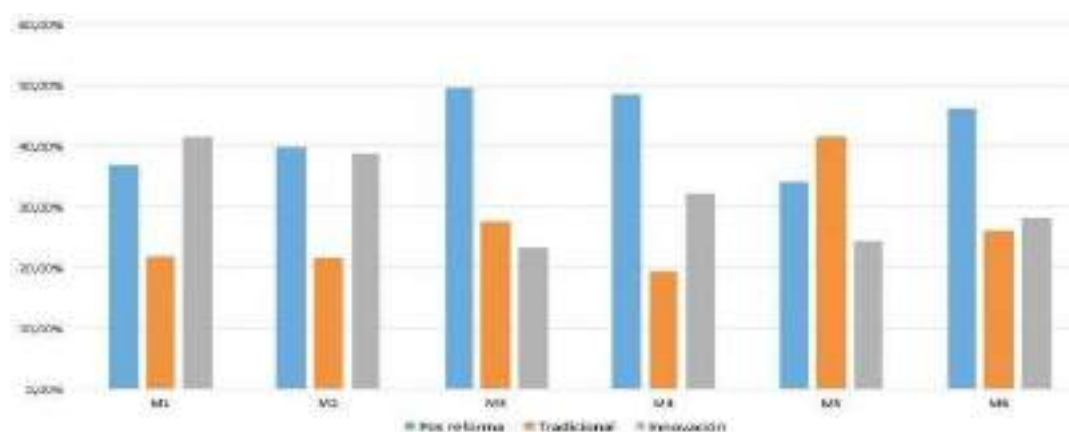
Agenda post pandémica y capacidades municipales.

El tipo de agenda post pandémica (innovadora, modernizante y tradicional) que pueden abordar los municipios está relacionado con el tamaño poblacional de los mismos (CEAMP 2, 2022). En este trabajo nos propusimos demostrar la incidencia de algunas capacidades burocráticas (presupuesto y generación de recursos propios) y disponibilidad de servicios en los mismos según su tamaño poblacional en el tipo de agenda a abordar por los gobiernos locales argentinos en la post pandemia. Así, y de acuerdo a la vinculación entre estos tres elementos (tamaño poblacional, capacidades burocráticas y servicios disponibles) se perfilaron tres perfiles de municipios que entendemos representan condiciones necesarias (pero no suficientes) para que los gobiernos locales puedan abordar distintas agendas, sin que ello signifique que se la considere una variable explicativa directa ni autosuficiente.²⁵¹

²⁵¹ Es menester reiterar que este trabajo no pretende establecer una relación unidireccional entre capacidades burocráticas y de prestación de servicios con el tipo de agenda a abordar por los gobiernos locales, negando la multiplicidad de capacidades (burocráticas, técnicas, políticas, relacionales, ambidiestras) que inciden en el accionar gubernamental local, junto con la relación que se establece con otros actores sociales y gubernamentales, en la

Como se mencionó anteriormente, los tres tipos ideales de agendas post pandémicas (tradicional, modernizante e innovadora) fueron relacionadas con los tamaños de municipios (CEAMP 2, 2022). Esta relación puede observarse en el gráfico n° 8 a partir de la existencia, en distintas proporciones, de los tipos de agenda en todos los gobiernos locales argentinos. En los municipios grandes (M1 y M2) la agenda de innovación tiene un mayor protagonismo que en el resto de los municipios. Asimismo, la agenda modernizante aparece en segundo lugar y la agenda tradicional en tercer lugar siendo la agenda con menor peso en este tipo de municipios. Con respecto a los municipios medianos (M3 y M4) se destaca que el primer lugar en términos de prioridades lo ocupa la agenda posreforma/modernizante con una distancia considerable respecto a los otros tipos de agenda. Por último, los municipios pequeños (M5 y M6) presentan cierta disparidad entre sí: los municipios M5 (entre 5.001 y 10.000 habitantes) priorizan la agenda tradicional mientras que en los municipios M4 (hasta 5.000 habitantes) la agenda modernizante ocupa el primer lugar, siendo la tradicional y la innovadora dos agendas priorizadas casi en la misma proporción

Gráfico n°8: tipo de agenda post pandemia por tamaño de municipios.



Fuente: CEAMP 2, 2022

Si esta información se cruza con el análisis de las priorizaciones de agendas temáticas en la post pandemia (gráfico n°9), vemos que se corrobora la relación establecida, excepto en el caso de los municipios más pequeños (M6). Visto en detalle, los municipios grandes (M1 y M2) poseen la misma escala de priorización de temas al igual que los municipios medianos (M3 y M4), mientras que entre los municipios pequeños (M5 y M6) existe cierta disparidad.

La agenda de gestión, propia de una agenda de innovación, es la priorizada por los municipios grandes (M1 y M2) mientras que disminuye su nivel de importancia a medida que el tamaño poblacional del municipio decrece. Por otra parte, la agenda económica productiva, que ha sido relacionada en este trabajo con la agenda post pandémica modernizante, tiene mayor peso en los municipios intermedios (M3 y M4) en comparación a los demás gobiernos locales. Por último, la agenda urbano ambiental tiene mayor presencia en los municipios pequeños (específicamente en el M5) dando cuenta de una agenda tradicional en la post pandemia. La agenda social es la agenda con mayor priorización por

coyuntura económica, social y política en la que están inmersos los gobiernos locales objeto de estudio.

todos los gobiernos locales, dando cuenta de su carácter transversal.

Gráfico n°9: percepción sobre temas de agenda prioritarios para los próximos cinco años.



Fuente: CEAMP 2, 2022.

Ahora bien, la idea central que guió a este trabajo es que el tipo de agenda municipal post pandemia que los gobiernos locales pueden desarrollar y abordar está vinculada a la disponibilidad de ciertos servicios públicos urbanos, en conjunto con la existencia de ciertas capacidades burocráticas como el presupuesto municipal y la posibilidad de generar recursos propios. A partir de ello, en la tabla n°3 se esbozan posibles relaciones de los tipos de agenda con los perfiles de municipios según sus capacidades burocráticas y disponibilidad de servicios.

Tabla n° 3: Capacidades burocráticas y disponibilidad de servicios necesarios para atender los tipos de agendas post pandemia.

Agendas post pandemia	Perfil de municipios	Capacidades burocráticas	Disponibilidad de servicios
Agenda tradicional Énfasis en temas netamente municipales como la provisión de servicios de agua, barrido y limpieza.	Perfil 3: Municipios pequeños dependientes con predominio de servicios tradicionales y a la producción primaria.	Requiere de capacidades burocráticas básicas para atender funciones esenciales de mantenimiento de la vida urbana, y se sustenta fuertemente en la capacidad de generar recursos propios (tasas y contribuciones)	Requiere disponibilidad de servicios básicos y tradicionales. No es requisito la disponibilidad de servicios de promoción económica (agrícolas, industriales y polo tecnológico)
Agenda posreforma/modernizante Énfasis en la provisión de servicios de bienestar, en la contención social y en el desarrollo económico local. Despliegues de nuevas institucionalidades.	Perfil 2: Municipios intermedios de relativa autonomía con orientación productiva tradicional	Requiere capacidades burocráticas básicas como presupuesto y cierta capacidad de generar recursos propios que puedan destinarse a los fines propuestos por el gobierno local, trascendiendo la agenda tradicional, y creando servicios que atiendan demandas de promoción social, económicas, culturales y de salud, que surgen de los propios planes de gobierno de cada municipio. Por lo tanto, se asienta y requiere de cierta autonomía de gestión y	Requiere disponibilidad de servicios básicos y tradicionales. Requiere disponibilidad de servicios de promoción económica en pos del fortalecimiento del desarrollo local, en tanto el estado municipal asume funciones de promoción del crecimiento económico y del empleo locales.

		presupuestaria.	
Agenda innovadora Temas tradicionales y modernizantes “hacia afuera” (nuevos problemas sociales y desafíos vinculados al interés colectivo y calidad de vida de la ciudadanía) y “hacia adentro” (capacidades para llevar adelante agendas territoriales complejas)	Perfil 1: Municipios grandes autónomos con orientación productiva tradicional e innovación tecnológicas.	Requiere capacidades burocráticas básicas como presupuesto y capacidad de generar recursos propios con una fuerte autonomía en su generación y gestión. Además, supone promover instancias de gestión que permitan procesar el caudal de nuevas demandas sociales, con fuerte manejo de información pública para la toma de decisiones.	Requiere disponibilidad de servicios básicos y tradicionales. Requiere disponibilidad de servicios de promoción económica, especialmente de polo tecnológico en pos del diseño e implementación de medidas innovadoras en la gestión municipal hacia adentro y hacia afuera con la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia

A partir de lo analizado, observamos que la posibilidad de abordar las agendas post pandemia está vinculada no sólo con el tamaño de los municipios sino también con las capacidades burocráticas instaladas y la disponibilidad de servicios en los mismos.

Se puede concluir que los municipios grandes (perfil 1), en la post pandemia, son proclives al abordaje de una agenda innovadora debido a la alta capacidad burocrática que poseen (especialmente la posibilidad de generar recursos propios) y la alta disponibilidad, no sólo de servicios públicos básicos y tradicionales, sino también de los de promoción económica, específicamente los destinados a polos y actividades tecnológicas; mientras que los municipios medianos (perfil 2) aún priorizan la agenda modernizante a partir de la disponibilidad de servicios básicos, tradicionales y de promoción económica como los agrícolas e industriales (en mayor medida) orientados al fortalecimiento del desarrollo local. Por último, este abordaje nos permite visualizar que, dadas las bajas capacidades burocráticas y disponibilidad de algunos servicios de promoción económica en los municipios pequeños (perfil 3), estos van a propender a una agenda tradicional, pero procurando acercarse a la agenda posreforma/modernizante. En relación a los interrogantes, hay que preguntarse qué es lo que provoca que los municipios M6, que son los más chicos, tiendan a abordar la agenda posreforma/modernizante y los M5 prioricen la agenda tradicional.

Como hemos visto, la desafiante coyuntura impele a los gobiernos locales a ensayar soluciones a problemas que antes no eran propios de las agendas municipales, más allá del tamaño del municipio. Por lo tanto, los gobiernos locales procuran movilizar, en la medida de sus posibilidades, recursos presupuestarios y de gestión. Sin embargo, todavía es necesario atender en gran medida los requerimientos de la agenda tradicional, ya que la provisión de servicios básicos, si bien está

fuertemente saldada, demanda atención permanente por la necesidad de expandir las redes de provisión de servicios y las fuentes de abastecimiento, ya que los municipios argentinos tienden desde hace décadas a una expansión urbana constante. Ese crecimiento urbano es, al mismo tiempo, una potencialidad de crecimiento, en la medida en que los gobiernos locales logran la activación económica de sus territorios, y de ese modo se benefician de mayores recursos. Sin dudas, los desafíos de gestión crecen, y los gobiernos locales procuran mejorar sus capacidades estatales para hacerles frente.

Reflexiones finales

La inesperada pandemia provocada por la COVID 19 obligó a los gobiernos locales a desplegar capacidades y habilidades para hacer frente a la realidad emergente de una inesperada crisis sanitaria, sumada a las dificultades históricas de la acción de los gobiernos para contener y superar la pobreza y para asegurar la provisión universal de servicios básicos, entre otros.

La excepcionalidad de la crisis y su impacto en la gestión, en medio del cuadro de situación heterogéneo que caracteriza la realidad de los municipios argentinos, se presenta como un problema de investigación de alto interés. Este fenómeno fue abordado por el proyecto PISAC COVID 19 (0043) “Capacidades estatales en una agenda municipal pos pandemia”, en el que se analizaron las transformaciones de la agenda local durante la pandemia y aquella que los gobiernos locales percibieron y proyectaron para la vuelta a la normalidad, contenido del que da cuenta el Cuaderno 2 “Mapeo y caracterización de la agenda local” (CEAMP 2, 2022) y que se tradujo en tres tipos ideales de agenda post pandémica: tradicional, modernizante e innovadora, relacionadas con los diferentes municipios según su tamaño.

En acuerdo con la advertencia explicitada en dicho cuaderno en cuanto a la coexistencia de diversas situaciones que merecen ser exploradas y profundizadas, más allá del tamaño poblacional de los municipios, hemos tratado de mostrar que el tipo de agenda municipal que los gobiernos locales proyectaron para la post pandemia está vinculado en tanto pretensión y probabilidad de concreción, a la disponibilidad de ciertos servicios públicos urbanos, a la existencia de ciertas capacidades burocráticas como el presupuesto municipal y la posibilidad de generar recursos propios, como conjunto de aptitudes que muestran cierta correspondencia con el tamaño de los mismos. Así, y más allá del análisis profundo y detallado que nos sugiere la vinculación típico-ideal entre las diversas temáticas y las tres agendas post pandémicas, se puede concluir que, en una primera aproximación, la agenda de tipo innovador se hace presente en los municipios más grandes; mientras que las de tipo modernizante y tradicional aparecen asociadas a los municipios intermedios y pequeños respectivamente. Esta primera caracterización y vinculación entre tamaño de municipios, capacidades estatales y tipos de agendas post pandémicas puede ser un insumo valioso para reflexionar respecto a las iniciativas y políticas públicas para abordar la complejidad de la sociedad post COVID19 partiendo de las especificidades de los gobiernos locales argentinos.

Bibliografía

BERTRANOU, J. (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, Revista Estado y Políticas Públicas, no. 4, pp. 37-59.

Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia (2022) Cuaderno 0 “Introducción”, proyecto financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (convocatoria PISAC COVID19) Disponible en: <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/07/Cuaderno-0.pdf>

Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia (2022) Cuaderno 2 “Mapeo y caracterización de la agenda local”, proyecto financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (convocatoria PISAC COVID19) Disponible en: <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/07/Cuaderno-2.pdf>

Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia (2022) Cuaderno 3 “Mapeo y caracterización de las capacidades locales preexistentes”, proyecto financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (convocatoria PISAC COVID19) Disponible en: <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/07/Cuaderno-3.pdf>

CRAVACUORE D. (2020) Gobiernos Subnacionales Argentinos en la pandemia del covid-19, en Pando, D. (comp.) La administración pública en tiempos disruptivos. Asociación Argentina de estudios de Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pág. 133 – 138.

GRANDINETTI, R. Y NARI, P. (2021). “Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana”, Revista A&P Continuidad, n.o 14/8, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Rosario.

NARI, P. ET AL. (2021). “Organizaciones sociales en el proceso de urbanización de barrios populares”, Experiencia en Acción, n.o 7. “Las organizaciones hacen en pandemia”. Territorios en Acción. Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, el Programa de OSC de la FLACSO Argentina y el CEUR/CONICET.

NOGUEIRA, J; DAIS GONÇALVES R. Y AKERMAN, M. (2020) Políticas públicas adoptadas en la pandemia de la COLVID19 en tres países de América Latina: contribuciones de la Promoción de la Salud para no volver al mundo que existía. *Global Health Promotion*; vol. 28 (1): 117-126

OSZLAK, OSCAR (2020) El Estado en la era exponencial INAP-CLAD-CEDES <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/publicaciones/exponencial>

PONT VIDAL, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. Gestión Y Análisis De Políticas Públicas, (16), 6–26. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364>

REPETTO, FABIÁN (2003) Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Oct. Panamá, pp.28-31 <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2018/09/repetto-capacidad-estatal.pdf>

SALETTI-CUESTA, L., TUMAS, N., BERRA, S., JOHNSON, C., Y CARBONETTI, A. (2020).

Coronavirus, salud y políticas públicas en Argentina, monitoreo de percepciones y prácticas preventivas. Centro de Investigaciones Entomológicas de Córdoba. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/15466/Coronavirus%2c%20salud%20y%20pol%C3%adticas%20p%C3%bablicas%20en%20Argentina.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SCHUTZ, ALFRED (1974)El problema de la realidad social. Amorrortu, Bs. As. 1974.

LAS HERRAMIENTAS DEL CONVENIO COLECTIVO PARA LA CARRERA Y LA CAPACITACIÓN

Iván Marcos

En nuestro país, en términos de jerarquía normativa, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (CN) dispone la estabilidad del empleo público, condición sine qua non para garantizar una burocracia estatal independiente de interferencias políticas o económicas. La pirámide de Kelsen, es clara cuando expone que la CN se ubica por encima de las leyes y decretos que regulan el empleo público a nivel nacional. Por otro lado, el artículo 16 introduce la equidad en materia de empleabilidad para todos los ciudadanos sin otra condición que la idoneidad (Constitución de la Nación Argentina, 1994) y (Donato, 2017).

Aunque la CN regula los aspectos de las relaciones entre el Estado y los trabajadores de la Administración Pública, a lo largo de toda nuestra historia, encontramos diferentes intentos, sobre todo en períodos a cargo de gobiernos que no fueron elegidos democráticamente, de imponer regímenes jurídicos y escalafones especiales, por fuera del ámbito de la negociación colectiva, para sustraerse del mandato constitucional. Lamentablemente, los regímenes posteriores, que tuvieron muchas veces como base a estos escalafones que les eran previos, arrastran o contienen algunos resabios de estos escalafones nacidos al amparo de gobiernos no democráticos, como lo es por ejemplo el régimen de licencias y franquicias.

Son de destacar los cambios en términos de la normativa relativa al empleo público. En 1983, con el advenimiento de la democracia, las leyes y decretos que constituían la normativa que regía los sistemas de servicio civil en la Argentina eran sancionados unilateralmente por el Estado como tanto empleador, sin participación de los trabajadores y sus organizaciones gremiales. La ley que definía la relación de empleo público era la 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, sancionada en 1980 con un retroceso de los derechos laborales, en un contexto de fuerte retraída de los derechos laborales (Pomares, 2013). Lentamente, con el fortalecimiento de la democracia, se produjeron algunos cambios paulatinos: en 1987, mediante el decreto 2098, se constituyó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, para formar funcionarios altamente capacitados y profesionales, los cuales en la actualidad son solo 83 (Cuerpo de Administradores Gubernamentales, 2022).

En el contexto de reducción del empleo público, se sancionó la Ley 24.185, que implementó el mecanismo legal tendiente a desarrollar la negociación colectiva del sector público. En principio, esta ley rige sólo para las negociaciones colectivas a celebrarse entre la Administración Pública Nacional (APN) y los trabajadores que de ella dependen. El Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), que rige toda la vida laboral de un sector determinado, es entonces, un contrato celebrado entre un sindicato o grupo de sindicatos y uno o varios empleadores, o un sindicato o grupo de sindicatos y una organización o varias representativas de los empleadores (Rial, 2006).

De este modo, se reconoció la participación de los representantes de los trabajadores en la regulación de las cuestiones laborales, incluidos los aspectos vinculados a estas condiciones y salariales. Para la OIT, según la definición que surge de su Convenio 154 (OIT, 1981), la negociación colectiva refiere a:

Todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores y una o varias organizaciones de trabajadores con el objetivo de fijar condiciones de trabajo y empleo, regular relaciones entre trabajadores y empleadores, regular relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una o varias organizaciones de trabajadores.

Quedan exceptuadas de negociación colectiva: la estructura orgánica de la APN, salvo que se convoque a las organizaciones a participar, las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa (Villarroel, 2009). Además, se someten las tratativas salariales a lo normado por la ley de presupuesto. Consecuentemente, esta norma subraya la diferencia entre la conducción política del Estado y la burocracia estatal, y reserva para la primera las decisiones de tipo estratégico. El primer Convenio Colectivo de Trabajo General se homologó mediante el decreto 66/99, el que se encuentra vigente fue homologado a través del Decreto 214 de 2006.

El Ministerio de Trabajo es la autoridad de aplicación de todo convenio colectivo homologado bajo esta ley. En este caso particular, se creó la Co.P.A.R. (Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales), conformada por igual número de representantes del Estado empleador y de la parte gremial. Entre sus atribuciones está intervenir en la resolución de controversias o conflictos colectivos y fiscalizar la adecuación de los Convenios Colectivos Sectoriales a los alcances que haya establecido el Convenio General y la interpretación del Convenio Colectivo de Trabajo, entre otras. La Co.P.A.R. toma sus decisiones por unanimidad.

Pomares, Gasparini y Deleersnyder señalan como un hito importante en la normativa laboral específica para el sector público nacional la Ley 25.164 o Ley Marco de Regulación del Empleo Público de 1999, que reemplazó a la mencionada Ley N°22.140 de 1980. Esta nueva ley, no buscaba reemplazar o modificar la 24.185, sino que, al ser una normativa de carácter general, sus disposiciones se podrán adecuar para sectores de la APN con características diferentes, a través de la negociación colectiva prevista por la Ley 24.185.

La norma enumera también los derechos de los trabajadores: uno de ellos, exclusivo del régimen de estabilidad, es el derecho a la estabilidad, en línea con el artículo 14 bis de la CN. Se define como el derecho a conservar el empleo, el nivel y el grado de la carrera alcanzados; la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, es decir, a través de concursos. Se estipula también el derecho a la capacitación para les empleadas públicos de planta permanente (Pomares, 2013).

Para estos casos, y para la mayoría de los demás derechos garantizados por esta norma, la mayor parte de los mecanismos que deben hacerlos efectivos serán estipulados por el Convenio Colectivo de Trabajo. Algunos de los derechos que alcanzan por igual a los tres regímenes incluyen el derecho a la jubilación, a las licencias, a renunciar, a la higiene y seguridad en el lugar de trabajo, a la libre afiliación sindical y negociación colectiva, a una retribución justa (más los adicionales que correspondieren) y a la interposición de recursos. También se detallan los deberes y prohibiciones a que está sujeto todo empleado público, para cada régimen y se define el régimen disciplinario correspondiente.

Es clara la posición de nuestra organización sobre la necesidad de que la profesionalización de la función pública particularmente en el Sector de Salud sea un tema de agenda, sobre todo en el contexto de pandemia y la post pandemia que requiere un Estado presente y proactivo. Así, la ciudadanía accederá a un Estado eficaz, eficiente y de calidad, con instituciones fuertes y una democracia sólida (Rodríguez, A., 2020).

Corría el año 1999 cuando se homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) para la Administración Pública Nacional (APN). En ese momento, se negoció conforme las pautas instituidas por la Ley N° 24.185. Además, también en 1999 se sanciona la Ley N° 25.164 “Marco de Regulación de Empleo Público Nacional” que derogó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública impuesto en la última dictadura militar. Por el contexto en que se realizó y el espíritu que impulsó todo el proceso, a esta última se la considera como una ley “Convencionada”, dado que tiene en cuenta la negociación colectiva e incluye: requisitos mínimos para el ingreso; la naturaleza de la relación de empleo público (régimen de estabilidad, contrataciones, de gabinete y ad honorem);

derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores; tipos de movilidad; personal en disponibilidad; el Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral (FoPeCap); régimen disciplinario y causales de egreso (Romero, JP., Trivisonno, MK., 2019).

En relación con los derechos de los trabajadores, la ley enunció que no tienen carácter taxativo y que se puede ampliar a través de la negociación colectiva. Sí, determinó que la “capacitación permanente” es un derecho del trabajador, que la capacitación obligatoria que tuviera relación con las funciones del trabajador, se realizase dentro del horario de trabajo, a fin de asegurar el cumplimiento de las exigencias para la promoción de la carrera administrativa. Más aún, la Ley establece que el FoPeCap tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales que se produjesen (Rodríguez, A., 2020).

En 2003, con la presidencia de Néstor Kirchner el Frente Gremial Estatal (FGE) que venía reclamando la apertura de las negociaciones colectivas en el sector público, a fin de discutir una multiplicidad de problemáticas del empleo público encuentra un espacio de diálogo fructífero. En el mismo año, fue aprobada la Carta Iberoamericana de la Función Pública por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración con grandes referencias y lineamientos para tener en cuenta y avanzar (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2006). Coincidentemente, Rodríguez explica que un tiempo después, se homologó el segundo CCTG p/APN mediante Decreto N° 214/2006, que suplantó y superó ampliamente al primer CCTG que seguía vigente por el principio de ultraactividad (Rodríguez, A., 2020).

Nuestro segundo convenio se consideró de avanzada a nivel internacional y se profundizó y amplió el diálogo y acuerdo social. En esa línea, otra de las problemáticas planteadas por el FGE se empezó a solucionar pues se logró la contratación en relación de dependencia de aquellos que estaban bajo la figura de locación de servicios, deberían ser contratadas en relación de dependencia bajo el régimen laboral de aplicación de las jurisdicciones y organismos descentralizados. En esas decisiones se expresó que la política del gobierno nacional es “continuar impulsando la creciente profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores y demás colaboradores del Sector Público Nacional” (Dávila, 2019). En el año 2008 se suscribió el CCTS SINEP, entre las organizaciones sindicales y el Estado empleador. Por primera vez, los trabajadores del SINAPA obtenían su primer CCTS, en el marco del diálogo y consenso. El Estado empleador consideró esta nueva etapa como de fortalecimiento de la capacidad institucional al servicio de la ciudadanía.

Con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2006) que nuestro país se comprometió a seguir en sus criterios orientadores y requerimientos funcionales; se afianza la idea de un modelo de carrera administrativa, con vinculación directa con la capacitación y profesionalización de los trabajadores públicos. En 2006 se homologó el segundo CCTG p/APN que mejoró totalmente el primero. Es indudable, que así se empezó a transitar un largo camino hacia un nuevo paradigma en el sector público de diálogo y acuerdo entre el Estado empleador y sus trabajadores. En el año 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández, se suscribió el CCTS del SINEP, en el marco del diálogo y consenso entre las organizaciones sindicales y el Estado empleador (Rodríguez, A., 2020).

Ya en el año 2006, Rial se adelantaba en el tiempo y describía a aquellos que denostan la negociación colectiva en pos de cantos de sirena que sólo pueden llevarnos al abismo:

Cuando se critican determinados parámetros o se pretende modificar el sistema de negociación colectiva solo para «paliar el desempleo», «flexibilizar o adecuar condiciones de trabajo», se olvida el impacto de la globalización, que en las políticas macroeconómicas se introduce al discutir cualquier temática económica o laboral.

No es menos importante destacar que la aparición de nuevas actividades ha obligado a incorporarlas

a los convenios colectivos vigentes, otorgándole más dinámica a la negociación. A su vez la propuesta de la instalación de nuevos emprendimientos, que deberían generar nuevos puestos de trabajo, en un país como el nuestro que ha sufrido la pérdida de una gran cantidad de empleos, ha presionado sobre la libertad de negociación, limitando los beneficios que pudieron obtener los trabajadores y las organizaciones sindicales.

Más aún, en las conclusiones (Rial, 2006) presenta con meridiana claridad que el camino es cumplir y abogar por acciones que fortalezcan la negociación colectiva y el convenio con argumentos más que sólidos y fundamentados:

El cambio en el sistema de producción, la incorporación tecnológica, y las nuevas formas organizativas en el seno de las empresas, han introducido una temática nueva en el convenio colectivo, donde la distribución de la jornada, la composición del salario, los manuales de higiene y seguridad son algunas de las cuestiones que se plantean en la mesa de negociación.

A su vez, la pérdida de puestos de trabajo, el cierre o la reducción de algunas actividades o sectores, han llevado a negociar, a partir del procedimiento de crisis, cláusulas convencionales vigentes para evitar nuevos despidos o suspensiones.

Por un lado, las nuevas tecnologías y, por otro, la pérdida permanente de puestos de trabajo, como consecuencia de factores ajenos al trabajo, han signado la negociación colectiva en esta última década. La incorporación de otras materias en el convenio, no resulta sino producto de dichas causas.

En ese contexto, consideramos que la negociación colectiva, tiene un rol esencial en esa etapa de crisis, como debe tenerla en los momentos de crecimiento económico.

Para ello no es necesario en nuestro país modificar leyes, ni discutir la vigencia del modelo sindical, ni afectar los mínimos inderogables de la LCT.

Más cerca en el tiempo, al analizar las competencias que demanda la post pandemia, el secretario General de la UPCN, Andrés Rodríguez, resalta que es evidente que un Estado presente con una función pública profesionalizada será esencial para la reconstitución y reconstrucción que necesita nuestra Patria. Para ello debemos consolidar la negociación colectiva como herramienta del diálogo y acuerdo social, reglamentar los capítulos pendientes del CCTS SINEP para la plena aplicación de la carrera administrativa, analizar la situación escalafonaria de los trabajadores permanentes y contratados, garantizar la estabilidad del empleo público como principio ordenador de la función pública, revisar los procedimientos del CCTS SINEP a fin de garantizar la plena aplicación, democratizar el INAP como órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación, dado que nos remite a una norma de la dictadura militar que adolece de todo diálogo y consenso social (Rodríguez, A., 2020).

Bibliografía

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. (2006). *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Santa Cruz de la Sierra, Boliva.

Constitución de la Nación Argentina. (1994).

CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES. (2 de Julio de 2022). www.argentina.gob.ar. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/asuntos-estrategicos/cuerpo-de-administradores-gubernamentales/listado-ag>

DÁVILA, F. C. (2019). *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. Buenos Aires: UPCN.

DONATO, N. (1 de marzo de 2017). <https://salud.gob.ar/dels/entradas/derecho-la-salud>. Obtenido de <https://salud.gob.ar/dels/entradas/derecho-la-salud>: <https://salud.gob.ar/dels/entradas/derecho-la-salud>

Ley N° 25.164. Ley N° 26.529

OIT. (1981). <https://www.ilo.org/>. Obtenido de <https://www.ilo.org/>

POMARES, J. G. (2013). *Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación*. CIPPEC documento de trabajo 117.

RIAL, N. (2006). La negociación colectiva. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 9-28.

RODRÍGUEZ, A. (2020). Una función pública profesionalizada. En D. F. compilador, *Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos* (págs. 189-201). Buenos Aires: USAL.

ROMERO, JP., TRIVISONNO, MK. (2019). Capacitación en la Administración Pública Nacional argentina como aporte a la profesionalización de la función pública. *XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reformam del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires .

SALUD, D. U. (2021). Una aproximación a los efectos, las consecuencias y las oportunidades que surgen de la respuesta a la pandemia del COVID 19 en el ámbito de los trabajadores públicos de la Delegación Salud. *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. .

VILLARROEL, A. (2009). *La situación de las Relaciones Laborales en el Sector Público de las Jurisdicciones argentinas*.

LA INFLUENCIA DE LA “CUESTIÓN SOCIAL” PARA GESTIONAR EL CONOCIMIENTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO EN LA PROVINCIA DEL CHACO

Cristian Oscar Marengo

Introducción

La Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública (2020) enumera a la gestión del conocimiento como uno de los cinco pilares de la innovación inteligente. Las organizaciones públicas requieren de estrategias para su implementación en el marco del proceso de transformación digital que avanza a gran nivel en varias provincias argentinas, como es el caso de la Provincia del Chaco. Esta transformación afectó también a las políticas de empleo público a través de la creación de distintas herramientas tecnológicas que permiten tener registros e información más precisa de los trabajadores públicos como así también para articular los distintos pilares establecidos por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003).

De esta manera, el presente trabajo analiza desde el concepto “cuestión social”, las prácticas institucionales y las actitudes individuales de los empleados públicos del Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco cuyos efectos provocan limitaciones al momento de gestionar el conocimiento en las distintas etapas del proceso de las políticas públicas de empleo. Estas prácticas y actitudes, en general, son el resultado de una construcción social e histórica de experiencias vividas en el entorno laborales, reforzadas por las normativas centradas en aspectos legales y “hacia adentro” de la administración más que en el servicio público brindado al ciudadano. En este sentido, se reflexionará para comprender el origen de dichas prácticas cotidianas como ser la falta de colaboración entre empleados, relaciones conflictivas con los mandos políticos, comunicación ineficiente, desconfianza por sentirse despojados de los frutos de su trabajo.

La cuestión social

Castel (1997,p.20) define la cuestión social como una “aporía fundamental en la cual la sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de la sociedad para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia”. En este concepto aparece la necesidad de reforzar mecanismos en la sociedad para la cohesión de sus habitantes y evitar una fractura; en ese sentido es necesario también cuestionar al Estado para observar cómo maneja las relaciones interpersonales en su interior evitando los conflictos y el trabajo individual de sus empleados y funcionarios.

Sábato (s.f.), en una entrevista realizada por la Freie Universität Berlin, manifiesta que fueron “las clases dirigentes las que hablaron de “cuestión social” para referirse a lo que percibían, como los problemas surgidos del proceso de modernización económica y del proceso de transformación social, en particular - en el caso de la Argentina - la aparición del movimiento obrero y del conflicto obrero en la esfera pública: del conflicto de clases en la esfera pública, un conflicto que antes podía existir en la esfera privada, pero que no tenía manifestación pública”. Sin dudas, se comenzó a visualizarse un problema escondido en las relaciones de trabajo y con el advenimiento de los derechos sociales comienza a manifestarse en las calles los reclamos por los abusos que los trabajadores sufrían.

En lo que se refiere al concepto de cuestión social, hemos decidido transpolarlo –ya que la literatura lo aplica a toda la sociedad- a un contexto más pequeño en lo concerniente a la organización analizada

y lo vamos a denominar análisis de la “cuestión social” de los trabajadores del Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco. Es necesario, en este punto, considerar desde comienzos de 2008, la provincia ha implementado un proceso de Reforma y Modernización del Estado donde uno de sus ejes principales fue el desarrollo de los recursos humanos, teniendo como pilares el trabajo en equipo, el mejoramiento en los canales de comunicación y el trabajo transversal entre programas de una o varias jurisdicciones. Sin embargo, estos pilares provocan un choque de paradigmas donde el nivel político fue incapaz de comprenderlo y desarrollarlo junto a los empleados públicos.

La gestión del conocimiento

Dentro de las organizaciones se produce permanentemente un gran bagaje de signos y datos, que al darles significado se transforman en información, la cual debe ser interpretada por las personas de manera consciente, interrelacionándola y contextualizándola de acuerdo con su puesto y experiencia individual en el ámbito laboral. De esta manera, los signos, los datos y la información se transforman en conocimiento.

Por lo tanto, podría afirmarse que el conocimiento no está en los documentos sino en las personas. Se trata de un acto humano en el cual la persona utiliza sus habilidades y experiencia para interpretar la información. De esta manera, Maryan Alavi y Dorothea Leidner (en Barnes y otros, 2002,p.19) definen al conocimiento como “una creencia personal justificada que aumenta la capacidad de un individuo para llevar a cabo una acción de manera eficiente”. El término acción se refiere a la realización de actividades que requieren aptitudes y competencias físicas como en el caso del tenis o la carpintería; o el desarrollo cognitivo o intelectual, como ser el caso de resolver problemas y tomar decisiones; o que conlleva ambas, como por ejemplo la cirugía y en nuestro caso, los negocios, las políticas públicas. Para poder aprovechar toda esa experiencia y conocimiento de las personas, se debe gestionar el conocimiento.

Existen diversas definiciones sobre qué se entiende por gestión del conocimiento. Perez Lindo (2005,p.19) sostiene que es una herramienta para: en primer lugar, captar, producir y transferir los distintos conocimientos necesarios para llevar adelante la organización; y en segundo lugar, “gestionar los recursos humanos y materiales de manera inteligente para lograr tales fines”. Marta Alles (2007,p.361) define a la gestión del conocimiento como “un proceso sistemático de búsqueda, selección, organización y difusión de información, con el propósito de aportar a los integrantes de una organización los conocimientos necesarios para desarrollar eficazmente su labor. Permite, además, obtener información y comprender mejor acerca de las propias experiencias para, posteriormente, aplicarlas en las tareas diarias (...). Se trata, en definitiva, de transformar la experiencia en conocimiento, y el conocimiento en experiencia”.

Para Fernando Grosso, en Pérez Lindo (2005,p.145), la gestión del conocimiento implica “un conjunto de procesos y decisiones tendientes a preservar y mejorar el desempeño del llamado “capital intelectual” de la organización, y obviamente éste se expresa a partir del comportamiento humano. Hablar de gestión del conocimiento, entonces, así como cualquier otra estructura de pensamiento organizativo que ponga énfasis en las personas antes que, en los sistemas, no es otra cosa que una filosofía de trabajo asentada en tres pilares básicos: la conducción, la motivación y el aprendizaje”.

En general se asocia a la gestión del conocimiento con tecnología, sin embargo, como lo manifiesta la Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública (2020), la tecnología es solo un instrumento para lograr una administración pública inteligente (...) es necesaria la intervención de la política y de la gestión mediante nuevos sistemas de gestión del conocimiento.

La gestión del conocimiento, como estrategia para poder desarrollar gobernanza a través del

conocimiento de los empleados públicos y de los funcionarios de turno no puede ser implementada sin entender previamente la cultura organizacional, la cual es condicionada por hechos, sucesos institucionales y la idiosincrasia de la zona. Entender los factores o las percepciones limitantes de los empleados públicos genera una oportunidad para revertir el fenómeno y mejorar la experiencia de los ciudadanos.

El caso de la provincia del Chaco

La provincia fue poblada por inmigrantes provenientes de países europeos con una fuerte impronta cultural. Muchos de dichos valores son mantenidos en la familia y la sociedad hasta el día de hoy. Las normas legales sobre empleo público en la provincia (Estatuto del Empleado Público, Ley de Permisos y Licencias, entre otras) datan de fines de 1970, época denominada Estado Social muestran en su articulado una fuerte restricción en la influencia sindical en la negociación colectiva con el Estado y permitió el disciplinamiento de la mano de obra. En el caso del Estatuto del Empleo Público, la rigurosidad se manifiesta en las sanciones impuestas por distintas “faltas” al sistema. Con la transición democrática (1983 -1991) muchos de los artículos, sobre todo referente a cuestiones de seguridad social, fueron modificados como así también el régimen de licencias y se observa una mayor negociación directa Estado-sindicatos.

En este sentido, la pregunta que se plantea es ¿tienen los empleados públicos del Poder Ejecutivo de la provincia del Chaco, en función a sus prácticas y actitudes individuales capacidad para vivir juntos (en nuestro caso también trabajar juntos)? ¿El marco contextual de las estructuras que soportan estos trabajos permite a los empleados mantenerse unidos o existe permanentemente una tensión a la fractura? ¿Existen las condiciones necesarias para gestionar el conocimiento entre los distintos trabajadores y los funcionarios gobernantes?

A partir de una serie de 6 entrevistas a funcionarios públicos y 54 encuestas a empleados públicos de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología en el año 2019, se detectaron seis percepciones relacionadas a la cuestión social generando debilidad en las políticas de empleo público y dificultad para gestionar el conocimiento.

Las mismas van a ser interpretado teniendo en cuenta los conceptos desarrollados por Castel, Pierre Rosanvallon y Soldano y Andrenacci (obras citadas en la bibliografía).

- 1. La cuestión salarial: los salarios de los empleados públicos son excesivamente bajos. En algunos casos, en especial las personas que revisten las categorías más bajas del escalafón salarial denominadas “de servicio y mantenimiento”, pueden llegar a vivir en una condición proletaria.**

Esta última categoría laboral tiende -en cuanto a la significación salarial solamente- a un estado parecido al de la condición proletaria en el sentido de “cuasi exclusión del cuerpo social... está destinado a trabajar para reproducirse” (Castel, 1997, 325). Sin embargo, los mismos cuentan con la estabilidad en el puesto como así también los deberes y derechos dispuesta en las normas reglamentarias. Las categorías profesionales y administrativos se acercan más a una condición obrera; su salario les permite consumo, vivienda, educación y ocio. En materia de deberes y derechos, los mismos son previstos por las normativas correspondientes.

- 2. Hay una permanente puja de poder entre los profesionales y los administrativos (el trabajador de cuello blanco y el de condición obrera o proletaria, de acuerdo al caso), con mayor énfasis cuando un empleado no profesional está en funciones superiores (como ser Director o Jefe de Departamento) y sus dependientes son profesionales.**

Esta cuestión genera grandes problemas al momento de realizar trabajos en equipos y mejorar los canales de comunicación entre los trabajadores. Los profesionales sostienen que son “los poseedores del conocimiento”; por el otro lado, los administrativos no profesionales manifiestan su experiencia y su “cantidad de años en la administración pública”. Esta situación puede interpretarse a partir de la situación comentada por Castel (1997, p. 356) donde en 1936, se produce de la mano de los Ingenieros, la reivindicación del profesional como asalariado debido a que años anteriores se consideraba que los profesionales liberales no podían mantener una relación de subordinación (Corte de Casación). A partir de ese momento, la Confederación General de Ejecutivos dedicará entonces una parte importante de su actividad a reivindicar a la vez una ampliación de la jerarquía de los salarios, y un régimen de jubilación específico, que evitará todo riesgo de confusión con “las masas” obreras. En la provincia existen distintos escalafones salariales que manifiestan esta distinción: por un lado se encuentran los profesionales (que se ubican en la categoría C) y por el otro, los administrativos (categoría D) y de servicio (categoría E). En cuanto a los cargos superiores de Directores y Jefes de Departamento no existe dicha diferenciación entre profesionales y no profesionales.

- 3. La idea del empleado público sobre sí. De la conversación mantenida con un grupo de trabajadores se infiere la idea de considerarse en situación de subordinación debido a que manifiestan “que realiza tareas para otros” (en el sentido de que los jefes políticos son los que se arrogan los trabajos realizados).**

Este es un tema de suma importancia. En general, los empleados públicos sienten que no pueden mostrar su trabajo y que el fruto del mismo es apropiado por los funcionarios de turno, quienes comentan los avances en reuniones de gabinete y en los medios periodísticos. Esto nos remonta a la idea de integración en la subordinación, que supone que aunque se trabaje todos juntos existe una estratificación que incluye zonas de subordinación. Se sienten despojados de los frutos de su trabajo. Estas ideas se manifestaron en la década de 1930 de modo que el ligar de la condición obrera que aunque comenzaron a existir factores de pertenencia como seguros sociales, derecho del trabajo, beneficios salariales, acceso al consumo de masas, relativa participación en la propiedad social e incluso el ocio –que buscaban estabilizar la condición obrera creando distancia con la inmediatez de la necesidad- la clase obrera estaba signada por una vulnerabilidad incesante.

En este sentido, se manifiestan y siguen vigentes las preguntas que se realizaban los trabajadores por los años en que surge la condición obrera: “¿Los trabajadores en su conjunto podían quedar satisfechos mientras se los encerraba en las tareas de ejecución, se los mantenía a distancia del poder y de los honores, en tanto la sociedad industrial desarrollaba una concepción demiúrgica del trabajo? ¿Quién creaba la riqueza social, y quién se la apropiaba indebidamente?” (Castel, 1997, 326).

La relación verticalista existente en las estructuras orgánicas del Poder Ejecutivo provincial promueve este tipo de conductas y abusos que en general, no generan las condiciones para establecer nuevas formas de trabajo y de gestión de lo público planteadas en los distintos planes de gobierno, tanto del Gobernador Jorge Milton Capitanich (2007-2015 y 2019 y continua) como de Domingo Peppo (2015-2019).

4. La administración pública es el espacio de trabajo para los que no califican para trabajar en la empresa privada. En esta misma línea, la creencia generalizada de la sociedad en que el empleado público es una especie de vago que debería trabajar en la empresa privada “para saber lo que es bueno”.

Los prejuicios de la sociedad se asientan en cuestiones como los que se planteaban a fines del siglo XIX donde se manifestaba que “serán activos aquellos y solamente aquellos que están presente en un mercado que les procura una ganancia monetaria: mercado de trabajo o mercado de bienes y servicios”. En este sentido, la utilización del Estado como lugar de colocación de personas que han ayudado en las campañas políticas y que en general, tienen una baja instrucción educativa. Frente a este fenómeno, se observa que en un puesto de trabajo muchas veces se encuentran más de dos personas para realizarlo. De ahí que se genere la ociosidad que el ciudadano observa y generaliza a todo el conjunto de empleados públicos.

Castel (1997,p.346) cita a Alain Touraine quien sostiene que la conciencia obrera es siempre orientada por una doble exigencia: crear obras y verlas reconocer socialmente como tales. Frente a dicha afirmación, Castel sostiene que esta conciencia es siempre desdichada: tanto en la fábrica como fuera de la fábrica, es la conciencia del déficit entre la importancia del rol del trabajador- productor en la fuente de creación de la riqueza social, y el reconocimiento, o más bien el no reconocimiento, otorgado por la colectividad.

En este tema, sin dudas el Estado no ha adaptado ni ha procurado mecanismos que permitan disminuir la burocracia excesiva y, en muchos casos, contribuye a generar un pensamiento negativo del ciudadano quien considera el trabajo realizado como ineficiente, no generando valor ni satisfaciendo sus necesidades.

5. Actividades estructuradas para que el empleado trabaje, no piense. Tarea monótona.

Las tareas realizadas por los distintos trabajadores tienen una estructuración determinada propia de las burocracias estatales especialmente en los niveles administrativos. Existe normativa específica en tareas como ser las rendiciones de cuentas o la tramitación de jubilaciones; sin embargo, existen procesos llevados adelante sin una regulación específica. De un trabajo de relevamiento realizado con anterioridad, el proceso para trámite de jubilación insumía alrededor de 120 tareas; una vez discutido y racionalizado, el mismo producto se podía obtener en 25 tareas.

Frente a esta situación se ha observado que los jefes gerencian sus dependencias aplicando los principios de la organización científica del trabajo: los ritmos, el cronometraje, la vigilancia constante, la obsesión del rendimiento, la arbitrariedad de los patrones y el desprecio de los jefes. Esta relación de trabajo responde a una relación social de subordinación y desposeimiento...el obrero era destinado a tareas de ejecución y donde todo lo referente a concepción, reflexión e imaginación quedaba fuera de su alcance” (Castel, 1997,p. 346). Esto conlleva a un trabajo parcializado y relacionado sólo a su ámbito de trabajo alejándose de una conexión con todo el sistema organizacional.

Otra idea implícita en esta característica es su conciencia del reconocimiento socialmente subordinado a su trabajo manual. Podríamos decir que subsiste una idea que Castel (1997,p. 347) manifiesta propia de 1930 donde la concepción del trabajo obrero estaba reducida exclusivamente a tareas de ejecución, indispensables, pero sin ninguna dignidad social. El obrero no pensaba, y la sociología de esa época trató incluso de demostrar que no podía pensar.

6. La estabilidad como sinónimo de “ya te salvaste”. Estatuto más estable en relación al sector privado.

La inestabilidad laboral del contexto actual genera cierta envidia en la ciudadanía de acceder a un empleo público para acceder a la estabilidad y a ciertos beneficios sociales que en el sector privado no se obtienen. A partir de 1936, comienza a manifestarse una transformación de la relación salarial moderna a través del reconocimiento de ciertos derechos como ser “una reducción del tiempo de trabajo (la semana de 40 horas se obtuvo en 1936)... la financiación de un tiempo libre equivalente al reconocimiento oficial de la humanidad del trabajador y de la dignidad humana del trabajo (vacaciones pagas) y la toma de conciencia del poder por parte de las agrupaciones y movimientos obreros (Castel, 1997, pp. 343-345).

Esta situación se profundiza a partir de 1970 donde comienza a manifestarse una segmentación del mercado de trabajo: el desarrollo del sector público (la cuarta parte del conjunto de los asalariados de Francia) reforzaba otro tipo de división: los obreros del Estado, de las comunidades locales y las empresas nacionalizadas se beneficiaban en general con un estatuto más estable que el sector privado. Se hace una distinción entre los núcleos protegidos y los trabajadores precarios (Castel, 1997, pp. 356-357).

Esta promoción de los asalariados trastornó la oposición secular entre trabajo y patrimonio. Las posiciones asalariadas se volvieron cómodas, poderosas, prestigiosas, de manera que el liderazgo en materia de modos de vida y modas culturales, y la seguridad frente a los azares de la existencia, dejaron de vincularse necesariamente a la posesión de un gran patrimonio.

Pierre Rosanvallon (2005) nos permite ampliar un poco más el análisis de estas situaciones. En primer lugar, en el sentido de analizar la composición de los empleados del sector público. Sin dudas, el fenómeno de exclusión y de pobreza de las décadas del 80 y del 90 no provenían de los mismos problemas de épocas pasadas, cuya solución se basó en la creación del Estado de Bienestar y cuyo principal papel era mantener la cohesión social. En la Provincia del Chaco, con un 45% de pobreza y alrededor del 40% de desempleo, el Estado tuvo que absorber un gran número de trabajadores para mantener la cohesión social; sin embargo, el problema no terminó y actualmente está financiando cooperativas de trabajo y movimientos sociales para que no estalle un gran conflicto social.

En segundo lugar, el autor plantea del fenómeno mencionado en el párrafo anterior es ahora de orden filosófico debido “a la inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social, (...) poniéndose en juicio los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales” (p. 8). El seguro social, como mecanismo productor de solidaridad, se desintegró de manera irreversible y la indemnización por desempleo ya no puede ser financiado porque los períodos de desempleo son masivos y con mayor duración. En la época actual, el carácter unificador del riesgo social tradicional (los instrumentos antes mencionados buscaban paliar dicho riesgo) se ve coartado por la aparición de nuevas maneras de inseguridad (violencia urbana y familiar, delincuencia, rupturas familiares) y la aparición de la idea de administrar individualmente los riesgos de vivencia: que cada uno sea dueño de su propia existencia. Si trasladamos estas situaciones al trabajo público analizado, se podrá comprender porque existen tantos impedimentos para un trabajo de manera coordinada y que permita compartir los conocimientos de cada uno. Sin dudas, lo que sucede en la sociedad se manifiesta en los distintos puestos de trabajo.

Desde el punto de vista del análisis de la política social, Soldano y Andrenacci (2005, pp. 17-18) manifiestan los cambios observados en los últimos veinte años del siglo XX: por un lado, los cambios en el funcionamiento de la economía capitalista, transformando los modos de integración y los problemas de la “cuestión social”; por otro lado, la política social ya no hace hincapié en la protección pública del empleo sino en la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo.

En la Provincia del Chaco, como ya se ha comentado, el Estado se ha hecho cargo de estas situaciones de exclusión y pobreza, pero son necesarias repensarlas en función a la reactivación económica por parte del sector privado. En este sentido, “la dimensión de los cambios contemporáneos queda reducida a un dilema de estrategias técnicas y de negociación, (...) en particular en la Argentina: técnicas de adaptación del gasto público social, estrategias de contención de un conflicto social percibido como inevitable, búsqueda de alternativas escindidas del funcionamiento real del mercado de trabajo” (Soldano y Andrenacci, 2005,p. 18).

Frente a esta situación es interesante reflexionar sobre una cita de Lo Vuolo (en Soldano y Andrenacci, 2005,p. 28) quien manifiesta que Argentina constituye el prototipo de “pobreza de la política contra la pobreza”, donde las formas de intervención operan a partir de una definición sesgada de la cuestión social dando origen a una forma de “regulación estática”, cuyo objetivo no es superar el problema sino “gestionarlo”, resguardando el principio de la organización social y el “resto de la sociedad” en su conjunto.

El actual modelo Estado capitalista neoclásico presenta, desde la última década del siglo XX, un proceso de asistencialización de la política social argentina. Como se ha manifestado anteriormente, el Estado sólo puede compensar parcialmente la degradación de la relación salarial como vector de integración social.

Conclusiones

El análisis de la cuestión social, especialmente dentro de ámbitos específicos de estudio, genera una riqueza insoslayable al momento de comprender el porqué de las situaciones que suceden dentro del marco analizado. Reconocer ciertos patrones de comportamiento y entender la realidad son indispensables para modelar mejores mecanismos para el desarrollo de los trabajos y procesos en el Estado y que beneficien a toda la ciudadanía.

Frente al análisis realizado puede observarse que la cultura organizacional de los trabajadores del Poder Ejecutivo chaqueño resulta de un proceso donde el mismo no ha podido superar los viejos paradigmas y el empleador no ha desarrollado estrategias modernas de contención y desarrollo de sus recursos humanos. El sentirse desposeído de su trabajo, los magros sueldos que le alcanzan para su subsistencia, la rivalidad entre profesionales e idóneos por ocupar lugares jerárquicos, la falta de independencia para poder innovar en los procesos productivos desarrollando su pensamiento crítico, estigmas que carga sobre sus hombros fruto de prejuicios de la sociedad generan resistencia y un clima complejo para las relaciones interpersonales.

Estas situaciones podrían explicarse debido a que el Estado se tuvo que hacerse cargo de la pobreza y la desocupación las cuales han cambiado sus características respecto de años anteriores, concentrando sus fuerzas para mantener la cohesión social y generar acciones que renueve el principio de solidaridad que, por pensamientos individualistas y afectado por el pensamiento neoliberal, erosionaron el seguro social de ayudar a los desempleados hasta que consiga un nuevo trabajo. Estas actitudes individualistas se reflejan en el interior de la organización dejando de lado las ventajas de gestionar el conocimiento para la creación de valor público.

Bibliografía

ALLES, M. (2007) Comportamiento Organizacional: cómo lograr un cambio cultural a través de gestión por competencias. 1° edición. Granica.

BARNES, S. Y OTROS (2002) Sistemas de Gestión del Conocimiento. Teoría y Práctica. Thomson.

CASTEL, R. (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. Paidós.

NONAKA, I. (1999) “La empresa creadora del conocimiento”, en Gestión del Conocimiento, Serie Harvard Business Review. Deusto S.A.

PEREZ LINDO, A. Y OTROS (2005) Gestión del Conocimiento. Un nuevo enfoque aplicable a las organizaciones y la universidad. Buenos Aires: Norma.

ROSANVALLON, P. (2005) La nueva cuestión social. Manantial, Buenos Aires.

SÁBATO, H (s.f.) Entrevista sobre la cuestión social en el siglo XXI. https://www.lai.fu-berlin.de/forschung/lehrforschung/wissenproduktion_lateinamerikanischer_intellektueller/hil_da_sabato/c/index.html

SEN, A. Y KLIKSBERG, B. (2010) Primero la gente. 8° Edición actualizada. Temas Grupo Editorial SRL.

SOLDANO, D. Y ANDRENACCI, L. (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” En: Andrenacci, L. (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Prometeo.

Documentos oficiales

Planes de Gobierno de la Provincia del Chaco 2007-2019.

Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública. Adoptada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. «Declaración de Santa Cruz de la Sierra». Santa Cruz de la Sierra, 14 y 15 de noviembre. <https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/>

Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (2020) Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Andorra, 08 de octubre. <https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/>

Normativa Provincial

Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) de 1976. Crea el Estatuto para el Personal de la Administración Pública de la Provincia del Chaco.

Ley N° 645-A (Antes Ley N° 3521) de 1989. Establece un nuevo régimen de licencias para la Administración Pública del Chaco.

Decreto N° 230 de 2007. Por el cual se crea el Comité Ejecutivo de Fortalecimiento y Modernización del Estado.