PROYECTOS DE CAPACITACIÓN EN EL HOSPITAL NACIONAL EN RED ESPECIALIZADO EN SALUD MENTAL Y ADICCIONES LIC LAURA BONAPARTE

Mariana Menéndez

Previo al desarrollo de los proyectos de capacitación que se llevarán a cabo en el Hospital Bonaparte, creo necesario mencionar que la estadística interanual Junio/2021 a Junio/2022 evidencia que se han capacitado 75 compañeres de una planta de personal de 600 agentes que se encuadran en el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y Convenio Colectivo de Trabajo del Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud (Decreto 1113/2009) de les cuales muchos aún se encuentran cursando diferentes capacitaciones gestionadas por UPCN Seccional Capital en el ámbito del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (Fo.Pe.Cap.) las cuales apuntan a la profesionalización, al desarrollo integral y humano de les trabajadores de la Administración Pública.
En el año 1999 se sanciona la Ley Marco de Regulación de Empleo Público, donde se faculta al Poder Ejecutivo a crear un fondo de capacitación permanente y recalificación laboral con el objetivo de elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de les agentes a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna.

Algunos ejemplos de capacitaciones y proyectos en que está involucrada nuestra Organización.

La materialización de un PROGRAMA DE FORMACIÓN, fruto de la “lucha” de les trabajadores, donde nuestra organización en el marco del FoPeCap impulsó proyectos de capacitación que tienen una pertinencia directa con la formación en la Administración Pública, tanto en cursos, diplomaturas, carreras de grado y posgrado para robustecer las capacidades de les cuadros estatales indispensables para el fortalecimiento del Estado y conveniados con distintas Universidades, creando una alianza estratégica que confirma nuestra vocación de crecimiento y superación.

También hay que destacar la conformación de las delegaciones jurisdiccionales del FoPeCap, incorporación hecha en el Capítulo de Capacitación del Convenio Colectivo impulsada por nuestra organización gremial en el año 2019. Esto permite ampliar los espacios de negociación ya existentes

en materia de capacitación con la activa participación de les consejeres gremiales de capacitación de cada delegación. Es necesario destacar que el noventa por ciento (90%) de las propuestas de capacitación realizadas por el sector sindical fueron presentadas desde la UPCN. Como decimos siempre, nada de esto hubiese sido posible sin la Organización y sin el esfuerzo mancomunado de cada uno de les militantes que día a día participan y trabajan para que nuestro gremio sea cada vez más fuerte.

De acuerdo a lo estipulado por el Convenio Colectivo, máxima manifestación entre el Estado en acuerdo con les trabajadores, la capacitación tiene como objetivo asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal a fin de elevar su profesionalización y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación de las actividades de capacitación. Gran parte del esfuerzo para lograr el desarrollo de los servicios de salud y de sus equipos de atención se opera a través de la capacitación. Esto es, de acciones intencionales y planeadas que tienen por misión fortalecer conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas, que las dinámicas diarias de los servicios no proveen, al menos en escala suficiente, por otros canales.

Por diversas razones, la capacitación es una de las acciones más comunes y extendidas. Varios de los nuevos programas de capacitación han realizado un importante avance en sus enfoques y experiencias. Sin embargo, muchos otros mantienen, en general, un significativo retraso en sus estrategias. Asimismo, y a pesar de la importancia y peso de la capacitación, otras varias iniciativas se caracterizan por un estilo espontáneo u ocasional, con baja planificación, en acciones puntuales y esporádicas. Con ello, se pierde mucho la potencialidad que las acciones podrían (o deberían) tener, afectando en gran medida su efectividad y sus logros.

Desde la acción gremial en referencia a la capacitación procuramos contribuir para el desarrollo de una estrategia integral de capacitación, orientada a la mejora de los servicios y de la calidad de atención de la salud, fortaleciendo la capacitación permanente. Ello abarca tanto las propuestas y programas de capacitación presenciales, como semipresencial y en línea, dado el importante desarrollo que han tenido en los últimos tiempos los entornos tecnológicos de comunicación y aprendizaje.

Los proyectos de capacitación se enfocan en de actualizar y perfeccionar las competencias laborales de les agentes del Hospital Bonaparte a través de estrategias innovadoras de aprendizaje que favorezcan la reflexión y la creatividad para garantizar la consolidación del conocimiento, generar nuevas competencias y propender a cambios de hábitos organizacionales demandados por una ciudadanía cada vez más exigente en la calidad del servicio público.

En mayo de 2022, el hospital inauguró el “JARDÍN DE LOS ABRAZOS”, que recibe a les hijes de les trabajadores; el mismo posee la modalidad de enseñanza Montessori que se encuentra certificado por dicha fundación. La Diplomatura en “Nuevos Paradigmas de Crianza y Desarrollo Infantil” surge a pedido de las docentes del jardín y apunta a la jerarquización de las prestaciones docentes que se llevan a cabo en el establecimiento.

Dicha capacitación es importante dado que existen patrones biológicos en cada niño que, de conocerse y respetarse, posibilitan un desarrollo que alcanza los más altos estándares de salud. Conocer estos patrones es parte de prodigar una experiencia satisfactoria a todos les integrantes del proceso a inmediato, mediano y largo plazo. Desoír los procesos biológicos es desoír la salud. El período primal, que incluye la vida fetal, el nacimiento y los tres primeros años de vida, es fundante del resto de la vida de la persona. La diplomatura apunta a brindar la mayor información posible de las necesidades del niño durante ese crítico, relativamente corto y a su vez tan vital, período de vida.

En los últimos tiempos, diferentes actores vienen sosteniendo una definición de salud amplia: “salud como capacidad individual y colectiva de luchar contra las condiciones que limitan la vida”. Es por lo expuesto que esta Diplomatura asume la salud desde esta perspectiva, comprometiendo a les docentes a formar a sus trabajadores para ofrecer servicios dirigidos a garantizar a les ciudadanes el ejercicio efectivo del derecho a la salud y la educación. El objetivo perseguido es que las docentes conozcan las bases de la fisiología durante el período primal; adquieran las herramientas necesarias para reconocer las desviaciones de la salud de acuerdo a estos criterios; sepan intervenir, de acuerdo a su rol/profesión previa, oportuna y adecuadamente para lograr una experiencia de crianza armoniosa y saludable, desarrollar competencias éticas, profesionales y actitudinales requeridas para el trabajo público en el ámbito de la salud; conocer y utilizar herramientas teórico-metodológicas que le permitan analizar integralmente las problemáticas de salud y educación 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.

Este proyecto tiene como destinatarios a les docentes del jardín del hospital, trabajadores vinculados a la salud pública y también a las personas que acompañan el desarrollo de las niñeces: madres, padres, familiares, educadores, pediatras, psicólogas/os, psicopedagogas/os, fonoaudiólogas/os e interesados en general. La Diplomatura será dictada por el Instituto Universitario de Salud Mental de APDEBA cuya cursada tendrá el sistema semipresencial. Se computan 162 horas cátedra.

Algunos ejemplos de capacitaciones y proyectos en que está involucrada nuestra Organización.

Desde la Ley De Salud Mental Ley Nº26.529 (Ley Nº26.529) se incluye a los consumos problemáticos como parte de la temática de salud mental, una definición no menor. Asimismo, considera los tratamientos personalizados a través del abordaje de modalidades diferentes, entre ellas la comunitaria considerando la internación como la última medida cuando han fracasado las estrategias ambulatorias. En este sentido se sitúa a les pacientes como sujetos de derecho en el marco de construcción de ciudadanía, este conjunto de singularidades nos impulsa a generar una oferta de capacitación específica: la Especialización en Drogadependencia.

La complejidad que reviste el fenómeno del consumo problemático de drogas se produce por el entrecruzamiento de dimensiones heterogéneas entre sí: los contextos sociales y discursos sobre las

drogas, la singularidad subjetiva y los efectos de las sustancias psicoactivas en el sistema nervioso central. A partir de dicha complejidad es crucial, además de la atención clínica (y de salud integral), profundizar espacios de supervisión clínica, formación teórica y grupos de investigación y profundización en temáticas de las toxicomanías, el alcoholismo y los padecimientos mentales para les profesionales de la institución.

Otro de los objetivos de la Especialización consiste en que les trabajadores del hospital hagan su aporte para que las políticas públicas en materia de drogas puedan avanzar aún más a través de la centralidad protagónica del Estado Nacional. Ser agentes activos de las transformaciones necesarias que garanticen derechos y construcción de ciudadanía, desplazando al mercado y promoviendo los debates culturales imprescindibles para reducir la segregación de les sujetes con padecimientos subjetivos y / o consumos problemáticos de sustancias psicoactivas.

En el desarrollo del trabajo diario las dificultades que se presentan al momento de pensar estrategias de intervención en relación con los consumos problemáticos, teniendo en cuenta la heterogeneidad de la población y la diversidad de abordajes, conducen a la necesidad que les trabajadores de la salud desarrollen su capacidad de descifrar la realidad y construir propuestas de trabajo creativas.

Es necesario que les profesionales cuente con los instrumentos imprescindibles para llevar adelante la intervención (Rodríguez, A., 2020). La capacitación no es sólo un barniz que se sobrepone superficialmente a la práctica profesional y que puede ser desechado; por el contrario, es un medio que permite clarificar la conducción del trabajo a realizar. Partiendo de lo antes enunciado empieza a tomar forma el segundo proyecto de capacitación que surge de la solicitud de les profesionales de salud del hospital, muches de elles con una vasta antigüedad en la institución y que requieren especializarse para complementar sus prácticas en el ámbito hospitalario.

Teniendo en cuenta que las prestaciones del hospital se encuadran en la atención y tratamiento de pacientes con consumo de sustancias psicoactivas y padecimiento mental acordamos realizar por medio de un proyecto de capacitación la Especialización en Drogadependencia. La misma aborda la problemática específicamente desde el punto de vista del tratamiento de las conductas adictivas. El programa es de naturaleza multimodal, interdisciplinaria y con un enfoque desde la perspectiva de derechos.

Les profesionales participantes reciben información actualizada en diagnóstico y tratamiento de los trastornos por consumo de sustancias, como así también de otros trastornos y conductas que denominamos adicciones no tóxicas, haciendo especial énfasis en la investigación y en el tratamiento de la ludopatía y el juego compulsivo, los trastornos de la alimentación asociados a la adicción a los alimentos y los desórdenes de conducta relacionados con objetos y situaciones de consumo problemático: tecnología, internet, juegos en línea, redes sociales, actividad física, sexo, compras y el trabajo, entre otras.

La misma tiene como objetivo formar profesionales capaces de desempeñarse en equipos interdisciplinarios de abordaje de los consumos problemáticos, adicciones y salud mental con un perfil de acuerdo con los nuevos paradigmas, formar especialistas con alto nivel científico en condiciones de planificar, ejecutar y evaluar programas y estrategias de prevención, asistencia y tratamiento de los consumos problemáticos.

El posgrado está dirigido a profesionales del ámbito de la psicología, psiquiatría, medicina, enfermería, psicopedagogía, trabajo social y de otros campos que atienden a las personas con padecimiento subjetivo. Les egresades desarrollarán competencias para: integrar equipos multidisciplinarios para el abordaje de los problemas clínicos, psiquiátricos, sociales, psicológicos, educativos asociados a las adicciones, asesorar a organismos oficiales y funcionarios públicos responsables de las políticas públicas., diseñar, coordinar y participar en proyectos de investigación

relacionados con las adicciones, intervenir eficazmente en la resolución de situaciones de crisis relacionadas con personas con problemas de adicciones.

Por medio del proyecto se busca facilitar el acceso a estudios de posgrado en las áreas de educación en materia del uso indebido de sustancias psicoactivas y ampliar la cobertura en la formación de recursos humanos altamente especializados. Las acciones de capacitación permiten adquirir conocimientos teóricos y prácticos que admiten que las personas actualicen sus conocimientos y adquieran nuevos, que fortalezcan su capacidad de respuesta ante los cambios del entorno o de sus requerimientos laborales e incrementen el desempeño dentro de la Institución.

En un mundo donde la única constante es el cambio, obtener el beneficio de la capacitación es una oportunidad para mantener la vigencia laboral y desarrollar e innovar los procesos de trabajo. La capacitación tiene la dualidad de ser un derecho, pero también una necesidad que permite el desarrollo personal y a su vez jerarquiza las prestaciones en el ámbito de la salud pública (Romero, JP., Trivisonno, MK., 2019).

Algunos ejemplos de capacitaciones y proyectos en que está involucrada nuestra Organización.

Bibliografía

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 .

VALORACIÓN DOCUMENTAL DE LOS TIPOS DOCUMENTALES DE LOS LEGAJOS DE AFILIADOS DE LA OBRA SOCIAL PROVINCIAL "INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL NEUQUÉN"[252]

Andrea Montes

Introducción

La valoración documental es sin dudas uno de los procesos más debatidos de la Archivística, se ha descripto como una de las tareas fundamentales y con mayor relevancia, por la responsabilidad que exige el juzgar el valor de los documentos y determinar su disposición final. (Fernández, J. B. R., 2002).

En este estudio, la valoración se aplicará a los Tipos Documentales de la serie Legajos de Afiliados en el periodo 2005 a 2010 con el objetivo de analizar los de Valores Primarios y Valores Permanentes.

La propuesta de valoración se formaliza en la necesidad de controlar el volumen de documentos resguardados en el Archivo General hasta el año 2010 que supera los 600000 Tipos Documentales que integran la serie y requiere desde lo archivístico un análisis de valoración, para una conservación normalizada y adecuada.
Por otra parte, con la incorporación de la GDE en el Instituto de Seguridad Social del Neuquén, no se generan trámites en soporte papel, por lo que es necesario prever una metodología de trabajo enmarcada en la valoración de los documentos para soporte electrónico, y decidir su conservación o eliminación.

Contenido

Consideraciones Conceptuales

Se expondrá a continuación, la presentación del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, destacando la importancia de la información de los documentos que allí se originan y los conceptos teóricos necesarios para sostener los argumentos de la investigación, como así su relación con la normativa específica vigente de la Obra social.

Instituto de Seguridad Social del Neuquén

El Instituto de Seguridad Social del Neuquén es un ente autárquico con personería jurídica e individualidad financiera, y establece sus relaciones con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Cuenta actualmente con más 50 puntos de atención, llamados Delegaciones y Sub-Delegaciones, las

[252] La presente ponencia forma parte de una investigación más amplia, consolidada en el Trabajo Final de Licenciatura en Archivología aprobado por la Universidad de Fasta, titulado: "Valores primarios y valores permanentes de los tipos documentales de los legajos de afiliados del Departamento Afiliados del "Instituto de Seguridad Social del Neuquén". La misma ha sido actualizada y adaptada para la presentación en el III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública 2022

cuales están distribuidas en diferentes localidades, como así también fuera de la Provincia, en ellas se realizan trámites de toda índole y cumplen en menor escala, con las funciones de la Sede Central. Además, cuenta con cadena hotelera con fines turísticos, en la cordillera provincial y costa atlántica.

Misión

Ofrecer una cobertura integral al hombre durante toda su vida y basado en los principios esenciales que deben regir la seguridad social.

Visión

Ser un sistema solidario realizando en todo el territorio de la Provincia, los fines del Estado en materia de Previsión y Seguridad Social.

Marco Legal

A través de la Ley 611, el 30 de enero de 1970, se forma a partir de la integración de la Caja de previsión Social de la Provincia, creada por la ley N°178 y la Caja Obra Médico Asistencial de la Administración, creada por la Ley 42, como continuador jurídico de las mismas y con funciones destinadas a realizar en todo el territorio de la Provincia los fines del Estado en materia de Previsión y Seguridad Social.

Está presidido por un Consejo de Administración, formado por el presidente y consejeros designados por el Poder Ejecutivo provincial, y consejeros en representación del sector gremial, por la línea activa, afiliados en función, y por la línea pasiva, afiliados jubilados.
Además, el Instituto se encuentra integrado por dos Direcciones, denominadas Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones, que tiene a su cargo las prestaciones previsionales y la Dirección de Prestaciones de Salud y Asistenciales, responsable de lo referente a las prestaciones médico asistenciales.

También integran la Institución, la Secretaría General y Contaduría General, de las cuales dependen diferentes Coordinaciones, de ellas Departamentos, y de ellos las Divisiones y de éstas las Secciones, que tienen a su cargo funciones específicas para las cuales fueron creados.

Reseña Histórica de la División Archivo General del Instituto de Seguridad Social del Neuquén

El Archivo General comenzó a formarse en 1979, hasta ese año no funcionaba como tal y poseía un fondo acumulado de documentación desde 1962 en adelante.

La documentación contenida era de diferentes sectores, y de diferentes Tipos Documentales, no existía un sistema de registro, ni búsqueda de los documentos, ya que los mismos eran “amontonados” donde se ubicaba físicamente un edificio propiedad de la institución.

En el año 1980, se define la función del Archivo General, regulando el funcionamiento, consulta, clasificación y depuración de los documentos más antiguos, como así el circuito administrativo. Paralelamente se inició el proyecto de plazos de prescripción de la documentación contenida en el Archivo que luego tomó como norma legal el Decreto N° 1829/80.

Ya entrado el año 1985, el Archivo General fue trasladado a las instalaciones ubicadas en el segundo

subsuelo del edificio central, donde funciona la Obra Social y allí permanece hasta la actualidad.

El trabajo que se realizaba era manual y con registración en papel, se comenzó con la organización de los Legajos de Afiliados, conformando una carpeta para cada afiliado que ingresaba a la Obra Social y se resguardaba en ficheros.
El crecimiento de la documentación a través de los años, hizo necesaria la utilización de otros métodos de registro y control, implementando un sistema informático.
Dado que las instalaciones no podían contener todos los documentos resguardados, se tercerizó el archivo definitivo con la contratación de una empresa, siendo a partir de ese año y hasta la actualidad, la depositaria de toda la documentación.

El área Afiliados continuó en manos de la División Archivo General, para la administración, confección y mantenimiento de los Legajos de Afiliados, hasta 2012, donde fue aprobado el nuevo Régimen de Afiliados que motivó cambios en el resguardo y producción de los mismos, modificando así la metodología de tramitación, y, con la implementación de la Ley de expediente electrónico, quedó determinada fuera de uso la tramitación en soporte papel, cambiando a "en red", con conexión a sistemas de ANSES e informáticos de otras reparticiones provinciales

Sobre la denominación de la oficina de Archivo General

Es importante realizar una aclaración referente a la denominación del Archivo General en esta institución. Si bien en la bibliografía, la autora Heredia, A. (1991, p.101) refiriéndose a los Archivos Generales:
La categoría vendrá determinada por su ámbito y los agrupará de los más simples a los más complejos de acuerdo a la jurisdicción y amplitud de la entidad productora: Locales, provinciales, regionales y generales. Estos últimos llamados en algunos países Nacionales.
Por otra parte, la Ley N° 1732/1987, referente a la Creación del Sistema Provincial de Archivos, de la provincia de Neuquén, en su Artículo 22, determina: "Ningún archivo dependiente del Poder Ejecutivo podrá llevar la denominación "General", a excepción del Archivo General de la Provincia".

Como puede observarse, ningún archivo del estado provincial puede denominarse "General", pero en función de los establecido en la Ley 611, del año T.O. 1982, que dio nacimiento a la obra social, como ente autárquico, se denominó Archivo General del Instituto de Seguridad Social del Neuquén a la oficina que recibía los trámites para archivo, centralizaba y resguardaba los documentos con información de toda la institución incluyendo sus sedes. La ley 1732/1987 fue publicada después de la creación del Instituto, por lo que posteriormente no se modificó la denominación usada y hoy permanece, incluso con las reformas en el organigrama institucional, manteniendo su denominación de "General".

Justificación

A través del Departamento Afiliados, se genera la afiliación de las personas a la Obra Social y conlleva diversos trámites que generan documentos, los cuales son ordenados en los legajos de cada afiliado. Los documentos que integran cada trámite, son transferidos a la División Archivo General de la institución para su guarda, ya que han perdido su utilidad inmediata pero deben ser custodiados para futuras consultas.

Las actuales metodologías de trabajo enmarcadas en la Gestión de Documentación Electrónica implementada en la provincia del Neuquén que dio inicio a través de la Ley 3002 de Incorporación de Medios Digitales a los procesos Administrativos, hizo necesario analizar y determinar los Valores Primarios y Valores Permanentes de los Tipos Documentales, de la serie Legajos de Afiliados, en

soporte papel, con la finalidad de aplicar técnicas archivísticas de valoración documental que permitirá diferenciar los tipos documentales, fijar la vigencia y delimitar cuales se eliminarán con sus Valores Primarios, ya sean administrativo, legal o fiscal/contable y cuales se conservaran, determinando sus Valores Permanentes, informativo y testimonial.

Este análisis nos facilitará el control del volumen de documentos archivados, y la elaboración de la Tabla de Valoración Documental de la serie Legajos de Afiliados que, en el marco de la gestión documental, formalizará la normalización de la vigencia administrativa, aplicable a los documentos electrónicos, y garantizar así la transparencia y celeridad de todos los actos administrativos, donde se incorpora el sistema informático; lo que transformó sustancialmente las tareas administrativas habituales.

Valoración Documental

Evolución del término Valoración en Archivística

La valoración documental es unos de los procesos más discutidos de la Archivística, por su significado referente a la información, política y sociedad.
Los antecedentes de este término, datan de la época medieval. Con el aumento de la práctica de la escritura en Europa, que solo era utilizada por la Iglesia (estructura organizada) para los escritos de asuntos teológicos.

La difusión del papel contribuyó a que los comerciantes, banqueros y artesanos incorporaran la escritura. Se crearon y consolidaron los archivos reales, municipales, administrativos, judiciales, que custodiaban los documentos considerados dignos de conservación, documentos que ordenaban, prohibían, encomendaban, organizaban la guerra y negociaban la paz.

Los Reyes y soberanos se han valido del documento escrito a lo largo de la historia, para hacer cumplir su voluntad y hacer valer sus intereses, siendo notable la incorporación de los elementos como el sello y la rota, dando valoración al documento como personal y representativo de la autoridad, que legitimaba el documento. (Rocha, J. G., 2013, p.110).

Castillo-Guevara, J., y Ravelo-Díaz, G. (2017, p.p. 274-275), cita a Duranti (1989), un antecedente de valoración documental en occidente se encontró en la Cancillería papal en el siglo XV, donde contenían registros de los documentos considerados de valor para el largo plazo. El acto de valorar documentos no se sustentaba en los valores desde el punto de vista legal, ni en los intereses de la investigación histórica, sino que se basaba en los antecedentes de cada función administrativa y el volumen documental producido por la Cancillería papal.

Este modelo de valoración de documentos de archivo, con fines de custodia, y donde su práctica era auxiliar ligada a la historia se extendió hasta el siglo XVIII, donde tuvo muchas reflexiones teóricas, pero también comienzan a avizorarse los primeros conceptos del término en el siglo XIX. Haciendo un repaso por la historia de la Evaluación Documental[253], de Barreto, Gina Paola (2018) y en el texto de Castillo-Guevara, J. y Ravelo-Díaz, G. (2017, pp. 273-283), en los países desde 1800 en adelante, se observa:

- ALEMANIA

[253] Página visitada el 10/07/2021 Historia de la Evaluación Documental recuperado de https://www.timetoast.com/timelines/historia-de-la-evaluacion-documental-e0c870fd-ae93-480e-8fcd-410842c861b9

1832: se reconocen las actividades administrativas dando lugar a los cuadros de clasificación, y donde la premisa es valorar para conservar.
1858: se prohíbe la eliminación de documentos. No se pueden eliminar, sin autorización de las autoridades de Baviera**.**
1897: el papel del archivista se destaca como importancia nacional, en materia de conservación.

- INGLATERRA
  1877: bajo la premisa valorar para eliminar, para enfrentar el exceso de documentos, se autoriza la destrucción de los documentos mediante el "Acta de Registro de Oficinas Públicas", que autorizaba a destruir los documentos posteriores a 1715 que no tuvieran valor para su uso legal, histórico, genealógico o anticuario.
  1898: la Selección de la documentación donde la archivística determina el valor administrativo y selección de la documentación a conservar, antes de remitirla al archivo.

- ESPAÑA
  1854: surge la Valoración de los documentos, en cuanto a decidir cuales se conservan y cuales se eliminan. Se crea una Junta de Archivos a nivel nacional, para realizar el expurgo de documentos de las Audiencias.
  2000: la comisión Superior calificadora de documentos administrativos por acumulación de documentos administrativos asegura que se está generando un problema de acceso por la sobrecarga de información. Tiene como objetivo el estudio y dictamen de la calificación y utilización de los documentos de la Administración General del Estado y dictaminan los plazos de permanencia de los documentos administrativos en cada uno de los diferentes tipos de archivos.
  En el siglo XX, en la Archivística Clásica, la aparición de ideas en relación con la necesidad de la valoración de documentos, fija su base práctica en la evaluación sólo de su contenido.

- ALEMANIA
  1927: la importancia de los archivos de Prusia, la obligación de hacer un inventario de todos los documentos producidos por la Administración Pública. La evaluación de los documentos es para conservar con la realización de inventario de los archivos y la valoración.
  1937: establecen reglas básicas para la valoración por Meisner: La edad de los documentos, el contenido informativo y el orden jerárquico de las administraciones (Central, Regional y Local).
  1981: el informe Wilson critica el método de selección del Comité Grigg (Inglaterra) y reclamaba para los archivistas un papel más activo en la selección documental.

- INGLATERRA
  1922: surge el Manual de archivos administrativos. El inglés Hilary Jenkinson, establece que la eliminación es responsabilidad de las administraciones, el Archivista es un intermediario, un servidor entre la administración y los investigadores.
  1952: el Comité Grigg de Inglaterra estudia un nuevo método de selección, basado en dos criterios; el administrativo y el histórico.

- ESTADOS UNIDOS
  1940: La síntesis del proceso de valoración de Philips Brooks (1940), plasma en su libro "La selección de los registros para su preservación", con ideas básicas para la valoración: La eliminación de duplicados y la importancia que tiene definir lo que son los valores permanentes de acuerdo al valor que la institución de origen da a los documentos y la utilidad que tienen los documentos para la historia administrativa de la institución. Por su parte, Philip

Bauer establece tres criterios que permiten juzgar la utilidad de la valoración: Las características y la importancia cualitativa de la información contenida en los documentos, la pertenencia de su clasificación y la densidad y la importancia cualitativa del contenido.
1970: la Sociedad de Archivistas Americanos encarga a Brichford un Manual de Valoración. Se destacan cuatro consideraciones fundamentales: Las características de los documentos, los valores administrativos, los valores de la investigación y los valores archivísticos.
El norteamericano Schellenberg, elabora los criterios de selección y valoración, al afirmar que los documentos tienen valores primarios y secundarios.
1980: Helen Samuels elabora estrategias para documentar, indica que la Gestión Documental se comprende a través de un nivel analítico por encima del nivel del propio documento y de la institución que lo produce. La actividad de valoración de muchos archivos, con objeto de documentar los temas, asuntos, actividades o funciones principales de la sociedad.
1991: los norteamericanos Boles y Young destacan sobre la valoración de los archivos: Criterios ligados al valor de la información y a la decisión que resultará de la valoración, criterios ligados al costo de la conservación y criterios ligados a las consecuencias de la decisión que resultará de la valoración

- ARGENTINA
  1961: la Ley 15.930, dicta las funciones del Archivo General de la Nación. “Inspeccionar los archivos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo y requerir la colaboración de los funcionarios encargados de su conservación".
  1979: el Decreto 232/79 elabora normas referentes a la conservación de los diversos archivos de la administración pública.
  1981: el Decreto 1951/81 Criterios de valoración documental: documentos de personal y documentos de control, en su “Tabla de Plazos Mínimos de Conservación de los Documentos de Personal y de Control” “Comisiones de Selección Documental”.

- MÉXICO
  1975: surge la Reforma de la situación de los servicios archivísticos gubernamentales con la puesta en marcha del Programa General de Reforma Administrativa.
  1977 a 1982: se establece la posición del Archivo General de la Nación de México. El Archivo se establece como el Órgano de consulta del Gobierno Federal en materia de Archivos y Administración de Documentos y vigoriza al Sistema Nacional de Archivos creado en 1977.
  1882 a 1998: el Sistema red de archivo involucra todas las áreas en el manejo documental, siguiendo un esquema de centralización normativa y descentralización operativa acorde con los fundamentos del Sistema Nacional de Archivos. Proceso de valoración, la creación, en el Archivo General de la Nación.
  1998: se atienden solicitudes de valoración documental. Se acredita el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y procedimiento para dar solución a los problemas de acumulación documental que provocan serias dificultades de espacio y manejo operativo en las instituciones.

- CANADÁ
  2003: Carol Couture realiza una aportación. Principios para la valoración: Los archivos tienen que dar testimonio del conjunto de las actividades; asegurar la objetividad; respetar las relaciones que unen la valoración con otras intervenciones archivísticas; asegurar que hay un equilibrio entre las finalidades administrativas y las finalidades patrimoniales de la intervención; asegurar que hay un equilibrio entre las consideraciones relativas al contexto de creación y aquellas relacionadas con su utilización.

Como puede observarse, la valoración documental a lo largo de la Historia, ha evolucionado tanto en su objeto, con fines de eliminación a fines de conservación como en el rol que debe desempeñar el

archivero.

Los archiveros norteamericanos se enfrentaron desde las primeras décadas del siglo XX, a enormes masas de documentos, producido por la labor de las administraciones contemporáneas, con un atraso importante en el procesamiento de documentos federales sin tratamiento alguno, requerían una solución, a la grave situación creada con respecto al espacio para su conservación.

La solución llegó con las ideas de quien es considerado el "padre de la teoría de valoración", Theodore Schellenberg, quien en 1956 publicó su famoso libro Archivos modernos. Principios y técnicas. Retomó el concepto de evidencia de Jenkinson, y lo explicó desde su teoría de los valores primarios y secundarios de los documentos: "... el valor primario reflejaba la importancia de los documentos para su creador original."

Los valores secundarios de los documentos se dividían en: "1) La evidencia que contienen de la organización y el funcionamiento del cuerpo gubernamental que los produjo; y, 2) La información que contienen sobre personas, corporaciones, cosas, problemas condiciones y otros asuntos por el estilo con los que trate el cuerpo gubernamental. Expresando "otra visión de la evidencia: "(...) los valores secundarios como evidencias e información, se interpretaban por los archiveros, según las necesidades de los usuarios para la investigación y decidían, de acuerdo con ello, qué evidencia dejar y cuál eliminar, una idea totalmente diferente a la de Jenkinson.
Los valores como evidencias, entonces, debían ser determinados mediante el análisis y la investigación de los contenidos de los documentos por el archivero, quien para tomar las decisiones con respecto a la permanencia o no de los documentos, se guiaría por sus conocimientos y el de especialistas relacionados con la materia e historiadores, con el fin de preservar aquellos que sean de interés para la investigación.

Schellenberg, unió las técnicas de gestión, educación histórica, con el contexto de los archivos, y la necesidad de los archiveros de relacionarse con problemas culturales más amplios y buscar alianzas con profesionales de la información.

Desde la década de 1980 hasta el actual siglo XXI, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han provocado una profunda diversificación de las formas documentales y grandes facilidades de manipulación, transformación, transportación y reproducción de los documentos, al mismo tiempo que aumentó la fragilidad y rápida obsolescencia de los sistemas que los producen y almacenan.

Los cambios en el modelo de la Archivística son el resultado de los debates teóricos y prácticos que parten de la reformulación de los principales fundamentos teóricos, basados en la inclusión de las nuevas tecnologías al campo de la archivística y de la necesidad de comprender la realidad de una manera distinta.

La relación de las nuevas tecnologías generó inquietud en la confiabilidad, autenticidad, veracidad e integridad de los documentos y la información que contienen y cómo se manifestarían en el ambiente digital, y trascendió al problema de la Valoración documental.

Esta nueva era digital llevó a los archiveros a ser parte actuante, activa, de los métodos de conservación y preservación del documento y generar programas dinámicos de valoración documental.

La noción de valoración documental se orientó hacia una concepción que se sustenta en una representación de los valores que emanan de la propia sociedad, la memoria colectiva y social. Estas ideas sirvieron de premisas para el desarrollo del enfoque de la macrovaloración funcional en el

Archivo Nacional de Canadá a partir de 1991. Basado en el enfoque social, Cook, desarrolló el término de macrovaloración, la cual "resulta apta para la valoración de archivos, pues permite determinar qué conservar y qué eliminar con independencia de los dictados del Estado (modo tradicional) y de las últimas tendencias de la investigación histórica". (Dorado Santana, Y. y Mena Mugica, M. M., 2009, pp.6-13).
La macrovaloración se produce entonces, con el análisis de las funciones sociales, actividades y programas del creador de los documentos y su interacción con la sociedad. La valoración se asienta en el "valor" por medio de una teoría social que se basa en la información del contexto y no en el contenido.

Así, el concepto de la valoración documental pasa a ser un proceso de alta significación política, donde las administraciones tienen que justificar sus actos, gestionar los recursos con transparencia y aceptar una relación responsable, dando participación y acceso a la sociedad general.

Concepto de valoración documental

La valoración, según el Consejo Internacional de Archivos (1948), es definida como:
La fase del tratamiento archivístico, que consiste en analizar y determinar los valores primarios y secundarios de las series documentales, fijando plazos de transferencia, acceso y conservación o eliminación total o parcial.
La profesora Fenoglio, N. (2013, p.3) afirma:
La valoración es la fase intelectual del proceso de evaluación documental, por la cual se estudian las series, o los documentos, se determina su valor primario y secundario y se establece la cantidad de tiempo que deben conservarse.
Desde 1956 han sido recogidas y reinterpretadas dentro de distintos contextos, las formulaciones sobre el concepto de valoración:
La valoración con fines de conservación consiste en el fondo, en distinguir y deslindar dos grandes momentos en la vida de un documento: por una parte el administrativo, es decir, el momento en que los documentos públicos se crean para realizar los propósitos para los cuales se ha establecido la dependencia, del que se deriva el valor primario de la documentación, y por la otra, el momento histórico (de hecho existente desde la creación misma del documento), que aparece al rebasarse lo administrativo, ya que los documentos se guardan porque tienen valores secundarios que perdurarán, aún después que haya cesado su uso corriente, y porque sus valores serán útiles para otros motivos además de los de uso corriente (Schellenberg, 1987).
La valoración surge para "…atender los problemas técnicos, de uso, control, acceso, generación y circulación de los grandes volúmenes documentales que se manejan dentro de las instituciones (…) propone manejarlos como una respuesta a los problemas de acumulación de acuerdo al ciclo institucional de vida (…), se puede interpretar que la valoración es el proceso archivístico, que determina los valores de los documentos y decide su permanencia en las diferentes fases del Archivo.
La valoración documental, (…) constituye un método de asignación de (…) jerarquías de registros, gracias a lo cual es posible identificar el valor administrativo, legal, fiscal o contable de los documentos, así como sus valores (…) permanentes. Técnicamente a los primeros se les conoce como valores primarios de la documentación, mientras que a los segundos se les conoce como (…) testimoniales del curso jurídico-administrativo, valor permanente. (Deleón, J.A.R., 2005, pp. 52- 55).

Tipo Documental

La identificación del término Tipo Documental, nos acerca a los atributos del documento y los elementos que participan en su conformación.
Herrera, A. H. (1991, p.135), reconoce al:
Tipo documental dentro de los caracteres internos del documento, junto a la fecha, el autor, el

destinatario, el asunto o contenido y la lengua. Según ella no suele ser algo expreso en el documento como ocurre con la fecha, el autor y la lengua. La fijación denominativa del tipo documental requiere estudio, análisis previo y adecuación a los usos y textos normativos de la época. Lo define como la factura del formulario en que queda materializado el contenido. Hablar de tipología en los documentos de archivos es hablar de unas características semejantes que pueden dar lugar a una información similar. Los Tipos Documentales se pueden reconocer a partir de los testimonios de las diversas actividades del hombre encuadradas dentro de las también variadas instituciones donde se producen".

Schellenberg, T. (1961, p.26) expresa al Tipo Documental como:
Carácter físico y sustantivo: el órgano productor o creador, origen funcional, tiempo y lugar de producción, y la materia o contenido, que había que tener encuentra para realizar las operaciones encaminadas a archivarlos, describirlos y servirlos.
Podemos concluir que el proceso de identificación del Tipo Documental, se lleva a cabo sobre la base de un conjunto de actividades integradas, desarrollada con este orden:

- Identificar es el órgano productor, el elemento orgánico y el elemento funcional
- Denominación el tipo documental para delimitar la serie documental.

Los archiveros municipales de Madrid definen "tipo documental" como la "expresión de las diferentes actuaciones de la Administración reflejadas en un determinado soporte y con unos mismos caracteres internos específicos para cada uno, que determinan su contenido".

En el Diccionario de Terminología Archivística, publicado por el Ministerio de Cultura español en 1993, se recoge como la "unidad documental producida por un organismo en el desarrollo de una competencia concreta, regulada por una norma de procedimiento y cuyo formato, contenido informativo y soporte son homogéneos".

Así lo expresó A. Heredia, donde resalta sobre este concepto, lo expresado por M. Vázquez que identificó "tipo documental" con el carácter o atributo (de un documento de archivo), que: se origina en la función y actividad administrativa para la que nació el documento; se manifiesta en una diagramación, formato y contenido distintivos; sirve para ordenarlo, describirlo y, en general, procesarlo.
Por los conceptos detallados anteriormente, podemos determinar que el Instituto de Seguridad Social del Neuquén (órgano Productor, en uso de sus Competencias y funciones), a través del área Afiliados (origen funcional/unidad administrativa) realiza actuaciones administrativas (actividad/tramites) y dan como resultado el Tipo Documental.

Los Tipos Documentales que se identificaran en el Proceso de valoración para esta investigación, son los detallados en el Régimen de Afiliados del ISSN, Resolución Nº 897/12 y en Normas para la Tramitación de Beneficios Previsionales y Anexo A de Procedimiento Administrativo para la realización de Trámites Jubilatorios, Registradas con el N° 423-03, de la Ley 611, expresados en los Art. 20º, Art. 23° y Anexo A, ellos son:

- Acta de matrimonio legalizada actualizada.
- Acta de nacimiento
- Acta defunción
- Adopción
- Carta de presentación para afiliados derivados de emitida por la Obra Social de Origen conforme modelo obrante en el Anexo I del convenio celebrado
- Carta de presentación para afiliados en Comisión de servicios emitida por la Obra Social
- Carta de presentación para afiliados en Extraña Jurisdicción emitida por la Obra Social

- Carta de presentación para afiliados en Otra situación emitida por la Obra Social
- Carta de presentación para afiliados En Transito emitida por la Obra Social
- Carta de presentación para afiliados en Zona Limítrofe emitida por la Obra Social
- Certificación de beneficio jubilatorio, emanada por la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN, para el titular y sus cargas de familia.
- Certificación de Cesación de Servicios
- Certificación de servicios
- Certificación de vínculo laboral con el Estado, emitido por Autoridad Competente
- Certificación del JUCAID
- Certificación Negativa de ANSES
- Certificado compensación neuquina de guerra expedidos por la Fuerza
- Certificado de alumno regular y/o de alumno activo
- Certificado de embarazo emitido por prestador ISSN
- Certificado de escolaridad para cargas de Jubilados
- Certificado de estadía vacacional jubilados
- Certificado de incapacidad temporal
- Certificado de nacido vivo
- Certificado de Supervivencia
- Constancia de CBU Banco de pago
- Constancia de CUIL
- Constancia de pago de aportes
- Constancia de pago de impuesto o servicio
- Constancia de sistema registral AFIP
- Contrato de Afiliación/Incorporación al ISSN
- Contrato laboral (alta/baja)
- Convenio COSSPRA
- Credencial de la Obra Social
- Cuentas corrientes de Aportes Previsionales
- Curatela
- Declaración jurada de antecedentes de salud
- Declaración Jurada de Desocupación
- Declaración jurada de no beneficio
- Declaración jurada de salario familiar
- Declaración Jurada Fianza
- Decreto de Cesación o baja
- Decreto de designación o alta
- Documento de Identidad
- Formulario de actualización de datos.
- Formulario de alta provisoria AC07, mediante el cual se solicita un beneficio.
- Formulario de incorporación de cargas de familia
- Formulario N° 74 Solicitud de jubilación, pensión o retiro
- Guarda legal
- Información sumaria de convivencia, ante juez de paz.
- Información sumaria de estudios ante juez de paz.
- Norma legal de comisión de servicio que la acredite
- Poder especial de cobro de haberes para pasivos
- Recibo de haberes
- Reconocimiento de servicios
- Resumen de Historia Clínica
- Solicitud de internación

Valores Primarios

Los valores de los documentos están íntimamente relacionados con el ciclo de vida documental y al mismo tiempo con las etapas del archivo donde residen.

El valor primario está referido a que, desde su nacimiento, tiene su principal objetivo, servir de garantía o de prueba de algo y es el que denominamos también valor administrativo o valor legal, es decir, sirve como testimonio. Pero también, desde su origen el documento lleva inherente información y, en potencia, aunque no se utilice habitualmente, como tal, desde el principio, es fuente de historia. (Arévalo Jordán, V.H., 23)
Como expresa González Vílchez, F. A. (2012, p.11) en Selección y Eliminación de Documentos: depende por lo que han sido creados: valor primario (…) el documento desde su nacimiento posee un valor primario, ya que tiene como objetivo principal plasmar la gestión de una actividad determinada valor administrativo (…) Este valor inicial va perdiendo vitalidad con el tiempo desde el punto de vista de la gestión administrativa. Pero va adquiriendo un valor paralelo: valor legal, valor jurídico o probatorio (el plazo de prescripción de este valor va variando dependiendo del documento, el valor puede prescribir en unos años o no hacerlo nunca)" (…) dentro del valor primario también está el financiero o fiscal.

Este mismo autor, cita ejemplos los que tomamos como referencia y los trasladamos a nuestro tema de estudio. En esta investigación, Valor administrativo: un conjunto de documentos conforma el trámite de afiliación, tiene como valor administrativo la incorporación de afiliados a la Obra Social, determinando el número de beneficiarios de los servicios que el ISSN brinda. Y luego, el Valor legal, valor jurídico o probatorio: el valor del documento con el cual el afiliado de conformidad, firma y acepta las condiciones de uso de la Obra Social, es el Contrato de Afiliación.

Por otra parte: En esencia el resultado de la tarea de valoración ha de ser el determinar de forma clara y reglada el tiempo que los documentos poseen valor primario (…) En este sentido el factor tiempo es la clave de la valoración ya que a partir de la fijación de un determinado plazo de retención de los documentos es cuando desarrollaremos acciones concretas. (Cermeno Martorell, L., y Rivas Palá, E., 2011, p.216).

Para determinar los valores primarios de los Tipos Documentales de los Legajos de Afiliados, se tomarán los conceptos detallados en el Régimen de Afiliación del ISSN, sobre la base de los Artículos 17º, 18º), 20º), 25°) inc. b, c, d, e; 26°) inc. a, b, c, d, e; 31°) punto 1, punto 2 inc. a, b, c; 32°) inc. a, b, c, e, f, g; 33°), 34°), 36°) inc. B puntos 1 y 2.

Valores Permanentes

Los valores permanentes están estrechamente ligados al valor informativo/testimonial que por su contenido son imprescindibles, brindan testimonio y son fuente de información para la investigación jurídica y social. Estos se clasifican en documentos de valor evidencial o testimonial y valor informativo.

La información que contienen los documentos es sobre personas, en este caso de estudio, de los afiliados del ISSN y las acciones, actividades y tramitaciones que transcurren dentro de la Obra Social y durante su vida laboral, y después de ella.

La profesora Fenoglio, N. (2014, pp.2-3), en su informe, en cuanto al valor de los documentos, expresa:

Habitualmente se sigue la teoría de Schellenberg y se habla de valor primario y secundario. El primero es aquel que se encuentra directamente asociado al fin para el cual se produjo el documento y se relaciona con el grado en que el documento satisface las necesidades administrativas inmediatas del productor, en tanto el segundo es el que trasciende el motivo de creación y reflejan la importancia del documento para la investigación que realizarán posteriormente otros usuarios.

Por ello, define:

(…) Cualidad o conjunto de cualidades por las cuales un documento de archivo una vez extinta su vigencia administrativa y prescrita su capacidad como instrumento de control contable, fiscal y legal o jurídico, mantiene o adquiere posibles usos para la organización o para una comunidad diferentes de aquéllos para los cuales fue producido.

De esta definición podemos inferir que la valoración de los Tipos Documentales de la serie Legajos de Afiliados, del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, determinará sus valores permanentes, una vez que el afiliado: inicie su trámite de Jubilación, Pensión o Retiro, o cuando solicite un reconocimiento de los servicios prestados durante su vida laboral o se produzca su baja definitiva como afiliado, dando origen a la series Legajo de Jubilado o Legajo de Baja.

Para determinar los valores permanentes se definirán sobre la base del Régimen de Afiliados, en los Art. 9 º) CAPÍTULO I, 10º), y 11º) y en la Ley 611, que establece en el Art. N° 32, para el Área de Jubilaciones, lo referido a la prestación que conduce a la figura de PASIVO o JUBILADO al afiliado de la Obra Social.

Los demás requisitos se definirán sobre lo detallado en los Artículos N° 21°), 34°), 35°), 36°) y 37°) y los Tipos Documentales detallados en la Resolución N° 261/06, –Artículos N° 44 y 46 del Capítulo II-3 –y Anexo A Procedimiento Administrativo para la realización de Trámites Jubilatorios Registrados con el N° 423-03.

Como se observa, durante la condición de afiliado pasivo, el Legajo de Afiliado pasa a ser Legajo de Jubilado, pero continúa con movimientos que se desprenden de las tramitaciones.

El legajo pasará a condición de baja, cuando el afiliado pasivo, fallezca y no exista beneficiario o heredero en condiciones de acceder a las prestaciones que hasta aquí se han detallado, o cuando el afiliado, hubiere prestado servicios en la administración pública de la provincia del Neuquén, en cuyo caso se imprimirán las cuentas corrientes de aportes para servir luego como testimonio de los servicios y aportes durante su vida laboral, obteniendo así valor histórico.

Discusión de los resultados

De acuerdo al análisis realizado de los Tipos Documentales que fueron identificados, teniendo en cuenta los caracteres externos: original/copia, la cantidad total y el tipo documental, y según lo descripto por el Grupo de Archiveros Municipales de Madrid (1998, p.179), podemos determinar que, sobre el total de la muestra de 625 legajos de Afiliados relevados, totalizaron 3179 unidades en tradición documental ORIGINALES y 1238 unidades en tradición documental COPIA.

Luego del análisis minucioso de la normativa vigente, Régimen de Afiliados del ISSN Resolución N.º 897/12 y en Normas para la Tramitación de Beneficios Previsionales y Anexo A Procedimiento Administrativo, N° 423-03, de la Ley 611, y de acuerdo con los conceptos de Cermeno Martorell, L, y Rivas Pala, E.(2011, pp.215-248) se determinan sus Valores Primarios, administrativo, legal y fiscal o contable y sus Valores Permanentes, informativo y testimonial, establecidos como objetivos específicos dentro de esta investigación.

Podemos inferir que los Tipos Documentales, ya sean original o copia, se encuentran dentro de los Legajos de Afiliados, en algunos casos duplicados, con un gran número de documentos que

conforman el mismo Tipo Documental, y se han acumulado indiscriminadamente, a través de los años dentro de los legajos, sin aplicar normativa alguna para su tratamiento. Por otra parte, se observa que estos Tipos Documentales poseen un valor administrativo, que tiene una vigencia máxima de un año de validez.

Dentro del valor Legal, se delimitan con mayor representación Tipos documentales en tradición documental copia. Estos poseen de 3 a 6 meses de vigencia. Para los Tipos Documentales de valor Fiscal en original o copia su vigencia es de 3 a 6 meses. Es decir que sea su tradición documental original o copia, lo que nos indica su valor es el trámite que cumplimenta y la vigencia que posee.

Debido a que al iniciar cualquier trámite ya sea de Afiliación o Jubilación, siempre se solicitarán originales o copias actualizadas de cualquiera de los documentos que se requieran, estos forman los Valores Primarios de los Tipos Documentales analizados.

Por otra parte, podemos determinar que los Valores Permanentes de los Tipos Documentales, en tradición documental original o copia, con valor informativo y valor testimonial, deben ser evaluados según el valor que poseen para la institución y su necesidad como aporte de información o testimonio para los trámites que realiza la misma.

Estos Valores Permanentes, se determinaron en tipos documentales, de los cuales depende incluso, disponer el otorgamiento de un beneficio jubilatorio o pensión, tanto para los afiliados de la obra social, como para las personas que hubieren mantenido relación laboral con las instituciones de la administración pública o el estado provincial.

Otro aspecto que deberá tenerse en cuenta en el momento de la valoración, es la proyección en el tiempo de la permanencia del Legajo de Afiliado, ya que el mismo no pierde su vigencia cuando el afiliado pasa a ser Pasivo, ya que con el cambio de situación de revista, el Legajo adquiere una nueva forma constituyendo una nueva serie documental, la que denomina serie Legajo de Jubilado. Puede esta nueva serie documental, permanecer activa por un plazo de hasta 30 años o más, justificando esta vigencia en beneficio previsional para las cargas del afiliado titular, bajo la forma de una pensión que solo se extinguirá cuando no exista ningún beneficiario que pueda recibir este beneficio. Y, aun así, conservará su valor como testimonio de la vida laboral, afiliatoria del afiliado e institucional en la Obra social, como Legajo de Baja.

De la valoración documental realizada se procura formalizar la normalización de la vigencia administrativa y concretar la elaboración de la Tabla de Valoración Documental de los Tipos Documentales de la serie Legajos de Afiliados, descripta como cuarto objetivo específico de esta investigación, permitiendo la correcta gestión de los documentos, a través de un control adecuado de guarda y gestión de los Tipos Documentales en el Archivo General.

Conclusiones

En este trabajo de investigación fue sustancial la identificación de cada Tipo Documental contenido en cada Legajo de Afiliado, para registrar la cantidad de cada uno, su tradición documental (original/copia), permitiéndonos conocer el volumen y tipo de documentos contenidos en el Legajo de Afiliado, de la muestra.

Se delimitaron los Valores Primarios, administrativos, legal y fiscal o contable de los Tipos Documentales desprendiéndose de ese análisis, que la mayoría de los Tipos Documentales con valor administrativo, cumplen con el fin de plasmar una actividad administrativa para concretar un trámite de afiliación, luego los de valor legal son el aval legal para respaldar algunas condiciones afiliatorias y los de valor fiscal o contable, sirven para justificar pagos en ocasiones extraordinarias en la afiliación de los afiliados y todos poseen una vigencia limitada.

Los valores permanentes, son de carácter informativo o testimonial y están contenidos en los documentos para ayudar a conocer las actividades pasadas de un organismo, facilitar información necesaria para futuras actuaciones o nuevas actividades, son usados como referencias y antecedentes, en esta investigación se han determinado los Valores Permanentes, que sin dudas, son los más relevantes, dado a que ellos han indicado su enorme valor como testimonio e información de la vida laboral de los afiliados, destacando su utilidad para los futuros trámites jubilatorios, que en algunos casos determinan el otorgamiento del beneficio Jubilatorio.

Por último, podemos llegar a la conclusión de que el análisis de los Valores Primarios y Valores Permanentes de los Tipos Documentales de la serie Legajos de Afiliados estudiada, permitirá finalmente la elaboración de la Tabla de Valoración Documental de los Tipos Documentales de la serie Legajos de Afiliados, la que normalizará las tareas archivísticas de valoración de los Tipos de Documentos del Departamento Afiliados y podrá ser guía para otras oficinas de la institución. La propuesta de la Tabla se presenta en el Anexo.

Recomendaciones

Procurar llevar a cabo a otras áreas de la institución el análisis de los Tipos Documentales, como también contribuir a la denominación de las series.

En este sentido, la aplicación de las tareas archivísticas de análisis e identificación de los Tipos Documentales, como así también, la delimitación de los Valores Primarios y determinación de los Valores Permanentes permitirá realizar un proceso acorde a los documentos en soporte papel. Asimismo, en la aplicación de las actuales metodologías de trabajo, referentes al expediente electrónico y otros documentos electrónicos, y digitales, establecidos en la ley N° 3002, de la provincia de Neuquén para garantizar la correcta gestión de los documentos electrónicos en el Instituto de Seguridad Social del Neuquén con miras a la preservación de la memoria institucional y de sus afiliados.

Por otra parte, se considera necesario conformar la Comisión de Valoración, con la integración de personal del Archivo General, un profesional abogado y un personal de todas las áreas de la institución, para la valoración de todos los documentos generados por el Instituto de Seguridad Social del Neuquén.

Estas comisiones, con representación de las áreas competentes, facilitan la toma de decisiones y el desarrollo de las funciones y tareas archivísticas a nivel institucional, como previamente han mostrado su importancia a nivel internacional, las experiencias que ha descripto la autora Heredia Herrera, A. (1999, pp.20-21) acerca de la comisiones calificadoras de documentos administrativos en España, como así, se ha observado en otros países latinoamericanos, tales como Colombia, en las actividades desarrolladas por el Archivo General de la Nación, a través del Comité de Archivo. En nuestro país podemos mencionar la Ley N°5307 de la provincia de San Juan, según lo establecido en sus artículos 47 y 48, entre otras experiencias.

Bibliografía

ARÉVALO JORDÁN, V. H. (2003). *Diccionario de términos archivísticos*. Ediciones del Sur. Recuperado de:https://www.contraloria.gob.cu/sites/default/files/documento/2020-08/Diccionario%20de%20t%C3%A9rminos%20archiv%C3%ADsticos.pdf.

BARRETO, GINA PAOLA (2018) *Historia de la Evaluación Documental*. Recuperado de: https://www. timetoast.com/timelines/historia-de-la-evaluacion-documental-e0c870fd-ae93-480e-8fcd- 410842c861b

CASTILLO-GUEVARA, J., Y RAVELO-DÍAZ, G. (2017). El proceso de valoración documental a la luz de los actuales debates archivísticos. *Revista Interamericana de Bibliotecología, 40(3),* 273-283. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/1790/179052510007.pdf

CERMENO MARTORELL, L., Y RIVAS PALÁ, E. (2011). Valoración y selección de documentos. *Administración de documentos y archivos: Textos fundamentales*, 215-265. Madrid, España: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros. Recuperado de: https://www.entrerios.gov.ar/archivogeneral/userfiles/files/bibliografia%20archivistica/4_%20Cermeno%20y%20Rivas.pdf

DORADO SANTANA, Y., Y MENA MÚGICA, M. M. (2009). Evolución de la ciencia archivística. *Acimed*, 20(1), 0-0. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/pdf/aci/v20n1/aci04709.pdf

FENOGLIO, N. (2013). Importancia de la identificación en la valoración documental. Evaluación de documentos en Iberoamérica. *Universidad Nacional de Córdoba*, Argentina. Recuperado de: http://blogs.ffyh.unc.edu.ar/evaluaciondedocumentos/files/2012/06/Norma-C.-Fenoglio2.pdf

FENOGLIO, N. C. (2014). Evaluación/Patrimonio documental: una relación necesaria. *Universidad Nacional de Córdoba*, Argentina Recuperado de www.girona.cat/web/ica2014/ponents/textos/id17.pdf.

FERNÁNDEZ, J. B. R. (2002). La valoración: fundamento teórico de la archivística. *Biblios: Revista electrónica de bibliotecología, archivología y museología, (12), 5*. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=254973

GONZÁLEZ VÍLCHEZ, F. A. (2012). Selección y Eliminación de Documentos. *Proceso de Organización. Consultoría y Capacitación en Archivos y Documentos CONCARD*. Ticuantepe, Managua, Nicaragua. Recuperado de: https://repositorio.unan.edu.ni/2666/1/SELECCI%2B%C3%B4N%20Y%20ELIMINACION%20DE%20DOCUMENTOS.pdf

GRUPO DE TRABAJO DE ARCHIVEROS MUNICIPALES DE MADRID (1988) *Compilación de Manuales de Tipología Documental de los Municipios*, Madrid. Recuperado de: http://www.madrid.org/archivos/images/ACTIVIDADES/PUBLICACIONES/compilacionmanuales.pdf

HEREDIA, A. (1991). *Archivística General: Teoría y Práctica, 5ta Edición*, Sevilla. Editorial EXCMA. Recuperado de: https://alexavidal.files.wordpress.com/2015/07/archivistica generalteoriaypractica-antonia-heredia-herrera.pdf

HERRERA, A. H. (1991). Descripción y normalización. *Boletín de la ANABAD, 41(2), 51-59.* Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=224125

HERRERA, A. H. (1999). La identificación y la valoración documentales en la gestión administrativa

de las instituciones públicas. *Boletín de la ANABAD, 49(1), 19-50.* Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=51133

ROCHA, J. G. (2013). Poder y escritura documental en la Edad Media. Los documentos del infante don Alfonso de Castilla del Archivo Municipal de Toledo. In Funciones y prácticas de la escritura: *I Congreso de Investigadores Noveles en Ciencias Documentales* (pp. 109-114). Recuperado de: https://www.ucm.es/data/cont/docs/446-2013-11-29-j-2013_maq_gomez%20rocha.pdf

RAMÍREZ DELEÓN, J. A. (2005). Administración de documentos: elementos centrales para su u discusión metodológica. *Revista Del Archivo Nacional*, 69(1-12), 51-60. Recuperado de: http://www.dgan.go.cr/ran/index.php/RAN/article/view/198

Legislación

Disposición N° 1070/12. Instituto de Seguridad Social del Neuquén (20/07/2012) Régimen de Afiliación e Incorporación a la Obra Social ISSN. Boletín Oficial. Recuperado de https://www.issn.gov.ar/wp-content/uploads/2016/08/R%C3%A9gimen-de-Afiliaci%C3%B3n-e-Incorporaci%C3%B3n-a-la-Obra-Social-ISSN-final.pdf

Ley N º 611/1970 Creación del Instituto de Seguridad Social del Neuquén (27/07/1970) Boletín Oficial Recuperado de https://www.contadurianeuquen.gob.ar/ley-no-611-1970-creacion-del-instituto-de-seguridad-social-del-neuquen/

Ley N° 1732/1987 Creación del Sistema Provincial de Archivos (27/02/2015) Boletín Oficial Recuperado de https://www.contadurianeuquen.gob.ar/ley-no-1732-creacion-del-sistema- provincial-de-archivos/

ANEXO

Tabla de Valoración Documental de los Tipos Documentales de la serie Legajos de Afiliados (Fragmento)

TIPO DE DOCUMENTAL	VALORES PRIMARIOS			VALORES PERMANENTES		PLAZOS VIGENCIA	DISPOSICIÓN FINAL	
	ADMINISTRATIVO	LEGAL	FISCAL CONTABLE	INFORMATIVO	TESTIMONIAL	VIGENCIA	CONSERVACIÓN	ELIMINACIÓN
CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD JUBILADOS	Sí					1 año		Sí
CERTIFICADO DE ESTADÍA VACACIONAL JUBILADOS	Sí					3 meses		Sí
CERTIFICADO DE INCAPACIDAD TEMPORAL	Sí					6 meses		Sí
ACTA DE DEFUNCIÓN		Sí				6 meses		Sí
ADOPCIÓN		Sí				1 año		Sí
CONSTANCIA DE PAGO DE IMPUESTO O SERVICIOS			Sí			3 meses		Sí
CONSTANCIA DE SISTEMA REGISTRAL DE AFIP			Sí			6 meses		Sí
DECRETO DE CESACIÓN O BAJA				Sí		Permanente	Sí	
DECRETO DE DESIGNACIÓN O ALTA				Sí		Permanente	Sí	
CERTIFICACIÓN DE CESACIÓN DE SERVICIOS					Sí	Permanente	Sí	
CERTIFICACIÓN DE SERVICIOS					Sí	Permanente	Sí	

CONDICIONES DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE BIENESTAR EN LA POLICÍA DE SANTA FE DURANTE EL AÑO 2020

Pablo E. Navarro Urquiza

1. Condiciones de trabajo y policías.

A lo largo de los últimos años, en la Argentina, las cuestiones vinculadas a las *condiciones de trabajo en la policía* y, en este marco, al *bienestar policial* comenzaron a visibilizarse mediante protestas llevadas a cabo por las distintas instituciones policiales (Lorenz, 2020). Pese a ello, según Marcelo Sain, las condiciones de trabajo policial han recibido escasa atención por parte del ámbito académico y del arco político. En este sentido, este investigador propone una descripción de las actuales condiciones de trabajo de los policías argentinos:

Primero, en el ámbito de las instituciones policiales existe una pronunciada sobreutilización del trabajo policial. […]. Segundo, los trabajadores policías reciben, en general, una remuneración salarial escasa e insuficiente para el mantenimiento mínimo de sí mismos y de su familia sin recurrir al doble empleo. […]. Tercero, los policías trabajan en un ambiente precarizado y con medios de trabajo deteriorados. […]. Cuarto, en el ámbito laboral de la policía existen condiciones de trabajo que favorecen un pronunciado deterioro de la salud física y psíquica de los policías. […]. Quinto, el trabajador policial no recibe una educación profesional adecuada al conjunto de tareas que desempeñan cotidianamente. […]. Sexto, hay una ausencia total de protocolización del trabajo policial cotidiano. […]. Séptimo, el trabajador policía no cuenta con un régimen disciplinario adversarial en el que se le garantice, ante una imputación de falta disciplinaria, la contradicción, el debido proceso y el derecho a la defensa. […]. Por último, en las policías, existe una pronunciada desigualdad institucional y socioeconómica entre los policías trabajadores y el comisariato (Sain, 2016, pp. 84 y ss.).

En una dirección similar, Ingrid Gómez detalla que, desde finales del siglo XX, trabajadores de diversos rubros se enfrentan a realidades laborales que incluyen "cambios inciertos, con demandas de disponibilidad y actualización permanentes" (Gómez, 2007, pp. 107 y ss.). Por cierto, la situación se complejiza al tratarse de trabajadores policiales. Esto se debe a que, en nuestro país, los mismos no suelen ser considerados como trabajadores y, por lo tanto, sus condiciones y relaciones laborales se han desarrollado de forma soterrada y paralela al resto de los sectores laborales (Sain, 2016, p. 84). Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de *condiciones laborales en la policía* y de *bienestar policial*?

Julio César Neffa sostiene que existen dos perspectivas teóricas que permiten analizar las condiciones de trabajo en un nivel general, sin centrarse en un rubro laboral específico. La primera, definida como "tradicional, reduccionista y muy cuestionada", se sitúa al nivel de la empresa u organización sin tener en cuenta el contexto socioeconómico ni la individualidad de los trabajadores. Los estudios que se enmarcan en este enfoque analizan las condiciones de trabajo en función de la seguridad y de la higiene que impactan sobre el cuerpo humano. La segunda perspectiva, que según este autor se posiciona como una concepción renovadora acerca del bienestar laboral y las condiciones de trabajo, encuentra sus bases en la Conferencia Internacional del Trabajo (1974), organizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) luego de sucesivos conflictos sociales y laborales. En ella, el trabajo es entendido como un derecho humano, cuyo ejercicio puede provocar implicancias psicosociales. En este sentido, este enfoque entiende que el proceso laboral se desarrolla en el marco de determinadas condiciones de trabajo, que incluyen la duración y configuración del tiempo de

trabajo, el contenido y organización del proceso, la ergonomía, los niveles de salario, el acceso a servicios de bienestar, la posibilidad de participar en el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo y las características mismas del empleo (si es estable, formal, informal, etcétera) (Neffa, 2015, pp. 6 y ss.).

Desde este último enfoque, en el presente trabajo analizamos condiciones de trabajo de la Policía de la Provincia de Santa Fe (Argentina), así como las políticas orientadas al bienestar policial ejecutadas a lo largo del año 2020 en dicha provincia. De esta manera, aportamos al debate acerca del bienestar policial y las condiciones de trabajo en la policía mediante un "estudio de caso". Según el sociólogo norteamericano Howard Becker, este tipo de trabajos permite construir teoría a partir de casos:

[…] confío en lo que suele denominarse "estudios de casos"; estudios exhaustivos de situaciones particulares, organizaciones o tipos de acontecimientos. ¿Cómo se llega del conocimiento detallado de un caso a ideas más generales sobre cómo funciona la sociedad o una parte de ella? En primer lugar, una observación sencilla: debería tomarse en cuenta y utilizarse todo cuanto está presente o vinculado con una situación que deseo comprender. Si está allí, está haciendo algo, por poco importante que parezca, por muy discreto que sea. […]. Otra observación simple: las cosas que estudio no ocurren todas al mismo tiempo, así que incluyo la idea de cambio o proceso en mis análisis. Cuando en aquello que estudio desaparece una relación que permanecía estable, no lo considero un desafortunado fracaso de la teoría que estoy evaluando, sino una oportunidad de aprender sobre algunas partes del proceso que hasta entonces no había visto. […]. Asimismo, sé que aquello que estoy estudiando en este momento se relaciona con otros elementos, fuera del marco que he construido para mi trabajo, y que, considerados desde otra perspectiva, bien podrían ser el centro de mi análisis. Intento no confundir mis elecciones deliberadas en cuanto al enfoque con aspectos ineludibles de la realidad. Por consiguiente, mi trabajo no produce generalizaciones temporales sobre relaciones entre variables. El resultado, en cambio, es la identificación de nuevos elementos en una situación, nuevas cosas que pueden variar en modos que afectarán el resultado que me interesa o nuevos pasos en un proceso que creí comprender hasta que se produjo una consecuencia diferente de la que esperaba. Puedo usar esos nuevos elementos de organización y proceso en mi siguiente investigación. Así, según entiendo, funciona la ciencia social. Utilizo el estudio exhaustivo de casos específicos para producir nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, pueden ayudarme, a mí y a otros, a comprender qué es lo que ocurre en el mundo social (Becker, 2016, pp. 18 y 19).

Pues bien, vayamos a ello.

2. Condiciones de trabajo de la Policía de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

La policía santafesina es la institución a cargo del "mantenimiento del orden público y la paz social" en la provincia de Santa Fe, Argentina (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 1975, p. 1). Sin embargo, durante los últimos años dicha institución ha exhibido una serie de deficiencias organizacionales y operativas que repercutieron en su funcionamiento. Prueba de ello son los propios diagnósticos institucionales emitidos por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, así como también por el Ministerio de Seguridad provincial. En ellos, la institución policial santafesina fue caracterizada como un "conglomerado institucional anacrónico" y como una policía con "bases doctrinarias vetustas y anacrónicas; una organización rígida y conformada por un conglomerado de piezas agregadas sin sentido organizacional integral; y modalidades de trabajo perimidas e ineficientes frente a la complejidad de las problemáticas criminales". Además, pusieron en evidencia que, desde la instauración democrática de 1983, los sucesivos gobiernos provinciales santafesinos mantuvieron la institucionalidad policial tallada durante las décadas anteriores "pese a los profundos cambios políticos, sociales, económicos y culturales por los que atravesó Santa Fe" y, particularmente, pese a las "profundas transformaciones criminales y de las violencias" en la provincia. (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020a, pp. 2-7).

En este marco, la información oficial proporcionada por las autoridades políticas santafesinas tipifica a la policía de dicha provincia como una policía "corta" y "administrativizada" (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020b, p. 1). Corta en relación a su dotación de personal; y *administrativizada* en torno a la vasta cantidad de efectivos cumpliendo labores administrativas, en detrimento de las labores de prevención, investigación y conjuración de delitos, es decir, las labores esenciales de las instituciones policiales.

Junto a su plantel reducido y su elevado nivel de *administrativización*, la Policía de Santa Fe también tiene a su cargo el cuidado de personas detenidas en dependencias policiales, es decir, funciona como una suerte de apéndice del servicio penitenciario provincial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2021). Finalmente, también se observa una marcada ausencia de profesionalización y formación en alta gerencia policial por parte de los mandos superiores (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020b, p. 9).

Lo expuesto de forma sintética previamente ocurrió, según las autoridades santafesinas por "desidia, desinterés y pereza de los sucesivos gobiernos provinciales en la gestión de los asuntos de la seguridad pública y policiales" así como también por "las cúpulas policiales que ejercieron la conducción directa de la institución policial amparados por la delegación del mando por parte de los gobiernos" (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020b, p. 43).

Ahora bien, ¿qué hizo el gobierno provincial santafecino para hacer frente a este penoso estado de la institución policial?

Manuel Tamayo Sáez señala que las políticas públicas son "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios", y añade que, desde dicha perspectiva,

[…] Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. (1997, p. 2)

Desde este enfoque, en el caso santafecino el proceso inició en el año 2019, cuando Omar Perotti, candidato por el Frente de Todos, ganó las elecciones por la gobernación de la provincia de Santa Fe (Diario Página 12, 16 de junio de 2019). En su discurso de asunción, el gobernador peronista señaló: "No se puede vivir en paz sin un sistema de seguridad pública eficiente en la resolución de los conflictos sociales, las violencias y los delitos que tienen lugar en la comunidad". Para Perotti, dicha tarea requería, entre otras cosas, de una "policía adecuada a la legalidad democrática" y, a su vez, "eficiente en el cumplimiento de sus funciones de protección ciudadana". Sin embargo, el mandatario alertó al respecto de "severas deficiencias institucionales" en la policía provincial, en particular, "en el cumplimiento de sus funciones de prevención delictiva y de investigación criminal". Para el gobernador, esas deficiencias derivaban del "deterioro en los derechos y las condiciones laborales de los y las trabajadoras policiales". (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 11 de diciembre de 2019).

La voluntad política de mejorar las condiciones laborales de la policía evidenciaron, de algún modo, las capacidades estatales del Estado provincial santafecino. Por cierto, por "capacidades estatales" o "capacidades institucionales" entendemos, siguiendo a Francis Fukuyama, a "la fuerza del poder del Estado" o "la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia" (2004, p. 23).

A continuación, estudiaremos el abordaje del problema por parte del Estado santafesino a partir del diseño y la implementación de una serie de políticas orientadas al bienestar policial.

3. **La respuesta del Estado santafesino a las condiciones de trabajo de la policía provincial.**

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe, frente al crítico diagnóstico al respecto de la policía -elaborado por sus cuadros técnicos en materia de seguridad-, enfrentó el desafío de llevar adelante una agenda de seguridad que contemple, entre otras cosas, la cuestión del bienestar policial. Para ello, fue necesaria la implementación de una serie de políticas públicas orientadas a ello. Por cierto, Joan Subirats define a las políticas públicas como […] Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, 2008, p. 36).

Las políticas abordadas a continuación fueron desarrolladas en el marco del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe entre finales del año 2019 y durante el 2020, período que sucedió a los diagnósticos realizados sobre las condiciones de trabajo en la policía.

En primer lugar, debemos destacar la creación de la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía, la cual comenzó a formar parte de la estructura orgánica del ministerio mencionado. Esta dependencia gubernamental implementa acciones tendientes a mejorar el bienestar subjetivo de los trabajadores policiales, como así también sus condiciones laborales (incluyendo los ambientes laborales, las jornadas laborales, etcétera) (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/f).

Dicha subsecretaría cuenta con dos direcciones: la Dirección de Género en la Policía y la Dirección de Bienestar en la Policía. En el marco de la primera dirección, se llevaron adelante tareas para prevenir las situaciones de violencia de género en la institución y promover la igualdad. Entre otras políticas, se realizaron capacitaciones en género y diversidad sexual y se abordaron casos específicos en los que hubo violencia de género dentro de la institución policial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2021).

En la esfera de la Dirección de Bienestar en la Policía se llevaron adelante diversos programas y proyectos, entre ellos:

- El Programa de Seguridad e Higiene, abocado a la detección y prevención de riesgos del trabajo policial
- El Programa Prevención Salud, destinado a la evaluación médica de los trabajadores policiales
- El Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Policía, orientado a prevenir, asistir y monitorear la salud mental de los efectivos policiales y así contribuir en la disminución de los casos de suicidio en la institución
- El Programa de Gestión de Ambientes Favorables del Trabajo, que consiste en la realización de intervenciones psicológicas individuales y grupales en distintas brigadas provinciales
- El Programa de Prevención del Estrés, que incluye la realización de cursos y capacitaciones para mejorar el bienestar subjetivo y la calidad de vida laboral
- El Programa de Asistencia y Seguimiento al personal que sufre hechos traumáticos en ocasión de servicio, en el que se contribuye con contención psicológica o médica (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020c)

Al conversar con la funcionaria a cargo de dicha dirección provincial, la misma estableció como una cuestión de vital importancia la construcción de un espacio en el que los trabajadores policiales puedan expresar sus problemáticas, dificultades y experiencias (Directora de Bienestar en la Policía del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 11 de mayo de 2021). En este sentido, la dirección buscó ocuparse de estas tareas.

Como parte del presente relevamiento de políticas públicas, encontramos otras acciones que buscaron mejorar las condiciones de trabajo descriptas previamente, las cuales no necesariamente se enmarcaron en esta Subsecretaría. Podemos mencionar aquí la diferenciación de los servicios policiales mediante la creación de la Agencia de Control Policial y la Agencia de Investigación Criminal, colocando a la Policía de Santa Fe en sí misma como una policía exclusivamente de prevención. Esta diferenciación de servicios tiende a la especialización de los servicios policiales (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 1° de noviembre de 2021).

Finalmente, otras de las políticas desarrolladas tuvieron por objetivo mejorar los niveles de salario, vale decir, tuvieron un matiz más coyuntural. En este sentido, en septiembre de 2020 se aplicó el acuerdo paritario alcanzado entre los gremios estatales y el gobierno provincial de Santa Fe a la totalidad del personal policial de Santa Fe. Esto respondió a que los trabajadores policiales tienen a la representación sindical prohibida por ley, con lo cual, no participan de la negociación paritaria (Navarro Urquiza y Oddone, 2021).

Asimismo, se implementaron suplementos por tareas operativas y se creó la Tarjeta Única Alimentaria para el Personal Operativo (TAP), en el marco del Programa de Asistencia Económica Alimentaria para el Personal con Tareas Operacionales de Cumplimiento Efectivo. Con estas dos últimas acciones puede verse como el gobierno fomentó la realización de tareas operativas en una policía que mostraba una tendencia a la administrativización. Al respecto, el informe de gestión realizado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2021), en enero de 2020 había 6.779 trabajadores que realizaban tareas operacionales, mientras que, para enero de 2021, había

8.325 policías. Asimismo, el número de policías dedicados a actividades no operacionales descendió de 5.138 en enero de 2020 a 3.068 en enero de 2021.

4. **Reflexiones preliminares.**

El presente artículo, de corte introductorio, dio cuenta de las condiciones de trabajo en la Policía de Santa Fe, Argentina, así como también de las políticas públicas orientadas a mejorar dichas condiciones ejecutadas a lo largo del año 2020. El objetivo de ello fue prestar atención a la respuesta gubernamental a un problema específico, el cual fue construido por el propio gobierno al conformar un cuadro de situación sobre la institución policial. Julián Bertranou argumenta que “lo que frecuentemente desvela a quienes toman decisiones e implementan acciones públicas es saber si lo que hacen a través de las políticas tiene el efecto esperado sobre el problema que motivó su intervención”, y que “en la base de cualquier ejercicio de seguimiento o evaluación de políticas está el reconocimiento de las limitaciones de cualquier emprendimiento humano y, de entre estos, de las políticas públicas” (2019, pp. 153 y 154). En este orden de cosas, es difícil saber con exactitud el efecto que tuvieron las políticas analizadas porque las mismas son de implementación reciente. Por esta razón, será preciso seguir atentamente su desarrollo.

Bibliografía

BECKER, H. (2016). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

BERTRANOU, J. (2019). "El seguimiento y la evaluación de políticas públicas", en revista *Millcayac*, Universidad Nacional de Cuyo, vol. VI, N° 10, Mendoza.

Diario Página 12 (16 de junio de 2019). "Elecciones 2019: Omar Perotti ganó la gobernación de Santa Fe".

FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del poder del Estado*. Barcelona: Grupo Zeta Ediciones.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019). Discurso de asunción del Gobernador Omar Perotti, 11 de diciembre, Santa Fe.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (s/f). Seguridad. Género y Bienestar en la Policía, Santa Fe. Disponible en: https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/235112.

GÓMEZ, I. (2007). "Salud laboral: una revisión a la luz de las nuevas condiciones del trabajo", en revista *Universitas Psychologica*, vol. 6, N° 1, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

LORENZ, M. (2020). "Sindicalización policial en Argentina: un debate pendiente", en revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires. Disponible en: https://nuso.org/articulo/sindicalizacion-policial-un-debate-pendiente-en-argentina/.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2020a). *Documento Institucional N° 1*, Santa Fe.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2020b). *Documento Institucional N° 2*, Santa Fe.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2020c). *Informe de Gestión de la Dirección de Bienestar en la Policía*, Santa Fe.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2021). *Informe de gestión 2020*, Santa Fe.

NAVARRO URQUIZA, P. Y ODDONE, M. (10, 11, 12 y 13 de noviembre de 2021). *Condiciones de trabajo en la Policía de Santa Fe. Políticas de bienestar y conflicto policial*. Ponencia 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, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

NEFFA, J. (2015). "Introducción al concepto de condiciones y medio ambiente de trabajo", en revista

Voces del Fénix, N° 6, Buenos Aires.

SAIN, M. (2016). "Trabajo y sindicalización policial: condiciones y dilemas", en Sain, M. y Rodríguez Games, N. (2016) (compiladores), *¿El gremio de la gorra?* Buenos Aires: Editorial Octubre.

SUBIRATS, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

TÁMAYO SAEZ, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, R. y Carrillo, E.

(comps.) (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Editorial Alianza

Entrevistas realizadas.

Directora de Bienestar en la Policía, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal por videoconferencia, 11 de mayo de 2021

Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, Rosario, 1° de noviembre de 2021.

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)

Martina Virginia Oddone

Introducción

El concepto de bienestar policial está vinculado a la satisfacción y la motivación "con que el policía hace su trabajo," lo cual resulta positivo siempre y cuando se le brinden "las condiciones necesarias para tal fin" (Muñoz y Argueta, 2017, p. 146). Estas condiciones incluyen diversas aristas, como, por ejemplo, los niveles salariales, las condiciones materiales e infraestructurales, la formación y la capacitación policial, los horarios y regímenes de la jornada laboral, los tipos de tareas y los niveles de riesgo, entre otros.

Sin embargo, en los últimos años, en la Argentina tuvieron lugar sucesivas protestas policiales que evidenciaron el descontento de los trabajadores policiales con el ambiente y el contexto en los que desarrollaban sus labores. Entre 1986 y 2009, hubo un total de 174 protestas policiales que se desarrollaron en diversos puntos del país, de las cuales el 53,4% fueron "expresiones públicas de malestar por parte del personal policial, el 36,2% auto acuartelamientos, el 7,4% llegaron a ser motines y el 2,8% huelgas de hambre" (Urgente24, 7 de febrero de 2009). Gran parte de las mencionadas protestas (78% de ellas) se originaron por reclamos salariales, aunque también hubo demandas vinculadas a la falta de equipamiento o a la escasa formación y capacitación policial (Urgente24, 7 de febrero de 2009).

En este sentido, en septiembre de 2020 en la provincia de Santa Fe se produjo una suerte de protesta policial, como consecuencia de la que se estaba desarrollando en la provincia de Buenos Aires. En esta última, los efectivos demandaban aumento del salario básico, incremento del pago por las horas de compensación, pago del servicio de policía adicional en tiempo y forma, la provisión del uniforme y equipo de trabajo, derecho a la vivienda digna, derecho a la sindicalización, capacitación permanente, asistencia psicológica, etcétera. (Diario La Nación, 9 de septiembre de 2020). Las insuficientes condiciones laborales de los policías tienen diversas consecuencias en la salud física y psíquica de los mismos e, inclusive, puede desencadenar suicidios de trabajadores policiales (junto a otros factores intervinientes).

Ahora bien, en la gestión pública hubo una relativa desestimación de las problemáticas experimentadas por las instituciones policiales en materia de derechos laborales (Sain, 2016). Sin embargo, existieron contadas excepciones, vale decir, casos en los que se reformó -integral o parcialmente- el sistema policial, o en los que se realizaron transformaciones tendientes a desarrollar un tratamiento laboralista de la mencionada labor policial. Prueba de ello es la creación, a finales del 2019, de la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. En ese contexto institucional se desarrollaron diversas políticas, como fue el caso del Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Policía de Santa Fe, creado en el año 2020 (Ministerio de Seguridad, 2020 a)

La presente ponencia estudia las diversas etapas vinculadas al desarrollo de este programa, desde la perspectiva de las políticas públicas y bajo un enfoque cíclico. Cabe aclarar que las políticas públicas pueden ser consideradas como aquel conjunto de "objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (Tamayo Sáez 1997, p. 2). Las mismas se llevan adelante en el marco de ciclos que incluyen etapas de identificación y construcción de problemas, diseño de estrategias de intervención, implementación de esas estrategias y evaluación de los resultados

(Tamayo Sáez, 1997). Estos momentos se discriminan de esa manera con el objetivo de analizarlos, ya que, en la práctica, no necesariamente siguen ese orden lineal.

Para llevar adelante este trabajo se aplicó una metodología fundamentalmente cualitativa, adoptando un estudio de caso. En primer lugar, se consultó la Resolución N°1512/20, que es la norma que estableció las bases del Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Policía de Santa Fe. Asimismo, se analiza una entrevista realizada a la Directora de Bienestar en la Policía (comunicación personal, 11 de mayo de 2021). Por último, se incorpora el testimonio de un funcionario del Ministerio de Seguridad que participó activamente en la redacción del programa (comunicación personal, 6 de octubre de 2021).

De esta forma, el presente artículo se organiza en tres apartados en los que se aborda la problemática estudiada. En el primero, se retoman algunos antecedentes sobre las condiciones del trabajo policial, para luego observar cómo las mismas fueron tratadas por el gobierno provincial desde finales del 2019. En el segundo apartado, se analiza la construcción del problema que llevó adelante la Dirección de Bienestar en la Policía de dicha provincia. En este punto, se indaga, asimismo, en la mirada que esta agencia posee al respecto del bienestar, la salud y las condiciones de trabajo de la policía provincial. En el tercer apartado, se realiza una descripción del Dispositivo de Abordaje Integral para la Prevención del Suicidio en la Policía, que fue la estrategia de implementación diseñada. En ese mismo punto, se establecen algunas reflexiones al respecto de la implementación de esta política. Las mismas son de carácter preliminar porque el programa fue creado de manera reciente y su puesta en práctica aún se encuentra en curso. Por último, se plantean algunas reflexiones al respecto de la política pública analizada, con intenciones de continuar investigando en el futuro.

Antecedentes y contexto. Las condiciones del trabajo policial en la Provincia de Santa Fe desde la visión oficial

A partir de la década de 1980, con los cambios económicos, sociales y políticos experimentados en la región latinoamericana, los estudios laborales dieron un giro. De esta manera, en el ámbito académico comenzaron a surgir nuevas líneas de investigación interesadas por analizar la "transformación de los procesos productivos en relación con cambios en tecnología, organización del trabajo, relaciones laborales y formación de distritos industriales" (de la Garza Toledo 2018, p. 5). En cuanto a las relaciones laborales, creció la preocupación por la flexibilidad y precariedad (de la Garza Toledo 2018), y es en este marco en el que ha cobrado especial relevancia el estudio de las condiciones de trabajo y sus implicancias en el bienestar de los trabajadores desde una perspectiva integral (que abarque dimensiones objetivas y subjetivas de la problemática), lo cual permitió conformar el campo de los *nuevos estudios laborales*.

Los aportes al respecto de las condiciones del trabajo policial y las políticas públicas orientadas al bienestar policial no han recibido demasiada atención por parte de las ciencias sociales. Sin embargo, encontramos algunos antecedentes que se vinculan de manera indirecta con este problema de investigación.

La institución policial ha sido estudiada por diversos autores, principalmente en lo que refiere a la cuestión de los abusos policiales y la corrupción policial (Tiscornia, 1998; Birkbeck y Gabaldon, 2002; Sozzo, 2002; Zucal, 2010; Rodríguez Games, 2011). Asimismo, encontramos una línea de investigación que se focaliza en la relación entre política y policía (Sain, 2008), en cuyo marco se han desarrollado trabajos acerca de las reformas policiales y los modelos de organización adoptados por las distintas policías (Sain, 2002; Sain, 2005; Frederic y Sain, 2008; Frederic, 2008).

La discusión sobre la sindicalización policial ha sido abordada por Marcelo Sain (2017), quien además realiza una descripción de las condiciones de trabajo de los policías en la Argentina. Por su parte, José Luis Bertini (2012), se encarga de la precarización de los trabajadores policiales. En una línea similar, el trabajo de Guillermo Sarçábal et. al. (2011) estudia el estrés laboral, la cuestión de la seguridad e higiene y los salarios de los policías que desarrollan sus funciones en La Plata, Buenos Aires.

Poniendo énfasis en la Policía de la Provincia de Santa Fe, encontramos antecedentes que analizan las formas adoptadas por el asociativismo policial ante el impedimento legal de sindicalizarse (Paparini, 2021). Otros estudian los conflictos policiales, principalmente la protesta policial que tuvo lugar en septiembre del año 2020 en dicha provincia (como así también en otras) (Iazzetta, 2021). Por nuestra parte, hemos realizado una primera aproximación a la temática de las condiciones del trabajo policial y las políticas públicas ejecutadas por el Ministerio de Seguridad provincial (Navarro Urquiza y Oddone, 2021).

Ahora bien, ¿cuáles eran las condiciones de trabajo de la Policía de la Provincia de Santa Fe para el Ministerio de Seguridad provincial?

En diciembre de 2019, Omar Perotti asumió como gobernador de la Provincia de Santa Fe, y designó a Marcelo Sain al frente de la cartera de seguridad, quien se mantuvo en el cargo hasta marzo de 2021. En ese contexto, se desarrollaron diversos diagnósticos institucionales oficiales que, entre otras problemáticas, daban cuenta de las condiciones del trabajo policial y de las dificultades experimentadas por la propia Policía de la Provincia de Santa Fe como institución. En el primero de estos documentos, se afirmaba que la legislación regente de la Policía de la Provincia de Santa Fe resultaba anacrónica con relación a las nuevas necesidades de la policía. Se trataba de la Ley N°7395 "Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe", que databa del 28 de mayo de 1975 pero que surgió de un proceso iniciado en la década de 1950, particularmente el 30 de septiembre de 1954, cuando tuvo lugar la sanción de la Ley N°4.685, que establecía el estatuto y escalafón para la policía provincial (Ministerio de Seguridad, 2020 b). En el segundo documento, se advirtió que la policía provincial se caracterizaba por poseer una gran cantidad de personal abocado al desarrollo de tareas administrativas y que, por lo tanto, contaba con un porcentaje de efectivos dedicados a las tareas operativas que resultaba insuficiente (Ministerio de Seguridad, 2020 c). "Entretanto, el documento también evidenció la falta de policías con alto grado de formación, es decir, la ausencia de formación y capacitación policial en las filas de la Institución" (Navarro Urquiza y Oddone, 2022).

Por otra parte, cabe mencionar que, en diciembre de 2019, se creó la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía con el objetivo de desarrollar políticas que promovieran el bienestar del personal policial, mejorando las condiciones de trabajo y previniendo la violencia en la policía. La subsecretaría, a su vez, se dividió en una Dirección de Bienestar en la Policía y en una Dirección de Género. Esto da cuenta, por un lado, de la observación de un problema por parte del gobierno: condiciones de trabajo policial no eran las óptimas y además dificultaban el eficiente "uso" de la institución para, por ejemplo, disminuir el delito. Por otro lado, evidencia que la estrategia gubernamental desarrollada para responder a este problema se orientó a un cambio estructural (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/f).

En el siguiente apartado indagamos al respecto del proceso de creación del Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio, centrando la atención en el planteo del problema que llevo adelante el gobierno provincial de Santa Fe.

Un abordaje integral del suicidio en la policía: la construcción del problema público

Para el desarrollo de este trabajo, se entrevistó a la Directora de Bienestar en la Policía, quien se mantuvo en el cargo desde diciembre de 2019 hasta noviembre de 2021. Según sostiene esta funcionaria, para la dependencia que se mantenía bajo su cargo resultaban esenciales tanto la prevención de riesgos psicosociales, como la mejora de los ambientes laborales. Esto se debe a que, para ella y para quienes integraban esta dirección, los trabajadores policiales se han visto parcialmente excluidos del derecho a la salud, por lo que tampoco se les ha ofrecido un espacio de escucha en donde poder plantear sus experiencias, intereses y problemáticas (Directora de Bienestar en la Policía de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 11 de mayo de 2021). En este contexto, ha aumentado el estrés laboral y también lo ha hecho el número de suicidios efectuados por trabajadores policiales. Tal es así que, entre los años 2014 y 2019, hubo 23 casos de suicidio en la policía provincial, de los cuales, el 73,9% se llevaron a cabo en 2017, 2018 y 2019 (Ministerio de Seguridad, 2020 a)

En este sentido, durante el 2020, el personal de esta dirección encabezó diversas políticas y acciones específicas, entre ellas, la creación del Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Policía de Santa Fe (Ministerio de Seguridad, 2020 a). Dicho programa tiene por objetivo producir un dispositivo que permita "diseñar, coordinar y adoptar medidas tendientes a la prevención, asistencia y monitoreo de la salud mental de los efectivos de la Policía de la Provincia de Santa Fe, para contribuir a la disminución de los casos de suicidio" (Ministerio de Seguridad, 2020 a, p. 4).

Ahora bien, en este punto, surge la pregunta acerca de cómo se llevó adelante el proceso previo a la toma de decisión y formulación de esta política. Manuel Tamayo Sáez (1997) identifica que existe, por un lado, una agenda sistémica que refiere a aquellas cuestiones que afectan y preocupan a la sociedad en un momento específico, y, por otro lado, una agenda de gobierno, compuesta por aquellos problemas que el gobierno considera prioritarios de atender. Subirats (1994) sostiene que, además, esos problemas están impregnados de la subjetividad de los analistas y de los diversos actores que intervienen en el proceso de su construcción.

En la resolución que crea el programa analizado, se plantea que las características del trabajo policial probablemente inciden en los casos de suicidio de los trabajadores policiales (Ministerio de Seguridad, 2020 a). La policía santafecina, particularmente, posee condiciones laborales que no son las óptimas, ya que incluyen bajos salarios, necesidad de realizar horas extras, condiciones edilicias precarias, modos verticalistas de ejercer el liderazgo, etcétera (Navarro Urquiza y Oddone 2021).

Según un funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, que desarrolló sus funciones entre mayo de 2020 y noviembre de 2021, sostiene que mejorar las condiciones laborales de la policía era una preocupación central para el ministerio. El mismo destaca que este interés dio pie para que se creara la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía junto con sus dos direcciones (comunicación personal, 6 de octubre 2021). Asimismo, el entrevistado señala que, el impulso de abordar la problemática del suicidio, surgió luego de analizar una serie de diagnósticos encabezados por el ministerio sobre finales del año 2019 e inicios del 2020, los cuales fueron oportunamente mencionados en el apartado anterior:

La primera medida que tomamos como gestión fue la realización de diagnósticos en las distintas áreas: en seguridad pública, en control policial. Y una de las esferas en las que hicimos estos diagnósticos fue en la de condiciones laborales de la policía. Revisamos las estadísticas disponibles y observamos que había una tasa, si bien relativamente baja, creciente de suicidios entre los trabajadores policiales, en el marco de otras problemáticas de salud mental detectadas. Por eso nos pareció pertinente avanzar en el tratamiento de esta cuestión (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 6 de octubre de 2021).

Luego de analizar los diagnósticos mencionados, los trabajadores del ministerio de seguridad se

toparon con que la cantidad de suicidios en la policía provincial había aumentado en los últimos años (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 6 de octubre de 2021). Y, en ese contexto, decidieron dar una respuesta a esta problemática. Pero una vez que se toma la decisión, los gobernantes y sus equipos suelen llevar adelante un proceso de investigación que antecede a la implementación de las políticas (Subirats, 1994). Para este caso, los trabajadores del ministerio indagaron al respecto de otros proyectos destinados a abordar el suicidio en la Policía. En el programa que nos compete, se citan –como antecedentes– diversas experiencias que tuvieron lugar en América Latina, como así también en Estados Unidos y España. Según destaca el funcionario entrevistado, desde el ministerio suelen prestar atención a lo que sucede en el escenario internacional, para estar al tanto de las tendencias en materia de seguridad (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 6 de octubre de 2021).

Por otro lado, debemos mencionar que, en el proceso de formulación del problema, intervinieron distintas áreas del Ministerio. Además, el funcionario entrevistado destaca que se coordinaron encuentros con policías y con autoridades policiales para tener en cuenta sus visiones y voces (aunque ellos no participaron activamente del proceso) (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 6 de octubre de 2021). Al respecto de los actores involucrados y el trabajo previo, la Directora de Bienestar en la Policía comentó lo siguiente:

En relación al Programa de Prevención Integral de Abordaje del Suicidio, nosotros hemos trabajado mucho, en la previa, con todo el personal profesional, [entre ellos], médicos y psicólogos del área de medicina legal y del área de servicios sociales. Todo eso nos llevó a un trabajo bastante interesante de sensibilización con respecto a la problemática. [Además, nos impulsó a] tratar de correrno s un poco de eje, de ese modo automático con el que veníamos trabajando, y tratar de involucrarlos como equipo de trabajo. (Directora de Bienestar en la Policía de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 11 de mayo de 2021).

Por último, resulta interesante destacar el hecho de que, este proceso de investigación que realizaron desde el ministerio, puso en evidencia otras problemáticas que atraviesan los trabajadores policiales. Según el funcionario del ministerio, desarrollar el Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Policía de Santa Fe, permitió el surgimiento de otros proyectos destinados a mejorar las condiciones laborales en la Policía:

Nos dimos cuenta que había algunas instancias previas en las que podíamos intervenir. Decidimos acompañar este proyecto con una serie de políticas preventivas en materia de salud mental, el programa de contención para las víctimas de violencia de género en la Policía, por ejemplo. […]. Desde luego que lo más urgente era abordar la problemática del suicidio, pero mientras lo hacíamos nos dimos cuenta de que había otras aristas sobre las que teníamos que trabajar (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 6 de octubre de 2021).

Analizar la formulación de este problema público, pone en evidencia que desarrollar una política pública es un proceso complejo, en el que intervienen diversos actores. Involucra, no solamente al trabajo de diagnóstico e investigación, sino también al de coordinación. A continuación se describe la estrategia de intervención diseñada.

Diseño e implementación

En el programa se establece que se debe crear el "Dispositivo de Abordaje Integral para la Prevención del Suicidio en la Policía", y que este debe depender de la Dirección de Bienestar en la Policía. Sin embargo, también se detalla que esta agencia de gobierno debe trabajar en conjunto con la Dirección de Medicina Legal de la Policía de la Provincia de Santa Fe (Ministerio de Seguridad, 2020 a).

Por otra parte, se plantea que las acciones a desarrollar se inscriben en tres aspectos: la prevención,

la asistencia y la vigilancia. En el marco de la prevención, se menciona el desarrollo de talleres, cursos, capacitaciones y jornadas de sensibilización. Estas actividades estarían destinadas a los miembros de la Policía Provincial, principalmente, a quienes intervienen en las áreas de sanidad y formación policial, pero también a jefes, oficiales y trabajadores policiales considerados de riesgo. Asimismo, se plantea la necesidad de revisar las instancias en las que se evalúan los ingresos y ascensos de los policías. En cuanto a la asistencia, se establece que es prioritario brindar atención a la familia y a los compañeros del personal suicidado, y, por otra parte, al personal que sea considerado de riesgo, ya sea que esté en actividad o que se encuentre retirado. Por otro lado, se planea la realización de evaluaciones que den cuenta de las características del servicio de salud mental en la provincia. Por último, en relación al monitoreo, se propone producir "información epidemiológica útil en términos del diseño de gestión de políticas públicas" (Ministerio de Seguridad, 2020 a, p. 14), lo cual incluye diagnósticos sobre la problemática del suicidio en la policía provincial.

En este punto, debemos destacar que la implementación de una política pública no es la mera ejecución de la estrategia diseñada, sino que existen diversos condicionamientos que pueden generar que, el desarrollo de esa política, no se adapte de manera total al plan de intervención propuesto. Fernando Isuani (2006) da cuenta de esto en un trabajo titulado "Para comprender la distancia entre diseño e implementación: los condicionantes a la gestión de los programas sociales". Allí, el autor menciona los condicionamientos organizacionales y de relaciones interorganizacionales, los contextuales, los vinculados al proceso de formación de la política y al diseño. Siguiendo esta clasificación, podríamos decir que, hasta el momento, en el Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Provincia de Santa Fe, interfirió de manera parcial el condicionamiento organizacional. Esto se debe a que, según la Directora de Bienestar en la Policía, llevó tiempo poder constituir un equipo de trabajo que se encargue de la asistencia a los familiares y compañeros del personal suicidado. Sin embargo, la entrevistada destaca que finalmente se pudo avanzar y continuar organizando las capacitaciones de prevención (Directora de Bienestar en la Policía de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 11 de mayo de 2021).

Resulta difícil llevar adelante un análisis completo de la implementación de este programa, debido a que el mismo fue creado de forma reciente (diciembre del año 2020). Sin embargo, hemos presentado una reflexión preliminar que ejemplifica las distancias que se suelen dar entre la etapa de formulación y la etapa de puesta en marcha de las políticas públicas. Se espera poder profundizar en esta dimensión en el futuro.

Reflexiones preliminares

A lo largo de este trabajo, se analizó de forma preliminar el desarrollo del Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Policía de Santa Fe, impulsado por la Dirección de Bienestar en la Policía del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

En primer lugar, fue posible dar cuenta de las diferencias entre los problemas y los problemas públicos. Hemos destacado el lugar que ocupan los analistas (o formuladores de políticas) en la construcción del problema y de su solución. En esta ocasión, encontramos que, en el proceso de formulación del problema público, intervinieron diversos actores, principalmente, del interior del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, pero también participaron –de manera indirecta– trabajadores policiales, aportando sus testimonios. Es destacable el hecho de que, durante el desarrollo de este programa, se visibilizaron otras problemáticas atravesadas por los trabajadores policiales, principalmente aquellas vinculadas al deterioro de sus condiciones de trabajo. Esto impulsó la creación de nuevos proyectos y programas destinados a mejorar el bienestar del personal.

Seguidamente, nos encontramos con que la implementación del dispositivo de intervención fue llevada adelante por un área del ministerio y una dependencia policial: la Dirección de Bienestar en

la Policía y la Dirección de Medicina Legal de la Policía de la Provincia de Santa Fe. Además, el trabajo se estructuró en tres aristas que incluyeron la prevención, la asistencia y el monitoreo. Tal como mencionamos anteriormente, la política aún se encuentra en ejecución, por lo que se espera profundizar en una evaluación general de la misma en futuros trabajos. Sin embargo, podemos mencionar que el desarrollo del programa contribuyó al fortalecimiento de la capacidad institucional de las dependencias del ministerio involucradas en esta materia, principalmente, en lo que refiere a los arreglos institucionales y la estructura burocrática, un componente de la capacidad estatal que "alude a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales" (Bertranou 2015, p. 45). Si bien en la implementación se han encontrado algunas dificultades al respecto de la organización de equipos de trabajo, éstas fueron resueltas de manera exitosa.

Comunicaciones personales

Directora de Bienestar en la Policía, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Comunicación personal por videoconferencia. 11 de mayo de 2021

Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Comunicación personal, Rosario, Provincia de Santa Fe. 6 de octubre de 2021

Bibliografía

ARTAZCOZ, LUCIA (2002). "La salud laboral ante los retos de la nueva economía". *Gaceta Sanitaria*, 16 (6), pp. 459-461.

BERTINI, JOSÉ LUIS (2012). "La precariedad del silencio. Condiciones laborales de los trabajadores de las Policías de la provincia de Buenos Aires". Documento presentado en el Concurso Bialet Massé, La Plata.

BERTRANOU, JULIÁN (2015). "Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". *Revista Estado y Políticas Públicas*, FLACSO, 4, pp. 37-59.

BERTRANOU, JULIÁN (2019). "El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas". *Revista Millcayac*, UNCuyo, (10), pp. 151-188.

BIRKBECK, CHISTOPHER Y GABALDON , LUIS (2002). "La disposición de agentes policiales de usar fuerza contra ciudadanos", en Briceño León, Roberto (comp.). Violencia, sociedad y justicia en América Latina. Buenos Aires: Clacso.

DE LA GARZA TOLEDO, ENRIQUE (2018). Los Estudios Laborales en América Latina al inicio del siglo XXI. *Revista en línea de la Maestría en Estudios Latinoamericanos,* FCPyS–UNCuyo. Dosier "El trabajo y sus sujetos en América Latina".

Diario La Nación (9 de septiembre de 2020) "Cuáles son los 14 reclamos de la policía bonaerense", Buenos Aires, disponible en: https://www.lanacion.com.ar/seguridad/cuales-son-14-reclamos-policia-bonaerense-nid2445294/.

FREDERIC, SABINA Y SAIN, MARCELO (2008). "Profesionalización y reforma policial: concepciones sobre las prácticas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires", en Alvárez, Alejandro, et. al., *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (s/f). Seguridad. Género y Bienestar en la Policía. https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/235112

Iazzetta, Marco (10, 11, 12 y 13 de noviembre de 2021). Exposición en el panel Condiciones de trabajo, asociativismo y conflictos en la Policía de Santa Fe: el debate por la sindicalización policial. 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, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario

ISUANI, FERNANDO (10, 11 y 12 de mayo de 2006). "Para comprender la distancia entre diseño e implementación: los condicionantes a la gestión de los programas sociales". Ponencia presentada en la II Conferencia Internacional sobre Gestiona Social. Porto Alegre, Brasil.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (29 de diciembre de 2020 a). Resolución N°1512/20. Por la cual se aprueba el Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Policía de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (agosto de 2020 c). *Documento Institucional N° 2*. Santa Fe.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (mayo de 2020 b). *Documento Institucional N°*

1. Santa Fe.

MUÑOZ, CARLOS ALBERTO COCA Y ARGUETA, MARÍA CAROLINA THOMAS (2017). "Bienestar policial: una mirada a la salud, a la seguridad ocupacional y a la prevención de los riesgos ocupacionales de los policías en El Salvador", en Revista Policía y Seguridad Pública, 7 (2), pp. 145-225.

NAVARRO URQUIZA, PABLO Y ODDONE, MARTINA (10, 11, 12 y 13 de noviembre de 2021). "Condiciones de trabajo en la Policía de Santa Fe. Políticas de bienestar y conflicto policial". Presentación de ponencia en el panel Condiciones de trabajo, asociativismo y conflictos en la Policía de Santa Fe: el debate por la sindicalización policial. 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, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

NAVARRO URQUIZA, PABLO Y ODDONE, MARTINA (2022). "Modernización normativa de la seguridad en Santa Fe, Argentina", *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 14(2), pp.145-157.

NEFFA, JULIO CÉSAR (2015). "Introducción al concepto de condiciones y medio ambiente de trabajo". *Revista Voces del Fénix*, (6), pp. 6-17.

PAPARINI, ANTONELLA (10, 11, 12 y 13 de noviembre de 2021). Exposición en el panel XV Condiciones de trabajo, asociativismo y conflictos en la Policía de Santa Fe: el debate por la sindicalización policial. 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, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

RODRIGUEZ GAMES, NICOLÁS (2011). "Estado del arte respecto del uso policial de la fuerza", en Ales, Cecilia (ed.), *Regulación y control del uso policial de la coerción y la fuerza en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.

SAIN, MARCELO (2002). Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina (1. ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SAIN, MARCELO (2008). El Leviatán azul: policía y política en la Argentina. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

SAIN, MARCELO (2015). El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la provincia de Buenos Aires (1997-2002). Buenos Aires: Editorial Octubre.

SAIN, MARCELO (2016). "Trabajo y sindicalización policial: condiciones y dilemas", en Sain, Marcelo y Rodríguez Games, Nicolás (comps.), *¿El gremio de la gorra?* Buenos Aires, Editorial Octubre.

SARÇABAL, GUILLERMO (2011). "La nueva policía y los derechos del trabajador". Documento presentado en el Concurso Bialet Massé, La Plata.

SOZZO , MÁXIMO (2002). "Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina", en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps.). *Violencias, delitos y justicia en la Argentina.* Buenos Aires: Manantial.

SUBIRATS, JOAN (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Barcelona, Editorial Ariel.

TAMAYO SÁEZ, MANUEL (1997). El análisis de las políticas públicas, en Bañón, Rafael y Carrillo,

Ernesto (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Universidad.

TISCORNIA, SOFÍA (1998). "Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios", en Izaguirre, Inés (comp.). *Violencia social y derechos humanos*. Buenos Aires: Eudeba.

URGENTE24 (2009). "¿Qué ocurriría en caso de una huelga policial en provincia de Buenos Aires?", Portal virtual, 7 de febrero.

ZUCAL, JOSÉ GARRIGA (2010). "Se lo merecen". Definiciones morales del uso de la fuerza física entre los miembros de la policía bonaerense. Cuadernos de Antropología Social Nº 32, pp. 75–94, 2010

LOS "*AUTOCONVOCADOS*" DEL 99. CONFLICTO Y EMERGENCIA DE UNA ¿IDENTIDAD DE CLASE? EN LOS TRABAJADORES ESTATALES CORRENTINOS

Valeria Patricia Ojeda

Introducción

El *Ethos* burocrático argentino conlleva una serie de elementos que difícilmente puedan empatarse con aquellos derivados de la modelización que desarrollara Max Weber en su Teoría de la Burocracia, y en ello no reside novedad alguna. No obstante, el innegable influjo del modelo teórico, ha impregnado de manera tal las interpretaciones que se realizan sobre el comportamiento de las estructuras administrativas del Estado, que los esfuerzos analíticos sobre el fenómeno culminan en lecturas valorativas en torno a su cercanía o distancia con la realidad.

En este trabajo optaremos por poner en suspenso el marco conceptual por excelencia en el estudio de las burocracias, aunque no desconocerlo. Por ello, aludiremos a estructuras estatales burocratizadas (EEB en adelante), entendidas como espacios estatales en donde se conjugan prácticas de organización y gestión del orden de lo tradicional y lo moderno, y adicionaremos a esta propuesta aquellos elementos que entendemos configuran y dinamizan el *Ethos* burocrático: la interfaz política-gestión (Abal Medina, 2006; Abal Medina y Nejamkis, 2001, Longo, 2010, 2001; Iacoviello, 2006; Bonifacio y Falivene, 2002), los aspectos socioculturales y sociohistóricos (Pantaleón, 2005; Frederic, 2014; Dubois, 2020, DuGay, 2012), y las instituciones informales que emanan de los saberes y prácticas organizacionales (Borges, 2017; Perelmiter, 2016; Perelmiter y Arcidiácono, 2022; Fernández Alvarez, Gaztañaga y Quirós, 2017; Gradin, 2015), todas ellas dimensiones que en conjugación significan las prácticas en las EEB.

En términos metodológicos, esta presentación se apoya en las etnografías de la burocracia (Abrams, Mitchell y Gupta, 2015; Soprano, 2016; Fréderic, Soprano y Graciano, 2010; Wolanski, 2018; Morresi y Vommaro, 2012), a fin de recuperar las interacciones que marcan nuestro problema de investigación: el conflicto, la construcción "empleado público" (como un acercamiento a la noción de identidad de clase[254]), y en un ejercicio de etnografía multisituada, el diálogo con un hito en la historia reciente del empleo estatal correntino, tal fue el denominado "Correntinazo" de 1999.

Suponemos, a manera de hipótesis, que el conflicto, en tanto fenómeno inherente a las relaciones de trabajo (Hyman, 1981; Braverman, 1975), permanece en la actualidad subyacente y/o autogestionado por las y los trabajadores estatales, y que la crisis del Estado provincial del año 1999 constituyó un contundente indicador del grado de expansión que puede asumir la protesta social traccionada por sectores laborales en coincidencia de intereses[255]. De allí que nos preguntemos quiénes fueron los "*Autoconvocados*[256]" del 99, qué representaban, desde qué vertientes concurrían, cuáles eran los aspectos históricos, ideológicos y políticos desde donde interpretaron el conflicto y la acción directa en aquel 1999, cómo se organizaron, cuál es el alcance de sus voces en la actualidad, y qué resonancias quedan aún hoy a nivel de las y los estatales correntinos.

A partir de un conjunto de aproximadamente diez conversaciones etnográficas (entrevistas socioantropológicas) desarrolladas con diversos referentes de distintas vertientes ideológicas,

[254] Para este resumen, entendemos la identidad de clase como aquellas formas de lucha y organización características de quienes sólo cuentan con su fuerza de trabajo para sostener la reproducción de la vida.

[255] O en fases muy preliminares del proceso de construcción de una identidad de clase.

[256] No sólo los autoconvocados, sino los movilizados por la protesta del 99, así entran más en la muestra.

políticas y sindicales que tuvieron presencia y pregnancia durante los hechos de 1999, nos dispusimos a la reconstrucción del pasado conflictual reciente en el Estado provincial correntino, en un ejercicio de diálogo permanente entre pasado y presente (Gil y Ramallo, 2012). De este diálogo, divergente, convergente y/o turbulento, resultan procesos de interpretación del pasado que tienen resonancia en los intereses del presente (Visacovsky, 2005)

1. Configuración del Trabajo estatal: Corrientes y su matriz productiva y sociocultural.

Crucé el amplio patio de ingreso al Ministerio de Seguridad de la Provincia durante aquella mañana de febrero. Las columnas laterales y el embaldosado colonial profundizaban los aires ceremoniales del edificio. Todo brillaba en aquel primer patio: las puertas cancel de los despachos de las autoridades superiores, los carteles indicadores en bronce, el piso recién encerado.

Apuré el paso y crucé hacia el sector en el cual me esperaría un empleado de muchos años de antigüedad de aquel ministerio. Iba a encontrarme con Amancio[257], quien en aquella época era el responsable de "personal". Como investigadora novata que era, dispuse mis mejores prendas para asistir a aquella entrevista, la cual era muy valiosa para la tesis que me encontraba desarrollando: pantalón y camisa formal, cartera y zapatos tipo *stiletto*. Y fue merced a los zapatos, que experimenté la primera gran distancia entre autoridades superiores y empleados públicos: las destartaladas baldosas del segundo patio, en el cual se distribuían las oficinas más operativas, atraparon uno de mis tacones. El resultado fue un aterrizaje directo al piso, que ya no era ni parejo, ni brillante como el del ingreso. De una de las desvencijadas puertas pintadas de un dudoso color blanco, salió Amancio, quien brindándome una mano y deshaciéndose en disculpas, comentó casi en tono de broma "la plata para los arreglos nunca llega tan al fondo".

La forma en que se fue estructurando económica y laboralmente la provincia responde a una serie de elementos histórico, políticos y culturales, además de los estrictamente económicos, que terminan configurando un espacio en donde la administración estatal cumple un rol que excede los vinculados a la prestación de bienes y servicios de naturaleza pública. Y si bien hace algunas décadas se han instalado percepciones respecto a que el empleo estatal involucra a la gran mayoría de la población económicamente activa de la provincia ("Corrientes es la industria del empleo público"), y no puede negarse el valor que tiene a nivel de la estructura laboral y productiva (29,6% de los ocupados laboran en el Estado, en cualquiera de sus tres niveles[258]), las oportunidades de inserción en espacios laborales alternos a la Administración del Estado que poseen los correntinos son escasas, debido a una estructura laboral deprimida, o por lo menos sin un desarrollo significativo en los sectores más dinámicos de la economía[259].

La EEB de la provincia de Corrientes son entonces importantes espacios de inserción laboral, que en términos de estructura, racionalidad y previsibilidad (todos ellos componentes ineludibles de la organización burocrática), demuestran importantes falencias. Específicamente en lo que a gestión de personal[260] respecta, los indicadores dan cuenta de una visión reduccionista de la función (asistencia,

[257] Para este trabajo hemos optado por utilizar nombres ficticios, a fin de resguardar las identidades de nuestros entrevistados.

[258] EPH-INDEC-1er Trimestre 2022.

[259] La estructura productiva de Corrientes está fuertemente asentada en el sector primario de la Economía.

[260] Los preceptos en torno a la modernización del Estado (ya sea desde las corrientes de la Nueva Gestión Pública, del Neoweberianismo, o incluso del más estricto modelo gerencialista), propugnan que la función de personal debe tender a la profesionalización, lo cual se sostiene en una gestión integral de las personas que trabajan. El proceso de gestión de la fuerza de trabajo incluye entonces las decisiones y acciones que implican la vida de los empleados en las

licencias y liquidaciones), limitándola al control, como un elemento sí característico del modelo weberiano.

La preponderancia de instituciones informales, el apego normativo intermitente y la proyección de carrera según la situación del agente[261], las prácticas consuetudinarias de debilitamiento de la función de personal (arbitrariedades, persecución, violencia laboral), derivan en un aprendizaje institucional que más lo acercan a modelos patrimonialistas que racionales (Ojeda, 2016a). Esta forma de relación trasunta y se replica en todos los niveles, conspirando, en términos individuales, contra el bienestar de las y los empleados, y desde una lectura más colectiva, contra la deseable democracia laboral. De allí, sostenemos que el modelo de organización estatal prevalente en la administración pública correntina, se correlacionaría a una burocracia patrimonialista.

2. Una quebradura expuesta, de veinte años de antigüedad

Durante el año 1999, la provincia de Corrientes transitó un período de turbulencia institucional, política, económica y social, que derivó en lo que analistas y sectores populares denominaron "El Correntinazo[262]". Muchas de las provincias bajo esquemas sociopolíticos conservadores, especialmente las del Norte Argentino, han vivenciado en algún momento de su historia alguna crisis que ameritó la utilización del sufijo "azo". Y Corrientes no fue la excepción.

Presentada inicialmente como un reclamo de índole salarial[263], el levantamiento de parte de la estructura de trabajadores estatales, especialmente docentes y policías (la porción más cuantiosa de la plantilla de personal público), implicó una puesta en cuestionamiento de las mismas formas desde las que se gestionaba lo público en la provincia. La prebenda, la privatización de lo público, la particularización y el "enchamigamiento"[264], como elementos emergentes resignificados por los empleados públicos en términos de hastío, constituyeron el telón de fondo de esta crisis.

Una movilización de nueve meses, un ciclo lectivo sin clases en las escuelas, un acampe en la plaza central de la ciudad Capital que se extendió durante medio año, un gobernador y un intendente destituidos, un corte de puente que culminó con dos ciudadanos muertos en manos de la gendarmería nacional enviada por el flamante presidente Fernando De la Rúa, y el arribo de una Intervención Federal (la decimoséptima) a la provincia, fueron los principales resultados de aquella etapa.

---

organizaciones, y que van desde los momentos preliminares de acceso de los trabajadores hasta su alejamiento: desde el diseño y planificación de los puestos, hasta el planeamiento de las desvinculaciones, toda una gama de operaciones y acciones sostienen el aporte de los empleados a la institución.

[261] "En Corrientes es normal. No, fulano de tal no porque es de Tato. Como si fuera pertenencia ¿Y por qué ese es jefe? Y porque es amigo de Ricardo. ¿Y el otro? Y porque es pariente del diputado. Pero eso es así acá, lo toman como algo normal y habitual" (Ojeda, 2016a)

[262] Como una evocatoria del primer "Correntinazo" y el "Cordobazo" (ambas insurrecciones populares acaecidas durante el año 1969) la crisis social, económica, política e institucional ocurrida en Corrientes durante el 1999, asumió un cariz de lucha ante lo institucionalizado, en tanto reclamo iniciado como de índole económica, que luego impregnó todos los espacios de lo social.

[263] El retraso salarial era de tres meses y el segundo medio aguinaldo de 1998.

[264] La palabra "chamigo" tiene una impronta muy fuerte en el Litoral, especialmente en Corrientes. Si bien no existe acuerdo total entre los lingüistas, predomina la referencia de que deriva de la conjunción de los vocablos "che" y "amigo". Chamigo implica casi familiaridad, por lo tanto "enchamigarse" alude a la adquisición de esta condición (por motivos afectivos, relacionales, políticos y hasta de conveniencia).

Este panorama de reclamo y de acción directa, mucho distó de la imagen que se había construido y reforzado (cual capas geológicas), acerca de cierta pasividad y sumisión de los trabajadores correntinos (Perez Sosto, 2001). Significó un quiebre. Un cambio de ritmo. Ahora, ¿cuáles fueron las voluntades que traccionaron aquel levantamiento?

La evidencia teórica (Artese, 2005a, 2005b; Avellaneda, 2007; Klachko, 2003; Ojeda, 2008, 2016a, 2016b, Ojeda y Cazorla Artieda, 2022), aunque escasa y aún en discusión, sugiere que no fueron solamente las inquietudes de índole salarial/laboral las que traccionaron aquel levantamiento. Cierto es que aquel fue un momento de alineamiento de intereses: recuperar la regularidad en el pago de sueldos por parte de un gran porcentaje de los empleados públicos, normalizar la conducción de los entes descentralizados[265] y eliminar prácticas autoritarias en la gestión del trabajo en las distintas jurisdicciones, por parte de los sindicatos estatales, disputar el poder centralista que hasta aquel momento ostentaba Raúl Romero Feris, principal referente del Partido Nuevo[266] - agrupación gobernante durante aquella etapa de turbulencia política, económica e institucional – por parte de los partidos políticos opositores. De aquella multiplicidad de actores con distintas motivaciones para movilizarse, confluía entonces una demanda común hacia un actor específico: algo debía cambiar, y el foco de la demanda era el Estado provincial.

Los "Autoconvocados", la "Multisectorial", la "Oposición", como grandes aglutinantes de importantes sectores de la sociedad en general (especialmente asalariados), fueron espacios de tensiones, pero también de coordinación articulada en la dinámica que asumiera la movilización, incluso desde el año previo al Correntinazo[267]. Dentro mismo de estos espacios de "representación condicionada[268]" (especialmente en "Autoconvocados"), la heterogeneidad les caracterizaba: diversas vertientes político-ideológicas, diversas adscripciones sociales, distintas formas de interpretar el conflicto, y distintas formas de imaginar/operar su solución). Como nos dijera Antonio, un militante social que no adscribía a ninguno de estos tres espacios

Doscientas carpas eran de doscientos sectores distintos. Fue un proceso múltiple de heterogéneos actores sociales y políticos.

Adela es docente jubilada y fue una "autoconvocada del '99". Figura ineludible del Correntinazo, con historia de militancia social estrechamente vinculada a la Iglesia Católica, demarca de manera bien

[265] Una de las principales demandas del movimiento era la regularización del IOSCOR (Instituto de Obra Social de Corrientes), organismo autárquico y una de las cajas recaudatorias más importantes a nivel provincial, y que se encontraba (aún se encuentra) intervenido por el Poder Ejecutivo desde el año 1992, sin solución de continuidad, y más allá del signo político de cada una de las diez gestiones gubernativas que se sucedieron hasta la actualidad)

[266] El Partido Nuevo (PaNu) era una escisión del antiguo Pacto Autonomista-Liberal, coalición electoral formada por los dos partidos conservadores de mayor antigüedad y arraigo en la sociedad correntina. Se presentaba bajo un estilo renovador (especialmente en la comunicación y llegada a los sectores populares), aunque en términos políticos y de gestión persistía en prácticas de liderazgo autoritario y centralista.

[267] En el mes de agosto de 1998 el Estado provincial empezó a descontar el 25% del salario mensual a sus trabajadores. Ante esta situación, CTA, ATE, SITRAJ, SUTECO, junto con algunos trabajadores alertados por este avance sobre sus sueldos, iniciaron movilizaciones de poca convocatoria por las calles céntricas de la ciudad. A aquellas manifestaciones que reunían unos pocos trabajadores, los medios de comunicación afectos al gobierno denominaron "la marcha de los cuatro o cinco loquitos". https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2012-9-13-1-0-0--yo-fui-una-de-los-4-loquitos-del- 99-pero-algo-logramos

[268] La condicionalidad estaba sujeta al logro de objetivos instrumentales, especialmente la regularización salarial. En este sentido, un dirigente sindical de la rama docente sostenía que, así como al "Movimiento de Autoconvocados" le calificaba el potencial de convocatoria, también lo caracterizaba la ahistoricidad de sus luchas.

concreta los límites de aquella convocatoria

[fue] *Una parte del pueblo correntino, porque eso tenemos que tener bien en claro, viste? Porque por ahí lo que nos juega en contra a los militantes sociales, es que como que nos apropiamos de las causas, y las universalizamos. Y a veces decimos "el pueblo correntino se levantó". No mamita: el pueblo correntino no se levantó. Se levantó un sector importante del pueblo correntino, que estaba vinculado con los asalariados, que eran los que estaban sufriendo el embate mayor. Y además a eso se sumó mucha gente que estaba pasando miseria.*

Según Avellaneda (2007) en la figura del *Autoconvocado* "se había condensado un nivel tal de interpelaciones como muy pocas veces se ha visto en la historia correntina". Como sujeto individual, quien se definía como autoconvocado daba cuenta de un núcleo de sanciones hacia las formas tradicionales de ejercer la ciudadanía laboral, tal el rol de los sindicatos. Esta movilidad desde lo democrático a lo popular no permaneció incólume durante el proceso, sino que se vio permeado por el devenir de las circunstancias (de hecho, como "*Movimiento de Autoconvocados*" desapareció al año siguiente). Entonces, una docente, un empleado del registro civil, una médica del hospital de niños, una empleada del Instituto de Vivienda de Corrientes, entre las múltiples pertenencias (e identidades) institucionales existentes en la estructura del empleo público provincial, podían sentirse incluidos en esta definición, sin mediar ningún tipo de adscripción formal ni organización/estructura al respecto.

Aun adoleciendo de estos elementos, el "*Movimiento de Autoconvocados*" significó la emergencia de una rupturista, que puso en cuestionamiento la capacidad de convocatoria y movilización de las tradicionales estructuras sindicales.

No obstante, las lecturas sobre la participación en aquellos eventos de 1999 por parte de las conducciones sindicales provinciales, no dejan lugar a dudas: esta figura rupturista y emergente fue la que condicionó y asimismo traccionó en gran parte el peso de la protesta.

Anselmo fue secretario general de un sindicato docente durante aquella etapa. Y reconoce que aquel movimiento con pretensiones reivindicativas y representativas, efectivamente llegó para exponer la incapacidad del arco sindical para tramitar el conflicto. "Nuestra capacidad de movilización fue ampliamente superada, realmente nosotros no sabíamos cómo dar respuesta a aquello que estaba sucediendo". Surge de estas circunstancias la "Multisectorial", compuesta por gremios vinculados a la CTA que debieron coordinar acciones para sostener algún tipo de voz en las decisiones que se tomaban en el marco del conflicto: medidas de acción directa, participación en negociaciones y conversaciones con interlocutores válidos (Iglesia, medios de comunicación, fuerzas policiales y de seguridad, entre otros), interacción con los demás grupos involucrados en la protesta.

Sin embargo, y en función a aquella demanda unificada en torno a una necesidad de cambio (aunque amplia en términos del contenido del cambio) destinada al Estado provincial, estaba en manos de esta convocatoria de múltiples espacios, la relación con la dimensión política de la protesta era evacuada a través de los integrantes de "la Oposición".

Nucleados como un conjunto de figuras de la política local alineados con las peticiones populares del momento, la Oposición estaba compuesta por legisladores, simpatizantes y operadores de los partidos Justicialista, Radical, Liberal y Autonomista[269], así como otras agrupaciones de alcance electoral más reducido.

[269] El Liberalismo y el Autonomismo en Corrientes representan a los sectores más conservadores y tradicionales de la política provincial.

Al promediar 1999, y luego de la destitución del entonces gobernador Pedro Braillard Poccard[270], la Oposición asumió el gobierno de la provincia, bajo una componenda denominada "Coalición". El resultado de este movimiento fue limitado, y sin pregnancia a nivel de las bases movilizadas.

Ya en aquel momento la coalición no solucionó nada. Al contrario, agravó en términos económicos: ya en vez de un sueldo y medio teníamos cuatro sueldos atrasados. ¿Quién vive con eso? Nosotros comíamos de hecho ahí: de la solidaridad de los vecinos, de las vaquitas que hacíamos…(Abel, militante de DDHH)

La densidad de la urdimbre tejida durante las circunstancias asociadas al Correntinazo[271], las situaciones vivenciadas de manera colectiva (un hecho hasta el momento desconocido en la historia reciente, especialmente para la ciudad de Corrientes), los resultados derivados de la turbulencia del levantamiento[272] significaron puntos de referencia, alertas en la construcción de la dimensión simbólica de la acción colectiva en los trabajadores estatales.

A pesar de la intensidad del quiebre, y aún yendo más allá del dolor de los hechos[273], evidenciamos que las prácticas e interacciones desplegadas en el marco de aquella rebelión, revelaron ingredientes novedosos (o por lo menos hasta aquel momento ocultos) que habilitarían la posibilidad de establecer rupturas con el orden social imperante. Extrapolado al orden de lo laboral público/estatal, implicaría avanzar hacia estándares de mayor democracia y ciudadanía laboral.

Sin embargo, como sosteníamos en el resumen de este trabajo, una bandera de reivindicaciones asociada con la confraternidad y el orgullo de pertenecer a quienes "luchan por hacerse oír", fue izada temporalmente. Un año permaneció en el mástil. Luego, las largas décadas de aprendizaje por la vía del disciplinamiento económico y laboral, lograron hacer mella en su valor como insignia. No fue arrancada, no hubo violencia expresa en su remoción. Fue desapareciendo suavemente, tal como el "Movimiento de Autoconvocados", o como el poder de convocatoria de la "Multisectorial".

Nos queda intentar responder entonces si la estrategia de "Autoconvocados[274]", en tanto expresión colectiva que resumía las iniciativas de aquella población asalariada estatal en desacuerdo con los

[270] En aquel entonces perteneciente a las filas del Partido Nuevo. En la actualidad es vicegobernador de la provincia.

[271] Entendemos que asumir la posibilidad de, en términos de Abel de "discutir al patrón", fue la primera y más fuerte interpelación a las intersubjetividades de los estatales correntinos. Esto pudo evidenciarse en las primeras marchas de finales de marzo y abril del 99, en donde el miedo a la persecución se confundía con la algarabía de encontrarse con otras y otros bajo la misma consigna. Otros momentos significativos a nivel simbólico fueron la "Marcha de la Luz", multitudinaria y "apoyada" por el Arzobispado de Corrientes (institución fuertemente asociada al conservadurismo provincial, que ante la difícil situación por la que se estaba atravesando, decidió "avalar" el reclamo de los asalariados), el primer corte del puente Chaco-Corrientes y la posterior la instalación de las carpas en la plaza 25 de mayo (frente a los principales símbolos del poder político de Corrientes, la casa de Gobierno, la Legislatura, la Universidad del Nordeste, y la Jefatura de Policía), denominada primero "Plaza del Aguante", y luego rebautizada como "Plaza de la Dignidad", y el colofón con la toma del Puente ya mencionado durante una semana en diciembre del mismo año, y que culminara con la vida de dos jóvenes correntinos y con la vida del Correntinazo.

[272] El gobernador y el intendente de la ciudad capital de la provincia destituidos, seis meses de retraso salarial, un ciclo lectivo sin clases presenciales, una coalición de gobierno que no pudo resolver el conflicto, y finalmente la Intervención Federal enviada por Fernando De la Rúa, previa represión por parte de gendarmería nacional a los manifestantes en diciembre del 99.

[273] Al recordar los hechos de represión de la gendarmería en el puente General Belgrano, Adela aguantaba las lágrimas: "La mayoría nos bajamos. Y quedó gente de otro sector, y algunos docentes. Y así fue. Así pue mueren las luchas populares. Porque yo siempre digo que el poder, es muy triste, pero el poder no se tiene que preocupar por nosotros. Porque nosotros mismos nos dividimos, viste?"

[274] Indicamos el nombre del movimiento, pero entendemos que la responsabilidad en esta construcción recae en el colectivo más amplio de movilizados del 99.

cánones tradicionales de la clase política y el sindicalismo provincial, resultaba favorable a los objetivos de construcción de una identidad de clase, o por lo menos de una identidad como empleados del Estado. En todo caso preferimos en este punto retornar a una hipótesis en forma de pregunta, fundamentada en términos teóricos, y que traccionará el último tercio de esta ponencia: si el conflicto es inherente a la relación entre Capital y Trabajo[275], y las y los empleados públicos correntinos echaron por tierra aquellas nociones vinculadas al conformismo, pasividad y mansedumbre ¿dónde y por qué han quedado ocultas las ansias reivindicativas, el reclamo y la discusión durante estos más de veinte años?

3. **Resonancias actuales de la conflictividad. Un recorte 2.0[276]**

Hace veinte años la universalización de las TIC aún estaba en sus etapas más tempranas. El acceso a internet, los celulares inteligentes, las computadoras personales, eran bienes reservados a unos pocos. La tecnología no había alcanzado aún un grado de desarrollo que permitiera la democratización (relativa) de la información. De 1999 a 2022 esta circunstancia cambió, por lo cual entendemos interesante incorporar a esta lectura, y como una apuesta metodológica novedosa para el proyecto en el cual se enmarca este trabajo[277], datos que dan cuenta de las actuales demandas en torno a reivindicaciones laborales expuestas en una plataforma 2.0, tal es el caso de un grupo[278] de trabajadores y trabajadoras de la educación correntina, en la red social Facebook. La información que recabamos se organiza sobre palabras clave (identificadas a partir de un análisis textual del contenido) tales como conflicto, protesta, demanda, marcha, autoconvocados. A partir de esta búsqueda recuperamos las reacciones de los integrantes del grupo a estas categorías conceptuales, exponiéndolas a continuación.

¿Haremos silencio o marchamos?[279]

Esta pregunta, lanzada al espacio de lo público, que caracteriza a este tipo de medio (aún ante un público de tipo "calificado": recordemos que está mayoritariamente compuesto por trabajadores de la

[275] Apelamos a la noción marxista de Conflicto, a fin de dejarla como una categoría abierta en la interpretación de los tipos de relaciones que se dan en el empleo estatal. Si bien comprendemos que el Estado es un ámbito caracterizado por la institucionalidad, y que de ello no perseguiría la obtención de excedentes, son dos cuestiones las que nos permiten operar desde este marco analítico: la primera de ellas es que las organizaciones estatales de producción de bienes y servicios se organizan bajo el modelo del capitalismo privado, en donde el control del Trabajo se regula "hacia abajo por agentes y funcionarios […] que constituyen la dirección […] tanto en términos de jerarquía de control como de mantenimiento del beneficio" (Hyman, 1972:29,30). La segunda tiene que ver con el carácter cultural e histórico de los vínculos construidos, y que adquieren matices que cuestionan la institucionalidad formal. Esta circunstancia puede rastrearse en las formas de construcción de las relaciones de producción en Corrientes, tradicionales, conservadoras y fuertemente vinculadas al sector rural (especialmente en el triángulo noroeste de la provincia), caracterizadas por la explotación y la opresión de la peonada por parte de los "patrones" (Guber, 2001)

[276] Hacemos alusión a sitios web que permiten a las personas colaborar y compartir información online (como por ejemplo las redes sociales)

[277] PI 19M005, acreditado ante la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la UNNE para el período 2020-2023.

[278] El grupo en cuestión está configurado como "grupo privado", lo cual implica que posee un moderador que habilita los ingresos. Actualmente cuenta con casi diecinueve mil participantes. En su constitución no puede determinarse fehacientemente la adscripción a la docencia de sus integrantes, como tampoco el nivel en el cual ejercen, o si situación de actividad. Sin embargo, dentro de Facebook es el grupo que congrega mayor cantidad de interacciones, y se constituye como una caja de resonancia de este colectivo.

[279] Este interrogante fue posteado el 10 de marzo de 2020, diez días antes de la declaración del ASPO por COVID-19, y ante la gran incertidumbre que rodeaba a toda la sociedad.

educación), ilustra un doble desafío. Ambas polaridades implicarían perder algo. Si fuera el silencio, la posibilidad de expresar las arbitrariedades e inequidades percibidas en el desempeño de la función docente, y por consiguiente la permanencia en condiciones laborales deficientes. Si fuera el marchar, perder el miedo a ejercer un derecho amparado constitucionalmente.

Del rastreo de la categoría "marcha", pudimos evidenciar que emergió en las publicaciones y conversaciones del grupo recién en el año 2019, con tres convocatorias a inicios del período escolar. Para el año 2020, y por causa del ASPO y DISPO, las concentraciones estuvieron restringidas, por lo cual no se identificaron iniciativas. Ya en 2021 el término "marcha" empezó a hacerse más frecuente, con cinco convocatorias, siendo especialmente impulsadas por grupos de "Autoconvocados", a los cuales nos referiremos párrafos más adelante. Para lo que va del año 2022 las iniciativas de movilización han sido tres.

"No es fácil tomar la decisión de salir a marchar, de hacer el paro y de expresarnos", sostenía una docente ante las recurrentes publicaciones invitando a la movilización[280]. Similar angustia era la vivida por los movilizados de 1999. Anita nos refería a las tensiones que debía romper respecto de la conducta de sus propias compañeras

[a] *muchos colegas que les pareció una barbaridad, ¿entendés? Eso de "¿cómo vas a salir a cortar la calle, qué cómo qué sé yo, qué cómo qué se cuanto?"* […] *Esto nicó*[281] *es Corrientes.*

Aún como derecho constitucional, el reclamo laboral era, y continúa siendo, interpretado como una actividad que podría comprometer la fuente de trabajo. Al respecto, un referente gremial en actividad y que tuviera activa participación en el levantamiento de 1999 posteaba

Imagen 1. Extracto posteo realizado el 4 de marzo de 2019

Fuente: Facebook Docentes Correntinos

¿Dónde entonces se dirimen los conflictos, si el espacio por excelencia de expresión de las inconformidades de la clase trabajadora es la medida de fuerza?

De la frecuencia del término "reclamo" vinculado a "pedido", pudimos notar que existe una clara tendencia a la individualización y burocratización de las demandas docentes, como exigencia para darles curso. Esto implica la producción y presentación de notas, expedientes, petitorios y toda una

[280] Si bien las convocatorias han sido escasas, los flyers, posteos y vídeos invitando a "sumarse" se replican ante cada ocasión de movilización, saturando el muro del grupo.

[281] Expresión que posee vigencia en el idioma guaraní contemporáneo, y que se traslada al habla popular en Corrientes. Es un sufijo que refuerza el vocablo anterior. http://guaranime.blogspot.com/2012/05/shanico-nico.html

serie de documentos administrativos que licúan el potencial colectivo de los reclamos, y por lo tanto su resonancia social. Inclusive movilizaciones y marchas han culminado con la entrega de un petitorio a autoridades de tercera y cuarta línea del Ministerio de Educación, restándole entidad a la acción horizontal y agregativa.

En cuanto al contenido del "conflicto/reclamo", del análisis de recurrencia de ambos términos pudimos evidenciar que circulara en torno a temas como (organizados de mayor a menor intensidad): bajo nivel salarial[282], inexistencia de paritarias[283], ausencia de concursos de ingreso (o concursos precarios"[284]), deficiente servicio de la obra social I.OS.COR[285], deficiencias en la infraestructura escolar, designaciones irregulares, maltrato en el área de contralor médico, falencias en los protocolos de protección covid-19, aumento de horas de clase[286], entre otras demandas de baja incidencia. De este registro, podemos entonces afirmar que la situación laboral de este colectivo analizado, dista de ser óptima. En coincidencia con nuestro marco conceptual, el conflicto entonces permanece inmanente en la relación establecida entre el Estado en su rol de empleador y sus trabajadores.

¿Quiénes son los Autoconvocados?

Si para los analistas sociales ha sido un arduo trabajo definir la noción de Autoconvocados de 1999 (cuestión que permanece incluso en discusión), en la actualidad el vocablo implica una mayor cantidad de lecturas que hacen todavía más compleja su demarcación.

Del rastreo realizado en el Facebook de Docentes Correntinos, pudimos detectar que surgen diversos grupos que adoptan el término. Son agrupaciones con diversos referentes, algunas con muy poco sostenimiento en el tiempo, que se convocan bajo consignas concretas, en las que se destacan las de índole salarial. Entre los actuales "autoconvocados" pudimos identificar a "Docentes en lucha", "Docentes Autoconvocados", "Docentes Autoconvocados de Corrientes", e incluso sublíneas reunidos por localidades de la provincia (Capital, Monte Caseros, Ituzaingó, Mocoretá, Curuzú Cuatiá), lo cual da cuenta de la falta de organicidad del movimiento. Al igual que en 1999 les convoca la crítica a la acción tradicional de los sindicatos[287], aunque observamos que operan desde dos

[282] Es permanente la comparación con otras provincias, especialmente con Chaco y Misiones. En el muro del grupo pueden observarse recibos de sueldo de docentes de otras jurisdicciones e interesantes análisis de la composición salarial del docente correntino, los cuales dejan en más que evidencia el atraso en esta materia. En otra ponencia de este panel se abordan las características del salario docente en Corrientes.

[283] En el año 2016, y consultado sobre la apertura de negociaciones paritarias para el sector docente, el entonces gobernador de la provincia Ricardo Colombi expresó "Vamos a resolver como siempre lo hicimos". La modalidad habitual de todas las gestiones de gobierno post-Correntinazo ha sido la propuesta de una suma salarial por tramos, a la cual los sindicatos deben adscribir o no. Por lo tanto, se restringe la función de la paritaria a una limitada "conversación salarial".

[284] Durante el año 2020 y 2021, por los problemas derivados del ASPO y DISPO, no se confeccionaron los padrones docentes, por lo cual se operó con padrones del año anterior para la asignación de cargos (interinos y suplentes). Esta circunstancia, una decisión de hecho y de urgencia, generó la complicación de que, en 2022, "cayeran" todas las designaciones realizadas bajo esta modalidad, dejando sin su puesto de trabajo a miles de docentes.

[285] El I.OS.COR es el Instituto de Obra Social de Corrientes, ente autárquico destinado a la cobertura de servicios sociales de activos y pasivos. En otra ponencia de este panel se analizan las consecuencias de treinta años de intervención a esta entidad.

[286] Por reglamentación del Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal de Educación, durante el año 2022 se adiciona una hora más de clases en las escuelas primarias y secundarias. La operativización de esta iniciativa es prerrogativa de las jurisdicciones, por lo cual las características de la implementación aún son limitadas.

[287] La configuración del arco sindical correntino en la actualidad da cuenta de seis gremios docentes: AMET, ACDP,

perspectivas: agrupaciones que se pretenden "apolíticas" y repudian la existencia misma de la figura de los sindicatos, y agrupaciones que cuestionan el accionar sindical, pero comprenden el rol que les cabe en el marco de las Relaciones Laborales. Tanto las primeras como las segundas convocan a marchas y movilizaciones, aunque con baja participación efectiva. Su principal herramienta es la visibilidad en redes: poseen llegada y reúnen un buen número de "reacciones", que no se condice con la materialización de las protestas. Asimismo, utilizan como un recurso efectivo para las redes, la permanente comparación con movilizaciones y protestas docentes en otras partes del país, y la consecución de logros reivindicativos de otros colectivos profesionales.

Las marcas del 99 en el imaginario docente

Imagen 2. Extracto posteo realizado el 22 de febrero de 2021

Fuente: Facebook Docentes Correntinos

Son recurrentes los posteos aludiendo a 1999, aunque sin la contundencia de la voz "Correntinazo". No obstante, las huellas que dejó aquel levantamiento aún son evidentes. Conviven lecturas en torno a los aspectos sinérgicos que provocaron cambios positivos en el colectivo (Ej. unión, reconocernos, fuerza, logros), pero se destacan aquellas que exponen lo espasmódico de aquel movimiento, y por lo tanto la falta de herramientas para sostener una identidad como trabajadores estatales docentes en el tiempo, tal como se deriva de estas respuestas al posteo de la imagen precedente.

RECUERDOS ...MEMORIA HERIDAS que quedaron latiendo.

Estuve en el 99...novel docente...iba a la plaza, al puente...estuve en las marchas, corridas y atropellos... Al final solo se acomodaron los vivillos...y hoy 22 años después ¿Qué cambió colegas? […] En fin: 22 años!!! Y no estamos igual...estamos peor!

Sin palabras me he quedado ....MEMORIA CON MAYÚSCULA ...El solo recordar se me pone la piel de gallina ....Fué muy doloroso que se llegue a eso para tantas injusticias y verdades, pero la TRAICIÓN[288] *duele más*

SADOP, MUD, UDA y SUTECO. Los cinco primeros vinculados sutilmente al gobierno (relación que se expresa en concesiones tales como el otorgamiento de permisos para dictar carreras y cursos de perfeccionamiento, entre otras), y el último de ellos de corte más contestatario.

[288] Alude a la participación activa de una figura sindical de las bases durante los hechos del 99, y que luego se incorporara a las filas del gobierno de Eco-Cambiemos, llegando a ocupar importantes cargos durante varias gestiones.

El apelativo a la memoria como hilo conductor de la identidad, se mantiene incólume en la mayoría de las respuestas, incluso la memoria construida sobre el hecho, dado que son muchos las y los docentes que durante el Correntinazo aún se encontraban en la etapa de la niñez y adolescencia.

Una interpretación final

La escritura de esta ponencia nos permitió reconocer que la memoria es un ejercicio que se reactualiza permanentemente (Visacovsky, 2005), y que la conflictualidad, propia de las relaciones entre empleados y empleadores, existe y circula, aunque de manera restringida, en una operatoria reforzada por los mismos trabajadores. El miedo y la cooptación de voluntades traccionada por un sistema que disciplina salarial y culturalmente (quien protesta es visto como "disfuncional" a las relaciones sociales normalizadas), impide "revelar la rebeldía". Las prácticas de depresión de la identidad de clase generadas por una configuración de la fuerza de trabajo basada en prácticas pre- burocráticas, de corte tradicionalista antes que racionales, refuerzan mecanismos de desafiliación y recelo del potencial de la acción colectiva, perdiendo de vista de esta manera la dimensión reivindicativa de la protesta. La tramitación del conflicto circula entonces por carriles que privilegian la individualidad antes que la cooperación

"*Seguimos aguantando que nos pisoteen*", se lee en uno de los tantos posteos sobre "unirse/congregarse/convocarse". Sin embargo, no se verificarán iniciativas contundentes que permitan avizorar un horizonte de construcción de una identidad de clase asentada sobre el trabajo estatal mientras la interfaz gestión política-gestión sindical continúe reforzando prácticas de cooptación/subyugación de la fuerza de trabajo.

Entendemos que las iniciativas autoconvocadas son valiosas e interpelan de manera difusa el *status quo*, aunque el valor de la dimensión colectiva del reclamo debe poseer organicidad e historicidad para constituirse como un actor relevante, que pueda confrontar el "*como siempre lo hicimos*[289]", a fin de lograr las reivindicaciones de los sectores trabajadores.

[289] Ver nota al pie número 30.

Bibliografía

ABAL MEDINA, J. (2006) Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado. En *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala.

ABAL MEDINA, J. M. (h.) & Nejamkis, F. (2001). Capacidades estatales y régimen de empleo público: el caso argentino, ¿un antes y un después del SINAPA? En XXIII International Congress of the Latin American Studies Association.Washington DC. Disponible en: http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/AbalMedinaJuanManuel.pdf.

ABRAMS, P., GUPTA, A,; MITCHELL, T. (2015) Antropología del Estado. México:Fondo de Cultura Económica

ARTESE, M. (2005a) Enfrentamiento simbólico y protesta social. Un acercamiento al análisis de las declaraciones públicas durante un corte de ruta (Corrientes, 1999). *III Jornadas de Jovenes Investigadores*. IIGG-UBA, 2005.

ARTESE, M. (2005b) Lucha de clases y enfrentamiento simbólico: Corrientes 1999. *Razón y Revolución.* Nº 14, primavera de 2005

AVELLANEDA, A. (2007) Construcción de identidades populares. Los autoconvocados y las vicisitudes de un nombre. Intervención en las III Jornadas de la Universidad Nacional del Nordeste y Segunda Jornadas Regionales de Difusión e Intercambio de resultados en Investigaciones en Ciencias Sociales, junio de 2007, Corrientes

BRAVERMAN, H. (1975) *Trabajo y Capital monopolista. La degradación del trabajo en el siglo*

XX. México, Nuestro Tiempo Ed.

BONIFACIO, J. A. & FALIVENE, G. (2002). Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú. *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad Nº8.* Caracas: CLAD.

BORGES, A. (2017) *Tiempo de Brasilia. Etnografiando lugares-eventos de la política.*

DUBOIS, V. (2019) *Sujetos de la Burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*. Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

DUGAY, P. (2012*) En elogio de la burocracia*. España: Siglo XXI Ed

FERNÁNDEZ ALVAREZ, M., GAZTAÑAGA, J. Y QUIRÓS, J. (2017) La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.* Universidad Nacional Autónoma de

FREDERIC, S.; GRACIANO, O; Y SOPRANO, G. (2010), "Profesión, Estado y Política. Estudios sobre formación académica y configuración profesional en la Argentina", en: S. Frederic, O. Graciano y G. Soprano (coords.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Prohistoria, Rosario, 2010, pp.13-50.

GIL, G. Y RAMALLO, F. (2012). "Memoria, historia reciente y etnografía. Confluencias disciplinares entre la antropología y la historia oral" En: *Aristas: Revista de estudios e investigaciones de la facultad de Humanidades*, UNMdP. Nº 7.

GRADIN, A. (2015) La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003 – 2009. La experiencia del Movimiento Barrios de Pie: sus límites

y potencialidades. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. UBA

GUBER, R. (2001). La Dimensión Cultural de la Crisis en Corrientes. En Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión Digital.

HYMAN, R. (1981). *Relaciones industriales. Una introducción marxista.* H. Blume Ediciones.

IACOVELLO, M. (2006) Análisis comparativo por subsistemas. En Echebarría, K. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (pp.533-572) Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, DC

KLACHKO, P. (2003) El proceso de lucha social en Corrientes, marzo a diciembre de 1999. Los

«Autoconvocados» *PIMSA*, Buenos Aires, 2003. pp. 142-200

LONGO, F. (2010) Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 46*. 73-102.

MORRESI, S. Y VOMMARO, G. (2012) *Saber lo que se hace.* Buenos Aires: Prometeo Libros.

OJEDA, V. (2008). Empleo Municipal: trabajo, clientelismo y ciudadanía en Corrientes, 2001- 2005. *V Jornadas de Sociología de la UNLP* (La Plata, 10 al 12 de diciembre de 2008)

OJEDA, V. (2016a*) Configuración de intereses en la gestión de la fuerza de trabajo en el ámbito público. Implicancias políticas e institucionales en la administración pública de Corrientes (1983-2012).* Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas

OJEDA, V. (2016b). Acerca de la dimensión histórico-política del trabajo en clave estatal. Gestión de la Fuerza de Trabajo en la ¿burocracia? provincial correntina. *De Prácticas y Discursos* (6), 1-25.

OJEDA, V. Y CAZORLA ARTIEDA, D. (en prensa) Se viene el estallido. Estatales, reclamo popular y crisis en Corrientes a fin de siglo. *De Prácticas y Discursos (18)*

PANTALEÓN, J. (2005) *Entre la carta y el formulario política y técnica en el desarrollo social*.

Buenos Aires: Antropofagia

PERELMITER, L. (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado*

argentino. Buenos Aires: UNSAM Edita.

PERELMITER, L. Y ARCIDIÁCONO, P. (2022) Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad. *Documento Nº2. Colección Red Federal EMIC.* Oficina Anticorrupción Argentina (OA) Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

PÉREZ SOSTO, G. (2000). "Relación entre sociedad civil y clase política en un contexto de crisis".

PÉREZ LINDO, A. (comp.) *Análisis de los Factores Intervinientes en la Crisis del Estado en la Provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina: UNNE.

SOPRANO, G. (2016) Análisis de la configuración de burocracias estatales subalternas a partir de una investigación etnográfica sobre suboficiales de la armada argentina en el siglo XXI. *Andes*, vol. 27, núm. 1, 2016

VISACOVSKY, S. (2005) "El temor a escribir sobre historias sagradas. Memoria social, moralidad

política y audiencias nativas en la Argentina". En: S. Frederic,y G. Soprano (comps.) Cultura y política en etnografías sobre la Argentina. Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 271-313.

WOLANSKI, S. (2018) Bancando este proyecto. Un estudio etnográfico sobre las relaciones sindicatos y Estado. *Revista Trabajo y Sociedad* Nº 30, Verano 2018, Santiago del Estero, Argentina. Disponible en:

https://www.unse.edu.ar/trabajoysociedad/30%20WOLANKI%20SANDRA%20Relaciones%20sindicatos%20Estado.pdf

MEDIR EL DESEMPEÑO DE GOBIERNO EN ARGENTINA: LA EXPERIENCIA DE CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN ÍNDICE

Diego Pando, UMET-AAEAP

Sebastián Barbosa, UMET-AAEAP

Introducción

Este trabajo intenta contribuir al campo de estudio de la evaluación del desempeño de gobierno puntualizando en una experiencia empírica de medición del desempeño de gobierno en Argentina en el período de abril de 2022. Nos interesa, particularmente, describir y analizar el proceso de construcción e implementación de un índice que intenta representar los resultados del desempeño del gobierno argentino en la actualidad. Por qué, para qué, cómo y con qué resultados construir un índice de desempeño de gobierno son los principales interrogantes que guiaron este trabajo[290].

El objetivo del trabajo busca, en primer lugar, describir el instrumento y las estrategias creadas para medir el desempeño del gobierno a nivel nacional. En segundo lugar, mostrar los resultados obtenidos en la primera medición. En tercer lugar, reflexionar acerca de los obstáculos y desafíos en el mismo proceso de diseño e implementación, a la vez que motivar la discusión acerca de la necesidad de medir el desempeño de gobierno a través de sus resultados en materia social y económica como vía para la obtención de evidencia empírica y la planificación de políticas públicas basadas en la propia evidencia.

1. Hacia un breve estado de la cuestión

Hace más de 40 años que el problema de la medición de las capacidades estatales, desempeño y resultados de gobierno es parte del debate académico. Diversos autores han conceptualizado la idea de la medición de las capacidades estatales. No es cuestión de este trabajo puntualizar en cada uno de estos aportes. Aunque interesante, un trabajo de relevamiento de todos estos aportes excedería largamente el alcance de este trabajo e implicaría necesariamente un análisis aún más exhaustivo que el que se pretende aportar aquí. Pero si, a modo introductorio, nos gustaría puntualizar algunos de los aportes dentro del campo de la medición del desempeño de gobierno.

La elección de a quiénes citar en este trabajo, por supuesto, no es neutral. Se intenta mostrar los aportes al campo de la medición del desempeño de gobierno por parte de los autores que comparten nuestra misma geografía y son parte de los mismos procesos que nuestro Índice de Desempeño de Gobierno (IDEGO) pretende medir.

Dado que el IDEGO pretende medir el desempeño del gobierno argentino en un momento determinado, consideramos que su marco de antecedentes básicos debe tener como referencia el contexto latinoamericano con el cual se comparte no sólo una historia común, sino que los procesos socio-políticos tienen -en general- similitudes muy marcadas. Haciendo esta salvedad -que no es menor, por cierto- lo primero que se tendría que decir es que el IDEGO intenta medir la capacidad

[290] El índice fue creado en el marco del Centro para la Concertación y el Desarrollo (CCD) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Dicho centro es un espacio de investigación, producción y difusión de datos e información con el objetivo de fomentar el fortalecimiento democrático y el desarrollo productivo de la Argentina

del gobierno argentino de hacer frente a la agenda estatal. Esto implica, necesariamente, discutir teóricamente cómo se compone esta agenda y de allí definir qué indicadores serían más apropiados para la construcción teórica-metodológica del índice general.

En este sentido, un punto de referencia es la descripción que realizan Oszlak & Gantman (2007) sobre los componentes históricos de la agenda estatal. Los autores mencionan que en la historia reciente de la democracia tres conceptos guiaron los preceptos principales de la construcción de dicha agenda: la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad. Es así que los problemas públicos, que en definitiva lo son en cuanto son problemas socialmente valorizados como tales, y la estructura del Estado vienen ajustándose a estos tres conceptos desde hace por lo menos dos siglos (más allá del cambio de las expresiones).

Siendo así, el índice en cuestión intenta, en parte, dar una respuesta de medición empírica a la integralidad de los caminos en la resolución de los problemas de agenda estatal. Por ello el índice que aquí se presenta tiene dentro de la construcción metodológica que se detalla más abajo una dimensión de resultados de gobierno que abarca claramente estos tres componentes de la agenda estatal citados por Oszlak & Gantman. Las relaciones entre crecimiento, desarrollo y equidad decantan necesariamente en un tipo específico de gobernabilidad que el IDEGO intenta medir cuando no sólo pone el foco en los resultados sino, también, en las percepciones sociales que decantan de la gestión estatal.

Pasando a una fase más empírica, la propuesta de Salas Durazo & Murillo García (2013) se posiciona en la idea de medición de estos procesos desde el lugar de la producción con determinados *inputs* y *outputs*. De esta forma, los insumos del proceso de producción de la medición del desempeño son específicamente los datos provenientes de fuentes primarias y secundarias. Y, como final del proceso, el producto es la medición del desempeño propiamente dicho. En tanto un indicador es un procedimiento aplicado a una dimensión analítica, el proceso de operacionalización es parte de la dinámica de producción de un producto específico que en este caso es el IDEGO.

Por su parte, Huther y Shak (1996) han precisado que el desempeño de gobierno tiene que ver con la capacidad con la que cuenta para sostener e incrementar el bienestar general de la población. Esta lectura del desempeño está en línea con la que hace Easton (1965) cuando plantea que el desempeño no es sólo los resultados de gobierno. De este modo, el IDEGO como se señaló pretende ir más allá de la mera medición de resultados y sistematizar las opiniones que surgen de los resultados objetivos y estadísticos.

López & Gentile (2008:1), a su vez, sostienen que "los indicadores representan importantes herramientas para la toma de decisiones ya que transmiten información científica y técnica que permite transformar a la misma en acción". Esta definición es lo que guía la pretensión de aplicación concreta de nuestro índice. El equipo técnico que compone el IDEGO no pretende que el procedimiento científico aplicado a los datos recabados sea sólo una contribución teórico-metodológica, sino que también intenta construir una herramienta de evaluación que permita dotar -cuanto menos a una escala mínima- a los decisores políticos de mayores herramientas para que tomen mejores decisiones de gobierno. En línea con lo planteado por López & Gentile, consideramos que el IDEGO debe permitir evaluar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a los temas de agenda estatal.

También Aguirre-Sala (2019) observa que la gobernanza es parte componente del desempeño. Así, en relación a lo mencionado en Oszlak & Gantman (2007), el buen desempeño entonces puede entenderse como un estadio necesario para la gobernanza que los autores ponderan como parte fundante de la agenda estatal como ya se mencionó. De este modo, se puede decir que en la medida que un problema público es medido y atendido por el sector público y privado -en un esquema de cogestión de políticas públicas- es más probable que la gobernanza se estabilice positivamente. Asimismo, Aguirre-Sala (2019: 11) es claro a la hora de definir lo que caracteriza a un índice: "un

índice es el complejo conjunto de indicadores de las dimensiones variables agregadas en la homologación de sus escalas". De este modo, el IDEGO intenta cumplir esta función de sistematización y operacionalización de una variable compleja y agregada.

En la misma sintonía, Rivas-Tovar (2019) hace un recorrido histórico de los principales índices que se abocaron a la temática y destaca tres etapas claras: de 1990 a 2000 la medición del desempeño mediante la gobernanza producto del boom del marketing político; en segundo término, de 2001 a 2016 la medición del desempeño por el medio de *Balanced Scorecard* (BSC) basado en cuestiones tales como estrategias, planificación, presupuesto, información y evaluación; y finalmente, a partir de 2017 se destaca la evaluación del desempeño por medio de la cuestión social a través del método LART que pondera indicadores sociales como educación, cultura, arte, deporte y salud, entre otros.

2. **Algunas cuestiones teórico - metodológicas**

El IDEGO nació como una iniciativa tendiente a aportar ideas al debate público a partir de resultados del desempeño económico-social del gobierno medido a lo largo del tiempo. Consideramos que construir un índice de las características del IDEGO permite contar con una medida estadística capaz de observar con frecuencia y longitudinalmente los resultados del gobierno en materia económica y social a nivel nacional. Esta cuestión no es menor si tenemos en cuenta que existen pocos índices que miden el desempeño y los resultados de gobierno en áreas sensibles relativas a la generación de empleo, pobreza, actividad económica y poder adquisitivo del ingreso.

La experiencia más cercana a nivel nacional la lleva a cabo el Índice de Confianza en el Gobierno (ICG) de la Universidad Di Tella pero con disímiles objetivos[291]. Cabe destacar también desde el punto de vista conceptual la construcción de un índice de capacidades estatales realizada por Bernazza, Comotto y Longo (2010) que presenta indicadores relativos a las capacidades desplegadas por el gobierno, pero dicho índice no ha sido implementado y sería difícil de medir en forma frecuente por la propia naturaleza de sus dimensiones (además, su objetivo es medir las capacidades estatales y no resultados).

Por otro lado, debemos señalar que el IDEGO intenta generar evidencia empírica proveniente de la práctica de gobierno a partir de construir una medida estadística mediante distintas fuentes de información trianguladas e indicadores ponderados. Se trata de la construcción de una medida compuesta por fuentes primarias y secundarias, las cuales conforman el entramado de un conjunto de decisiones teórico metodológicas, entre ellas, medir equilibradamente indicadores redistributivos y de crecimiento socio económicos, ponderando los mismos y tomando tres grandes fuentes de información: la opinión pública, los líderes de opinión y datos secundarios relativos a las dimensiones señaladas. A todas estas dimensiones se les somete en la indagación los indicadores socioeconómicos.

Respecto de las fuentes de datos secundarios hemos utilizado para todos los indicadores los datos provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)[292] y para la obtención de datos sobre pobreza en el periodo 2007-2015 utilizamos el trabajo de Zack *et al* (2020)[293]. También cabe

[291] El ICG tiene como objetivo medir la evolución de la opinión pública respecto de la labor que desarrolla el gobierno nacional. Está diseñado de forma de captar lo que los ciudadanos piensan respecto de aspectos esenciales del gobierno nacional.

[292] Para el caso de la medición del poder adquisitivo del ingreso (U$U) se tomaron datos provenientes del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

[293] "Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea". La decisión de tomar los datos de este trabajo consiste en que esta nueva serie construida parte de la base que, "la Argentina no cuenta con una serie larga y comparable de pobreza. Esto se debe a cambios metodológicos, pero especialmente a la interrupción periódica en la publicación de determinados indicadores y en la realización de la

destacar que, los indicadores medidos son aquellos susceptibles de presentar resultados de fuentes oficiales de manera frecuente y confiable. En ese sentido medimos indicadores que cumplen con ese requisito, además de ser altamente representativos de los principales resultados de las políticas del gobierno.

El IDEGO busca ser explícita y específicamente una medida estadística; a la vez ser una serie temporal capaz de captar las variaciones a lo largo del tiempo. Si bien el IDEGO no fue requerido por ningún ámbito gubernamental, pretende contribuir a la acción de gobierno a través de la relevancia y oportunidad en tanto que pudiera conllevar a la aplicación de políticas, describiendo los resultados prevalecientes en las diferentes políticas públicas socio económicas, y permitiendo establecer metas y convertirlas en acciones.

3. **Proceso de construcción teórico-metodológico del IDEGO**

El proceso de construcción teórico metodológico del IDEGO se compuso de tres etapas: diseño de relevamiento de indicadores provenientes de fuentes secundarias, diseño y puesta en práctica del cuestionario de relevamiento de la opinión pública y, finalmente, diseño y puesta en práctica del cuestionario de relevamiento de la opinión de los líderes.

En cuanto al diseño de relevamiento de indicadores provenientes de fuentes secundarias se procedió al trabajo cualitativo de relevamiento bibliográfico dotando a la propuesta de selección de indicadores de mayor fortaleza conceptual. Se tomó la decisión teórico metodológica de quedarnos con cuatro indicadores que consideramos que representaban fielmente el concepto de resultados de gobierno. Uno de ellos que mida la actividad económica en su conjunto y los otros tres que midan la gestión de gobierno en términos redistributivos. La premisa básica subyacente fue que el factor determinante de la buena gestión de gobierno es la mejora de los indicadores redistributivos, acompañando por un nivel creciente de actividad económica.

Respecto del diseño y puesta en práctica del cuestionario de relevamiento de la opinión pública, en segunda instancia, se procedió al diseño del cuestionario de relevamiento de la opinión pública. Esto implicó asociar los indicadores secundarios a las preguntas a realizar de manera tal que haya un correlato entre lo que se evalúa de resultados de gobierno y lo que se mide en la opinión pública general. De esta forma, se hicieron tres preguntas: la primera referida al desempeño de gobierno en materia económica, una segunda referida a la opinión respecto al desempeño gubernamental referido a la reducción de la pobreza y, una última que intentaba relevar la opinión en relación al desempeño del gobierno en materia de generación de puestos de trabajo.

En cuanto al diseño y puesta en práctica del cuestionario de relevamiento de la opinión de los líderes, en primer lugar se realizó un relevamiento de los líderes de opinión más representativos del arco político argentino. Así, se identificaron cerca de 1.000 líderes de opinión de todo el país de los cuales se sacó una muestra no probabilística intencional de 50 casos que contemple las cuotas por extracción política, sindical, empresarial, social, periodística. Una vez realizada esta tarea, se procedió a aplicar las mismas preguntas que al público general: una económica, otra referida a la reducción de la pobreza

encuesta de ingresos. Este artículo reconstruye una serie de pobreza, bajo la metodología del instituto de estadística, para que sea comparable con los datos que publique en el futuro. El principal aporte de este artículo consiste en corregir la calibración de la muestra, imputar ingresos para los casos de no respuesta por el método de hot-deck y, en los casos en los que la encuesta no se realizó, estimar los datos de ingresos a través de fuentes alternativas. Los resultados muestran una fuerte caída en la pobreza entre 2003 y 2011, luego un estancamiento con ciertas oscilaciones hasta 2018, cuando se retoma un aumento hasta la actualidad".

y la tercera relacionada a la generación de puestos de trabajo.

De esta manera, metodológicamente quedó compensada y congruente la mixtura de fuentes de datos. Este tema fue central en el diseño, con particular tensión en la congruencia metodológica del índice de modo tal que ninguna de las dimensiones quede sobrevalorada.

4. Acerca de los componentes del IDEGO

El Índice de Desempeño de Gobierno (IDEGO) es una medida estadística[294] que permite estudiar las variaciones de la capacidad gubernamental para intentar resolver los principales problemas económicos y sociales del país. También el IDEGO pretende ser una serie temporal que mostrará la evolución del desempeño del gobierno a través del tiempo. El objetivo principal consiste en contribuir al debate público sobre el desempeño del gobierno a partir de información simplificada no solo sobre los resultados obtenidos en la resolución de los principales problemas sino también sobre la valoración de la opinión pública y de los líderes de opinión. El IDEGO es un índice ponderado[295] y sus dimensiones están estandarizadas, de tal manera que el valor máximo posible es 10 y el menor es 0.

Tabla 1. Valoración nominal del IDEGO

Valor del IDEGO	Valoración
De 0 a 2,99	Malo
De 3 a 4,99	Regular
De 5 a 6,99	Bueno
De 7 a 8,99	Muy bueno
De 9 a 10	Excelente

Fuente: elaboración propia, 2022.

En este sentido, el IDEGO tiene tres dimensiones: resultados de gobierno, valoración de la opinión pública y valoración de líderes de opinión. Cada dimensión es ponderada de la siguiente manera: los resultados de gobierno representan el 50% del IDEGO mientras que la valoración de la opinión pública en general y los líderes de opinión representan el 25% del total respectivamente.

[294] Un número índice es una medida estadística que permite estudiar las fluctuaciones o variaciones de una (o más) magnitud(es) en relación al tiempo o al espacio. Los índices más habituales son los que realizan las comparaciones enel tiempo, por lo que, los números índices son en realidad series temporales. Los números índices vienen de la necesidad de conocer en profundidad la magnitud de un fenómeno y poder realizar comparaciones del mismo en distintos territorios o a lo largo del tiempo. Por esto es más conveniente escoger una situación determinada como punto de referencia inicial, para remitir a ella todas las demás observaciones, esta situación se denomina situación base y las comparaciones que se realizan vienen establecidas a través de un número índice. Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos. La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención.

[295] La ponderación refleja la importancia relativa de cada dimensión en particular. La elección de la situación inicial condiciona el resultado, por lo que el punto de referencia inicial debe ser el más idóneo posible a los objetivos que se persiguen.

Este criterio de ponderación se fundamenta en dos cuestiones principales: la primera refiere a que se está midiendo el desempeño del gobierno en un momento determinado, por lo cual se consideró que los resultados de gobierno deberían tener un peso significativo en el índice general. Y dado que el desempeño de gobierno depende no solo de los resultados, sino que también depende de las percepciones, el otro criterio refiere a que éstas estén representadas de manera equitativa tanto para la valoración de los líderes como de la opinión pública. A cada una de estas dos dimensiones (líderes y opinión pública) se le asigna un peso menor para que no quede sobrevalorada la percepción respecto a los resultados de gobierno, pero que al mismo tiempo queden balanceadas las dimensiones consideradas.[296] De esta manera, se cumple la condición inicial de estar equiponderado las dos dimensiones principales del desempeño: los resultados de gobierno (50%) y las opiniones (50%).

Tabla 2. IDEGO compuesto

Indicador	Composición del indicador			Polinomio	IDEGO	Periodo	Fuente	Tipo de fuente
OPINIÓN PÚBLICA		Pregunta 1	2,48	2,44		mar-22	Encuesta propia	Primaria
		Pregunta 2	2,39			mar-22	Encuesta propia	Primaria
		Pregunta 3	2,46			mar-22	Encuesta propia	Primaria
INDEC	empleo	valor de referencia	9,3	0,58		may-13	INDEC	Secundaria
		valor de inicio	0,1			may-19	INDEC	Secundaria
		valor medido	5,4			ene-22	INDEC	Secundaria
	Pobreza	valor de referencia	27,3	0,00		Segundo semestre 2013	Schteingart	Secundaria
		valor de inicio	35,5			Segundo semestre 2019	INDEC	Secundaria
		valor medido	37,3			Segundo semestre 2021	INDEC	Secundaria
	Paridad de poder adquisitivo (US$)	valor de referencia	728,13	0,00		Cuarto trimestre 2013	Ministerio de trabajo y BCRA	Secundaria
		valor de inicio	375,76			Cuarto trimestre 2019	Ministerio de trabajo y BCRA	Secundaria
		valor medido	272,64			Cuarto trimestre de 2021 y Primer trimestre 2022	INDEC y BCRA	Secundaria
	empleo	valor de referencia	42,7	1,00		Cuarto trimestre 2013	EPH INDEC	Secundaria
		valor de inicio	43			Cuarto trimestre 2019	EPH INDEC	Secundaria
		valor medido	43,6			Cuarto trimestre 2021	EPH INDEC	Secundaria
LIDERES DE OPINIÓN		Pregunta 1	4,39	4,34		abr-22	Encuesta propia	Primaria
		Pregunta 2	3,67			abr-22	Encuesta propia	Primaria
		Pregunta 3	4,96			abr-22	Encuesta propia	Primaria

Fuente: Elaboración propia, 2022.

El diseño del IDEGO está compuesto por tres indicadores: INDEC, opinión pública y líderes de opinión. En la composición del indicador puede observarse los resultados para cada indicador general y en el polinomio el resultado obtenido en la aplicación de la fórmula. El resultado del IDEGO surge de la ecuación ponderada del valor del polinomio para cada indicador.

Aquí puede observarse la descripción metodológica de la construcción del valor de la dimensión indicadores socioeconómicos:

1. Estimador Mensual de la Actividad Económica (EMAE): V_1
2. Tasa de empleo: V_2
3. Incidencia de la pobreza: V_3
4. Paridad de Poder Adquisitivo (U$S): V_4

[296] Cabe destacar que hemos tenido en cuenta criterios de validación para la construcción de los indicadores.

Armamos la dimensión (I_{indec}) con un polinomio de términos equiponderados:

$$I_{indec} = a_1 * V_1 + a_2 * V_2 + a_3 * V_3 + a_4 * V_4$$

Cada V_i lo definimos de la siguiente manera:

- Si el comportamiento deseable es que aumente I_{indec} cuando aumenta V_i, entonces definimos $V = V^+_i$ como sigue:

$$V^+_{i(v_{medido})} = \{0 \leftrightarrow v_{medido} < v_{inicial} \; \frac{v_{medido} - v_{referencia}}{v_{referencia} - v_{inicial}} + 1 \leftrightarrow v_{inicial} < v_{medido} < v_{referencia} \; 1 \leftrightarrow v_{medido} > v_{referencia}$$

Siendo v_{medido} el valor de la medición actual, $v_{referencia}$ el valor al que se aspira (constante) y

$v_{inicial}$ el valor de la variable al inicio de la gestión (constante). Como $v_{referencia}$, v_{medido} y

$v_{inicial}$ son siempre mayores que 0, entonces V^+_i nos va a dar entre (0,1). El comportamiento de la función en el dominio ($v_{inicial}$, $v_{referencia}$), es el siguiente: A medida que crece v_{medido} aumenta

V^+_ihasta llegar a 1 cuando v_{medido}=$v_{referencia}$. V^+_idisminuirá si v_{medido}disminuye hasta alcanzar el valor 0 cuando v_{medido}=$v_{inicial}$. Fuera del intervalo ($v_{inicial}$, $v_{referencia}$), la función tomará valores constantes siendo estos 1 o 0, según corresponda, determinados por $V^+_{i(v}medido)$.

Si el comportamiento deseable es que aumente I_{indec} cuando disminuye V_i, entonces definimos V^-_i de la siguiente manera

$$V^{-}_{i(v_{medido})} = \{0 \leftrightarrow v_{medido} > v_{inicial} \; \frac{v_{inicial} - v_{medido}}{v_{inicial} - v_{referencia}} \leftrightarrow v_{inicial} > v_{medido} > v_{referencia} \; 1 \leftrightarrow v_{medido} < v_{referencia}$$

La expresión de recién se desprende de buscar el mismo comportamiento, en términos de incrementos y decrementos, entre las variables que se desean aumentar y las que se desean disminuir (este caso). Aquí también $v_{referencia}$, v_{medido} y $v_{inicial}$ son siempre mayores que 0, de modo que V^{-}_{i} variará en el intervalo (0,1). A continuación se describe el comportamiento de la función en el dominio ($v_{inicial}$, $v_{referencia}$): A medida que disminuye v_{medido}, por encima de

$v_{referencia}$ peroacercándosele, aumenta $V^{-}_{i(v\ medido)}$ hastaalcanzarelvalor1cuando v_{medido}=$v_{referencia}$. Cuando aumente v_{medido}, por encima de $v_{referencia}$ pero por debajo de

$v_{inicial}$, acercándosele ahora a este último, disminuirá V^{-}_{i} hasta llegar al valor 0 cuando

v_{medido}=$v_{inicial}$. Nuevamente, fuera del intervalo ($v_{inicial}$, $v_{referencia}$), la función toma valores constantes siendo estos 1 o 0, según corresponda, determinados por $V^{-}_{i(v\ medido)}$

Como queremos que el polinomio sea equiponderado, los valores máximos de $V_i$son siempre 1 y, por último, queremos que I_{indec} esté en el intervalo (0,10), entonces los factores de ponderación tienen que ser 2,5.

- Demostración:

Que los términos estén equiponderados implica que $a_1 = a_2 = a_3 = a_4 = A$, siendo A un ponderador genérico.

El caso máximo implica que:

$I_{indec} = 10 = a_1 * V_1 + a_2 * V_2 + a_3 * V_3 + a_4 * V_4$

Como $a_1 = a_2 = a_3 = a_4 = A$, entonces:

$I_{indec} = 10 = A(V_1 + V_2 + V_3 + V_4)$

El caso máximo implica también que $V_1 = V_2 = V_3 = V_4 = 1$, de modo que:

$I_{indec} = 10 = A(1 + 1 + 1 + 1)$

$10 = A * 4$

$A = 2{,}5$

5.Principales resultados del primer mes de medición. Abril 2022

El IDEGO tuvo un puntaje de 3,67/10. Esto refleja un regular desempeño del gobierno. La dimensión resultados de gobierno obtuvo 3,94/10. La valoración de la opinión pública registró 2,44/10. La

valoración de los líderes de opinión fue de 4,34/10.

Si observamos los resultados desagregados por dimensiones nos encontramos con que para la **dimensión resultados de gobierno** la intención de la construcción de la dimensión socioeconómica del IDEGO es, justamente, medir el comportamiento de las principales variables socioeconómicas que den cuenta de su variación mes a mes en referencia a dos valores predeterminados: el valor de referencia y el valor inicial.

Por valor de referencia se entiende aquel valor que se ha considerado como óptimo en un periodo considerado. Es decir, se procedió a buscar un periodo histórico donde el comportamiento de todas las dimensiones sea el más cercano al óptimo posible de acuerdo a la coyuntura socio-política y económica. Por ejemplo, en pobreza se podría tomar el valor previo a 2015 y la pandemia o, por ejemplo, en el estimador mensual de actividad económica una tasa del 1% mensual. Bajo estos criterios se trató de buscar una estandarización de los indicadores de manera que en la serie histórica se identifique el periodo de mejor comportamiento conjunto. De acuerdo al relevamiento realizado, el período donde los valores de las dimensiones se comportan favorablemente de manera conjunta es el tercer trimestre de 2013. De allí que los valores de referencia surjan de ese periodo histórico.

Por valor inicial se contempla el valor de inicio de la gestión de gobierno, es decir en este caso serían todos los valores a diciembre de 2019. Estos valores se contrastan con los actuales (valor medido) y de allí se procede a la construcción de un polinomio del cual saldrá el valor general de la dimensión socioeconómica.

Se relevaron las principales variables socioeconómicas a fin de representar el desempeño de gobierno. Por ende, se procedió a medir pobreza, empleo, actividad económica y poder adquisitivo del ingreso (U$S). El equipo técnico consideró estos cuatro indicadores como representativos de la valoración de los resultados obtenidos.

Tres aclaraciones en relación a esta dimensión a tener en cuenta:

- Se toma como *valor de referencia* el tercer trimestre del año 2013, pues los analistas identificaron como el año de mejor comportamiento de las variables seleccionadas.
- Se toma el *valor de inicio* diciembre/tercer trimestre de 2019, pues es el mes de cambio de mandato presidencial.
- Se toma como *valor medido* el valor de los indicadores al momento del diseño del IDEGO (en este caso abril/segundo trimestre 2022).

El resultado de la medición de esta dimensión nos muestra que los resultados están muy por debajo del ideal, registrando un valor de 3,94/10. De los cuatro indicadores seleccionados (empleo, reducción de la pobreza, crecimiento de la actividad económica y poder adquisitivo del ingreso), solamente en empleo el resultado fue óptimo.

Gráfico 1. Evolución histórica de los resultados de gobierno según escala de medición. (2011-2022)

Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de fuentes secundarias (INDEC y BCRA)

Solo a manera ilustrativa, dentro de esta dimensión se midió cada uno de los componentes del indicador en el año 2011, 2018 y 2022 a fin de mostrar la evolución en relación a las distintas gestiones de gobierno. El indicador de resultados de gobierno en el cuarto trimestre de 2011 arrojó un resultado de 8,98/10 lo que implica un desempeño cercano al óptimo, valorado en la escala del IDEGO como muy bueno. Para el cuarto trimestre de 2018 arroja el peor resultado de la serie analizada con un registro de 1,50/10, valorado en la escala del indicador como malo. Y, finalmente, como se calculó para abril (segundo trimestre) de 2022, el indicador obtiene un puntaje de 3,94/10. Esto indica un desempeño mejor que en 2018 pero muy por debajo de lo registrado en 2011, valorado con respecto a la escala del IDEGO como regular.

En cuanto a la **dimensión valoración de la opinión pública**, esta fue pensada, como se dijo, como parte del concepto de desempeño de gobierno. El relevamiento conceptual nos da la pauta que el desempeño no refiere solo a los resultados de gobierno sino también a la valoración subjetiva de la población en su conjunto. De esta forma, se procedió a la realización de una encuesta de opinión respetando todas las implicancias metodológicas que implica la construcción de una muestra representativa que realmente refleje la opinión de la población del país.

El tamaño de la muestra fue de 8.091 casos en todo el país. La encuesta se realizó a partir de un cuestionario estructurado. El período de realización fue entre el 29 de marzo y el 8 de abril de 2022. El nivel de confiabilidad es del 95% y el margen de error es del 1,9%. La encuesta incluyó a adultos de 18 años en adelante, conectados a internet, en Argentina. La muestra fue de tipo estratificada por región con cuotas de nivel socio-económico, sexo y edad.

Se relevaron los siguientes indicadores:

- Evaluación del desempeño actual del gobierno en materia económica
- Evaluación del desempeño actual del gobierno en materia de reducción de la pobreza
- Evaluación del desempeño actual del gobierno en materia de generación de puestos de trabajo

Los resultados arrojan la peor marca de las tres dimensiones consideradas para la construcción del IDEGO con un valor de 2,44/10. En general podríamos decir que la opinión pública explica buena parte del bajo nivel del IDEGO.

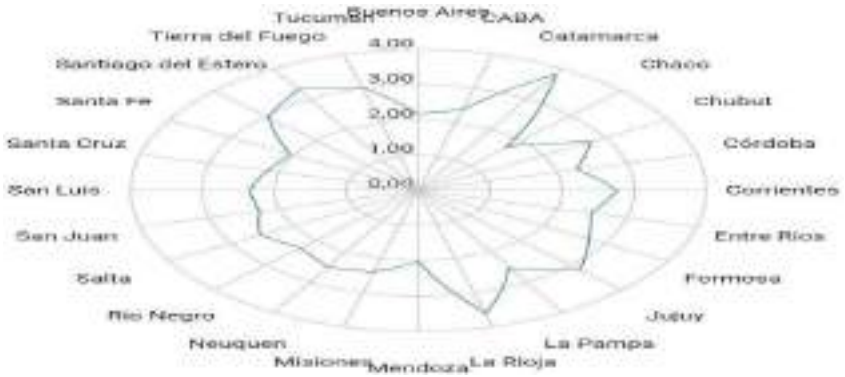
Tabla 2: Desempeño de la media de los indicadores relevados según provincia, marzo-abril 2022.

A su criterio, cuál es el desempeño actual del gobierno en materia económica?	Media	A su criterio, cuál es el desempeño actual del gobierno en la lucha contra la pobreza?	Media	A su criterio, cuál es el desempeño actual del gobierno en generación de puestos de trabajo?	Media
Buenos Aires	2,19	Buenos Aires	2,35	CABA	2,45
CABA	2,59	CABA	2,30	Buenos Aires	2,25
Catamarca	3,83	Catamarca	3,67	Catamarca	3,48
Chaco	1,73	Chaco	1,84	Chaco	1,98
Chubut	2,76	Chubut	2,76	Chubut	2,57
Córdoba	2,24	Córdoba	2,29	Córdoba	2,46
Corrientes	2,78	Corrientes	2,84	Corrientes	2,48
Entre Rios	2,47	Entre Rios	2,89	Entre Rios	2,95
Formosa	2,74	Formosa	2,85	Formosa	2,53
Jujuy	2,19	Jujuy	2,76	Jujuy	2,88
La Pampa	2,24	La Pampa	2,56	La Pampa	2,18
La Rioja	3,60	La Rioja	3,45	La Rioja	3,88
Mendoza	2,83	Mendoza	1,96	Mendoza	1,97
Misiones	2,41	Misiones	2,89	Misiones	2,18
Neuquén	2,50	Neuquén	2,39	Neuquén	2,61
Rio Negro	2,29	Rio Negro	2,69	Rio Negro	2,58
Salta	2,93	Salta	2,93	Salta	2,83
San Juan	2,28	San Juan	2,29	San Juan	2,89
San Luis	2,35	San Luis	2,25	San Luis	2,89
Santa Cruz	2,17	Santa Cruz	2,23	Santa Cruz	2,52
Santa Fe	2,04	Santa Fe	1,87	Santa Fe	2,12
Santiago del Estero	2,93	Santiago del Estero	3,89	Santiago del Estero	3,27
Tierra del Fuego	3,32	Tierra del Fuego	3,32	Tierra del Fuego	3,42
Tucumán	2,83	Tucumán	2,62	Tucumán	2,64

Fuente: Encuesta realizada por Fernando Dopazo, 2022.

La tabla 2 muestra la distribución de la media de cada uno de los indicadores relevados por la encuesta por provincia. Se destaca que la media en la mayoría de los casos da por debajo de 3 en cada indicador, lo que no describe una valoración negativa en los tres indicadores relevados. Solo en algunos casos (Catamarca, La Rioja y Tierra del Fuego) la media de cada uno de los tres indicadores superó los 3 puntos. El resto de las provincias está por debajo de esta marca.

Gráfico 2: Distribución muestral radial de la evolución de la media de los indicadores, por provincia.

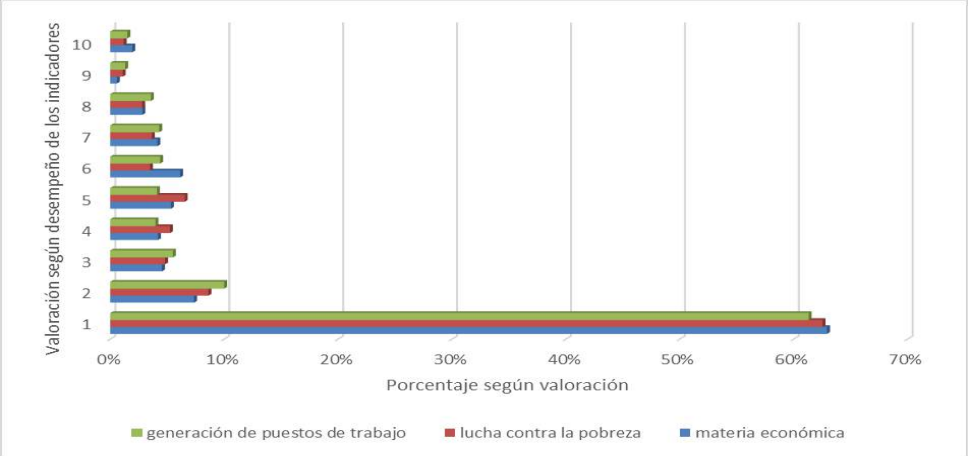


Fuente: Encuesta realizada por Fernando Dopazo, 2022.

El gráfico 2 muestra la distribución radial de la media de los indicadores según provincia. Como se

puede observar, la provincia donde mejor se desempeñaron los indicadores es Catamarca, pero sin llegar a 4 puntos. Santiago del Estero y La Rioja también se comportaron por arriba de la media nacional. Se destaca que la región pampeana es la donde peor se comportó la media de los indicadores.

Gráfico 3: Comportamiento porcentual de los indicadores relevados según valoración de la opinión pública. Marzo-abril 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de la encuesta realizada.

El gráfico 3 muestra el comportamiento porcentual de los tres indicadores relevados según la valoración hecha por la opinión pública en general. Se destaca claramente que en los tres indicadores más del 60% de los casos ponderaron el desempeño con 1 punto.

Parte de la baja puntuación registrada por el IDEGO se explica por el bajo rendimiento de la dimensión opinión pública. Aquí hay que hacer una salvedad: en general, los estudios de opinión tienen *per se* un sesgo negativo frente a la valoración de gobierno. Aún en los mejores momentos del desempeño de los resultados de gobierno el público en general tiende a valorar negativamente la gestión por la carga anti-política muy presente en nuestras sociedades.

Tabla 3: Comportamiento porcentual de los indicadores relevados según valoración de la opinión pública. Marzo-abril 2022.

A su criterio, cuál es el desempeño actual del gobierno en ...?	materia económica	lucha contra la pobreza	generación de puestos de trabajo
1	62,94%	62,54%	61,32%
2	7,36%	8,62%	10,00%
3	4,55%	4,81%	5,50%
4	4,19%	5,24%	3,97%
5	5,33%	6,54%	4,11%
6	6,14%	3,49%	4,39%
7	4,14%	3,66%	4,30%
8	2,82%	2,80%	3,57%
9	0,59%	1,10%	1,32%
10	1,94%	1,19%	1,51%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta realizada por Fernando Dopazo, 2022.

Finalmente, en la tabla 3 muestra el mismo comportamiento que lo graficado anteriormente, pero en términos puntuales por cada indicador y su correspondiente valoración porcentual. Se observa, al igual que en el caso anterior, una gran parte de los casos se concentran en las tres valoraciones más bajas. Se destaca que el comportamiento del indicador generación de puestos de trabajo es el mejor valorado de todos los relevados.

En cuanto a la **dimensión valoración de líderes de opinión** señalamos que un líder de opinión es una persona que tiene la capacidad de ejercer influencia sobre las actitudes o la conducta de otros individuos hacia ciertas formas de pensar o de actuar, en virtud de que es percibido por los demás como una autoridad o una fuente confiable de información o reflexiones; y cuyos puntos de vista son tomados como modelo por un grupo social o una comunidad en particular.

Se identificaron cinco categorías (periodistas, políticos, dirigentes empresariales, dirigentes sindicales y dirigentes sociales).

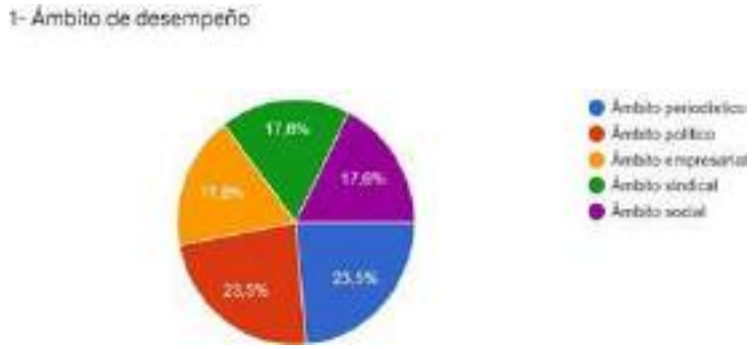
Se relevaron los siguientes indicadores:

- Evaluación del desempeño actual del gobierno en materia económica
- Evaluación del desempeño actual del gobierno en materia de reducción de la pobreza
- Evaluación del desempeño actual del gobierno en materia de generación de puestos de trabajo

Esta dimensión es la mejor valorada, con la salvedad de que sigue siendo un valor bastante lejano al óptimo. La dimensión nos muestra el valor de 4,34/10 que, si bien sigue siendo bajo, es la mejor calificada.

Los líderes de opinión valoraron de mejor manera la gestión del gobierno en materia de generación de puestos de trabajo. Es para destacar que es, justamente, este componente es el que en la dimensión de resultados de gobierno es el mejor valorado. El modo (valor que aparece con mayor frecuencia en un conjunto de datos) en este componente de la dimensión fue de 7. Mientras que el componente peor valorado es el desempeño de gobierno en materia de reducción de la pobreza y también es la marca más baja en la dimensión de resultados de gobierno. El modo en este caso fue

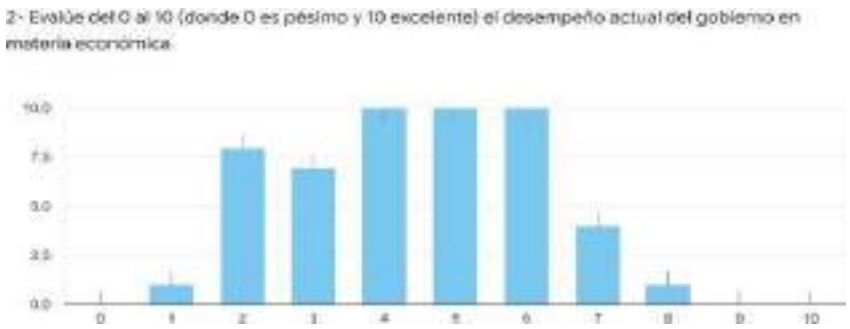
Gráfico 4. Ámbito de desempeño de los líderes de opinión, abril 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de la encuesta realizada.

Como muestra el gráfico 4 se respetó la proporcionalidad por cupo, solamente se dio un peso muestral mayor a los líderes políticos y periodísticos bajo el siguiente criterio: Los líderes políticos son en general los que tienen responsabilidad directa con el desempeño del gobierno. Siendo oposición u oficialismo son parte del juego político que dan sustento al desempeño propiamente dicho. En el caso de los periodistas se consideró que en términos de representatividad de la opinión pública en general tienen una influencia mayor que otros líderes. Por tal motivo, cada uno de estos sectores tienen una representación del 23,5%, mientras que el resto representan el 17,6% respectivamente.

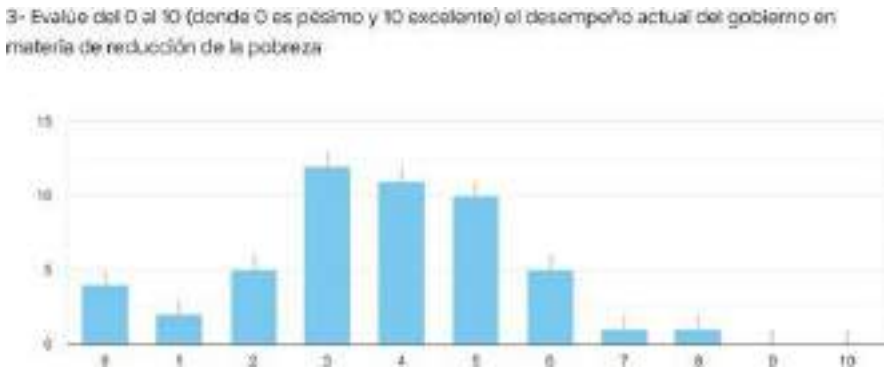
Gráfico 5. Distribución del comportamiento del indicador materia socioeconómica, abril 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de la encuesta realizada.

Respecto al comportamiento del indicador que media el desempeño en materia socio-económica, como muestra el gráfico 5, en su mayoría contestaron que se encuentra entre 4 y 6 puntos el desempeño del gobierno. Esto muestra una diferencia clara respecto a la medición de la dimensión de opinión pública.

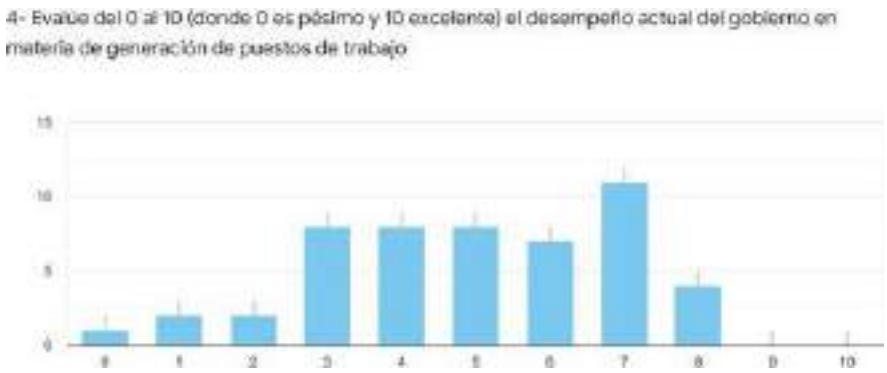
Gráfico 6. Distribución del comportamiento del indicador reducción de la pobreza, abril 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de la encuesta realizada, abril, 2022.

Sin embargo, los líderes valoraron de menor manera el desempeño de gobierno en materia de reducción de la pobreza. Como muestra el gráfico 6, la distribución tiende a acercarse a los valores más bajos de la variable. Al igual que la dimensión de la opinión pública, los líderes de opinión valoraron de manera insuficiente el desempeño de gobierno en materia de reducción de la pobreza y, a su vez, es el indicador que peor se comporta dentro de los datos secundarios relevados.

Gráfico 7. Distribución del comportamiento del indicador generación de puestos de trabajo, abril 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de la encuesta realizada, abril, 2022.

En cuanto al desempeño actual del gobierno en materia de generación de puestos de trabajo, tal como lo indica el gráfico 7, el índice más alto se encuentra en el punto 7, valor que hace significativamente subir el resultado de esta dimensión (valoración de los líderes de opinión).

6.Acerca de la difusión del IDEGO en la prensa

El IDEGO ha sido difundido a través de diferentes medios de comunicación de la prensa radial y escrita, tanto en formato papel como digital (ver Anexo). En términos generales, la recepción de este instrumento de medición fue caracterizado como una "nota" que se le pone al gobierno como resultado de su desempeño. Por supuesto que, el resultado del índice no pretende hacer el papel del "profesor" que evalúa al "alumno" gobierno, sino más bien sobre un resultado objetivo promover el debate sobre el desempeño del gobierno. Es decir, visibilizar los resultados de la evidencia empírica sobre evaluación de las valoraciones y los resultados de gobierno a fin de mejorar el debate público y los procesos de toma de decisión del gobierno. En ese sentido, el desafío es que el instrumento pueda tomarse como una contribución para incentivar un debate más profundo que una simple interpretación de sentido común. Para que ese debate tenga un mejor sustento, creemos que es necesario construir mediciones y resultados confiables que permitan plantear una discusión amplia acerca del desarrollo sobre la base de evidencia empírica.

Reflexiones finales

El IDEGO constituye un aporte en el campo orientado a medir el desempeño del gobierno a partir de una metodología que combina datos de fuente primarias con datos de fuentes secundarias. El trabajo de ponderación ha sido de discusión permanente dentro del equipo técnico, tratando de construir un indicador que sea el producto de un proceso de investigación cuantitativa y riguroso.

Así, los primeros resultados reflejan en parte los problemas actuales con los que cuenta el gobierno argentino para hacer frente a la agenda estatal basada en los preceptos de gobernanza, desarrollo y equidad (Oszlak & Gantman, 2007).

Los desafíos que le quedan al IDEGO son principalmente dos. En primera instancia, consolidarse como una herramienta al servicio de la gestión estatal. Es pretensión fundante del índice ser una fuente de información confiable para mejorar la realidad de la gestión y el desempeño estatal en un contexto caracterizado por una agenda pública de problemas complejos que, en términos de Rosanvallon (2020), genera una democracia exigente. En segundo término, el IDEGO tiene como desafío profundizar en la indagación de variantes metodológicas que fortalezcan el proceso de producción del índice y que permita seguir aportando al campo de la medición del desempeño de gobierno en base a la investigación científica con enfoque cuantitativo.

Bibliografía

AGUIRRE-SALA, J. F. (2019). Propuesta de indicadores para medir y evaluar la gobernanza. The Journal of Latin American Public Policy and Governance, 3(5). https://doi.org/10.22191/gobernar/vol3/iss5/7.

BERNAZZA, C; COMOTTO, S. Y LONGO, G. (2010). Evaluando en clave pública. Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales, Documento de Trabajo Nro. 1. Serie: Estado y Políticas Públicas, FLACSO, Buenos Aires.

CEJUDO, G., GERHARD, R., & ZABALETA, D. (2009). Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas. http://www.cide.mx/publicaciones/status/dts/DTAP 226.pdf

EASTON, D. (1965). A framework for political analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. González Blasco, P. (2000). Medir en las Ciencias Sociales. Madrid. IEALC.

Huther, J. y Shah, A. (1996). A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralization. Banco Mundial, Washington, DC.

INDEC. (2022). Series estadísticas de empleo, pobreza, poder adquisitivo del salario y EMAE. Argentina.

LÓPEZ, M., & GENTILE, N. (2008). Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado. Centro de Investigación Seguimiento y Minitoreo Del Desarrollo, 1(1), 21. http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision C/06-Lopez-Gentili 3.pdf

OSZLAK, O., & GANTMAN, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, 37(1), 83. https://doi.org/10.16993/ibero.197

RIVAS-TOVAR, L. A. (2019). La evolución de la medición del desempeño en el gobierno, en Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas Tomo V, Editorial: Cámara de Diputados / UEC/ Comisión de vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación

ROSANVALLON, P. (2020). El siglo del populismo. Historia, teoría y crítica, Argentina, Manantial.

SALAS DURAZO, I. A., & MURILLO GARCÍA, F. (2013). Modelo para analizar la calidad de gobierno: insumos, procesos y resultados. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, 0(21), 159–178. https://doi.org/10.5354/0717-6759.2013.29405

ZACK, G., SCHTEINGART, D., & FAVATA, F. (2020). Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea. Sociedad y Economía. https://doi.org/10.25100/sye.v0i40.7990

Anexo
Difusión del IDEGO en prensa

https://www.clarin.com/politica/ex-ministro-albertista-armo-indice-desempeno-gobierno-saco-4-puntos_0_T3yLo75G75.html

https://www.a24.com/politica/un-estudio-dirigido-el-exministro-nicolas-trotta-destroza-la-gestion-alberto-fernandez-n1012779

https://www.perfil.com/noticias/politica/aplazado-un-sondeo-de-desempeno-califica-al-gobierno-nacional-con-menos-de-4-puntos-sobre-10.phtml

https://750.am/2022/04/27/reprobado-el-indice-de-desempeno-de-gobierno-califico-a-la-actual-gestion-con-367-sobre-10

https://www.lanacion.com.ar/politica/un-exministro-de-alberto-fernandez-evaluo-al-gobierno-el-resultado-no-alcanzo-los-cuatro-puntos-nid27042022/

https://100xd.com.ar/destacado/aplazado-un-sondeo-de-desempeno-califica-al-gobierno-nacional-con-menos-de-4-puntos-sobre-10/2022/04/27/

https://www.rionegro.com.ar/politica/lanzan-un-indice-que-evalua-la-gestion-del-gobierno-la-primera-nota-no-llega-al-4-2267384/

LA COMBINACIÓN DE DOS MODELOS DE GESTIÓN EN LO LOCAL: LA VIGENCIA DE LO HÍBRIDO EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

Fernando Amadeo Pérez

María de los Ángeles Romero Ramayo

Introducción

La investigación "El neoliberalismo en la gestión pública de la ciudad de Villa María, Córdoba Argentina", es una continuidad de nuestro trabajo presentado en el libro "Gestionar lo público con estilo empresarial" (Pérez, 2019). En dicho libro se hace un recorrido internacional, nacional y provincial del *new public management* y las consecuentes transformaciones del sector público en su gestión, destacando por ejemplo, la introducción de mecanismos neogerenciales en combinación con el modelo burocrático weberiano en la provincia de Córdoba, Argentina.

De aquella investigación, hoy en ejecución, es que ahora se hace hincapié en el análisis de los modelos de gestión al estilo burocrático weberiano y a la neo gerencia pública a nivel local, hoy enclavados en la ciudad de Villa María Córdoba, Argentina.

El estudio de la administración pública en su versión occidental se puede ubicar desde fines del siglo XIX en los Estados Unidos, con Woodrow Wilson. Desde el cuarto tercio del siglo XX las pesquisas sobre la nueva gestión pública del sector gubernamental comenzaron a monopolizar el pensamiento sobre cómo debía prestar funciones el Estado.

Fueron aquellas perspectivas devenidas desde los pensadores de la escuela austríaca de Viena primero, luego de la escuela de Virginia de Norteamérica, los que propusieron modificar de raíz la matriz gestión del Estado.

El cómo de la administración debía ser transformado de acuerdo a aquellas propuestas, inclinando el sector público a los dictámenes empresariales. Por ende, modificar y dejar atrás el antiguo modelo de administración pública signado por el estilo burocrático weberiano.

Argentina no quedaba al margen de aquellas reformas que se erigían a nivel mundial; *el new public management* cuyas teorías pretendían ser su sustento se encontraban; la teoría neo-institucionalista en su versión económica, la teoría de la agency y la teoría del public choice.

Ante este panorama, en donde ningún Estado escapó a los dictámenes neo gerenciales, es que se considera de interés indagar cuáles son las políticas neo empresariales aplicadas en el gobierno de la ciudad de Villa María entre los años 1999 al 2015, estudiando su impacto en la sociedad como también, esclareciendo cuál es la primacía de los modelos existentes en la gestión.

Por lo que el interrogante es ¿existe un cambio de modelo en la gestión del municipio de la ciudad de Villa María, Córdoba-Argentina durante el periodo 1999-2015 y cuál es su impacto en los servicios que se le brindan a la sociedad?

De este interrogante principal se derivan los siguientes ¿existe el predominio del modelo neo gerencial empresarial únicamente en la gestión local? ¿la persistencia, a través de los años, del estilo burocrático weberiano permite su predominancia en la administración de la ciudad? ¿la gestión municipal se caracteriza por un hibridismo burocrático-gerencial? ¿Cuál es el efecto de las técnicas neogerenciales en el manejo del servicio que recibe la sociedad local?

El objetivo general del trabajo es brindar una aproximación al análisis de la existencia de un cambio de modelo en la gestión del sector público municipal de la ciudad de Villa María, durante el periodo

1999-2015 y su repercusión en la prestación de los servicios hacia la ciudadanía.

La metodología empleada es de corte cualitativo, utilizando como instrumentos de recolección de datos, la recuperación de autores clásicos expertos en la temática, categorías analíticas específicas devenidas de la legislación referida a la materia, de los programas presupuestarios y de las políticas implementadas en el gobierno local villamariense.

En las líneas siguientes se desarrolla escuetamente que se puede entender por burocracia, nueva gestión pública y finalmente, se anticipa una conclusión provisoria sobre las medidas gerenciales aplicadas al sector público local, la persistencia de elementos burocráticos tradicionales y una aproximación tentativa sobre cuáles de los modelos prima a la hora de prestar servicios a la ciudadanía, considerando que nuestra investigación se encuentra en curso.

Desarrollo

Numerosas son las transformaciones que se han producido y se producen en el mundo entero, algunas de ellas son: nueva gestión pública, cambio climático, transferencia del capital internacional a diferentes lugares del mundo, escasez de alimentos, pobreza, narcotráfico, guerra, inmigraciones masivas, nuevas tecnologías, *big data*, digitalización de los procesos, inteligencia artificial, e innovaciones en el sector privado y en el público, entre otros (Oszlak, 2020). El modelo burocrático y sus gobiernos no quedan ajenos a estas transformaciones.

Las que han ganado protagonismo ante los nuevos eventos, son las administraciones públicas del ámbito local ya que sus sectores públicos han realizado enormes esfuerzos para re orientar el aparato estatal como así también, han sido llamados a implementar iniciativas innovadoras a pesar de sus debilidades.

Son aquellos cambios de orden mundial los que invitan a re pensar las administraciones, poniendo énfasis en temas innovadores como los mencionados de la mano de la nueva gestión estatal. Motivos más que sobrados para llevar adelante modificaciones en la gestión y rescatar algunos elementos o herramientas que predominan en la esfera pública desde antaño.

- **Sobre la Burocracia**

De acuerdo con la propuesta weberiana, la burocracia era una de las maneras de organizar y gestionar la administración del Estado. En el mundo occidental, en consonancia con el modo de producción capitalista, se optó por la organización al estilo que propuso Weber. Para el autor alemán citado por Oszlak (1984)

"la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación. La burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, u organizada de acuerdo a principios racionales" (Pp. 257- 258).

La relación entre administración y su modo de organización al estilo weberiano conformaron lo que se dio en llamar paradigma burocrático.

Max Weber (1978) aseveró que el desarrollo del aparato burocrático se compara con otras organizaciones por su "precisión, velocidad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de las fricciones, de los costos materiales y de personal - esos elementos- han llegado al punto óptimo de una administración estrictamente burocrática, especialmente en su forma monocrática" (P. 973).

El modelo burocrático weberiano posee las siguientes características:

- *Carácter legal de las reglas y normas:* los derechos y actividades de los agentes están fijados por normas, reglas y disposiciones administrativas. Todo está previsto en sus reglamentos a través de normas racionalmente confeccionadas. La vigilancia y disciplina administrativas se deben respetar estrictamente, siendo la norma sancionadora, el derecho.

- *Estructura jerárquica*: "la ordenación de autoridades fijas dotadas de facultades de regulación y supervisión, del derecho a queja o apelación ante autoridades superiores" (Portantiero, 2004, p.143), se materializa a través de la jerarquía administrativa. Entonces, por la jerarquía se constituye la autoridad y el orden. Por la jerarquía integrada se presentan los cargos, escalafones y funciones. Unos agentes superiores controlan a los subordinados y así sucesivamente hasta las bases de la estructura.

- *Impersonalidad de las relaciones*: los sujetos de la burocracia deben dejar sus cuestiones personales de lado. Los agentes ocupan un puesto y deben estar desprovistos de emociones, anhelos y sentimientos personales que entorpezcan el funcionamiento burocrático. "La despersonalización de la organización administrativa llevaba a subordinar la conducta individual a la funcionalidad de los arreglos estructurales" (Oszlak,1984, p.273). La obediencia al cargo es impersonal, no interesando quién ocupe el mismo. La organización y el cargo permanecen con el paso del tiempo, no así quién lo ocupa.

- *División del trabajo*: en la organización, la distribución del poder, las funciones, las actividades y las tareas están repartidas de una manera racional. Dicha racionalidad comprende integral y localmente a todos los agentes según su posición en la estructura jerárquica. En los organigramas y reglamentos se manifiestan los cargos con nombres, funciones, asignación de categorías, jerarquías y autoridad.

- *Comunicación interna y externa por documentos escritos:* "Vale el principio administrativo de atenerse al expediente, se escriben los considerandos las propuestas y decisiones, las disposiciones y toda clase de órdenes." (Portantiero, 2004, p.144). Por lo tanto, las decisiones o disposiciones administrativas se hacen saber a través de formatos en papel.

- *Estructura de ingreso por competencia y mérito:* el acceso a la administración debe ser por competencia de funciones y por mérito. El ejercicio de las funciones se corresponde con un alto grado de profesionalidad (Lefort, 1973).

Asimismo, Portantiero (2004) afirmó que la mayor herramienta de superioridad de la burocracia es el saber profesional especializado, necesario para la actividad técnica y la economía moderna en la producción de bienes. La admisión, permanencia y transferencia de los agentes debe corresponderse con sus competencias para el cargo y no por recomendaciones. Todo está comprendido dentro de un marco de racionalidad y no de afectividad:

- *Las actividades son ejecutadas por procedimientos rutinarios:* los agentes se aferran a la rutina y a los procedimientos. En los manuales y las disposiciones se determinan los procedimientos

que, con el transcurrir de las actividades, se tornan rutinarios.

- *Separación entre administrativos y medios de producción*: Por lo racional "tiene vigencia el principio de la separación completa entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción" (Portantiero, 2004, p.144). En la burocracia, los agentes separados de los medios de producción, se convierten en profesionales especializados que dirigen la organización sin ser dueños de la misma.

- *Profesionalización en las funciones:* son especialistas en las actividades que realizan. Sus salarios están acordes con sus categorías, responsabilidad y funciones y cuenta con derecho a pensión.

- *Previsibilidad en el funcionamiento burocrático*: la organización burocrática weberiana tiende tanto a la previsibilidad como a la eficiencia racional. La primera es necesaria para los negocios y el funcionamiento de la organización. Una organización previsible implica prever las consecuencias de las acciones. En la actualidad, la seguridad jurídica equivaldría a la previsibilidad.

Según Weber (1986) desarrollar la dominación racional legal en su tipo puro, supone una organización compuesta de oficinas separadas, autoridad jerárquica, división del trabajo, estandarización, especialización, demarcación de la jurisdicción de competencia, profesionales a tiempo completo, personal administrativo vitalicio, contrataciones en base a méritos, protección legal contra la discrecionalidad de los superiores. A todo ello se suma la recepción de órdenes en forma impersonal y un sistema de reglas racionales legales y legítimas. La superioridad técnico- racional y la estructura burocrática cuentan con precisión, velocidad, coordinación, calculabilidad, lealtad, previsibilidad, continuidad y memoria institucionalizada (Olsen, 2006, p. 7).

Los componentes del paradigma burocrático de Weber proponen un modelo racional legal de organización que se torna práctico a través de la planificación, los programas, los planes y el establecimiento de objetivos acordes con un lineamiento presupuestario.

Con respecto a lo que se viene señalando, el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998), manifestó

"ningún país de la región (América Latina) completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios países latinoamericanos" (p.11).

Recuperando la postura de Prats (2000), en América Latina no llegó a consolidarse la institucionalización de la burocracia racional-legal propuesta por Weber. Lo que se desarrollaron fueron "buropatologías[297]", conceptualmente consideradas un sistema mixto al que Weber llamó

[297] Prats (2002) refiere a procesos de burocracia incompletos en América Latina, es decir, gobiernos que no concretaron en sus modelos de organizar sus administraciones públicas todas las características del modelo clásico burocrático, y en tanto gobiernos subnacionales como locales, construyeron ensamblajes de ciertas características patrimonialistas y burocráticas con algunos elementos de la nueva gerencia pública y de los modelos post burocráticos. Así, a consecuencia de ciertas características estructurales propias del proceso de construcción de los estados en la región (patrimonialismo, nepotismo, feudalismo), generaron que las administraciones padezcan "buropatologías".

"burocracias patrimoniales". Como advierten Osborne y Gaebler (1997) el modelo burocrático funcionó bien porque solucionó los problemas propios a un contexto socio histórico determinado, ergo, dicho modelo se desarrolló en condiciones muy disímiles a las que hoy debemos enfrentar. No existen dudas de que el medio actual exige instituciones extremadamente flexibles y adaptables.

De aquello se puede sospechar que al no alcanzar un nivel de perfeccionamiento tal como lo señaló Max Weber, llegarían las propuestas neo empresariales para supuestamente brindar eficiencia, eficacia y efectividad a la gestión y sus políticas públicas, sin desconsiderar que se señalaban los defectos de una burocracia, como bien mencionábamos con anterioridad, no consolidada. La nueva gerencia pública será el camino en sus diversas versiones, Argentina, Córdoba y una de sus ciudades, en nuestro caso Villa María llevará adelante dichas medidas. Ahora nos toca hacer un breve comentario sobre el *new public management* para más adelante finalizar mencionando algunas de las políticas implementadas en aquella dirección sin abandonar totalmente las directrices del modelo tradicional.

- **Sobre la Nueva Gestión Pública**

Numerosos son los y las autores/as como los organismos internacionales los que han escrito sobre el modelo nueva gestión pública, para este caso sólo haremos mención a los más trascendentes para presentar esta nueva forma de gestionar lo público.

Tal como menciona Pérez (2019; 2022) fue Christopher Hood (1991) el que acuñó la expresión *new public management* para aplicar una serie de reformas y desarrollar una nueva administración, más profesional y activa, con énfasis en los controles y resultados; para gerenciar mediante mecanismos privados y direccionar al sector público en pro del mercado, promover la competencia, la disciplina fiscal y la eficientización de recursos, con el fin de establecer estándares de desempeño, *accountability*; gestión se vincula con la finalidad de llevar a cabo un proyecto (Hood,1991).

La nueva gestión pública infiere una transformación en los costos y en la producción, enfocados hacia las mercancías y los *outcomes*, la implementación de estándares de medición gracias a indicadores de desempeño y de gestión y la preferencia por instituciones con organizaciones planas y flexibles. Desde estos lentes, el mercado es el actor principal en la prestación de servicios a la comunidad de la mano de licitaciones, tercerizaciones y/o privatizaciones, mientras que los agentes públicos son temporarios de acuerdo a sus tareas y contrataciones.

Asimismo, es necesario un corrimiento de las fronteras entre lo público y lo privado para dar origen a la proliferación de asociaciones públicas-privadas. Por último, "también es ineludible un cambio en los valores prioritarios, centrados en la eficiencia y el individualismo, en reemplazo de la equidad, universalidad y seguridad" (Pollitt, 2001, p. 474), (Pérez, 2016; 2022).

Es interesante la definición de Nueva Gestión Pública que ofrece (Aucoin, 1995, citado por Aguilar Villanueva, 2006), señalando que el cambio que ofrece la Nueva Gestión Pública consiste en la

"*privatización o por lo menos comercialización de las empresas públicas, las tarifas económicamente realistas de los servicios públicos, así como amplia variedad de formas de reducción del gasto público, del tamaño del servicio público y del número de los servidores públicos, junto con esfuerzos por cambiar estructuras y prácticas de la gestión pública"* (p.143).

Por su parte, en el documento del (CLAD) titulado "Una Nueva Gestión Pública para América Latina" de 1998, sostiene que en un armónico clima democrático regional, este nuevo modelo de gestión debía estar cimentado en la reducción de costos, el cumplimento de los objetivos planificados, la capacitación y profesionalización del personal, la transparencia, la rendición de cuentas de los

servidores públicos y la responsabilización, como valores supremos que debían fomentarse. Sumado a que deben ser los Estados quienes encaren la descentralización y desconcentración organizacional de los servicios públicos para una mejor forma de gestión de los mismos en pos de la ciudadanía. Además, el centro impulso, el Estado red, la democratización del poder, la orientación hacia el usuario/ciudadano/consumidor de los servicios, entre otras medidas gerenciales.

Agregamos, en coincidencia con algunos autores, que la nueva gestión pública también alude a la innovación, a la estandarización de procesos, a la reestructuración, a la reingeniería, a la reconceptualización, a la refuncionalización, a la reinvención y a la realineación (Pérez, 2016; 2022).

En suma, se entiende por nueva gestión pública el conjunto de políticas, técnicas y prácticas, provenientes de la gestión empresarial, que procuran aplicarse en el sector gubernamental para que sea más eficiente, con la intención de brindar solución a las exigencias de los clientes y/o usuarios. La presencia de la nueva gestión pública predispone al Estado a diversas maneras de ser gestionado, tales como gestionarlo con nuevas tendencias innovadoras con participación ciudadana, gerenciarlo de modo que sea eficiente y efectivo para la ciudadanía.

Conclusión Provisoria

Lo que se presentó up-supra son las características más sobresalientes del modelo burocrático al estilo weberiano y se hizo lo propio con el modelo neogerencial, principalmente devenido de las propuestas empresariales de gestión.

A continuación, y de manera provisoria se intentará detectar la existencia de categorías y prácticas de ambos modelos en la gestión de un municipio, en este caso la ciudad de Villa María, Córdoba Argentina.

La ciudad de Villa María se encuentra enclavada en la provincia de Córdoba Argentina y es cabecera del departamento San Martin, fue fundadaen1867.Habitan aproximadamente 80 mil pobladores según el último censo del año 2010. Está ubicada en el corazón productivo –agrario y lechero- de la Argentina. Produce cereales, frutas y oleaginosas, en el sector agrícola-ganadero desarrollando numerosas industrias en este sentido, sin dejar de lado empresas de servicios en materia de maquinarias y de industrias químicas para aquel sector. La ciudad, desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, viene conduciendo un proceso de iniciativas en materia de transformación de la gestión en pos de la nueva gestión con novedosas herramientas innovadoras (Pérez, 2022).

Desde aquellos años surgen ideas en línea hacia una ciudad inclusiva, con prestación de servicios de calidad, una gestión dinámica, ágil, flexible, participativa, resiliente, sostenible y sustentable. Tal es el caso que a comienzos de los 2000 se lleva adelante, así lo testifican sus ordenanzas, el gobierno electrónico. Paso previo a lo que será, ya en la mitad de la segunda década de los 2000, el gobierno abierto[298] con sus postulados de rendición de cuentas, transparencia y colaboración en la hechura de las políticas.

A comienzos de siglo se comienza a diseñar e implementar el presupuesto por programas, expresión

[298] Según reza la ordenanza N°6.973 del año 2015, del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Villa María, según su artículo primero, se implementa una nueva forma de interrelación entre la gestión pública municipal y la ciudadanía basada en la transparencia y orientada al establecimiento del paradigma de "Gobierno Abierto", garantizando de este modo, la transparencia en la actividad de la gestión pública municipal, y el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en la definición de objetivos, en la toma de decisiones, en la gestión y en la evaluación sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el interés público, manteniéndose, a tal efecto, un diálogo abierto, transparente y constante

financiera del Plan de Gobierno. Según ese documento, se hallan conceptos tales como eficientización de la gestión de tasas, contribuciones y multas, el equilibrio presupuestario, la eficientización del gasto y la prestación de calidad de los servicios. Se elabora, con partidas presupuestarias incluidas, el Plan estratégico Municipal[299] y es allí, donde se aspira no sólo a una visión superadora en materia de gestión, posicionamiento del entorno sino, al involucramiento de la sociedad a través de la participación y del consenso en la definición de políticas futuras.

Según se desprende del mismo presupuesto y de años posteriores, se le asignan partidas presupuestarias al Concejo Deliberante para el perfeccionamiento laboral, lo que se puede interpretar como capacitación del personal que presta servicios en dicha dependencia democrática. Así mismo, se designan recursos para la contratación, precaria, de pasantes. Se hace lo propio para instalar medios informáticos con el objetivo de dinamizar el funcionamiento del Concejo.

Finalmente, en esta área se otorgan partidas para la participación joven a través del Concejo estudiantil[300]. Es en esos tiempos que se impulsa el asociativismo entre sector público y privado para hacer frente a los nuevos desafíos, nace el ENINDER (Ente Intermunicipal para el desarrollo Regional, actualmente denominado ENRED (Ente Regional de Desarrollo)[301].

Si bien se puede advertir un inicio de milenio con fuerte impulso hacia una nueva gestión no quedan al margen conceptos y acción devenidos del modelo tradicional de burocracia, tal lo manifiestan diversos presupuestos y ordenanzas analizados, la centralización de los movimientos inventariados de recursos y de capital es lo que sobresale a la hora de implementar las políticas.

Dificultoso se hace detectar, en los documentos analizados, una gestión horizontal, por el contrario, se observa plena vigencia de la estructura vertical al estilo del modelo tradicional. Se develan áreas con procedimientos rutinarios, en esa línea, la separación entre lo administrativo y los medios de producción por parte de los agentes.

Continúan, novedosas en algunos casos, las actividades regladas por normas y disposiciones administrativas. También, en algunas áreas y/o dependencias, se sigue con la división del trabajo establecido en los organigramas y reglamentos en donde se manifiestan los cargos con nombres, funciones, asignación de categorías, jerarquías y autoridad. Aquí se advierte que, con las nuevas modalidades de contratación de personal, a pesar de que su alta sea temporal para una actividad específica, no quita que sea un agente multifunción más allá de la letra de su designación.

Por último, se puede argüir con respecto a la existencia aun de rasgos del modelo tradicional de gestión es que la comunicación interna se realiza por escrito a través de expedientes. Importante es destacar que las mismas pueden ser o no acompañadas de instrumentos digitales al interior y al

[299] En el año 2009, bajo ordenanza Nº 6.178 el Concejo Deliberante de la ciudad de Villa María, ratifica según su art. N°1, el Convenio Subsidiario de "Reestructuración de los Instrumentos de Gestión para la Ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio de Villa María, suscripto por la Secretaría de Políticas Económicas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

[300] El Programa "Concejo Deliberante Estudiantil" se sanciona en el año 2000, bajo ordenanza Nº4.620 del Concejo Deliberante de la ciudad de Villa María, destacando dentro de sus objetivos primordiales, el fomento de la participación activa en las decisiones que de alguna manera afecten las actividades de los jóvenes villamarienses, con posibilidades de debatir las propuestas de solución para los problemas de la ciudad, estimulando la promoción de los jóvenes como sujetos de derechos.

[301] El ENRED se define como una entidad autárquica con personería jurídica pública y sin fines de lucro y es dirigido por un Consejo Directivo que se compone de cinco miembros titulares y dos vocales suplentes. Para ampliar información, ver: Enred – Ente regional de desarrollo

exterior del aparato estatal.

En plena hibridación de modelos de gestión, así lo testifican diversas resoluciones y ordenanzas, en el municipio se pueden encontrar más herramientas neo gerenciales tales como reingeniería de los procesos, reducción de recursos tanto económicos como humanos, reestructuración organizacional, refuncionalización, reconfiguración de áreas, gestión por objetivos y resultados, gestión estratégica y presupuestos participativos[302].En los últimos años de nuestra indagación, apoyado por el análisis de los programas presupuestarios y por sus ordenanzas respectivas, surgen temas, prácticas y políticas referidas al *open data*, al gobierno abierto, a la transparencia y a la responsabilización de los agentes públicos.

La gestión de los gobiernos que se han sucedido en el tiempo de análisis han impulsado medidas innovadoras para favorecer un mayor nivel de productividad de las administraciones públicas, la efectividad de las políticas y de organizaciones abiertas, flexibles y con pretensiones de estrechos vínculos entre los usuarios. Esto conduce a consolidar un ambiente híbrido de combinación de lo tradicional y lo novedoso en materia de gestión, según postula la documentación que se presentó en el escrito como una primera aproximación.

El desafío de esta convivencia en materia de gestión de la sociedad y en la prestación de servicios de calidad es si el ciudadano-consumidor-usuario percibe que aquellos cambios son en pos de su bienestar o se para cubrir la ansiedad de los intereses del mercado, utilizando al sector público como instrumento para sus intereses. Materia para otra pesquisa, tal vez.

[302] Según lo establecido en la ordenanza Nº6.740 del año 2013, del Consejo Deliberante de la Municipalidad de Villa María, se aprueba la creación del Plan Trienal Participativo de la Ciudad de Villa María como parte de una política pública de participación popular. Entendida como un proceso de planeamiento a corto, mediano y largo plazo, basado en la participación de representantes de organizaciones de la comunidad y en la rendición de cuentas del gobierno municipal.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. F, (2006). Gobernanza y Gestión Pública. México: FCE.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo CLAD (1998) Una Nueva gestión para América latina. Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre.

HOOD. C. (1991). A Public Management for all seasons? Estados Unidos: Public Administration, N°69, pp. 3-19.

LEFORT, C. (1970) ¿Qué es la Burocracia? Y otros ensayos. Ruedo Ibérico

OLSEN, J P. (2006) "Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy", Journal of Public Administration Theory and Practice, *IX Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, CLAD, Madrid.

OSZLAK O. (1984) Teoría de la Burocracia estatal: enfoques críticos. Paidós, Bs. As.

OSZLAK, O. (2020) El Estado en la era exponencial. Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro digital PDF disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-

_oscar_oszlak_0.pdf

OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1997) La Reinvención del Gobierno. Editorial Paidós.

PÉREZ, F. A. (2016). La gestión empresarial en el plan de modernización del estado argentino. Un análisis al decreto 434/16. *Sociales Investiga*, (2), 101–107. Recuperado a partir de https://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/79

PÉREZ, F., AIRASCA, L. (2016) El uso de la tecnología como innovación en la gestión pública local: el caso de Villa María. *II Jornadas de Desarrollo Local y Regional Reflexiones y Dialogo para la acción Primer encuentro de escuelas de gobierno*. UNVM. Villa María.

PÉREZ, F. (2019) *G*estionar lo público con estilo empresarial. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

PÉREZ, F. (2022) El *management* público y la innovación en el ámbito local: algunos aportes postpandemia. Revista Iberoamericana de Gobierno Local, articulo de investigación Nº21 ISSN: 2173-8254. España. Recuperado a partir de https://revista.cigob.net/21-junio-2022/articulos/el-management-publico-y-la-innovacion-en-el-ambito-local-algunos-aportes-pos-pandemia-51TG/ver-online/

POLLIT C. (2001) Convergence: The Useful Myth*?" Public Administration,* N°79, pp. 933-947 EE.UU.

Portal de Digesto Electrónico del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Villa María. Disponible en: https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/

PORTANTIERO J., (2004) La Sociología Clásica: Durkheim y Weber Editores de América Latina, Argentina.

PRATS CATALÁ, J. (2000) Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

WEBER, M., (1996) Economía y Sociedad, FCE, México.

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, cual 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 extremos de sacrificar la política, sino, con la justa medida de una administración inteligente, en pos de los objetivos fijados.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL COMO CLAVE EN LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

David Quintana Murta

Introducción

En la coyuntura actual encontramos que un Estado tiene que dar respuesta a problemáticas de alto espectro tanto desde el punto de vista de las materias que trata (económico-social, por ejemplo) como por la amplitud territorial (político regional, nacional, provincial o municipal). Por ello, es imprescindible contar con una administración eficiente y que esté a la altura de las circunstancias. La eficacia del Estado para poder dar respuesta a ello ha sido motivo de debate por generaciones y quienes defendemos la gestión pública hemos encontrado en la profesionalización esa promesa de generar la eficiencia que todos anhelamos.

Profesionalizar la función pública tiene que ser una de las cuestiones de agenda con una fuerte política de Estado. Nuestra experiencia nos indica que nadie racionalmente discute, que para la construcción de una Nación socialmente justa y soberana resulta indispensable la edificación de un Estado profesionalizado.

Históricamente se ha hablado de la reforma del Estado y en nuestro país se han realizado varias de ellas. Cabe aclarar que no solo en Argentina sino que es un proceso que también ha tenido fuerza en toda nuestra región latinoamericana. De esta forma, la Provincia de Buenos Aires no ha sido ajena a ello por eso es importante entender que esta temática está relacionada con varios puntos esenciales de los trabajadores y trabajadoras de la administración pública. Por un lado tiene que ver con su propia caracterización como tal siendo uno de los requisitos la idoneidad y por el otro, se relaciona con uno de los aspectos más íntimos con los que cuenta el o la agente que son sus derechos, entre ellos el derecho a la carrera administrativa haciendo foco en la capacitación como la herramienta coyuntural para llevarla a la práctica.

Régimen Jurídico de la Administración Pública Provincial

El régimen jurídico del empleo público de la Provincia de Buenos Aires recepta los derechos del empleado público: el derecho a la estabilidad, el derecho a la carrera administrativa, el derecho a una retribución justa, el derecho a la libertad sindical, el derecho a licencias y permisos, a derechos sociales, previsionales y colectivos, entre otros. La carrera administrativa no tiene una implementación, lo cual entendemos es un error que debe solucionarse.

Para entender la importancia de la activación de la carrera administrativa hay que comenzar desarrollando cómo se compone la misma en la Administración Pública Provincial. Los trabajadores y trabajadoras del Estado Provincial Bonaerense se encuentran agrupados en distintos escalafones que determinan su tarea referida a su aptitud técnica o profesional. Es así como el Art.134 en forma taxativa enumera los seis agrupamientos. Inicia por el personal de servicio y finaliza por el personal jerárquico. Una particularidad de este régimen es que nuclea al personal que desempeña funciones ejecutivas, como las de subdirector y jefe de departamento, en un agrupamiento especial, al cual siguen perteneciendo tras concluir el período de ejercicio de dichas funciones.

Cada agrupamiento se divide en 5 clases y éstas –a su vez– en 3 grados relacionados con las 24 categorías salariales del escalafón. Así, la carrera tiene –por un lado– un desarrollo horizontal en el puesto de trabajo a través de los grados dentro de una misma clase y –por otro– un desarrollo vertical que se produce cuando el agente cambia de puesto en diferentes clases dentro de un mismo agrupamiento o por cambio de agrupamiento. En la normativa vigente, el movimiento horizontal se denomina promoción y se produce automáticamente cada dos años, siempre que el desempeño del agente haya sido evaluado con un puntaje que supere a la media aritmética del agrupamiento en cuestión dentro de cada Jurisdicción. Al movimiento vertical se lo denomina ascenso, está supeditado a la existencia de vacantes y se accede a él mediante un concurso interno. Para cada puesto se definen sus tareas, los requisitos exigidos para ocuparlo y su ubicación escalafonaria en el nomenclador de cargos que se aprobó en 1988 y que desde entonces sufrió muy pocos cambios.

En los regímenes especiales –también llamados estatutos debido a la especificidad de las actividades que regulan–encontramos carreras totalmente heterogéneas. Por ejemplo, la Carrera Profesional Hospitalaria, la del Servicio Penitenciario, la Policial y la Docente. En la mayoría de los casos, los estatutos remiten expresamente a la Ley N° 10.430, estableciendo que la misma será de aplicación supletoria en los temas que ellos no contemplan.

El concepto de profesionalizar el Estado provincial y encuadre de la carrera administrativa

A grandes rasgos podríamos decir que para profesionalizar el Estado Provincial es un proceso que engloba dos vertientes fundamentales. La primera es el desarrollo desde la capacitación y la formación para la articulación que permita la injerencia instruida de los agentes de la administración en la implementación de políticas públicas de calidad con el objeto de resolver problemáticas de la comunidad. En segundo lugar, es la posibilidad de que a través de evaluaciones y concursos dicho agente pueda acceder a una carrera administrativa y como contrapartida que los nuevos empleados públicos puedan ingresar demostrando las aptitudes para ello. En resumen, "Sin trabajadores no hay Estado" y para que éste sea profesionalizado el primer paso consiste en formar a los y las trabajadoras.

Entre las fuentes que indican la necesidad de profesionalizar el Estado cabe nombrar a "La Carta iberoamericana de la función pública". En dicha Carta, se expresó que "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" y que "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".

La Carta persigue las siguientes finalidades: a. "Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública. b. Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana. c. Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública".

En el marco jurídico de la Provincia de Buenos Aires encontramos taxativamente expresado el derecho a la carrera administrativa resultando esto no ser un capricho del legislador o producto de la casualidad, sino que éste se funda en diversas fuentes, a saber: de los preceptos emanados de la Teoría General del Derecho, siendo acogidos por nuestros constitucionalistas tanto en el plano nacional como provincial. Aquellos que no fueron reconocidos de forma originaria por nuestra Constitución Nacional, han sido incluidos en las sucesivas reformas (vgr. artículo 14 bis y 75 inciso 22), dándole

jerarquía constitucional a diversos tratados internacionales.

En segundo lugar, pero no menos importante, debemos mencionar el plano internacional como fuente del derecho. Son fundamentales los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que sin duda han influenciado en la protección jurídica de los trabajadores, ampliando sus derechos. El Consejo de Administración de la OIT ha establecido qué ocho convenios son "fundamentales". Estos abarcan temas que son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos principios también están incluidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). Existen en la actualidad más de 1.367 ratificaciones de estos convenios, lo que representa el 91,4% del número posible de ratificaciones. Se necesitan aún 129 ratificaciones para lograr el objetivo de la ratificación universal de todos los convenios fundamentales. Sin embargo, múltiples normas estipulan la negociación colectiva y derechos inherentes a los trabajadores como es el derecho a la progresión en sus tareas.

Finalmente, hablaremos de la que hemos adoptado como ley marco del régimen jurídico provincial de los empleados de la administración pública provincial: la Ley N° 10.430 (T.O. según el Decreto N° 1.869/96 y modificatorios) es el régimen básico de los trabajadores públicos, junto con dieciséis regímenes especiales.

Una primera aproximación a este tema, ofrece un panorama caracterizado por la complejidad; no sólo por el tamaño del universo de dicho empleo sino por la heterogeneidad de los servicios que desarrolla la administración pública bonaerense.

Entendemos que esto ha sido producto del Constitucionalismo Social que se ha ido desarrollando en nuestro país y ha generado un Estado con intervención positiva, creando una gran cantidad de fuentes de empleo que, al decir de Bidart Campos “completa y le da una nueva tónica al constitucionalismo clásico por eso no sorprende la inclusión del artículo 14 bis en su reforma”.

En este marco, entendemos que no puede cercenarse el derecho a la carrera administrativa, puesto que ha sido amparado en nuestra Constitución Provincial de 1994, cuando en su artículo 103 inciso 12)[303] establece “la facultad de la Legislatura para organizar la carrera administrativa en base al acceso por idoneidad, escalafón, estabilidad, uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades”. Según Guillermo Raúl Moreno: “para el constituyente, el concepto de carrera administrativa deberá abarcar desde el ingreso del agente por idoneidad, pasando por la estabilidad y el escalafón, hasta la uniformidad de sueldos en cada categoría y las incompatibilidades. Tal como se ha señalado, los efectos de la constitucionalización de este derecho se reflejan en diferentes circunstancias y etapas de la relación de empleo público, comenzando en su inicio a través de la exigencia de procedimientos de selección que garanticen la mayor idoneidad del elegido y finalizando en la concreción de la igualdad de remuneración con los pares de categoría”. Asimismo, su artículo 39 promueve la capacitación y formación de los trabajadores y garantiza a los agentes estatales el derecho a la Negociación Colectiva de sus condiciones de trabajo y a la resolución de conflictos mediante un órgano imparcial. Este ordenamiento legal presenta un modelo de organización del personal público que se sustenta en ciertos principios rectores; entre ellos, el ingreso por mérito, la estabilidad basada en el buen comportamiento, el rendimiento satisfactorio y el ascenso por concursos que solo pueden ser garantizados de forma completa con el respeto al derecho a la carrera administrativa.

303

Desde la incorporación del Art. 14 bis a nuestra CN y las posteriores reformas que trajo aparejada la jerarquización constitucional dentro de nuestro ordenamiento jurídico de diversos tratados internacionales, los trabajadores públicos gozan de estos derechos sin la posibilidad de su limitación. La incorporación de derechos sociales y principios tales como la prohibición de regresividad o su contrapartida, el principio de progresividad ha generado una suerte de acortamiento de una de las normas generales del derecho público y en específico del derecho administrativo: "Ningún derecho es absoluto". Si bien nuestra CN reza que los derechos serán "de acuerdo a las leyes que reglamentan su ejercicio", los enumerados por este artículo gozan de una protección por las normas que los fundamentan. Ésta la toman los legisladores provinciales cuando en el Art. 19 de la ley 10.430 enumeran los derechos que gozan los agentes de planta permanente.

Siguiendo con este lineamiento y entendiendo que en el ámbito normativo de la PBA no puede existir una ley que coarte estos derechos de los trabajadores públicos, nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Cómo puede ser que la práctica sí lo haga? El derecho a la carrera administrativa tiene protección constitucional y el Estado de la Provincia de Buenos Aires nunca ha importado el interés y presupuesto necesario para garantizarlo. Es así como nuestra organización, no sólo en virtud de los derechos que la ley 23.551 nos otorga, sino que nos vemos en la obligación de respaldar y colaborar con nuestros afiliados para que gocen de los derechos que no deben ser acotados porque la ley suprema así lo manda. Es por eso que, necesitamos y exigimos un FONDO PERMANENTE DE CAPACITACIÓN, el cual debe garantizar que en cada repartición tenga una dirección que le sea propia la cual debe estar avalada y certificada por el IPAP.

En este punto, es ineludible entender que el acceso a un concurso no sólo limita el derecho a la carrera administrativa, sino que al influir en el salario -por una cuestión de progresividad producto de los ascensos y escalafones- deriva en la imposibilidad de acceder a una mejor retribución.

Siguiendo con el análisis de la Ley 10.430 respecto a la temática tratada encontramos diversos artículos que la regulan. Podemos citar, por ejemplo, los artículos 31, 32, 134, 150 y del 155 al 165 inclusive.

El Art. 31 es el que contempla la carrera del agente en forma explícita: "La carrera del agente será la resultante del progreso en su ubicación escalafonaria, mediante el cambio a los distintos niveles y el acceso a las funciones tipificadas como ejecutivas en los términos de la reglamentación." El originario derecho al ascenso, producto de la estructura piramidal del Estado, fue progresivamente ampliado hasta llegar a concepciones abarcadoras de varias situaciones que se presentan durante la relación del empleo público y que buscan proteger un desarrollo formal y material dentro de las funciones del trabajador estatal.

Como bien explican Cabral y Schreginger la carrera administrativa tiene una extensión que sobrepasa el avance dentro de los distintos niveles en que se divide jerárquicamente la Administración Pública, sino que influye en los aspectos más íntimos del ordenamiento del empleo estatal provincial como es la selección por idoneidad. Al mismo tiempo, reduce uno de los derechos más importantes que goza el trabajador que es el principio de no discriminación, ya que si se asegura que por su aptitud se encuentra dentro del escalafón y, cumpliendo las funciones para las cuales es idóneo, se garantiza una igualdad remunerativa con sus pares. Es entonces, cuando UPCN se encuentra aún más motivado a intervenir, no solo por la protección de sus afiliados sino también para que se respeten los derechos de los trabajadores públicos provinciales en general.

Llegado a este punto, no podemos obviar que la norma reglamentaria del derecho a la carrera administrativa en el art. 31 de la ley 10.430 sólo se ha limitado a "reglamentar el derecho de los trabajadores públicos a avanzar por los andariveles escalafonarios establecidos por la ley" pero claramente estos se encuentran implícitos.

La especificidad que encontramos en el mencionado artículo 31 se encuentra totalmente ampliada en el siguiente. Haciendo mella en algunas cuestiones tratadas anteriormente, manifestando un derecho a igualdad de oportunidades y las formas previstas para ello. Encontramos abordados dos temas importantísimos: Capacitación en cursos de perfeccionamiento y el concurso como forma de ascenso en la carrera administrativa.

Otro debate más profundo y un análisis más centrado, quizás fundamentaría otro documento completo su desarrollo, es el régimen de la carrera administrativa en el ámbito municipal que su interpretación es tan interesante como heterogénea. Lo que se puede adelantar es que el panorama es incluso menos alentador.

El rol de la capacitación para la formación de una administración pública más profesionalizada

Fundándonos en el artículo 32 de la ley, es el cual nos centramos para proponer debatir la necesidad de un FONDO PERMANENTE DE CAPACITACIÓN. La capacitación debe ser destinada a preparar al agente, no sólo para sus labores cotidianas en la administración, sino también para los concursos y como antecedente para la cobertura de vacantes. Si bien a nivel provincial contamos con un IPAP como contrapartida del INAP, no cuenta con un fondo permanente en el cual los gremios puedan participar no sólo desde el financiamiento sino desde la administración conjunta y la articulación de las distintas etapas de formación y maneras de capacitación.

Asimismo, es bueno repetir los buenos ejemplos. En la Administración Pública Nacional se ha aplicado el Fondo Permanente de Capacitación (FOPECAP) dando grandes resultados. Podemos contar que nuestra organización ha sido pionera y rector fundamental en lo que tiene que ver con la implementación de este fondo que ha dado grandes beneficios a agentes de la APN quienes han logrado formarse de manera que por su cuenta no hubiesen podido y ese es un logro de UPCN y sus afiliados a través de la unión colectiva.

En el caso del concurso como forma de ascenso en la carrera administrativa, como ya destacamos, se relaciona con múltiples principios y derechos que determinan el acceso a cargos y su respectivo proceso de selección. Entendemos que para el legislador ha sido importante garantizar la idoneidad del agente público y con el cercenamiento de este proceso selectivo se está incumpliendo con la reglamentación y con los respectivos principios y normas constitucionales de los cuales deviene. Incluso, el legislador, ha incluido en el art. 33 la posibilidad de impugnación del concurso dando a entender la importancia que le ha dado a este mecanismo. El espíritu de la ley nos encuentra con la realidad de la importancia en diversos aspectos trascendentales de este régimen jurídico tanto de la carrera como de sus herramientas indispensables como la capacitación y el concurso.

Conclusión

En el transcurso de este documento hemos visto el desarrollo de la necesidad de la puesta en agenda de una profesionalización de los trabajadores y trabajadoras de la administración pública para poder generar políticas que estén a la altura de las circunstancias. Las grandes usinas de pensamiento nacional no han dado la respuesta necesaria para que las inversiones generadas en otras áreas del ámbito público reditúen en la solución de problemáticas de nuestra comunidad. Es así, que entendemos y defendemos que la resolución de tan compleja situación se encuentra en quienes representamos a los agentes de la Administración Pública Provincial.

Si la creación de un fondo administrado por los gremios y por el Estado sea la solución para crear una capacitación que genere unos agentes más instruidos necesita al menos ser debatido, pero también para ello tiene que haber una decisión política de volver a implementar los concursos como la ley lo

manda.

La posibilidad de acceder a una mejor posición laboral viene de la mano con los aspectos más íntimos del ser humano: un incentivo para generar un progreso usando como medio el propio esfuerzo y el real mérito; el mensaje claro del empleador de que necesita a hombres y mujeres mejor preparados y la visión de que el trabajo puede tener una mejor retribución. Asimismo, tiene una conexión ineludible con las concepciones propias del empleado público como es la idoneidad. Tanto para el ingreso como para la permanencia y promoción es indispensable la implementación de mecanismos para demostrar la idoneidad. Los y las agentes públicos gozamos del derecho de la estabilidad y es por eso que no rehusamos ni escapamos a la contrapartida que es la idoneidad. Somos trabajadores pero fundamentalmente somos servidores públicos y creemos en que un Estado al servicio del pueblo más eficiente y profesionalizado es posible. Para ello, es indispensable que se nos den las posibilidades de hacerlo.

Bibliografía

ANDÍA, M.G Y OTROS (2020), Una administración Pública de cara al futuro: reflexiones y desafíos. Ediciones UPCN, Buenos Aires.

CABRAL, P.O Y SCHREGINGER, M.J (2009), El régimen del Empleo Público en la Provincia

de Buenos Aires. Abeledo Perrot, Buenos Aires.

MORENO, G.R (2019), Comentarios a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.Librería Editora Platense, La Plata.

REFERENCIAS - MARCO NORMATIVO

Ley 10.430 y sus modificadoras

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Constitución Nacional

EL FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS DATOS PÚBLICOS COMO INSUMO ESTRATÉGICO PARA LA GESTIÓN

Maximiliano Rey

Martina Saudino

Introducción

Si bien en la sociedad actual suena como una verdad de Perogrullo debatir y reflexionar acerca de la importancia que posee la calidad de los datos para gestionar políticas públicas efectivas, lo cierto es que aún no se ha desarrollado una agenda consensuada, articulada y coordinada al respecto.

La información es la base para la toma de decisiones en el gobierno y la gestión pública. Datos no es igual a información, lo segundo supone un proceso de transformación de los primeros en materia útil, en función de alguna hipótesis o interpretación de la realidad. La información no resulta de acumular datos, aunque es imposible sin disponer de ellos.

La pandemia y la consecuente necesidad de datos auténticos, fiables, íntegros y usables para poder gestionarla, pusieron en evidencia un déficit de información y discrepancias o desacuerdos en su interpretación y análisis. Asimismo, recuperar datos irrelevantes o erróneos es costoso y conlleva a resultados menos precisos o, incluso, incorrectos.

Desarrollar e implementar un enfoque de calidad organizacional pero también político (no solo desde una mirada tecnológica) es necesario para que las organizaciones estatales puedan aprovechar los datos que se producen para la generación de valor público. Afirmamos que entender el costado ético y político de la tecnología es tan importante como hacerlo con sus detalles matemáticos y computacionales. Lo sustantivo de un sistema informático está en la definición/construcción de los conceptos, variables, indicadores, etc., que lo organizan, y que permitirán interpretar los datos y transformarlos en información. Y, sobre todo, en la amplitud, fortaleza y dinámica del acuerdo político que lo sostenga.

En este sentido, el propósito de esta ponencia es poner nuevamente sobre el tapete esta cuestión, reforzando la idea de que se requiere diseñar políticas con una orientación estratégica en la materia. La organicidad, articulación y dinámica que requiere un Estado presente para alcanzar sus objetivos generales, supone una permanente comunicación y recíproca provisión de datos públicos de calidad, entre organismos y bajo normativa, para gestionar sus finalidades específicas y el cumplimiento de demandas puntuales. Más concretamente, proveer pautas e instrumentos metodológicos para la práctica cotidiana de quienes ejercen responsabilidades en las cadenas de producción y explotación de datos públicos y, más estructuralmente, contribuya a priorizar y desarrollar un mayor nivel de conciencia en toda la organización respecto al valor de la información y su insumo primario: los datos.

Déficits en la calidad de los datos

El desarrollo del presente documento ha recuperado definiciones y experiencias de las “buenas prácticas” en procesos de gestión de la información, compartidas por la comunidad de instituciones públicas y privadas dedicadas a la materia en diferentes países (Departamento administrativo nacional de estadística (DANE), Colombia, 2010; Graciela Echegoyen (compiladora), División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, Santiago de Chile, 2003; Khatri, Vijay; Brown, Carol V. (2010); Calabrese, Julieta; Esponda, Silvia; Pasini, Ariel; Boracchia, Marcos; Pesado,

Pesado. Universidad Nacional de La Plata, 2018; Manfred Ehling; Eva Elvers, y otros, Eurostat, European Commission, 2007; Defays, Daniel, Laliberté, Lucie., 2006).

Los datos en sí son elementos descontextualizados, símbolos que describen hechos, condiciones, valores o situaciones. Un dato puede ser una letra, un número o cualquier símbolo que representa una cantidad, una medida, una palabra o una descripción. La mayoría de las combinaciones de campos de datos agrupados responden a un dónde, quién, cuándo y qué. Los datos públicos son aquellos que se generan en el ámbito gubernamental o que se encuentran bajo su guarda, en ambos casos como efecto del cumplimiento de sus objetivos.

El concepto calidad de los datos según Nass (2011), significa la capacidad de los datos para describir la realidad. Es decir, que va más de la pregunta de si la información es correcta o incorrecta. Asimismo, el autor señala que existe una estrecha correlación entre la calidad de los datos y la calidad de la decisión.

En general los problemas de calidad más comunes que se encuentran en los conjuntos de datos de una organización son:

- Falta de actualización, sin procedimientos estándares de evaluación y seguimiento periódicos.
- Datos inexactos que no se ajustan a la realidad.
- Duplicación de datos, almacenamiento de múltiples registros pertenecientes a la misma entidad.
- Datos incompletos, dejando campos vacíos.
- Errores en la carga, por ejemplo, de escritura, faltas de ortografía.
- Formatos incoherentes y carga de información no estandarizada, datos almacenados en múltiples formatos y cargados de distinta manera (sin nomencladores).
- Valores de referencia inconsistentes, diferentes unidades de medida y falta de una escala de unidades de medida estandarizada.
- Metadatos ambiguos, falta de entendimiento claro sobre el significado de ciertos campos de datos.
- Violaciones de seguridad y privacidad.
- Falta de gestión de riesgo.
- Falta de auditoría y control.
- Estos problemas además de producir información errónea, desactualizada, no fiable, etc. no apta para la toma de decisiones y el propósito de su uso, conllevan a que los mismos no puedan ser interoperables, reutilizables y por ende compartidos, así como tampoco ser aprovechables para información estadística.

Atributos de calidad de datos

Una forma de poder identificar si un dato es o no de calidad es tomando como referencia ciertos atributos que indican la presencia de esta condición. Permiten responder a interrogantes tales como:

¿Están todos los datos presentes?; ¿El dato es un reflejo de la realidad, proviene de fuentes verificables?; ¿Es consistente entre sistemas? ¿Existen datos duplicados?; ¿Las relaciones entre datos y sus propiedades son consistentes?; ¿Son todos los datos trazables?; ¿Están disponibles cuando los necesitamos?; entre otros.

Existen normas, tales como ISO/IEC 25012, destinadas a poder medir la calidad de los datos basándose en un conjunto de características. Define un modelo general de calidad para aquellos datos que están representados en un formato estructurado dentro de un sistema informático, y tiene

como objetivo presentar una visión integrada de los mismos para garantizar la interoperabilidad de los sistemas. Los atributos de calidad definidos en estas normas, los cuales son en general replicados por la bibliografía especializada en el tema, son:

1. Credibilidad, Confiabilidad: se trata de la confianza que tienen las áreas usuarias sobre el dato y su origen (fuente). Evalúa los estándares, políticas y acciones objetivas aplicadas a la gestión de los datos, incluyendo las prácticas de profesionalismo, integridad, transparencia y ética. Primer factor en orden de importancia, aunque es el resultado, la percepción final, factor aglutinante al cabo del recorrido por el resto de los criterios.

2. Oportunidad, Puntualidad: la oportunidad de la información refleja el tiempo que transcurre entre su disponibilidad y el acontecimiento o fenómeno que describe, es decir, define el grado en el que los datos se encuentran actualizados, su actualidad. La puntualidad se refiere al tiempo que transcurre entre la fecha de entrega de los datos y la fecha prevista en que debería entregarse, el momento en que la tarea en cuestión lo requiere, cuando la información agrega el valor esperado y puede ser consumida por otros procesos, o aplicarse a la toma de decisiones.

3. Disponibilidad, Accesibilidad: evalúa la rapidez para localizar y acceder a los datos, tanto en forma interna como desde afuera de la organización. Incluye analizar la conveniencia de la forma en que los datos se muestran, además de los medios de divulgación y la utilización de metodologías. Se consideran, también, las condiciones a cumplir para que los usuarios puedan obtener los datos: dónde y cómo formalmente pedirlos, criterios confidencialidad/seguridad, tiempos de entrega y formatos disponibles. Finalmente, si el usuario accedió sin restricciones al dato.

4. Interpretabilidad: se evalúa si los datos se interpretan en forma clara y comprensible; si existen metadatos actualizados y pertinentes. Si de la evaluación del dato producido surgen diferencias con la interpretación esperada. Si el organismo solicitado y productor del dato cuenta con esquemas de apoyo y soporte bien informado para resolver dudas y dispone de manuales de usuario que faciliten la autogestión de resolución de dudas.

5. Pertinencia, Relevancia, Criticidad: es una medida cualitativa del valor aportado por el dato transformado en información. El valor estará directamente relacionado con el grado de utilidad y eficacia para satisfacer el propósito de su definición, en el contexto del proceso originario, y su impacto en los demás procesos de la cadena de producción de información, su grado de dependencia respecto a este dato. También considera su valor en la cobertura de los alcances funcionales de la necesidad, y la corrección del enfoque en su aplicación. Por ello, esta dimensión descansa fuertemente en las apreciaciones de los usuarios y demanda la definición de políticas, estándares y pautas de uso apropiado, los requisitos para cada uso del dato y en qué grado es (y se gestiona como) un activo para el organismo. También considera los límites que le impone el contexto normativo legal.

6. Coherencia, Integridad, Consistencia: los registros de datos están «completos» y contienen suficiente información para poder sacar conclusiones. El seguimiento de esta métrica de calidad de datos implica encontrar cualquier campo que contenga valores faltantes o incompletos. Todas las entradas de datos deben estar completas para poder componer un conjunto de datos de alta calidad. Esta dimensión expresa el nivel de concordancia, la

relación entre un dato y el resto del entorno. Refleja el nivel de cumplimiento, y la vigencia, de los objetivos planteados en la definición dato; en el grado en que está lógicamente conectado con los demás datos y son mutuamente consistentes. Entonces, la coherencia se logra dentro del conjunto de datos al que pertenece a lo largo de un tiempo razonable y respecto a otros conjuntos de datos, relación predefinida. En un sentido más amplio, datos íntegros posibilitan ser reconciliables y combinables con fiabilidad en diferentes formas y usos, inclusive respecto a otras fuentes de datos. En definitiva, la información será consistente si no surgen contradicciones en el cruce con otras informaciones.

7. Precisión, Exactitud: es el grado con el cual los datos entregados a los usuarios calculan o describen correctamente las cantidades a medir o las características a expresar; es decir, si el valor registrado está en conformidad con el valor real, respecto al uso previsto. Y, además, si está expresado conforme a los lineamientos sintácticos y semánticos de su definición. La exactitud es evaluada o descripta en referencia al error o al potencial impacto del error. Si los datos son sólidos y reflejan adecuadamente la realidad, se constituyen en una base adecuada para los objetivos de información planteados. Inversamente, si los datos fuente no satisfacen completamente los requisitos de los usuarios, en términos de cobertura, oportunidad y valoración, disminuye el nivel de exactitud de los mismos. Los datos intermedios deben validarse contra otras fuentes en base a procedimientos establecidos y documentados. Para ello las fuentes de datos deben evaluarse y validarse periódicamente. En el caso de que el dato provenga de fuentes "blandas", además de la posible comparación contra una fuente externa se estimará si se aproxima razonablemente a las definiciones, alcance, valoración y tiempo de registro requeridos.

8. Completitud: es el grado en el que los datos asociados con una entidad (unidad de información) tienen valores para todos los atributos esperados y entidades relacionadas, en un contexto de uso específico. Si la información contiene todos los datos de interés para los procesos que lo requieren. Si todos los atributos del dato están presentes y dispone de todas las partes necesarias, previamente definidas, para la conformación válida del mismo.

Espona (2014) señala que un proyecto de investigación realizado el marco del Programa de Calidad de Información del MIT en Boston, EEUU (Wang y Strong, 1996; Wand y Wang, 1996), logró sintetizar, a partir de la información recolectada de usuarios, 179 atributos de calidad en 4 categorías, asignando una jerarquía y aportando un marco de referencia y una metodología para analizar la calidad de la información:

Categoría	**Definición**
Intrínseca	Denota que la calidad del ítem está autocontenida, es decir, que el contexto no determina la calidad. Incluye las dimensiones: credibilidad, precisión, objetividad y reputación.

Contexto	Se tiene en cuenta al contexto como algo esencial. Incluye cinco dimensiones: valor agregado, relevancia, oportunidad, completa y cantidad de datos.
Representación	Refleja la importancia de la presentación de los datos y aspectos metodológicos. Incluye las dimensiones de interpretabilidad, facilidad de comprensión, consistencia, representacional y representación concisa.
Accesibilidad	Lidia con la disponibilidad de datos y sobre cómo están protegidos del uso no autorizado. Las dimensiones son accesibilidad y seguridad.

Fuente: Espona (2014)

Por otra parte, la calidad de datos dependerá en gran medida del dominio tecnológico, en sentido amplio, en el que los datos se utilizan. En ese sentido, la información, los datos que la sustentan en el ámbito de la administración pública, se administra en una variedad de soportes. Ante un requerimiento de información, y no disponiendo de toda la información bajo soportes TI (Tecnología de la Información), cada fuente de datos conlleva su propio nivel de riesgo en lo que respecta a la veracidad, cumplimiento normativo y seguridad material. En definitiva, según el origen y contexto, el nivel de salud del dato será producto de evaluaciones y aplicaciones específicas de los criterios de calidad, antes presentados, para ese contexto. Se describen a continuación los escenarios más usuales:

1. Bases de datos o archivos electrónicos soportados por las áreas TI: conjunto o colección de datos interrelacionados entre sí, que se utilizan para la obtención de información de acuerdo con el contexto de los mismos y que son almacenados sistemáticamente para su posterior uso. Las áreas TI de los organismos públicos implementan técnicas y metodologías específicas para la gestión de la información. Adicionalmente, aplican técnicas a la protección de dispositivos, sistemas, redes y demás recursos tecnológicos del Estado Nacional; definen niveles de autorización y controles de acceso de los y las empleados/as, uso de sistemas criptográficos para proteger la información, seguridad física y lógica, gestión de incidentes de seguridad, etc. Por ello, en principio es considerada la fuente más fiable de datos.

2. Registros Administrativos no digitalizados: el Estado cuenta aún con gran cantidad de documentación no digitalizada, en soporte papel, que es fuente de información de relevancia, en muchos casos organizada y tratada en forma sistémica, y sujeta a regulación o control. Aquí se incluyen los datos extraídos de las publicaciones oficiales en formato papel, con identificación de un organismo y área responsable.

3. Sistemas Departamentales y Herramientas de usuario final: se trata de registros digitales que, acorde con los avances tecnológicos y la disponibilidad de procesadores electrónicos han ido

reemplazando los soportes tradicionales. Son desarrollos propios o de terceros, incluyendo los Procesadores de palabra, Hojas de cálculo y otras herramientas de uso masivo que se activan en máquinas de escritorio o portátiles, facilitando las registraciones y la gestión de la información. La responsabilidad sobre las metodologías, preservación de los datos y desarrollo y ejecución de los procesos no recae en las áreas TI, pudiendo, aun así, ser fuente de datos para la administración pública.

4. Portales Web oficiales: a cargo del estado, plataformas que ofrecen información de acceso público. Cantidad de datos disponibles en espacios encadenados que concentran así gran volumen de información. Canales oficiales de información digital son el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA), a través del cual se publican las leyes sancionadas por el Congreso y los actos emanados del Poder Ejecutivo; y el portal argentina.gob.ar, que publica información sobre trámites de los organismos nacionales, políticas estatales, beneficios, funcionarios a cargo, normativa, etc. También ofrece espacios de divulgación de lo que considera relevante, respetando de este modo el derecho de acceso a la información.

5. Canales digitales de organismos públicos: varios organismos públicos, a través de un usuario institucional, intervienen en los canales de comunicación 3.0, las plataformas sociales con aplicaciones de interacción audiovisual para acceder a contenidos oficiales. Allí se replica información de utilidad, noticias, documentos; y se responden y re direccionan consultas puntuales: Instagram, Facebook, Twitter, Medium, Blogs, YouTube y Aplicaciones de streaming.

6. Portales Web no oficiales y otras publicaciones, soportes: nos referimos, en primer lugar, a aquellos datos provenientes de portales web no oficiales: las páginas de noticias, diarios, radios, tv, noticieros, redes sociales de empresas privadas y toda intervención de individuos o colectivos no estatales a través de la web. Luego, nos referimos a aquellos datos obtenidos desde una fuente blanda, porque no existe un proceso formal establecido para su registración, se trataría de las publicaciones de terceros en formatos no digitales: diarios, libros, informes, etc.

7. Datos sin soporte material: nos referimos a los datos sin soporte material reconocible, sustento o referencia formal. Son las estimaciones personales, propias o de terceros, sin ninguna metodología establecida comprobada. En este caso, el estar alcanzado por un requerimiento formal es alerta suficiente para su pronta normalización. Hasta entonces y, por consiguiente, los criterios de calidad a aplicar estarán restringidos a la confianza sobre el informante, a la alineación de la variable a una tendencia comprobada, a las coincidencias respecto a otras fuentes de datos y al nivel de consenso entre pares.

A partir de los criterios de calidad para la evaluación de datos y los posibles escenarios de origen, la metodología propone cruzar ambas dimensiones, apoyados en preguntas elegidas de acuerdo al caso de uso.

Construcción de una agenda gubernamental en materia de calidad de datos que fortalezca la acción integral e intersectorial del conjunto de los organismos de la Administración Pública y sus capacidades institucionales

La búsqueda de la integralidad en el abordaje de determinados problemas o situaciones multicausales es una estrategia política. Implica que diversos sectores gubernamentales –u organismos- de manera articulada encaren o prevean problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes.

No se trata sólo de que cada sector haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos, o de evitar que se produzcan redundancias entre ellos. Implica un nuevo nivel o escala en la planificación y la acción, en el que los sectores se ponen de acuerdo para actuar conjuntamente a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.

Esta opción por la integralidad estatal está ligada a la consolidación de sistemas interoperables, para la cual se definen al menos tres dimensiones (Calidad Estatal en un Modelo de Gestión Pública Democrática, Inclusiva y Federal, 2021):

- La técnica, que atiende la complejidad tecnológica para su correcta implementación.
- La semántica, que implica la selección o creación de estándares y protocolos (estándares abiertos, interoperables desde su diseño; caso contrario, hablamos de compatibilidad) que ayuden a conocer y entender los mecanismos que hacen a la interoperabilidad.
- La organizacional, que trata las barreras culturales y de lenguaje para garantizar la colaboración de todas las partes involucradas. La dimensión organizacional está presente desde dos ópticas diferentes.

Por un lado, debe ser una mirada introspectiva, de cómo funciona la organización hacia adentro. Es decir, si sus diferentes áreas trabajan de forma colaborativa y tienen procesos y protocolos de interacción bien conocidos y entendidos, entre otras características deseables. Por otro lado, debe mostrar cómo se relaciona el organismo con otros organismos, la forma de vincularse (consensuada o no), si desarrolla procesos muy complejos que hacen muy difícil la interacción, etc.

En la línea la interoperabilidad debería ser trabajada como una dimensión de la integralidad, teniendo en cuenta además que ésta no es un fin en sí misma, sino que se entiende en el marco de la búsqueda de la equidad en el acceso al Estado, por ejemplo, desde una perspectiva de derechos.

En este marco se torna indispensable constituir una autoridad institucional que coordine, articule y dé direccionalidad política estratégica al gobierno de datos; acordar una agenda de fortalecimiento de los datos públicos y definir los dispositivos e instrumentos para su concreción; y establecer un sistema de información interoperable que la gestión de datos y la mejora de las políticas públicas.

La agenda de trabajo puede incluir espacios e instancias de trabajo conjuntos que tengan por objetivo:

1. Elaborar los marcos normativos institucionales que definan los acuerdos, competencias, roles, objetivos, etc.
2. Realizar un diagnóstico de la situación actual en materia de calidad de datos (experiencias de trabajo ya implementadas, análisis de la normativa, análisis de las tecnologías más utilizadas y los recursos humanos disponibles, estado de situación en las provincias y municipios, organismos con competencia en el tema, documentos e investigaciones académicas, etc.).

3. Elaborar un marco teórico que dé cuenta de los principales debates, conceptos y avances en la temática, así como también establezca la direccionalidad político estrategia que imprime el actual proyecto de gobierno a la cuestión.
4. Definir los criterios metodológicos de fortalecimiento y estandarización de los datos (requerimientos técnicos y características que deben tener los datos para ser de calidad y susceptibles de ser estandarizados)
5. Formular propuestas de mejora en función del diagnóstico realizado.
6. Diseñar e implementar un "plan de fortalecimiento y estandarización de los datos públicos" que defina el alcance a corto y mediano plazo (organismos y niveles jurisdiccionales involucrados; actores; priorización de áreas temáticas, etc.) objetivos, estrategias (instancias de capacitación y sensibilización, firma de convenios, elaboración de normativa, etc.), metas, etc.
7. Realizar el seguimiento y evaluación de la implementación del plan.

En síntesis, consideramos que se requiere adoptar una perspectiva integral del funcionamiento estatal que fortalezca los vínculos entre organismos a través de: mapas de relaciones interinstitucionales, acuerdos y consensos, análisis de riesgos e interoperabilidad, expresada en la organización de/participación en una red de sistemas de información y bases de datos interoperables, coordinada por la autoridad política y con criterios de seguridad y privacidad asegurados en su funcionamiento.

Reflexiones finales

Muchas veces pensamos, decimos o intuimos que el Estado no tiene todas las herramientas necesarias para llevar a cabo políticas públicas en las cuales una gran parte de su éxito dependen de los datos que el mismo Estado pueda recabar. Más allá de creer, cosa que hacemos, o no, en las capacidades del Estado en este sentido, consideramos relevante, porque así lo indica el contexto político organizacional, en la necesidad neurálgica de las administraciones publicas de recabar, procesar y compartir información como un fin estratégico de la gestión pública.

Es necesario romper con cierta inercia histórica en la cual la información recabada por diversos organismos permanece encorsetada, para ir a un modelo en el cual la disponibilidad e interoperabilidad de los datos que poseen los organismos y jurisdicciones permita concebir al Estado como una entidad única que trabaja en forma integral; pensando soluciones globales y fortalecida en sus capacidades de coordinación.

Entendemos entonces en la necesidad de crear las condiciones e instituciones que pongan en valor la gestión de la información, asegurando su validez, calidad y confiabilidad de los datos, permitiendo una interacción entre el ecosistema público que habilite canales válidos para la coordinación y gestión de los datos. En este sentido, las instituciones deberán tener dentro de sus propósitos los siguientes objetivos:

- Fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia de gestión de los datos y la información para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Favorecer la perspectiva de conjunto y por ende la integralidad de las políticas y la toma de decisiones en base a la evidencia.
- Mejorar los sistemas de información de cada organismo, fortaleciendo la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión.
- Generar y compartir datos seguros y de calidad, evitando la duplicación, reduciendo los costos de producción y mantenimiento de los mismos.
- Promover la comunicación entre sistemas como "pares", de manera horizontal, definiendo las pautas básicas para su implementación.

- Simplificar la actividad administrativa y los procesos.

En resumen, la construcción de espacios dentro de la administración pública capaces de coordinar, entender, procesar y alcanzar una gobernanza de datos, es fundamental para optimizar la disponibilidad y el fortalecimiento de datos públicos como insumo estratégico para la gestión. En definitiva, el objetivo es dotar a la administración pública de mayores capacidades estatales, que permitan una mejor planificación, toma de decisiones basadas en evidencia y un fortalecimiento en los procesos de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Bibliografía

CALABRESE, J; ESPONDA, S; PASINI, A; BORACCHIA, M; PESADO, P; (2018). Guía para evaluar calidad de datos basada en ISO/IEC 25012. Instituto de Investigación en Informática* Facultad de Informática- Universidad Nacional de La Plata.

DEFAYS, D; LALIBERTÉ, L; (2006). Extract of: Comparison of the IMF's Data Quality Assessment Framework (DQAF) and European Statistical System Quality Approaches-An Update.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE COLOMBIA, (2010). Metodología para el fortalecimiento de registros administrativos (DANE).

ESPONA, M. J. (2014). Calidad de Información: una nueva herramienta para la investigación. Universidad Nacional de la Plata.

GRACIELA ECHEGOYEN (compiladora) (2003). Registros administrativos, calidad de los datos y credibilidad pública: presentación y debate de los temas sustantivos de la segunda reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, Santiago de Chile.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2021). Calidad Estatal en un Modelo de Gestión Pública Democrática, Inclusiva y Federal. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

KHATRI, VIJAY; BROWN, CAROL V. (2010). Designing Data Governance. Communications of the Association for Computing Machinery (ACM), vol. 53.

MANFRED EHLING; EVA ELVERS, Y OTROS, (2007). Handbook on Data Quality Assessment. Methods and Tools. Eurostat, European Commission.

NASER, A. (coord.), (2021). "Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

NASS, E.; SCHEIBMAYER, M. (2011, June). Defining a research framework for the business impact of data management. Concurrent Enterprising (ICE). 17th International Conference, 1,8, 20-22.

RANGEL-CARRILLO, A. M; MAESTRE-GÓNGORA, G. P; Y OSORIO-SANABRIA, M. A. (2020). Principios, lineamientos, dimensiones y atributos para la evaluación de calidad de Datos Abiertos de Gobierno. Aibi revista de investigación, administración e ingeniería, vol. 8, no. S1, pp. 54-65. Colombia.

SAUDINO, MARTINA (2021). El Mapa de la Acción Estatal como dispositivo para la mejora de los servicios a la ciudadanía y el fortalecimiento de los registros administrativos. Ponencia preparada para 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", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 10 al 13 de noviembre de 2021.

SOTO GUERRERO, FERNANDA (2014). Análisis de la problemática asociada con la baja calidad de los datos en los sistemas de información. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela técnica superior de sistemas de ingeniería informáticos. Proyecto fin de Master.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). La Gestión De Los Procesos En Las Organizaciones Públicas: Enfoque En La Coordinación E Integralidad Estatal. Colección. Fortalecimiento Institucional: Construyendo Capacidades Para Un Estado Presente. Buenos Aires: Subsecretaría De Fortalecimiento Institucional. Tolosa, A; Arciénaga Morales, A; Notta, A. Y Capitanich, J; (2022). Ciencia De Datos En La Gestión Pública. Revista Tramas. Número 17. Abril. United Nations, (2007). Register-Based Statistics In The Nordic Countries. Review Of Best Practices With Focus On Population And Social Statistics. New York.

WANG, R Y LEE, Y. (2005) Apuntes del curso: Information Quality: Principles and Foundations. March 21-25, MIT, Cambridge.

WANG, R. Y STRONG, D. (1996). Beyond Accuracy: What Data Quality Means to Data Consumers. Journal of Management Information Systems: 12(4), pp. 5–34.

COMPETENCIAS PARA LIDERAR EN ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SUBNACIONALES: EL PERFIL DEL DIRECTIVO PÚBLICO EN CONTEXTOS CAMBIANTES.

Jaime Rodriguez
Analía Nievas
Eduardo Gil Combes

1. Marco teórico-conceptual

El perfil del directivo público es un tema que 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, 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 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. 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 la cual 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. 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 de 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. La incorporación de un modelo de modelo de gestión por competencias en el sector público aporta flexibilidad, autonomía, y un potencial para la integración vertical y horizontal de la estrategia organizativa desde la gestión del talento humano (Ramió y Salvador, 2018).

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. Longo (2005) construye un marco de análisis de la dirección pública profesional que incluye un conjunto de variables de institucionalización de estos roles, sobre los cuales actúan un conjunto de factores de incidencia, distinguiendo la dirección profesional de la dirección política.

Específicamente sobre las competencias de liderazgo, Rivas-Otero (2019) realiza un análisis de los estilos de liderazgo en situaciones de crisis, explicando sus variaciones por factores situacionales, lo que implicaría una variación en las competencias de los directivos. Serlavós (2010) plantea un conjunto de competencias vinculadas al liderazgo, pero que no se desarrollan de manera aislada, sino que se ponen de manifiesto en un proceso de influencia que tiene como punto de partida una intención, y que luego impactan en el clima organizativo y en la respuesta del grupo y los resultados que se obtienen.

Los retos y oportunidades que generan las tecnologías exponenciales y la transformación del Estado (Oszlak, 2020) exigen modificar la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, entre otras cosas para romper con los silos organizacionales que inhiben la transformación de los estados. Autores como Ramió y Salvador (2018) han desarrollado modelos de gestión del talento en organizaciones públicas apoyándose en una concepción integral y estratégica de los recursos humanos. Además de imbricar nuevas concepciones meritocráticas con sistemas más flexibles -centrados en una reformulación de la noción de puesto de trabajo y de perfiles que apuesten por familias de competencias para agilizar los procesos de carrera vertical y horizontal-, con vistas a potenciar las dinámicas organizacionales, para estos autores resulta de central relevancia implementar eficaz y efectivamente una gestión por competencias, así como asentar liderazgos que permitan aterrizar el rol de meta gobernante que corresponde al Estado. Liderazgo que diferencialmente permee tanto en los niveles políticos como los relativos a la alta dirección pública, una de las tareas pendientes de numerosas administraciones públicas.

- **Las competencias de liderazgo para contextos cambiantes**

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.

Para poder observar y desarrollar perfiles de liderazgo en el marco de estos tres ejes de una gestión para la creación de valor público, el enfoque de competencias permite identificar y valorar esos requerimientos.

El enfoque de competencias que conocemos hoy intenta cerrar el tradicional abismo entre, por un lado, la calificación entendida como un acervo de conocimientos y habilidades, y por el otro, el desempeño concreto requerido en la organización. Más aún, 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).

Existen múltiples y variadas definiciones en relación con los diversos enfoques de competencia que existen. Zuñiga (2004) los diferencia en tres:

- Concibe la competencia como la capacidad de ejecutar las tareas.
- La concentra en atributos personales.
- Denominado “holístico”, incluye a los dos anteriores.

Esta distinción entre calificación, -asociada al conocimiento-, y competencia –vinculada al conocimiento en acción que genera valor-, es central para encauzar cualquier acción de desarrollo del talento en las organizaciones, ya que la identificación y valoración de competencias constituyen el insumo básico para la gestión del talento.

Por su parte, la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, propone como definición de competencia “…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). En este concepto se conjugan los aspectos centrales del enfoque de competencias: desempeño “observable”, orientado a resultados, en un contexto determinado. El añadido de este concepto, especialmente orientado a las organizaciones públicas es que esos resultados deben estar orientados a la generación de valor público. A los fines de este trabajo, se realizó un trabajo integrador para elaborar un primer abordaje de perfil por competencias para roles de liderazgo en escenarios cambiantes, a partir de los tres ejes para la generación de valor público que plantea Moore (1998): gestión estratégica, una gestión del entorno político y una gestión operativa. Para cada eje, se agruparon un conjunto de competencias, las cuales luego fueron puestas a consideración desde la perspectiva de los directivos públicos que formaron parte del trabajo de campo. Además, se añaden un conjunto de competencias denominadas transversales, que son comunes para los tres ejes de gestión del perfil directivo. 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 referencias bibliográficos.

En esta tabla no se agotan las competencias de liderazgo para perfiles directivos en el sector público, sino que se ha puesto énfasis en aquellas competencias centrales para contextos cambiantes, como tema central de este trabajo.

2. Las percepciones de los directivos públicos

En este apartado resaltaremos las devoluciones recibidas de los directivos públicos entrevistados acerca de cuál es su percepción en relación con el escenario cambiante en el que deben desempeñar su función. A este escenario lo describen principalmente conformado por sucesos que no sólo son esporádicos y difíciles de predecir como por ej.: COVID19, sino que también reconocen en este escenario los cambios de gestión que suceden periódicamente luego de las elecciones. Cada cambio de gestión en las diferentes jurisdicciones genera escenarios nuevos e imprevisibles. Es decir, que los directivos públicos están sujetos a importantes situaciones de inestabilidad que les presentan retos y oportunidades que deben atravesar para que puedan cumplir su función correctamente.

Entre los retos y desafíos que se desprende de este escenario los directivos públicos identificaron la importancia de adoptar una gestión pública basada en procesos y en nuevas tecnologías, las dificultades que presenta la desarticulación entre las diferentes áreas, lograr una real descentralización, avanzar en la profundización del trabajo en equipo y lograr respuestas más cercanas a las expectativas de los destinatarios. Por otro lado, como oportunidades señalaron la predisposición a la adaptación frente a situaciones adversas, incorporación de tecnología en las operaciones diarias (digitalización de procesos), comunicación, cambiar la forma de construcción de políticas públicas y la participación de los vecinos.

Bajo este escenario inestable reconocieron algunas de las competencias que deberían desarrollar para responder a las necesidades y problemas que deben atender desde su función. En primer lugar, se presentaron a los directivos públicos ocho competencias asociadas al liderazgo en escenarios cambiantes como disparadores del intercambio (Ver Tabla N°2). Como resultado de este proceso los directivos públicos respondieron conocer, desde la perspectiva de quienes ejercen la función directiva en el sector público, cuáles son las competencias necesarias para que esta función sea desempeñada con las mayor eficiencia y eficacia en los escenarios cambiantes de gobiernos subnacionales.

Tabla N° 2. Competencias presentadas a los directivos públicos

Competencias	**Descriptores**
Innovación	● Autogestiona información continua sobre innovaciones en los servicios del área funcional que dirige, que llevan a cabo otras administraciones públicas. ● Reflexiona con los colaboradores con orientación a capitalizar la tecnología disponible y adquirible para innovaciones en el área. ● Moderniza los vínculos Inter laborales con aprovechamiento de los dispositivos móviles usuales. ● Genera redes con colaboradores para estimular nuevas ideas, nuevas prácticas y mecanismos de consultas personales que capitalicen el conjunto de participantes. ● Estimula al equipo de trabajo al registro de prácticas exitosas, para presentaciones en seminarios y congresos, que abran contactos a otros equipos de gestión pública. ● Mantiene intercambio electrónico con centros profesionales, académicos, de investigación, así como la suscripción a boletines electrónicos ● especializados,paraasegurarla integración del personal del área a redes amplias de conocimiento.

Gestión del desarrollo de las personas	● Identifica las competencias de los colaboradores, las evalúa e impulsa activamente su desarrollo y su aplicación a las tareas asignadas a personas y equipos. ● Promueve la formación de equipos con interdependencias positivas y genera espacios de aprendizaje colaborativo, poniendo en común experiencias, hallazgos y problemas. ● Organiza los entornos de trabajo para fomentar la polivalencia profesional de los miembros del equipo, facilitando la rotación de puestos y de tareas. ● Asume una función pedagógica para instalar las mejores prácticas y desempeños. ● Brinda al personal autonomía y poder de decisión preservando la equidad interna. ● Activa su propio desarrollo, se capacita y actualiza sus competencias y estrategias directivas.
Orientación al ciudadano	● Explora el grado de satisfacción de los ciudadanos por los resultados de gestión, y considera sus propuestas y motivos de queja en la toma de decisiones de mejora. ● Organiza al equipo de atención a usuarios por vía física y telemática y los instruye para atender ciudadanos sin requisitos de formalidades innecesarias, siempre que no deban dar lugar a actos formales de la administración. ● Evalúa cuidadosamente las competencias comunicacionales y la actitud asertiva en la orientación brindada al prestar el servicio, por parte de agentes a cargo de la atención de ciudadanos. ● Torna accesible y oportuna, por todos los canales de difusión, la información útil a usuarios y ciudadanos por vía de carteleras, avisos en los medios decomunicación, redes sociales, sitio de Internet, boletines del área, publicaciones oficiales, etc. ● Produce instructivos sencillos con el procedimiento que deben cumplimentar, documentos que deben presentar, y/o formularios que deben entregar los ciudadanos que se dirijan al área específica, y los pone a disposición de cada usuario. ● Mantiene contacto con la prensa especializada, las organizaciones de la sociedad civil que representan usuarios, para amplificar la difusión de la información que facilite a los ciudadanos sus trámites frente a la ● Administración.

Conciencia organizacional / Visión integrada	● Entiende y dimensiona la estrategia y el entorno sociopolítico y económico en el que se desarrolla, anticipándose y adaptándose a los cambios. ● Planifica alternativas si el contexto presenta obstrucciones a la ejecución del plan de gestión anual, involucrando al equipo, aliados y superiores para el logro de los objetivos. ● Se vincula con los actores (proveedores, organizaciones de usuarios, sindicatos, etc.) con incidencia potencial en los resultados del área a su cargo, para articular acciones o anticipar negociaciones necesarias. ● Recalcula resultados e introduce cambios en el plan de gestión para alcanzarlos. ● Presenta nuevas estrategias ante aliados y superiores para contribuir al logro de los objetivos institucionales. ● Comunica de manera clara y contundente el objetivo o la meta; logrando la motivación y compromiso de los equipos de trabajo.
Gestión presupuestaria	● Formula programas presupuestarios para su unidad ajustados a la viabilidad de los resultados a alcanzar con eficacia. ● Resguarda el buen estado de los bienes de uso y útiles de la organización e instruye en ese sentido al personal a cargo. ● Ejecuta el presupuesto con eficiencia y hace el seguimiento de su ejecución sobre la base de cronogramas e indicadores preestablecidos. ● Explora las competencias de las personas a cargo y las aplica a equipos de trabajo y procesos que aseguren resultados de la mayor calidad. ● Distribuye y asigna posiciones de trabajo con criterios de equidad en la distribución de los equipos, las personas, reservando espacios confortables si tuviera atención directa de público. ● Elabora rendiciones de cuentas e informes sobre la aplicación de recursos financieros, físicos y de las competencias de las personas a su cargo.
Liderazgo efectivo	● Traduce la visión y logra que cada miembro del equipo se comprometa y aporte a ésta, en un entorno participativo y de toma de decisiones. ● Forma equipos y les delega responsabilidades y tareas en función de las competencias, el potencial y los intereses de los colaboradores. ● Crea compromiso y moviliza a sus colaboradores a gestionar, aceptar retos, desafíos y directrices; superando intereses personales para alcanzar las metas. ● Brinda apoyo y motiva a su equipo en momentos de adversidad, a la vez que comparte las mejores prácticas y desempeños, y celebra el éxito con su gente. ● Propicia, favorece y acompaña para generar las condiciones de un clima laboral positivo en un entorno de respeto.

	● Fomenta la comunicación clara, directa y concreta.
Negociación	● Detecta y afronta la existencia de intereses divergentes sobre un asunto a resolver. ● Aplica la escucha atenta para producir el mapa de actores e intereses en juego y sus fuentes de poder. ● Subraya los puntos de coincidencias y hace foco en los resultados de la negociación para las partes. ● Planifica los puntos negociables. ● Propone y mantiene un diálogo colaborativo. ● Registra el acuerdo final y busca su sostenimiento en el tiempo.
Construcción de redes	● Identifica, selecciona e interviene en redes y foros activos con objetivos de interés para las funciones propias o de su área funcional. ● Crea foros, redes de vinculación en su área de trabajo para compartir novedades, dudas, o actualizar prácticas, considerando que la red no tiene jerarquía ni centro. ● Comparte con superiores y colaboradores los aprendizajes que circulan en la red y las experiencias comparadas útiles para la organización. ● Aporta casos y problematizaciones en los foros y redes para estimular análisis comparativos, con otras organizaciones y profesionales. ● Amplia el uso de la red interna para la toma de decisiones instantáneas en casos rutinarios que sean consultados por los colaboradores. ● Estimula redes, foros u otros formatos útiles para la interacción entre sus pares abiertos a la discusión de temas y objetivos compartidos.

Fuente: Elaboración propia.

Las competencias que los directivos públicos señalaron como competencias esenciales para desempeñar su función son aquellas relacionadas con la importancia de trabajar en equipo (colaboraciones que necesita para poder avanzar), reforzar y mejorar las relaciones personales (saber comprender que necesita el agente que se acerca a la oficina), conducción del personal, capacidad de organizar, planificar, gestionar y tener experiencia previa en gestiones similares o compatibles con el puesto a ocupar, liderazgo efectivo, ser un negociador, mediador y contenedor tanto interno como externo a la organización pública, saber escuchar, comunicar, empatía y vocación de servicio.

Al interrogante acerca de cuál es la competencia más importante los entrevistados señalaron gestionar y liderar proyectos; gestión de las emociones, adaptación al cambio para aprender en cada nueva situación; comunicación entre los compañeros de trabajo y relaciones personales, tener conocimientos de todas las tareas que se realizan ("hay que conocer todo lo que se hace en el lugar y como se hace"), conciencia organizacional, conocimiento técnico, liderazgo efectivo, escucha activa, desarrollo de personas, orientación al ciudadano, negociación, manejo de personas, construcción de redes , vocación de servicio, gestión del cambio, innovación para adaptarse a los cambios, construcción de redes, trabajo en equipo, comunicación, y gestión del desarrollo de las personas.

En definitiva, el liderazgo de directivos públicos en tiempos inestable e inciertos exige de diversas competencias en sus directivos públicos que deberían estar alienadas a los cambios organizacionales y prácticas desarrolladas para lograr los resultados esperados. La complejidad del entorno no sólo tracciona en las organizaciones, sino que también lo hace en el talento de las personas que se desempeñan en su interior.

3. El lugar de la ética en las organizaciones públicas: la gestión de integridad en el marco de la gestión por competencias

Las transformaciones sociales -políticas, culturales y económicas- que generan las tecnologías no dejan ajeno al sector público. La ciudadanía -foco de cualquier gestión pública- reclama mayor transparencia y rendición de cuentas. Reclamos que inciden también en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas, comenzando por los propios procesos de selección de los servidores públicos.

Sin embargo, los sistemas selectivos en sus diversos modelos necesitan permear a las nuevas necesidades de gestión que abren las tecnologías. Qué tipo de procesos selectivos pueden ser funcionales a las exigencias cívicas, así como requerimientos productivos y la inserción del sector público en los mismos. Este interrogante tiene múltiples respuestas. Lo que sí es claro es que los principios éticos de transparencia, control social y colaboración parecen nuevas exigencias. A esto se suma que el profesional de las administraciones públicas ha de poseer un marcado perfil ético, y las organizaciones han de saber valorarlo, incentivarlo y desarrollarlo.

En la comunicación se exploran algunos temas éticos importantes para procesos de reforma de las administraciones públicas, poniendo foco en los procesos selectivos, y cómo incorporar en los mismos elementos de evaluación de la ética.

Sin duda, resulta importante el tratamiento del concepto de competencia ética y su posible inserción tanto en sistemas de evaluación de desempeño, articulando los mismos con herramientas de gestión de integridad en las organizaciones públicas. Al tiempo se comentarán resultados de investigación desarrollados en la Municipalidad de Córdoba al respecto de la noción de competencia ética.

4. Capacitación orientada a la demanda

Si bien no forma parte de esta investigación el estudio en profundidad de la relación que existe entre la capacitación y las competencias de las personas resulta importante hacer un apartado para presentar cuales son las competencias que se deberían fomentar con la capacitación. En este sentido, al ser consultados señalaron que las competencias deberían contemplar las capacitaciones son las siguientes: análisis de datos, gestión de proyectos, negociación, producir conocimiento nuevo frente a los cambios, teletrabajo y manejo de las tecnologías, gestión del desarrollo de las personas y construcción de redes, gestión de personas, herramientas digitales, trabajo en equipo y conciencia organizacional.

De esta manera se trata de contribuir no sólo a la generación ligada al mejoramiento de las tareas de las personas que se desempeñan en el sector público, sino que también hay que comenzar a revertir el enfoque de capacitación orientado a la oferta que parte de la premisa de conocer que habilidades habría que fomentar en las personas y deja en segundo plano la importancia de receptar las percepciones de los destinatarios de estas capacitaciones.

5. Trabajo de campo

En el marco del proyecto de investigación, y con el trasfondo teórico de referencia, se apeló a un proceso de identificación y selección de competencias apoyado en el desarrollo y la aplicación de una encuesta con competencias predeterminadas relevadas inicialmente desde la bibliografía de base. Las encuestas se realizaron utilizando el método exploratorio no jerárquico de aplicación. Los resultados de dichas encuestas permitieron establecer 8 competencias, para arribar a las mismas se tomó como herramienta la realización de entrevistas semiestructuradas, permitiéndose la comparación de sus resultados. Estas entrevistas semi estructuradas, se caracterizan por estar integrada con temas y preguntas que las mismas pueden cambiar siempre manteniendo el mismo lineamiento, por otra parte, el orden de las preguntas puede ser alterado y es aceptable la realización de preguntas adicionales. Este tipo de metodología permite adecuarse con facilidad a la gran variedad de perfiles que fueron entrevistados en esta línea de investigación. El tipo de preguntas utilizadas fueron preguntas abiertas, las cuales fueron seleccionadas con el objetivo de que nos permitan indagar sobre la propia respuesta de los entrevistados, logrando así el ahondar con mayor profundidad sobre las mismas. En el proceso de desarrollo de las entrevistas se dejó entrever el conocimiento de los líderes por sobre las tareas y la gestión realizada por sus colaboradores, los canales y las modalidades de utilización en su gestión. Por dar un ejemplo la indagación sobre el cómo percibe el entorno sus desafíos y oportunidades nos permitió dilucidar con facilidad la diferencia existente en los diferentes contextos en los cuales se encuentran desarrollando sus tareas dichos líderes entrevistados.

Bibliografía

CLAD (2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. En: http://siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf

CONRERO, Sofía y CRAVERO, Vanessa (2018). El talento humano en las organizaciones: claves para potenciar su desarrollo. Córdoba: Editorial Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).

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.

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.

LONGO, Francisco (2004). Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.

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.

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

OSZLAK, O. (2020) El estado en la era exponencial. Buenos Aires: INAP

RAMIÓ, Carles (2018). La nueva gestión del empleo público. Barcelona: Tibidabo Ediciones.

RAMIÓ, Carles (2019). Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público. Madrid- España. Ed. Catarata.

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-España.

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.

DESAFIANDO LA FRAGMENTACIÓN ESTATAL EN CLAVE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Cristhian Seiler

Introducción

Los cambios institucionales a nivel ministerial de la administración pública nacional tras la salida del ministro Martín Guzmán, el paso de Silvina Batakis y, finalmente, el ingreso de Sergio Massa como "superministro" de Economía, traen a la escena aspectos institucionales y organizacionales del estado que son insumos de reflexión y adquieren carácter político-estratégico en los procesos de desarrollo. La unificación de competencias bajo el Ministerio de Economía antes reunidas bajo los ministerios de Desarrollo Productivo y de Agricultura, Ganadería y Pesca, además de las propias de "Economía", muestra a las claras la intención del gobierno nacional de generar un espacio institucional capaz de procesar de un modo más coordinado o alineado aquellas decisiones estratégicas respecto a problemas económicos complejos como son, centralmente, la inflación y la restricción externa de divisas luego de un proceso de endeudamiento importantes y enmarcado en aumento de precios internacionales de diferentes productos básicos. En esta coyuntura crítica, en la que se combinan factores internos y externos, se presume que la configuración institucional más conveniente está dada por la opción de reunir un conjunto de palancas estratégicas bajo una misma cabeza ministerial que busca alinear o ajustar las decisiones sectoriales, aún con sus especificidades, a objetivos que exceden los ámbitos particulares.

Si bien este escenario orgánico-institucional puede resultar novedoso en la Argentina, lo cierto es que no es tan así. Sin recorrer las transformaciones ministeriales a lo largo de la historia argentina, se puede citar una configuración reciente muy similar que estuvo encabezada por el Ministerio de Economía y Producción entre los años 2003-2008 en la que, incluso, tenía incumbencia sobre el sector de turismo. Sin embargo, a diferencia de las modificaciones institucionales actuales que configuran el "superministerio", en ese momento la crisis financiera internacional de 2008-2009 dio lugar a una mayor presencia estatal (incluso nacionalizando empresas) bajo un proceso centrífugo de fragmentación institucional que dio lugar a la creación de diferentes ministerios de áreas que antes se encontraban bajo la órbita de Economía y Producción. Dado ese mayor nivel de intervención estatal frente a la crisis, en aquel entonces los diferentes ministerios comenzaron a tener mayor presencia y autonomía para disputar desde una perspectiva sectorial sobre asuntos comunes, como fue la utilización de las divisas. Tal como hemos analizado en otro trabajos, ese proceso de desintegración dio lugar a profundizar los problemas de coordinación que fueron requeridos para regular y adecuar la estrategia de industrialización, los objetivos macroeconómicos y la situación externa (Seiler and Fernández 2019, 2023).

Otro aspecto de la coyuntura argentina enmarcada en estas transformaciones ministeriales es que se suma un constante y muy significativo olvido estratégico del área de ciencia, tecnología e innovación, habitualmente asociada al sector de la educación. Tanto el ministerio de Economía y Producción (2003-2008) como el actual ministerio de Economía (2022) no contemplan dicha área como palanca clave del desarrollo a ser articulada junto a las mencionadas arriba. Como se desarrolla más adelante en el documento, el rol estratégico del sector científico-tecnológico (donde el sector público es "el" actor clave en cuanto a inversión) sólo adquiere importancia estratégica real si se encuentra dentro de un círculo virtuoso con el sector productivo. Esto resulta claro en discursos, aunque no lo es tanto en la práctica y en la estructura institucional. No está en duda que en el actual escenario requiere superar un estrangulamiento coyuntural para recomponer la intensidad necesaria de la intervención estatal, pero es necesario también establecerla bajo un patrón de mayor coordinación y un direccionamiento coherente y estratégico de las diferentes herramientas y palancas públicas con el objeto de no sobrevenir en el mismo callejón sin salida de la restricción externa.

En este sentido, desde el punto de vista institucional, los problemas de coordinación en el Estado no son un fenómeno reciente, aunque sí han tenido mayor relevancia como problema práctico y teórico a raíz de las transformaciones morfológicas y funcionales de las administraciones públicas derivadas de las estrategias y prerrogativas neoliberales para generar un Estado ágil centrado en la eficiencia económica. Sin dar a entender que la configuración actual del área económica del ejecutivo nacional ofrece un modelo institucional "correcto", es menester reconocer que los espacios nacionales en contextos periféricos de la economía mundial se enfrentan a gruesos desafíos de transformación de su estructura económica y social que demandan de marcos de decisión y coherencia estratégica que contengan niveles importantes de coordinación de las acciones públicas, incluso con los niveles subnacionales de gobierno. En la coyuntura actual, si bien la jerarquía y la autoridad formal emergen a primera vista como elementos centrales de coordinación, lo cierto es que no es garantía de nada ni tampoco es la única estrategia cuando se trata de abordar problemas complejos o perversos en contextos como el mencionado. Incluso, la implementación de la Agenda 2030 y la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y sus metas, resultan no solo en un desafío institucional que invita a trascender las barreras estancas de ministerios y secretarías, sino también es una oportunidad institucional para fortalecer las capacidades para abordar objetivos estratégicos que desafían la fragmentación del aparato estatal.

Bajo esta preocupación, el trabajo construye un marco de reflexión acerca de la tendencia a la fragmentación de las organizaciones públicas y la brecha de coordinación. Particularmente, en contextos periféricos donde las propuestas de transformación estructural son desafiantes, al mismo tiempo que la intervención pública aumenta su intensidad, ella también muestra falencias y brechas de coordinación y articulación de las políticas y programas públicos que resultan problemáticos en dichos procesos. El trabajo sostiene que las brechas de coordinación no se explican solo por la divergencia inherente a la multiplicidad de actores políticos y sociales (incluida la burocracia) que pujan por imprimir su mirada en las decisiones de gestión y política pública, sino también, por la propia complejidad y tendencia a la fragmentación organizacional estimulada por el grado de intervención estatal *bis a bis* una mayor especialización sectorial de las unidades que profundizan las brechas de coordinación y coherencia estratégica en el plano de la acción estatal. Argumento tal que no solo refiere al funcionamiento horizontal de un mismo nivel de gobierno, sino también entre ellos.

En este marco, se revisan elementos provenientes de la planificación estratégica pública y del enfoque de valor público que pueden facilitar la gestión de esta tensión a través del uso de objetivos como orientadores comunes de la acción de organismos sectoriales y particulares que los excede. En este campo de reflexión, el trabajo sostiene que es importante darle atención a los objetivos y metas como horizontes de acción, pero fundamentalmente colocándolos en una función de coordinación de las decisiones presentes. Se hace referencia a trabajar con objetivos dentro de la gestión pública con la intención de tomarlos con mayor seriedad y resaltar las implicancias en el plano institucional-organizacional que pueden aportar capacidad, coherencia e integralidad en las respuestas estatales desafiadas a transformar la estructura económica y social de nuestro país. Luego de esta introducción, el documento se organiza en tres partes y unas conclusiones finales.

1. La odisea del desarrollo y la necesidad de coordinar acciones

Recurriendo a la literatura sobre crecimiento y desarrollo económico, Argentina forma parte del conjunto de países de la región que adeudan resolver obstáculos o límites estructurales de su sistema productivo en cuanto a la heterogeneidad y disparidad productiva de los sectores económicos. En los países desarrollados existen estructuras productivas relativamente más homogéneas en sus niveles de productividad y distribución y pueden aumentar sin dificultad el ritmo económico, ya que la institucionalización de ciertos patrones distributivos y fiscales permite movilizar los medios productivos ociosos y alcanzar niveles de empleo más altos de los recursos (Crespo and Muñiz 2017;

Fiori 2015). No sucede tal cosa en los países en desarrollo donde los agregados macroeconómicos colisionan a mediano-largo plazo con límites estructurales, principalmente dado el grado de complejidad estructural y la restricción externa de divisas (Cimoli, Dosi, and Stiglitz 2009; Vernengo 2006). Así, en las economías en desarrollo el uso de incentivos autónomos dentro de la demanda agregada (gasto público, inversión doméstica) estimula un cierto ritmo de crecimiento que se ve limitado por la estructura productiva dependiendo de su nivel de desarrollo existente. Si la estrategia de crecimiento no contempla las limitaciones, el aumento generalizado del ingreso es contraproducente dado el punto estructural crítico (principalmente en lo referente a las importaciones de bienes e insumos estratégicos) que da lugar al estancamiento económico (Furtado 1974). En la medida en que estas condiciones persisten y no sean removidas a través de la disponibilidad de divisas, se determina un punto máximo más allá del cual el crecimiento no puede continuar y se abre un ciclo recesivo más o menos pronunciado en favor de la restitución de cierto equilibrio anterior, principalmente centrado en la reducción del ingreso de la base social (Diamand 1972; Prebisch 1981; Vernengo 2006). En suma, un patrón de crecimiento y distribución inclusivo que resulta necesario y deseable política y socialmente en países tan desiguales como los latinoamericanos se ve retrasado, y las condiciones para avanzar en otros aspectos que hacen sostenible el desarrollo se ven debilitadas, cuando no coartadas (Horn and Grugel 2018).

Al momento de enfrentar dicho desafío, el Estado aparece como el agente principal de transformación y, por tanto, sus capacidades y la calidad de la acción pública emerge como principal aspecto crítico. La calidad de la gestión pública y las capacidades de los Estados juegan un papel central en los procesos de desarrollo que buscan alterar la especialización productiva y aumentar la complejidad estructural. También, resulta un agente distintivo para modificar la matriz de poder de los actores sociales que reproducen la inserción internacional periférica (Chibber 2003; Kohli, 2004; Fernández 2017; Fernández, Ebenau y Bazza 2018). En los países periféricos, la superación de los límites de la especialización en recursos naturales y tareas de ensamblaje depende de la construcción de un núcleo endógeno de acumulación basado en una combinación de desarrollo industrial y tecnológico local. Para ello, las políticas públicas deben apoyar la maduración de los circuitos productivos industriales nacionales y aprovechar al máximo las divisas disponibles (Cimoli et al. 2017; Fernández 2017). Esto, que puede ser narrado de manera sencilla, plantea un conjunto de desafíos en la gestión pública para establecer un enfoque no sólo sistemático, coherente y consistente respecto de la esencia de un problema perverso como el desarrollo, sino también coordinado desde el punto de vista de los instrumentos de política económica.

La literatura sobre el desarrollo indica que la maduración de la estructura productiva de un país es un arduo proceso de aprendizaje dentro de los circuitos productivos, donde los sectores industrial y científico-tecnológico son impulsores cruciales (Chang y Andreoni 2020; Andreoni y Chang 2019; Mazzucato, Kattel y Ryan-Collins 2020). La sedimentación de este proceso no es el resultado de una acción o un conjunto de iniciativas públicas aisladas. Por el contrario, es el corolario de la aplicación de un paquete de políticas de distinta naturaleza: macroeconómica, de política industrial (protección, empresas estatales, financiamiento y ayudas técnicas, entre otras) y de política científico-tecnológica (inversión pública en I+D y articulación de empresas TIC, entre otras), regulaciones y normativas, entre otras (Chang y Andreoni 2020; Mazzucato, Kattel, y Ryan-Collins 2020) que en conjunto buscan desafiar las ventajas comparativas existentes y el comportamiento habitual de los actores productivos (Lin y Chang 2009; Fernández 2017). Para hacer uso de la economía del lenguaje, estas políticas (más o menos explícitas o implícitas) se podrían denominar política industrial.
Así, la consistencia y coherencia de dicha política implica un esfuerzo institucional para coordinar y adecuar los objetivos de las diferentes herramientas de política económica disponibles (regulatorias, de transferencia de recursos e incluso como productoras y demandantes de bienes y servicios), pero sobre todo para vincular a las diferentes unidades administrativas en su proceso de diseño e implementación (ministerios, secretarías, agencias e incluso aquellas ubicadas en otros niveles del

gobierno) (Andreoni 2017; Karo y Kattel 2014; Mazzucato, Kattel, y Ryan-Collins 2020). Aunque, posiblemente no se acuerde en que las transformaciones ministeriales en la coyuntura argentina tengan puntualmente esto en mente, lo cierto es que la reunión de un conjunto de palancas estratégicas bajo un "superministerio" busca justamente desafiar el fenómeno de la fragmentación institucional que, en definitivas, es de gobierno.

2. Doble fragmentación estatal en los procesos de desarrollo

Antes de iniciar esta segunda parte, es necesario advertir que la demanda institucional de "co-ordenar" los diversos componentes del sector público se ha constituido en uno de los retos estratégicos cruciales e históricos de las administraciones públicas alrededor del mundo, aunque ha tenido mayor intensidad en los últimos treinta años dado los cambios ideológicos, funcionales y morfológicos del aparato estatal (Jessop 2006; Peters 2018). En otras palabras, no es un asunto exclusivo del presente ni tampoco de nuestra región o país, ni tampoco es coyuntural.

Es necesario reconocer que la edificación de las administraciones públicas ha sido un camino sociohistórico sinuoso dentro del cual las demandas sociales y la creciente responsabilidades recaídas sobre el aparato estatal explican la construcción de órganos o dependencias nuevas que buscan regular un campo de lo social de acuerdo a un conjunto de intereses estructuralmente arraigados y disputas por imponer lógicas de funcionamiento. Incluso, cuando el aparato estatal alcanzó cierta magnitud corporativa, sus agentes pasaron a representar y defender porciones de poder dentro del conjunto de actores sociales (Block 1981; Oszlak 2006).

Entonces, la capacidad agencial de los actores sociales (incluidos los agentes públicos más o menos organizados) operan como un factor de fragmentación de primer grado del aparato estatal al desafiar, disputar o imprimir desde su perspectiva sectorial o particular la coherencia del conjunto del andamiaje institucional del Estado. Sería como un factor que se encuentra en el plano de la gran política. En los países en desarrollo donde se combina un alto nivel de movilización social y una persistente fragilidad institucional, la tensión sobre el aparato estatal encuentra su origen en la multiplicidad de lógicas superpuestas y muchas veces contradictorias que buscan establecer un orden o desafiarlo, una lógica de funcionamiento típica de la economía política del desarrollo (O`Donnell 2009; Schmitter 1985). En estos casos, en función de los segmentos organizacionales existentes, las estructuras administrativas se ven presionadas por las demandas específicas de actores que buscan beneficiarse de cuotas de poder estatal, muchas veces ocupando espacios claves como ministerios o secretarías completas.

En una situación donde los objetivos de gobierno son desafiantes al orden imperante, habitualmente la intensidad de la acción pública también aumenta. Este aumento de intensidad bajo un patrón de múltiples tensiones y demandas que fragmentan el aparato estatal repercute sobre las acciones de gobierno y quita eficacia para alcanzar las transformaciones duraderas que desafían intereses. Esto es natural al considerar que el Estado como un conjunto fragmentado de organismos con una oferta programática de políticas -y en ocasiones contradictoria- que reproduce esa fragmentación no solo no logrará resolver de forma efectiva los problemas complejos que enfrenta, sino que tampoco podrá ejercer el poder de forma efectiva por mucho tiempo (Jessop 2014).

Esta dinámica va a repercutir de forma negativa sobre el Estado y su papel estratégico conformando un ciclo pendular: por un lado, dado los resultados y errores de las políticas públicas y, por otro, por la percepción social que deriva de sus fracasos. La secuencia pendular es la siguiente: en un momento

inicial, generalmente de crisis socioeconómica, el Estado es convocado como actor principal del proceso de desarrollo (redimiendo su olvido). Pero, a medida que aumenta su intervención y sus recursos y afecta a intereses estructuralmente arraigados, su poder infraestructural tiende a disminuir debido a la incoherencia estratégica de sus acciones. Si la fragmentación no se gestiona con antelación a los efectos negativos, gana la desconfianza y se exige la retirada del Estado por ser tropiezo a la iniciativa privada o social. Esta retirada produce resultados críticos (económicos, políticos y sociales) para el conjunto social. Finalmente, el ciclo vuelve a iniciar. Entonces, el desafío aquí es lograr niveles aceptables de concertación que habiliten proyectos desafiantes bajo arreglos institucionales y políticos amplios para otorgar legitimidad a la dirección estratégica que procura la transformación.

No obstante, dentro del aparato estatal emerge otro factor de fragmentación que podría denominarse de segundo grado que reviste una naturaleza de carácter orgánico- institucional, que es propia del aparato estatal. Asumiendo que existe algún tipo de consenso más o menos generalizado y/o estable que otorga legitimidad y bases de apoyos suficientes al gobierno para realizar transformaciones relevantes, las administraciones públicas enfrentan el peso de su complejidad organizacional. Básicamente, el fenómeno de la fragmentación se evidencia al observar la complejidad de la organización pública estatal en su conjunto, con la diversidad de componentes y entidades sectoriales, incluso con diferentes naturalezas jurídicas y dominio de diversos recursos.

Cuando el Estado gestiona un mayor número de asuntos socialmente problematizados o asume un papel más destacado con objetivos de desarrollo desafiantes, los resultados de su accionar están mediados por una tensión fundamental, y este asunto, salvando las distancias funcionales, es indistinto si hablamos de niveles nacionales o subnacionales de gobierno. El mayor activismo estatal a través del aumento de las acciones públicas engrosa las administraciones públicas existentes o crea nuevos organismos públicos encargados de diseñar e implementar una serie de políticas y programas que antes no existían. Al mismo tiempo, este mayor nivel de intervención y presencia burocrática en diferentes campos (incluso, a veces para abordar un único problema común) aumenta el nivel de complejidad organizacional y produce nuevos campos de especialización y diferentes grados de diferenciación funcional dentro de las organizaciones (Christensen and Laegreid 2005). Así, la tendencia a la fragmentación aumenta de acuerdo al nivel de complejidad funcional (especialización) que alcanza la organización. Entonces, la demanda de coordinación emerge proporcionalmente a la complejidad y estructuración de los problemas y desafíos para dirigir y orientar las respuestas siempre parciales producidas individualmente por las entidades públicas (Verhoest and Bouckaert 2005).

Cuando el sector público aumenta la producción pública, la especialización de las distintas unidades organizativas es clave para abastecerlas con eficiencia. Pero, en la práctica surgen disfuncionalidades debido a la multiplicidad de objetivos y actividades que debe cumplir el sector público. Aunque la eficiencia sugerida por la especialización proporciona ganancias de productividad pública, al mismo tiempo aumenta la necesidad de cooperación de las unidades organizativas para entregar productos coherentes (Peters 2018). El resultado de esta tensión se deriva en problemas de coordinación, solapamiento y/o convergencia de acciones que afectan a la eficacia agregada, a los resultados y a los impactos que se espera de las iniciativas públicas (Christensen, Laegreid, and Laegreid 2019).

Es necesario aclarar que esta fragmentación de segundo grado en parte es derivación de los consenso y visiones minimalistas acerca del papel del Estado y su desempeño funcional. La fragmentación creciente como efecto de las transformaciones y reformas administrativas orientadas por la nueva gestión pública (*new public management*) marcó un punto de inflexión en la preocupación por la coordinación (Christensen and Laegreid 2005, 2007). La economía política de las transformaciones del Estado bajo el neoliberalismo no ha sido otra cosa que la búsqueda de "burocracias flexibles y

baratas" compuestas por organismos o agencias autónomas, especializadas con regímenes flexibles de personal, con propósitos y objetivos específicos y rangos acotados de competencias, adaptables a los desafíos cambiantes que no guardan reparo en la importancia de las estructuras burocráticas profesionales más estables (du Gay 2012; Guerrero 2004; Spink 1999). Esta reconfiguración morfológica del Estado profundizó no solo la visión segmentada de los problemas sociales, que por naturaleza son complejos, sino también provocó una mayor fragmentación organizacional y problemas de coordinación que se observan en la implementación y los niveles de resolución de los problemas públicos (Lagreid and Rykkja 2015). Las organizaciones del sector público pasaron de un modelo de entidades multifuncionales integradas a otro de organizaciones especializadas de un solo propósito, con autonomía creciente y con prácticas de gestión diversas o poco estandarizadas (Christensen and Laegreid 2005).

De modo general, de esa transformación también surgieron diferentes disfuncionalidades que derivaron en una pérdida de control sobre la globalidad del sector público y el ciclo de política pública (Bouckaert, Peters, and Verhoest 2010b). En particular, el aumento generalizado de unidades autónomas reavivó ciertas divisiones tradicionales o históricas del campo de la política y la administración pública: en primer lugar, la división entre política y administración (lo político y lo técnico); y, segundo, la disgregación del proceso de política entre diseño, implementación y evaluación, donde el diseño se da en una organización y las otras dos en otros espacios organizacionales (pública o privada) y/o espaciales o territoriales (Verhoest and Bouckaert 2005).

Al respecto, se puede mencionar algunos trabajos que han relevado la manifestaciones de la fragmentación y flexibilidad organizacional bajo estas transformaciones en el área de ciencia y tecnología y de industria (Aguiar, Aristimuño, and Magrini 2015; Seiler 2020; Seiler and Fernández 2017), áreas estratégicas en lo que respecta al desarrollo. Los trabajos mencionados permiten advertir que, al menos en las áreas señaladas, el Estado fue sometido a un proceso centrífugo de fragmentación de núcleos organizacionales para la toma de decisiones. Incluso, en el proceso de fragmentación del "superministerio" de Economía y Producción que duró dos año aproximadamente bajo la lógica de la "sintonía fina" de política industrial, la pérdida de protagonismo del área industrial ascendida a ministerio finalmente en 2010, lanzó su plan estratégico sobre una oferta programática preconcebida y fragmentada y respaldada por una estructura organizacional flexible y menguada de personal y recursos fiscales (Seiler 2020; Seiler and Fernández 2023).

Al mismo tiempo, estas disfuncionalidades afectan indudablemente el espinoso proceso de las políticas, ya que no solo la mayoría de la atención recae sobre las mejoras de "programas" restringidos a productos y demandas específicas de un área o sector que resultan demasiado estrecho o parcial para mostrar su impacto sobre objetivos más amplios, sino también sobre las diferenciadas fases de producción de las políticas (diseño, implementación o evaluación) que a menudo son resultado de un proceso indivisible y complejo. En este punto, cabe señalar que una de las premisas importantes para el diseño de políticas es que el éxito de cualquier programa dependerá, al menos en parte, de otros programas (Cejudo and Michel 2016). Así, por ejemplo, los programas educativos no funcionarán eficazmente si los estudiantes que asisten a las clases tienen hambre o si los estudiantes tienen dificultad de infraestructura para acceder a las nuevas tecnologías; del modo similar, los programas de innovación tecnológica en energía renovables tendrán mayor impacto cuando se cierran las brechas entre las demandas de conocimiento, las protecciones comerciales y los flujos públicos y privados de inversión para promoverlas, lo cual impactará en la creación de empleo en nuevos sectores y actividades de alto valor agregado y crecimiento económico.

Entonces, evitar la duplicación, las contradicciones entre los programas, el desplazamiento de los problemas a otros organismos más pertinentes, el excesivo énfasis en la compartimentación y gestión vertical, o la dificultad para procesar la complejidad que implican respuestas que atraviesan las barreras organizativas, es un conjunto de razones de peso que justifican buscar bases de coordinación en el sector público para mejorar su desempeño (Bouckaert et al. 2010b; Peters 2018).

3. Los objetivos como hitos de coordinación

Una vez planteada entre la tensión fundamental, por un lado, las numerosas y diversas acciones estatales que buscan eficiencia y productividad que pueden resultar en un esquema fragmentado y, por otro lado, una propuesta de orientación estratégica que pretende conducirlas en un marco de coherencia e integralidad que produzca resultados de desarrollo, emerge el interrogante acerca del "cómo" cerrar esa brecha en el contexto actual. Es de suyo que no será este el lugar en el que el lector encontrará una resolución definitiva ni total, más aún si hace por lo menos un siglo que el campo académico de la gestión y administración pública viene brindado respuestas eficaces que requieren ajustes de tiempo y lugar. No obstante, que aún no sea posible brindar respuestas satisfactorias para el contexto de países en desarrollo no debería llevar a los académicos y gestores públicos a renunciar a la tarea. Quizás la persistencia, la atención sobre los errores y el aprendizaje resultante amplíen el abanico de posibilidades de acción para resolverla. Es objeto de este apartado, traer al primer plano una articulación particular entre el recurso de la jerarquía usualmente distintiva dentro del aparato estatal y los objetivos como horizontes de acción o ejes axiomáticos de la acción estatal.

Es conocido que la formación de los Estados modernos estuvo acompañada por la emergencia de un aparato u organización administrativa burocrática que pasó a procesar los diferentes asuntos públicos a través de la normalización y formalización de los procesos. Apoyada fundamentalmente en la formalidad de las organizaciones burocráticas, la división del trabajo, el proceso y la autoridad formal han sido recursos claves para organizar la actividad estatal. Como se mencionó más arriba, siguiendo a Oszlak (2006), el aparato administrativo burocrático no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente, sino que su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y a menudo contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política. No obstante, nos advierte el autor, el aparato burocrático "es lo que hace", aduciendo que es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza, los contenidos y los posicionamientos políticos contenidos en las políticas públicas que implementa, lo cual nos apertura una variable que permite conformar esa materialidad de lo que abstractamente llamados Estado. Esta idea es importante, por favor, reténgala.

Por su parte, aunque por momentos el papel de la jerarquía dentro del Estado fue crudamente criticado desde las alternativas de mercado y la lógica de redes que han procurado reducir la complejidad y ciertas patologías del sector público para aumentar su eficacia, lo cierto es que el mecanismo de mayor utilidad y funcionalidad utilizado para producir coordinación ha sido la jerarquía (du Gay 2012; Peters 2018). La coordinación de tipo jerárquico puede considerarse una efectiva estrategia para coordinar el comportamiento de las organizaciones al sesgar sus decisiones e inducir acciones que de otro modo no se hubieran realizado (Alexander 1995). Sin embargo, el tipo de coordinación que apela a la autoridad y poder formal puede ser fácilmente alcanzado en organizaciones donde el cumplimiento de objetivos no involucra actividades y tareas de otras organizaciones. Frente a la complejidad alcanzada por el sector público, así como a la naturaleza de los problemas sociales, la formalidad de las organizaciones no produce la coordinación deseada de manera mecánica y efectiva.

Por esta razón, sin dejar de reconocer ni ser esquivo a los esfuerzos de coordinación sustentados en la autoridad formal, el principio de la jerarquía va más allá de esa formalidad y puede derivar en una variedad de opciones dentro del sector público que, no por poseer menos formalidad o normalización, son menos instituyentes y efectivos. Tanto desde el punto de vista administrativo como político, la jerarquía puede expresarse en la estructuración de patrones de coordinación, esfuerzos de control y otros mecanismos procedimentales que involucran el cambio obligatorio de la división del trabajo, de la autonomía, la función y dominio de las organizaciones, o bien su legitimidad y posicionamiento en relación con otras organizaciones (Bouckaert, Peters, and Verhoest 2010a). Las agencias centrales (a menudo, supraministeriales) o lo que actualmente se denomina "centro de gobierno" (Alessandro, Lafuente, and Santiso 2014) que establecen directivas a un conjunto amplio de organizaciones públicas es un esquema estructural menos formal que permite introducir una lógica de cooperación que atraviesa un conjunto importante de organizaciones en torno a un problema u objetivos amplios de políticas. Si bien la coordinación no es su tarea central, los ministerios de finanzas, oficinas de presupuesto o de personal, han jugado un papel importante en esa tarea (Peters 2018). En esta misma clave, la jerarquización de ciertos organismos que poseen mayor legitimidad frente a ciertas prioridades de gobierno resulta una estrategia de coordinación efectiva al establecer y subordinar objetivos, tareas y operaciones de otras organizaciones individuales a prioridades mayores (Chang 2010; Chibber 2002; Peters 2018). Esta estrategia y los diferentes formatos organizacionales que puede adquirir combina la identificación de prioridades de gobierno y el uso de la autoridad y poder para promover la cooperación y colaboración interorganizacional.

El carácter político de este tipo de configuración tiene efectos potentes sobre el proceso de desarrollo industrial que no podrían ser resueltos por otras variables. El componente político-estratégico no se limita a la planificación de una posible vía de desarrollo, al diseño de instrumentos económicos que sean aceptados o a la fijación de objetivos estratégicos. También, posee una dimensión operativa-organizativa que se refiere a establecer una verdadera estructura decisoria de coherencia estatal capaz de alterar el comportamiento de los diferentes subsistemas (industrial, científico, financiero, entre otros) (Chang 2010; Chang and Andreoni 2020; Chibber 2002). Esta configuración se refiere a la forma en que una autoridad legítima (no legal o formal) subordina a cada ministerio a organizar internamente sus recursos y objetivos para lograr una meta común, alineando todos estos subsistemas con una coherencia general de la estrategia estatal más amplia para el cambio estructural.

Este fue el papel que desempeñaron organismos como el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (*Ministry of International Trade and Industry,* MITI) en Japón (Johnson 1982), el Consejo de Planificación Económica (*Economic Planning Board*, EPB) en Corea del Sur o la Oficina de Desarrollo Industrial (*Industrial Development Bureau,* IDB) en Taiwán (Amsden and Chu 2003); en el contexto de América Latina, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Brasil tuvo un papel similar (Perissinotto et al. 2015; Sikkink and Wolfson 1993), o incluso la Comisión Nacional para el Desarrollo en Argentina (CONADE) (Jáuregui 2013). La contribución más significativa de este tipo de configuración institucional para reducir las brechas de coordinación se da en aquellos países que buscan desafiar su posición periférica.

Sin embargo, el principio de la jerarquía no sólo se expresa a través de una agencia o un arreglo político capaz de establecer un ordenamiento estratégico que excede su ámbito jurisdiccional. También, la fuerza o dominancia de una idea puede tener un efecto de coordinación similar, superior o complementario que, sin pretender competir con los principios formales, descomprime las patologías propias de los mecanismos habituales o tradicionales de la especialización (Gulick 1937; Hammond 1990). De este modo, y retomando la noción planteada por Oszlak (la burocracia *es* lo que *hace*), es posible considerar que el modo de introducir lógicas efectivas de coordinación podría consistir en establecer prioridades de gobierno o simplemente incentivar a que las organizaciones

trabajen juntas de manera fluida y efectiva en torno a ideas nucleares o lineamientos estratégicos que brinden sentido, pertenencia y orientación a diferentes unidades administrativas. Así, la lógica de organización asume un carácter centrípeto de direccionamiento del sector público hacia prioridades, grandes objetivos o problemas públicos que se operacionalizan en función de las especificidades sectoriales o departamentales, pero que atraviesan las líneas divisorias sectoriales o institucionales estancas.

De manera que los gobiernos pueden desarrollar procedimientos para identificar y enfatizar prioridades que son transversales al conjunto de los organismos y unidades administrativas. Aunque esta estrategia no posee la potencia institucional al nivel de las agencias centrales o la jerarquía formal que frente al incumplimiento derivarían en sanciones, sí permite desarrollar un sistema de gestión que lleva a explicitar los objetivos, operaciones y recursos que se ponen en movimiento en torno a un conjunto de nudos o problemas públicos, o bien "misiones" que dan sentido y coherencia estratégica a un conjunto amplio de organismos, como ha venido planteando Mariana Mazzucato (Kattel and Mazzucato 2018; Mazzucato 2021). Por ejemplo, los procesos de formulación del presupuesto público podrían ser una instancia de coordinación donde se identifican las prioridades de gobierno, pero su carácter cíclico, rutinario y disputado a menudo no conduce a explotar todo su potencial organizacional (García López and García Moreno 2010; Peters 2018; Sotelo 2008). Es decir, a pesar de la intervención de unidades extrapresupuestarias encargadas de coordinar la preparación y asignación presupuestaria, finalmente prima que cada unidad o jurisdicción institucional busca alcanzar sus objetivos de política de acuerdo a sus competencias y programación anual o plurianual de recursos (incluso, bajo negociaciones y presiones de diferentes actores sociales con intereses sectoriales y parciales), y con muchas dificultades, cuando no desconociendo, el modo en esos objetivos afectan o se ven afectados por los recursos asignados a las unidades contiguas que pueden perseguir objetivos similares, complementarios o, incluso, contradictorios.

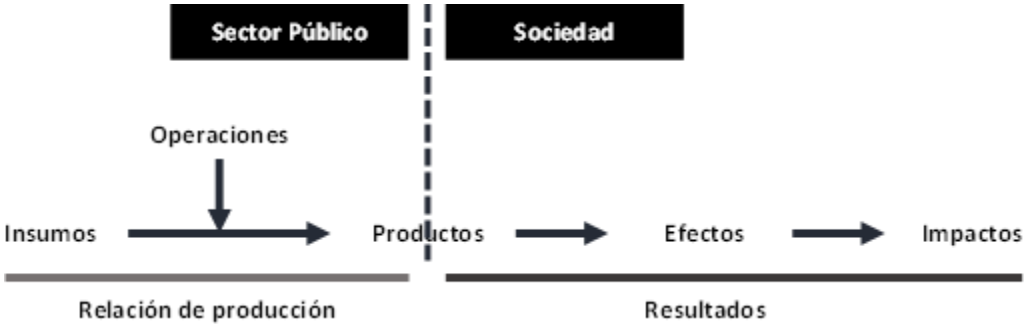
Entonces, entre el formato de agencia central y las complejas rutinas presupuestarias que a menudo son desaprovechadas como instrumentos de coordinación, es posible diagramar estrategias intermedias, tanto por su alcance como por su flexibilidad. Esto puede consistir en un sistema de gestión que incentive a las organizaciones (mediando la jerarquía o no) a coordinar sus actividades, acciones o tareas de acuerdo a la identificación de elementos simbólicos o normativos como podrían ser los objetivos y metas, operación que anteceden a la formulación y asignación presupuestaria de sus operaciones y recursos, incluso, podríamos decir, también anteceden al tratamiento de los problemas.

En este punto, el papel de la adaptación, localización e implementación de los ODS y las metas en los países y los diferentes niveles de gobierno juega un papel significativamente importante y estratégico. Los ODS y sus metas son esos objetos simbólicos o ideas que, sin perder su peso y carácter político ni tampoco dejando de ser cuestionables y adaptables de acuerdo a las preferencias y prioridades de los gobiernos y los actores sociales, pueden ser utilizados como dispositivos de reconfiguración de los modos de diseñar políticas públicas. Pero, esto implica tomar los objetivos o resultados más seriamente. Es decir, por tomar un ejemplo, esta operación no involucra solamente indicar a las diferentes reparticiones de la administración pública que señalan la correspondencia entre los ODS y metas y las políticas y programas que implementan, tal como se ha venido haciendo con mayor o menor detalle a nivel nacional y subnacional en Argentina (ODS Argentina 2019, 2021). Si bien estas operaciones de reconocimiento son importantes para observar el nivel de prioridad y aporte que realiza el Estado y los diferentes organismos públicos a cada uno de los ODS, lo cierto es que esta estrategia solo puede ser una puerta de entrada al potencial de trabajar o tomar a los objetivos más seriamente y aportar a la coordinación. Sobre esto es necesario profundizar, aquí en adelante sólo bosqueja el razonamiento.

- **Tomar los objetivos más seriamente**

La relevancia estratégica de los objetivos tiene sentido dentro del marco lógico y sistémico del funcionamiento del sector gubernamental donde se inscriben como un horizonte temporal futuro o una realidad deseada, es decir, como un resultado esperado dentro de un marco societal más amplio que orienta la acción. Desde el punto de vista institucional, la centralidad asumida por los "objetivos" guarda toda relación con el concepto de "resultados" (con diferentes plazos temporales) ubicado dentro de la cadena de resultados o de agregación de valor público de la que forma parte. Como ya es conocido, la cadena o enfoque de agregado de valor público es una herramienta conceptual y metodológica conocida que reúne simplicidad y rigurosidad para reflejar el funcionamiento y accionar del sector público y su importancia nodal radica en ser la base sobre la que se ha venido estructurando y trabajando los pilares de la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpR) (BID-CLAD 2007; García López and García Moreno 2010) (Fig. 1).

Fig. 1: Cadena de agregación de valor



Fuente: elaboración propia con base en Sotelo (2012), BID-CLAD (2007) y García López & García Moreno (2010).

Si bien el mayor protagonismo ganado por la GpR fue impulsado por las visiones gerencialistas centradas en aportar la transparencia o *accountability* de las finanzas públicas en los diferentes niveles de gobierno (García López and García Moreno 2010; Makón 2014), lo cierto es que sus basamentos teóricos nucleares de la cadena de resultados se dieron en aporte anteriores significativos para la gestión pública (Matus, Makón, and Arrieche 1979; Sotelo 2012). Ahora bien, no es esta visión sesgada la que se desea extraer. La GpR posee atributos que resultan de gran valor estratégico e institucional para los gobiernos nacionales y subnacionales en la formación de capacidades estatales para cerrar brechas de coordinación.

Por una parte, la institucionalización de la GpR es útil para articular lógicamente el ciclo de las políticas públicas buscando que las decisiones cotidianas se apegan a un sistema de planificación programática orientada a lograr una estrecha relación entre los recursos físicos y financieros a utilizarse y los bienes y servicios a producirse (relación de producción), y los resultados a obtenerse en diferentes marcos temporales, donde los efectos o resultados propiamente dichos verifican la asistencia del producto público, y los impactos verifican los efectos esperados transcurrido un tiempo (García Moreno and García López 2011; Kaufmann, Sanginés, and Moreno 2015). En este plano, el aspecto más valorado aquí es que genera capacidad en las organizaciones para alinear la producción pública de los programas de gobierno en función de los objetivos o resultados esperados y consignados previamente con la mayor efectividad, eficiencia y eficacia posible (BID-CLAD 2007; García Moreno and García López 2011).

Esquemáticamente, la cadena de agregación de valor público se encuentra inscrita en dos grandes ámbitos que se diferencian por la naturaleza de las relaciones de sus componentes. Por un lado, las relaciones insumo-producto que son propias y originarias del carácter productivo de los entregables del *sector público* y, por otro lado, las relaciones en torno a los efectos (o resultados propiamente dichos) e impactos (resultados en el tiempo) del producto público que se dan en el *espacio societal* en el que operan las hipótesis de política, es decir, el núcleo de la racionalidad de las políticas y los programas públicos.

De acuerdo a lo planteado, la Fig. 1 muestra una lógica con sentido izquierda-derecha partiendo de las operaciones hacia los resultados. No obstante, tomar a los objetivos seriamente, implica revisar y no asumir como dada o cristalizada la racionalidad de las políticas ni la brecha existente entre los resultados esperados (efectos e impactos) en el futuro y la situación presente, lo que podríamos llamar "problema". Es decir, la propuesta sería recorrer la cadena de valor en un sentido inverso (derecha-izquierda) con el propósito de tomar (explícitamente) los objetivos/resultados esperados como puntos de referencia para la exploración de problemas y la programación de la acción en el presente.

Si bien se podría objetar que este planteo es lógicamente poco novedoso. No obstante, para el quehacer de la política pública, así como una estrategia o plataforma que permita reducir las brechas de coordinación, tomar los objetivos seriamente (sean estos explícitos o implícitos) implica tomarlos como punto de partida y rever o revisar el resto de los componentes de la cadena. Es decir, dado que los objetivos de gobierno o de una sociedad no pueden ser alcanzados de forma sectorial o por entidades con propósitos limitados (aunque, pueden darse excepciones), es un punto de partida válido para extraer cooperación de entidades o unidades organizacionales sectoriales o parciales para diseñar las políticas públicas. Así, los resultados no solo serían algo por medir como efectos de la producción pública en función de ciertos parámetros deseados, sino que serían estímulo de la acción, donde las organizaciones públicas los tomarían seriamente como referencia y buscarían la colaboración de aquellas unidades que complementan o fortalecen su aporte aislado e individual.

En otro plano, como punto de partida de la acción pública, utilizar los objetivos o resultados a alcanzar (futuro) de este modo implica explorar o revisar la brecha entre ellos y la realidad actual (presente) con el propósito de profundizar un mejor entendimiento y mayor capacidad de análisis de esa brecha llamada "problema", así como del diseño de alternativas y toma de decisiones para organizar la dimensión productiva de la cadena de valor (insumos, actividades y producto). En este sentido lógico (derecha-izquierda), se abre la opción de un marco de búsqueda de los medios a construir para los fines planteados (Andrews, Pritchett, and Woolcock 2017).

Para ello, en articulación con la cadena de valor, la planificación estratégica pública juega un papel fundamental. Si bien la planificación estratégica pública parte del análisis situacional y se centra más bien en los obstáculos o problemas, implícitamente parte de los deseos y valores de quien planifica (o quien gobierna, diría Carlos Matus), aunque no haga esto de manera explícita. La realidad deseada siempre es un dato y sobrevuela el uso de herramientas que son subsidiarias de la acción. Entonces, al explicitar el papel estratégico de los objetivos se abre una demanda de información y la construcción lo más transparente posible de las hipótesis de políticas o hipótesis causales y explicativas de los fenómenos o problemas públicos que hay que remover. De tal modo, es necesario remarcar que la centralidad de la planificación en el campo institucional se da por ese ejercicio de pensamiento y acción con partida en la identificación situacional de problemas, sus elementos causales y la posterior producción de una resolución lógica y efectiva, pero sin olvidar que primeramente se parte de esos objetivos (explícitos o implícitos). Este ciclo de aprendizaje se

retroalimenta en base a la producción de información en diferentes momentos y puntos de la cadena y los momentos de la planificación y la acción.

En este marco, resulta clave advertir que el fortalecimiento de los sistemas, procesos y prácticas de planificación estratégica pública resulta una plataforma necesaria para identificar escenarios intermedios, productos interdependientes y asumir compromisos de coordinación. En términos conceptuales, una de las funciones básicas de la planificación es la coordinación institucional entre diferentes componentes estatales y momentos decisionales (funcionarios, burocracia, actores sociales, formulación presupuestaria, procesos de evaluación, entre otros) para establecer, dentro de un marco lógico, una previsión futura de acontecimientos y los recursos necesarios, para articular las políticas públicas en la implementación conjunta, y permitir evaluar las acciones de gobierno (Martín 2005). La planificación pública cobra particular importancia para recuperar el gobierno del sector público y evitar caer en la plétora de programas aislados fruto de visiones gerenciales parcializadas que no permiten direccionar estratégicamente la gestión pública hacia resultados u objetivos de desarrollo más amplios (Mayne, de Jong, and Fernandez-Monge 2019; Sotelo 2013). Al respecto, se puede mencionar el esfuerzo institucional que ha venido realizando la Matriz Estratégica-ODS en la Provincia de Tucumán, la cual ha tenido un doble propósito. Por un lado, posicionar los objetivos o lineamientos estratégicos (en este caso la adaptación y territorialización provincial de los ODS) como elementos que traccionan la acción estatal y facilitan la coordinación gubernamental; y, por otro lado, fortalecer el sistema provincial de planificación pública y las herramientas subsidiarias de ésta para procesar los medios para alcanzar dichos objetivos (Seiler 2022).

Las herramientas de planificación generan una musculatura institucional que opera como terreno de aprendizajes que altera el comportamiento organizacional en su conjunto (Bouckaert et al. 2010b). Se produce un entrenamiento de prueba-error en la exploración y conocimiento de las causas y evolución de los problemas, en la programación de respuestas y la asignación de los recursos, en la identificación de insumos, procesos y productos, danto especial atención a este como elemento clave para provocar los efectos e impactos o resultados esperados que conforman la cadena (García López and García Moreno 2010; Kaufmann et al. 2015; Mayne et al. 2019). En general, se puede decir que la planificación como *cálculo que precede y preside la acción* (Matus, 2007) conecta un conjunto de organismos frente al desafío de construir viabilidad a objetivos futuros mediante la remoción de los problemas del presente (Sotelo 2013). Dicho cálculo, debiendo incorporar los conflictos y dinámica de poder propias del campo social, resulta fundamental para articular diversos organismos en torno a problemas y su traducción en insumos, procesos, productos de diferente naturaleza, sectoriales y parciales, en función de los resultados y objetivos esperados que desbordan las divisiones organizacionales.

La eficacia direccional de un conjunto de productos sólo podría darse en el marco de los procesos de planificación directiva y operativa dentro de las entidades sectoriales que toman más seriamente objetivos que los excede individualmente. Es decir, son procesos que se retroalimentan y deben coexistir para ser efectivos. En caso contrario, y aun teniendo los objetivos claros, si los organismos públicos poseen dificultades para identificar los problemas a resolver, o para generar un esquema claro de programación de metas, actividades y productos a entregar, tampoco tendrá sentido para ellos la necesidad de coordinación institucional y la articulación de recursos y programas para responder integralmente a la complejidad de los problemas que los excede como organizaciones individuales. Así, y solo por mencionar algunos, el impacto de las iniciativas se verá reducido por diferentes canales, por ejemplo: *a)* habrá menos probabilidad de ser efectivos en remover los nudos críticos sectoriales que producen el problema; *b)* habrá mayor dificultad para articular programas y proyectos y direccionar estratégicamente el presupuesto público, ya sea recursos propios de cada organismo o de otros actores implicados que afectan su campo de acción; y/o *c)* habrá mayor dificultad para

desarrollar diferentes tipos de monitoreo y evaluación (*ex antes*, *ex post*, o evaluación interna) que informen la calidad del gasto público y permitan generar ajustes y cambios a los mecanismos de gestión y de las políticas públicas.

En esta gran tarea, los organismos vinculados a la gestión pública, modernización del Estado u organismos especializados en la planificación pública y/o la formulación presupuestaria pueden operar como encargados de llevar adelante la construcción y seguimiento de un sistema de gestión transversal orientado a objetivos o resultados, entendiendo a éste como una matriz de gestión pública (Bouckaert et al. 2010a). Así mismo, resulta clave la construcción de un marco político general que establezca las condiciones en las que se ensamblan los elementos de cada programa y donde es posible establecer la coordinación entre las diferentes unidades organizativas. En este nivel, uno esperaría que los esfuerzos de colaboración lleguen a un esquema interinstitucional de planificación, de ciclos y procedimientos de financiamiento, programación, definiciones y medidas de servicio, áreas y mecanismos de prestación, y criterios y medios para medir el éxito en torno a objetivos que excede las unidades administrativas por separado (Jennings and Krane 1994). De este modo, los problemas públicos que no reciben una resolución desde una sola unidad administrativa, también deberían reflejarse en objetivos y operaciones desagregadas que asuman dicha complejidad como un elemento ordenador para las organizaciones (Lagreid and Rykkja 2015).

Conclusiones

Como cierre de este trabajo y sin ánimo de presentar una serie de enunciados que pretendan generalizaciones, se resume el contenido desarrollado a lo largo del documento para extraer y resaltar algunos puntos importantes de la exposición.

Los cambios ministeriales en el gobierno nacional realizados a inicio de agosto del 2022 en Argentina, en una coyuntura muy particular, fueron disparadores para reflexionar acerca de un fenómeno que enfrentan las administraciones públicas en todo el mundo. La fragmentación del aparato estatal como una de las organizaciones más complejas existentes, es una preocupación práctica y teórica que ha despertado atención en los últimos 100 años.

Fueron mencionados dos tipos de fragmentación. Sin desconocer la importancia de la fragmentación resultante de la puja de intereses socialmente estructurados, el trabajo versó sobre la fragmentación que se denominó de segundo grado, asociada a la naturaleza y complejidad organizacional del aparato estatal. Se asumió que en regímenes con ejecutivos fuertes como en Argentina, la legitimidad de los cursos de acción obtenida en los comicios es suficiente para centrarse en ser consecuente con los objetivos de gobierno.

Entonces, bajo el supuesto de lineamientos consensuados y legitimados, se argumentó que el aparato estatal se encuentra sometido a una tensión fundamental entre su intensidad de intervención y acción y la complejidad funcional y división del trabajo. Esta última aumenta en proporciones similares a la primera, y da como resultados una creciente fragmentación de las estructuras organizativas si no hay mediaciones institucionales que cierre las brechas de coordinación necesarias.

Se presentó una articulación entre la jerarquía como recurso de direccionamiento y la presencia de ideas nodales que operan como orientadores estratégicos de la acción que fueron precisadas como objetivos o resultados deseados. Se señaló la importancia de los objetivos como horizontes de acción y fueron ubicados en el marco de la cadena de agregación de valor público. Los objetivos fueron tomados como plataforma y orientadores de la acción parcial de entidades individuales que requieren direccionamiento estratégico para aportar a un todo que los excede. Así mismo, se argumentó la

articulación entre los objetivos y la planificación estratégica pública donde esta juega un papel subsidiario central para trabajar con ellos de un modo explícito.

Por último, podría remarcarse que es necesario dar lugar a los procesos de prueba-error y aprendizajes que resulten de los procesos, dispositivos y tecnologías aquí mencionadas. Más aún cuando se trata de elementos que requieren tiempo de maduración para evaluar o verificar los efectos de las acciones de un presente que será pasado. No tiene sentido la situación donde alguien urge por alimentarse dice que no comerá nuevamente una manzana si esta fue tomada antes de cumplir su ciclo natural de maduración. Del mismo modo, los tiempos de la coyuntura no tienen que llevar a quien gobierna a ser impaciente con las herramientas y dispositivos que, también, necesitan maduración y cuidado.

Bibliografía

AGUIAR, DIEGO, FRANCISCO ARISTIMUÑO, AND NICOLÁS MAGRINI. 2015. "El Rol Del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) En La Re-Configuración de Las Instituciones y Políticas de Fomento a La Ciencia, La Tecnología y La Innovación de La Argentina (1993-1999)." *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad* 10(29):11– 40.

ALESSANDRO, MARTÍN, MARIANO LAFUENTE, AND CARLOS SANTISO. 2014. *Gobernar Para Cumplir Con Los Ciudadanos: El Rol Del Centro de Gobierno En América Latina y El Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

ALEXANDER, ERNEST. 1995. *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. London: Routledge.

AMSDEN, ALICE, AND WAN-WEN CHU. 2003. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Vol. Cambridge. MIT Press.

ANDREWS, MATT, LANT PRITCHETT, AND MICHAEL WOOLCOCK. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. New York: Oxford University Press.

BID-CLAD. 2007. *Modelo Abierto de Gestión Para Resultados En El Sector Público*. New York y Caracas: BID-CLAD.

BLOCK, FRED. 1981. "Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects." *New Political Science* 2(3):33–49.

BOUCKAERT, GEERT, GUY PETERS, AND KOEN VERHOEST. 2010a. "Coordination: What Is It and Why Should We Have It?" Pp. 13–33 in *The Coordination of Public Sector Organizations*, edited by G. Bouckaert, G. Peters, and K. Verhoest. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

BOUCKAERT, GEERT, GUY PETERS, AND KOEN VERHOEST, EDS. 2010b. *The Coordination of Public Sector Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

CAO, HORACIO. 2018. *Política, Estado y Administración Pública En Las Provincias Argentinas*. Vol. II. Buenos Aires: Prometeo.

CEJUDO, GUILLERMO, AND CYNTHIA MICHEL. 2016. "Coherencia y Políticas Públicas Metas, Instrumentos y Poblaciones Objetivo." *Gestión y Política Pública* 25(1):3–31.

CHANG, HA-JOON. 2010. "How to 'Do' a Developmental State: Political, Organisational and Human Resource Requirements for the Developmental State." Pp. 82–96 in *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*, edited by O. Edigheji. Cape Town: HSRC Press.

CHANG, HA-JOON, AND ANTONIO ANDREONI. 2020. "Industrial Policy in the 21st Century." *Development and Change* 51(2):324–51.

CHIBBER, VIVEK. 2002. “Bureaucratic Rationality and the Developmetal State.” *American Journal of Sociology* 107(4):951–88. doi: 10.1086/341010.

CHRISTENSEN, TOM, OLE MARTIN LAEGREID, AND PER LAEGREID. 2019. “Administrative Coordination Capacity; Does the Wickedness of Policy Areas Matter?” *Policy and Society* 38(2):237–54.

CHRISTENSEN, TOM, AND PER LAEGREID. 2005. “El Estado Fragmentado: Los Retos de Combinar Eficiencia, Normas Institucionales y Democracia.” *Gestión y Política Pública* 14(3):557–98.

CHRISTENSEN, TOM, AND PER LAEGREID. 2007. “Reformas Post Nueva Gestión Pública Tendencias Empíricas y Retos Académicos.” *Gestión y Política Pública* 26(2):539–64.

CIMOLI, MARIO, GIOVANNI DOSI, AND JOSEPH STIGLITZ. 2009. *Industrial Policy and Development, the Political Economy of Capabilities Accumulation*. Nueva York: Oxford University Press.

CRESPO, EDUARDO, AND MARCELO MUÑIZ. 2017. “Una Aproximación a Las Condiciones Globales Del Desarrollo Económico.” *Revista Estado y Políticas Públicas* 8:21–39.

DIAMAND, MARCELO. 1972. “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y El Tipo de Cambio.” *Desarrollo Económico* 25–47.

FIORI, JOSÉ LUÍS. 2015. *História, Estratégia e Desenvolvimento: Para Uma Geopolítica Do Capitalismo*. São Paulo: Editorial Boitempo.

FURTADO, CELSO. 1974. *Teoría y Política Del Desarrollo Económico*. México: Siglo Veintiuno Editores.

GARCÍA LÓPEZ, ROBERTO, AND MAURICIO GARCÍA MORENO. 2010. *La Gestión Para Resultados En El Desarrollo. Avances y Desafíos En América Latina y El Caribe*. Washington: BID.

GARCÍA MORENO, MAURICIO, AND ROBERTO GARCÍA LÓPEZ. 2011. *Gestión Para Resultados En El Desarrollo En Gobiernos Subnacionales. Módulo 1: Gestión Para Resultados En El Ámbito Público*. BID-INDES.

DU GAY, PAUL. 2012. *En Elogio de La Burocracia: Weber, Organización, Ética*. Madrid: Siglo XXI.

GUERRERO, OMAR. 2004. *La Nueva Gestión Pública. Neoliberalismo En Administración Pública*. México: Fontamara.

GULICK, LUTHER. 1937. “Notes on the Theory of Organization.” Pp. 1–47 in *Papers on the Science of Administration*. Vol. 197, edited by L. Gulick and L. Urwick. SAGE Publications.

HAMMOND, THOMAS. 1990. “In Defense of Luther Gulick’s’ Notes on the Theory of Organization.” *Public Administration* 68(2):143–73. doi: 10.1111/j.1467- 9299.1990.tb00752.x.

HORN, PHILIPP, AND JEAN GRUGEL. 2018. “The SDGs in Middle-Income Countries: Setting or Serving Domestic Development Agendas? Evidence from Ecuador.” *World Development* 109:73–84. doi: 10.1016/J.WORLDDEV.2018.04.005.

JÁUREGUI, ANÍBAL. 2013. “La Planificación En La Argentina: El CONADE y El PND (1960-1966).” *Anuario Del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti* (13):243–66. doi: 10.52885/2683-9164.V0.N13.22171.

JENNINGS, EDWARD, AND DALE KRANE. 1994. “Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher’s Stone.” *Public Administration Review* 54(4):348. doi: 10.2307/977381.

JESSOP, BOB. 2006. “¿Narrando El Futuro de La Economía Nacional y El Estado Nacional? Puntos a Considerar Acerca Del Replanteo de La Regulación y La Re-Invención de La Gobernancia.” *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal* 6(7):7–44.

JESSOP, BOB. 2014. “El Estado y El Poder.” *Utopía y Praxis Latinoamericana* 19(66):19– 35.

JOHNSON, CHALMERS. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

KATTEL, RAINER, AND MARIANA MAZZUCATO. 2018. “Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector.” *Industrial and Corporate Change* 27(5):787–801. doi: 10.1093/icc/dty032.

KAUFMANN, JORGE, MARIO SANGINÉS, AND MAURICIO GARCÍA MORENO, EDS. 2015. *Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y Retos de La Gestión Pública Para Resultados En América Latina y El Caribe*. Washington: BID.

LAGREID, PER, AND LISE RYKKJA. 2015. “Organizing for ‘Wicked Problems’ – Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration.” *International Journal of Public Sector Management* 28(6):475–93.

MAKÓN, MARCOS. 2014. “Reflexiones Sobre La Gestión Por Resultados.” Pp. 113–37 in *Planificación para el Desarrollo Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo,* edited by J. Máttar and D. Perrotti. Santiago: CEPAL.

MARTIN, JUAN. 2005. *Funciones Básicas de La Planificación Económica y Social*. Santiago: CEPAL.

MATUS, CARLOS, MARCOS MAKÓN, AND VÍCTOR ARRIECHE. 1979. *Bases Teóricas Del Presupuesto Por Programa*. Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

MAYNE, QUINTON, JORRIT DE JONG, AND FERNANDO FERNANDEZ-MONGE. 2019. "State Capabilities for Problem-Oriented Governance." *Perspectives on Public Management and Governance* 3(1):33–44.

MAZZUCATO, MARIANA. 2021. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Penguin Book.

O`DONNELL, GUILLERMO. 2009. *El Estado Burocrático Autoritario 1966-1973: Triunfos, Derrotas y Crisis*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

ODS ARGENTINA. 2019. *Informe ODS Provincias 2019. Proceso de Adaptación*. Buenos Aires: Concejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Presidencia de la Nación.

ODS ARGENTINA. 2021. *Planes, Programas, Proyectos y Estrategias Alineadas a Las Metas Priorizadas de Los 17 ODS*. Buenos Aires: Concejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Presidencia de la Nación.

OSZLAK, OSCAR. 2006. "Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas." *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político* 11:11–56.

PERISSINOTTO, RENATO, ERIC DANTAS, ADRIANO CODATO, AND THAIS FILLIPI. 2015. "Ministros de Economía, Burocracia y Política Económica En El Desarrollismo Brasileño (1930-1964)." *Anuario Del CEEED* 7(7):57–102.

PETERS, B. GUY. 2018. "The Challenge of Policy Coordination." *Policy Design and Practice* 1(1):1–11. doi: 10.1080/25741292.2018.1437946.

PREBISCH, RAÚL. 1981. *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SCHMITTER, PHILIPPE. 1985. "Neocorporativismo y Estado." *ReiS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 31:47–77.

SEILER, CRISTHIAN. 2020. "La Paradoja de La Política Industrial En Argentina. Jerarquización y Ahuecamiento Del Ministerio de Industria de La Nación (2009-2015)." *Colombia Internacional* (104):95–129. doi: 10.7440/colombiaint104.2020.04.

SEILER, CRISTHIAN. 2022. "Gobernar Por Objetivos. La Matríz Estratégica-ODS de Tucumán Como Plataforma de Coordinación Pública." *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* 81:(en prensa).

SEILER, CRISTHIAN, AND VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ. 2017. "Política Pyme y Estructuras Estatales En Argentina (2003-2015): Vínculos Opacos y Sombras Inexploradas." *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* 68:205–40.

SEILER, CRISTHIAN, AND VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ. 2019. “Estructuras Estatales y Desarrollo Industrial. La Jerarquización Marginal Del Ministerio de Industria de Argentina (2009-2015).” *Economía y Desarrollo* 162(3).

SEILER, CRISTHIAN, AND VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ. 2023. “Fragmented State in a Neo-Developmental Experience. Examining Limits in Argentine Industrial Policy.” *Journal of Economic Issues* 57(4).

SIKKINK, KATHRYN, AND LEANDRO WOLFSON. 1993. “Las Capacidades y La Autonomía Del Estado En Brasil y La Argentina. Un Enfoque Neoinstitucionalista.” *Desarrollo Económico* 32(128):544–77. doi: 10.2307/3467177.

SOTELO, JORGE. 2008. “La Relación Planificación-Presupuesto En El Marco de La Gestión Orientada a Resultados.” *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* (40):151–76.

SOTELO, JORGE. 2012. “Cadena de Valor Público y Planteamiento Estratégico, Limitaciones y Virtudes Del Modelo.” in *XVII Congreso del CLAD, Cartagena, Colombia*. Cartagena.

SOTELO, JORGE. 2013. “Planificación, Desarrollo y Capacidad Política: Desafíos de América Latina En El Siglo XXI.” *Revista Estado y Políticas Públicas* 1:47–63.

SPINK, PETER. 1999. “Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America.” Pp. 91–114 in *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, edited by C. Bresser Pereira and
P. Spink. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

VERHOEST, KOEN, AND GEERT BOUCKAERT. 2005. “Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination.” Pp. 92–111 in *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*, edited by M. Painter and J. Pierre. New York: Palgrave Macmillan.

VERNENGO, MATIAS. 2006. “Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect.” *Review of Radical Political Economics* 38(4):551– 68.

INAP FUTURO: DESARROLLANDO CAPACIDADES ESTATALES PARA LA ERA EXPONENCIAL

Mauro Solano

Introducción

La digitalización es un proceso en marcha que entraña cambios radicales en la forma de vida de las sociedades contemporáneas. Si bien estas se han ido adaptando a los avances de las TIC, es indudable que en los últimos años la velocidad de la innovación se ha acrecentado como nunca antes y plantea el desafío a sociedades y gobiernos de seguir el ritmo de un proceso potencialmente irreversible.

A pesar de que la transformación digital se ha venido consolidando a lo largo de las últimas décadas, la pandemia de COVID-19 desafió las posibilidades de adaptación de las organizaciones humanas, entre las que se destaca la Administración Pública, y puso de manifiesto el estado de sus capacidades y límites, marcando rotundamente las diferencias entre países y continentes.

En Argentina, el proceso de digitalización estatal llevado adelante en los últimos años, acompañado por el trabajo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en pos del desarrollo y actualización de las capacidades que permitan a las y los trabajadores estatales aprovechar las nuevas tecnologías y mejorar y ampliar los canales de atención a la ciudadanía y la implementación de políticas públicas, posibilitó que la implementación del teletrabajo se realizase sin mayores complicaciones. A su vez, el organismo utilizó su capacidad instalada para migrar el 97% de sus cursos de capacitación a la modalidad virtual.

A partir de este escenario, en diciembre del 2021 el INAP puso en marcha el Programa "INAP Futuro", el cual se orienta al desarrollo de las capacidades que requiere la Administración Pública del siglo XXI. Esto implica la articulación de pensamiento prospectivo con diseño de nuevas metodologías de aprendizaje basadas en la inteligencia social y con la profundización del conocimiento sobre las tecnologías emergentes, su experimentación en ambientes controlados y su aplicación a los procesos y actividades de capacitación.

Esta propuesta de capacitación innovadora tiene como premisa fundamental que la transformación digital va mucho más allá de la utilización de las nuevas tecnologías. En este sentido, se la plantea como un proceso complejo que implica cambios a nivel organizativo, pero sobre todo, a nivel humano y cultural. Esto implica que, además de consolidar al Estado al servicio de la ciudadanía, el Programa se enfoca en las personas que componen el servicio civil y uno de sus objetivos principales es jerarquizarlas mediante capacitaciones pertinentes, actuales, accesibles y de calidad.

INAP Futuro es un proyecto en fase de implementación y continuo desarrollo que busca fortalecer las capacidades del Estado para la era exponencial y cuenta con tres componentes: Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación y Laboratorio 4.0. Se trata de una concepción integral de la capacitación, dado que implica tanto un análisis y desarrollo teórico de las bases, como un estudio pormenorizado de las necesidades del servicio civil y la elaboración de propuestas a la medida. De esta forma, el INAP a través de la implementación de nuevos desarrollos de software y tecnologías aplicadas a la capacitación estatal y a la profundización del conocimiento de las tecnologías exponenciales en el sector público, abona el compromiso del Estado nacional en proporcionar un mejor servicio a su ciudadanía.

El futuro y la innovación en la Administración Pública

Vivimos en una era de grandes cambios potenciados por la pandemia de COVID-19 y ello nos empuja a explorar nuevas formas de comunicación, logística, transporte y energía, etc., que formen parte de una infraestructura inteligente e integrada a la red, en el marco de lo que los expertos han dado en llamar tercera (o incluso cuarta) revolución industrial (Rifkin, 2011; Schwab, 2016). Esta coyuntura genera grandes incertidumbres y tensión en las personas y las organizaciones, ya que, en muchos casos, utilizamos ideas e instrumentos de siglos anteriores para enfrentar los problemas del siglo XXI que tienen conexión a nivel global (Subirats, 2020). Estos problemas de nuestro tiempo suelen ser conceptualizados como "malditos", "perversos" o "retorcidos" (Head y Alford, 2015), para indicar su multidimensionalidad y complejidad, ya que involucran la participación de múltiples actores y tienen una alta incidencia de prioridades políticas en su resolución. Dada la dificultad que entrañan estos fenómenos, las prioridades políticas tienen una alta incidencia en la definición de su exploración, de las múltiples alternativas y de la orientación valorativa para su resolución (Grandinetti y Nari, 2016).

La transición tecnológica global debe ser comprendida para que se pueda actuar sobre ella, pero no de manera aséptica, sino impregnándola con valores públicos que hacen al ejercicio del gobierno como la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el trabajo de calidad, entre otros. En este punto resulta interesante recuperar la reflexión de Oszlak (2020) que considera que "sólo el Estado podrá evitar que su capacidad de intervención social se vea superada por la velocidad del cambio tecnológico, para lo cual debería conseguir que sus instituciones prevean la direccionalidad de esos cambios y adquieran las herramientas de gestión necesarias para adoptar a tiempo las políticas públicas e implementar regulaciones que permitan controlar su ritmo y dirección. Sólo el Estado podrá impedir que la tecnología ahonde la desigualdad social o incremente la dependencia tecnológica frente a los países líderes y las poderosas empresas globalizadas que controlan el mercado de la ciencia y la innovación" (p. 28). La tarea del Estado es, por tanto, no dejar que el rumbo y la dinámica de abordaje de esta situación queden librados al arbitrio de otros actores cuyos objetivos no son, primordialmente, el bien público, sino que le compete al mismo Estado la conducción de estos procesos.

En este marco, la pregunta que cabe realizarse es qué debe hacer el Estado para asegurarse cierto éxito en esta gestión, y la respuesta está en la necesidad de fortalecer sus capacidades, entendiéndolas como aquellas habilidades o aptitudes propias de los entes estatales para la consecución de sus fines (Bertranou, 2015). La "era exponencial", como la conceptualiza Oszlak (2020), impacta en todos los subsistemas que conforman la gestión de las personas en el sector público y nos involucra tanto desde la planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, del desarrollo, de la compensación y de las relaciones humanas y sociales (Longo, 2002). Por ello, de forma anticipatoria y planificada, las administraciones públicas deben diseñar una estrategia de mejora de las capacidades de sus agentes mediante el uso de la prospectiva, en un entorno altamente complejo e hiperespecializado. Sin embargo, esto no implica que la cuestión deba abordarse únicamente desde el punto de vista de la tecnología, sino que hay que evitar los riesgos propios de una fetichización tecnológica sin valores públicos. En esta instancia se enmarca el trabajo del INAP, en tanto órgano rector de la capacitación de los agentes estatales, con su compromiso de complementar el avance de la tecnología con otras capacidades.

A raíz de la coyuntura descripta, aparece el planteo de la innovación en la Administración Pública, que, más allá de que se presente como una moda, como sostiene Ramírez Alujas (2010), se trata de una "vieja nueva idea" y hoy, más que nunca, es también una necesidad imperiosa. Hay una percepción social errónea en América Latina sobre las administraciones públicas como entes incapaces de innovar y plantean, como indica Ramió (2021b), un oxímoron entre Administración Pública e innovación. Sin embargo, lejos de ser así, Grandinetti (2018) recupera el recorrido de más

de 30 años de innovación pública y señala que el Estado es uno de los actores más innovadores. En este sentido, identifica tres grades tipos de innovación llevada adelante por el Estado, como muestra cabal de que es, principalmente, un agente que incide en la agenda pública. Estos tipos son la innovación lineal, de la década de los ’90, con la incorporación de tecnologías para la eficiencia y la eficacia, la innovación permanente, entre el 2000 y el 2010, resultante de hacer converger conocimientos y saberes implícitos y, muchas veces, dispersos en la resolución de problemáticas novedosas, y la innovación abierta, a partir del 2010, con la integración de inteligencia institucional e inteligencia social para la obtención de valor público.

Aquí vale recuperar también el trabajo de Mazzucato (2021) que hace hincapié de la función determinante que tiene el Estado al momento de innovar en diferentes arenas. Para esta autora, la Administración Pública tiene una decisiva capacidad potencial y real de innovación, por lo que sostiene que “*A un gobierno que carezca de imaginación le resultará más difícil crear valor público*” (p. 67). Por este motivo, desde el INAP consideramos que la Administración Pública tiene que liderar la innovación ante el surgimiento de problemas complejos, externalidades negativas, cuestiones totalmente nuevas que impiden recurrir a respuestas habituales y requieren articular intereses, culturas, valores y formas de hacer contrapuestos, para poder atender a tiempo, e incluso anticiparse, mitigar costos y potenciar beneficios (Longo, 2020).

Nos interesa particularmente la definición de innovación en la gestión pública que hace la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (CLAD, 2020) en su art. 2, 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”. Es importante resaltar que no hace mención explícita de la cuestión tecnológica, porque innovación no es sinónimo de tecnología, sino que, a pesar de que la contempla, es necesario atender a las demás cuestiones que coadyuvan y acompañan en el proceso tecnológico para avanzar.

Llegado este punto, es ineludible preguntarnos cómo avanzamos hacia una Administración Pública innovadora. Para responderla, el Programa INAP Futuro se apoya en cuatro aspectos. El primero es la necesidad de orientarse hacia el análisis prospectivo, es decir, que de manera proactiva los Estados busquen tener una visión y orientación estratégica, anticiparse, adoptar decisiones teniendo en cuenta escenarios posibles para poder influir en el futuro. Pero no cualquier escenario, sino aquellos que se acerquen a sus principios axiológicos, ya que la gestión de gobierno y la política en general llevan de la mano estas definiciones. En segundo lugar, la gestión del conocimiento, que implica definir hacia dónde ir, dirigir y gestionar la recopilación, clasificación, almacenamiento y procesamiento de datos, su conversión en información, que asociada a un contexto y experiencia produce conocimiento, teniendo presente el aporte de Gore (2020) que plantea la idea de las organizaciones que aprenden. El tercer aspecto se relaciona con la operacionalización del aprendizaje organizacional y es la inteligencia colectiva o institucional, es decir, cómo logramos sumar los conocimientos individuales que tienen los y las agentes de la Administración y generar los incentivos para compartir colectivamente esos conocimientos, aunado a la generación de una capacidad real para, a partir de esos conocimientos colectivos, innovar en políticas, gestión y servicios. Finalmente, el último aspecto tiene en cuenta el contexto de la era exponencial y la introducción de herramientas e instrumentos de inteligencia artificial y robótica, novedades sumamente útiles para mejorar la gestión pública, siempre teniendo en cuenta que debe estar diseñada con valores y en el marco de la ética pública que permita regulando su implementación. No atender estas cuestiones implica dejarlas libradas a otras fuerzas y a las definiciones de otros actores, cuando deberían quedar, indefectiblemente, en el marco del ámbito estatal.

La Administración Pública 4.0

La Administración Pública 4.0, es decir, aquella que refleja las características de la cuarta revolución industrial o revolución 4.0, implica una transformación sin precedentes que excede lo tecnológico y representa un cambio cultural profundo que atraviesa todas las esferas de la actividad humana. Abarca cuestiones relativas a la transformación digital y cómo esto se expresa en las organizaciones estatales, es decir, aquellos problemas que fueron generados por este fenómeno por fuera de la gestión pública, pero que requieren su intervención.

Una Administración Pública 4.0 no debe dejar fuera cuatro elementos principales (Velázquez López, 2021; Ramió, 2021b). El primero es que deben ser organizaciones ambidiestras, es decir, que tienen que seguir atendiendo la gestión cotidiana que insume la mayoría del tiempo de trabajo de los agentes públicos, pero también deben ser estratégicas, en el sentido de no perder de vista que hay que trabajar en la definición de estrategias de futuro. Los dos aspectos mencionados deben ser abordados de manera combinada por las organizaciones. En segundo lugar, las organizaciones deben ser gestoras de la complejidad, lo que implica vincularse con la gestión del conocimiento y la inteligencia, es decir, cómo adicionar la inteligencia individual y el conocimiento que tienen los agentes públicos a partir de sus trayectorias de servicio, para combinarlas y transformarlas en inteligencia colectiva con los incentivos adecuados y cómo incorporar la inteligencia artificial. En tercer lugar, hay que pensar en organizaciones que sean colaborativas, donde los liderazgos políticos y estratégicos se modifiquen para permitir a los trabajadores desplegar su creatividad y habilidades. Por último, deben ser promotoras de identidad colectiva, lo cual es fundamental porque está ligado a la idea que tenemos del Estado y de la Administración Pública. Esto último debe estar imbuido de los valores y ética pública de la gestión de gobierno.

INAP Futuro y las capacidades estatales

El Programa INAP Futuro surge de repensar cómo trabajar sobre las capacidades y la formación que el organismo debe proveer a los agentes para acompañar el proceso actualización en función de la coyuntura planteada. El empleo público del futuro requiere de agentes que tengan capacidades digitales y formación humanística que les permita resolver dilemas éticos que llegarán con la aplicación de las tecnologías exponenciales. Como menciona Ramió (2021a), “la esencia del empleado público del futuro es que posea una formación generalista que facilite la competencia de aprender durante toda su vida laboral […] ya que desempeñará competencias que cuando se incorpore al sistema público todavía no estarán definidas” (p. 53). Lo que antes era un modelo que encasillaba a las personas en determinados ámbitos de formación o de desarrollo técnico profesional, hoy implica un desafío, ya que muchos agentes que actualmente se desempeñan en la Administración y que tienen muchos años de carrera por delante, o incluso quienes entren, van a tener que desempeñar competencias que todavía no van a estar definidas al momento de su ingreso o su avance en la carrera estatal.

Sin pretender ser exhaustivos, el perfil del agente público del siglo XXI debe tener capacidad para el análisis estratégico y prospectivo, la coordinación y trabajo en equipo, la innovación, la generación de conocimiento, la dirección de procesos complejos e innovadores, y para liderar en la complejidad con la inteligencia individual, colectiva y artificial.

Durante la fase de definición del Programa INAP Futuro, uno de los aspectos sobresalientes fue el planteo de cómo traducir esto en la formación de los agentes públicos y entendemos que la forma en la que lo hemos abordado se encuentra en línea con las visiones ya expuestas y con los compromisos que ha asumido el Estado argentino en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, así como en los del INAP, en tanto instituto de capacitación, en la Declaración de Madrid. En este

sentido, entendemos que el camino es trabajar en la implementación de metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, es decir, las llamadas habilidades blandas que son fundamentales como acompañamiento de aquellas otras vinculadas a las tecnologías. También es necesario contemplar la formación en modalidades y entornos flexibles, lo cual quedó de manifiesto durante la pandemia de COVID-19 con la necesidad de estar preparados para enfrentar este tipo de desafíos, promoviendo una autonomía personal enraizada en proyectos colectivos de las organizaciones públicas, que tomen en cuenta seriamente el análisis de los datos, información y desarrollo de conocimiento, todo ello orientado a desarrollar las capacidades para la Administración Pública del siglo XXI. Esto implica, básicamente, el desarrollo de las capacidades humanas para promover el trabajo de calidad en áreas que no deberían automatizarse, como el pensamiento creativo, la empatía y solidaridad social, la promoción de los derechos humanos, la capacidad de innovación, la vinculación colaborativa, entre otras. También es necesario tener en cuenta que hay un proceso de formación que necesariamente tiene que desembocar en el desarrollo y conocimiento de las tecnologías exponenciales, como el Internet de las cosas (IoT por su sigla en inglés), el *cloud computing*, el *big data* o la inteligencia artificial. Este conocimiento debe ser democrático y transversal, es decir, que debe estar disponible para todos los agentes de la Administración sin excluir a ninguno y sin permitir que se agrande la brecha digital, o que se generen nichos en su interior que impidan el diálogo entre los funcionarios políticos y los equipos técnicos especializados.

En este marco se inscribe el Programa INAP Futuro, un trabajo producto de la colaboración de los actores internos del INAP y de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con aportes de universidades nacionales, sindicatos y entidades gremiales que nuclean a las y los trabajadores de la Administración Pública, tal como demanda el tratamiento de estos problemas complejos y la creación de una política de estas dimensiones.

La finalidad de este programa es conformar, hacia adentro del organismo, un espacio que permita la reflexión, planificación, experimentación e implementación sistemática basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente, y que se transforme en un insumo para el fortalecimiento del INAP y del Sistema Nacional de Capacitación. En este sentido, se busca progresar en el cumplimiento del papel de órgano rector de la capacitación del INAP en el concierto del sector público nacional de Argentina, así como avanzar en el desarrollo de ideas e iniciativas innovadoras y el diseño de nuevas herramientas para la gestión de la capacitación, nuevas capacitaciones y ponerlo a disposición de la comunidad que constituye el Sistema Nacional de Capacitación.

Esto se hizo basado en dos premisas. Por un lado, que el Estado debe ser ejemplo de eficacia organizacional, idea subyacente y articuladora de la fase de definición del Programa, lo que supone atender permanentemente a las posibles mejoras que puedan introducirse tanto en los procesos internos como en los del Estado en general y que impacte en la calidad de los servicios y políticas que implementa. De esa manera, se llega a la segunda premisa que es poder consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y jerarquizar a las personas que le dan vida, es decir, las y los trabajadores estatales, mediante programas de capacitación pertinentes, actuales, accesibles, transversales, democráticos y de calidad.

En este sentido, el Programa INAP Futuro está integrado por tres componentes para desarrollar e implementar su estrategia: una Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, una Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación y un Laboratorio de Innovación 4.0. Estos tres ámbitos recogen los preceptos que tanto la literatura como la experiencia indican que están presentes en el planteamiento de las organizaciones innovadoras y hacia dónde debe ir la innovación, la Administración 4.0, la formación y las capacidades que deben tener los agentes públicos.

Líneas de acción

Se presentan aquí las líneas de acción de cada uno de los componentes del Programa INAP Futuro, que tienen que ver con la capacitación, la formación y la generación de capacidades para las y los agentes del Estado.

- Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros

Es un espacio compartido por investigadores del INAP e investigadores externos, pertenecientes al Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Universidad de Buenos Aires, es decir, que se incorporaron actores externos, pero vinculados al ecosistema de la investigación y la capacitación. Este espacio está dirigido a la construcción de diferentes escenarios de la organización estatal del futuro, entendiendo a la prospectiva como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del devenir, bajo la presunción de que es posible construir un abanico de escenarios futuros factibles, seleccionar aquel que axiológicamente es considerado mejor y desplegar una estrategia para alcanzarlo. No es un espacio de desarrollo meramente intelectual, sino que está orientado a producir materiales de acuerdo a los lineamientos establecidos y que permitan enfrentar el futuro próximo.

Para ello, los objetivos planteados son desarrollar líneas de investigación sobre el futuro de la Administración y el empleo público, diseñar y construir productos y elementos de distinto alcance sobre prospectiva y escenarios futuros en áreas y temas de la Administración Pública (material que no solo estará disponible para el ámbito de la Administración Pública Nacional, sino que se prevé que será compartido con las Administraciones Públicas de países interesados), difundir y capacitar en metodologías sobre prospectiva y análisis de escenarios y, finalmente, articular con otras líneas de trabajo del INAP y de la Secretaría de Gestión y Empleo Público.

Proyecto	**Línea de acción**	**Descripción**
Empleo público actual y a futuro.	El sector público en el mercado de trabajo.	Caracterización del empleo público en Argentina frente a diferentes escenarios macroeconómicos, analizando la incidencia relativa del sector público entre otras variables. un Análisis econométrico para establecer posibles escenarios futuros a partir de información estadística y entrevistas a expertos.
	Condiciones generales de trabajo del empleo público.	Principales condiciones de trabajo del empleo público argentino en la actualidad y su prospectiva al 2030/2050 (ingreso, evaluación, capacitación, movilidad, concursos y egreso de los cuadros estatales).
Competencias y tecnologías para la	Las TIC y la transformación de	Caracterizar las tecnologías de gestión administrativas y electrónicas de la

gestión.	la oficina estatal. Procesos, burocracia y tecnologías administrativas.	Administración Pública y su prospectiva, aportando conocimiento sobre los requerimientos y desafíos que conlleva la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión pública.
	Nuevas estructuras de la Administración Pública.	Se analizarán los escenarios de la estructura estatal (conjunto de formas en que se dividen y organizan las actividades a desarrollar por el Sector Público).

- Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación

Durante la fase de análisis organizacional, tanto del INAP como de la Administración Pública general, se detectaron algunas líneas que permitieron establecer el basamento de la propuesta de INAP Futuro. En este marco, durante 2021 se detectó un interés especial de los y las agentes en aquellas actividades de la propuesta INAP cuyas temáticas se vinculan con los objetivos del Programa INAP Futuro. Las 92 actividades que abordaban contenidos que luego formaron parte del Programa contaron con un total de 49.109 inscriptos, es decir, un 21% de las inscripciones totales. Esta situación mostró, sin dudas, que lo que mencionaba la literatura y las experiencias previas estaba en consonancia con las demandas concretas de las y los agentes públicos, lo cual terminó de motivar el desarrollo del Programa.

La Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación se concentra, fundamentalmente, en contribuir con la democratización y alcance transversal de las capacidades para la construcción de los perfiles de la Administración 4.0, promoviendo y acelerando el desarrollo de un conjunto de actividades formativas basadas en valores públicos que contribuyan a la integración de las tecnologías digitales en las organizaciones gubernamentales, acompañándolas con el fortalecimiento de todas las nuevas capacidades humanas que es necesario complementar con la tecnología.

Son objetivos de esta Unidad fortalecer las capacidades para el manejo de nuevas tecnologías y democratizar su acceso a todas las personas trabajadoras del Sector Público Nacional, implementar metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, promover la formación en modalidades y entornos flexibles, en función de la intempestiva entrada en agenda de esta necesidad a raíz de la pandemia de COVID-19, desarrollar las capacidades humanas para para el pensamiento creativo, la innovación y la vinculación colaborativa, trabajar para la mejora de las capacidades blandas y habilidades directivas asociadas al pensamiento estratégico y anticipatorio y, por último, colaborar en el diseño de un trayecto formativo para el empleo público 4.0.

Esta Unidad tiene dos líneas de acción principales, que son el desarrollo de los perfiles públicos para el futuro, que implica colaborar con la definición de nuevos perfiles de agentes capaces de interactuar con las tecnologías emergentes, en un marco de valores públicos como la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el trabajo digno, fortaleciendo las capacidades de las y los trabajadores en áreas que no deberían automatizarse, como el pensamiento creativo, la solidaridad social, la innovación o la vinculación colaborativa, entre otras. La segunda línea de acción es la investigación y diseño de nuevas metodologías y entornos para la capacitación, situación con la que el INAP se comprometió en la Declaración de Madrid, para democratizar y ampliar el acceso y alcance territorial de la capacitación de calidad, trabajando en el

diseño de metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, y en la formación en modalidades y entornos flexibles.

El siguiente esquema muestra la vinculación de los cinco ámbitos del saber con las capacidades digitales, blandas y analítico-estratégicas.

Capacidades digitales	**Capacidades blandas**
Desempeño en entornos digitales. Comunicación y colaboración. Creación de contenidos digitales. Seguridad. Resolución de problemas digitales. Transformación digital e innovación.	Adaptación y aprendizaje. Flexibilidad. Creatividad. Trabajar en equipos multidisciplinares. Liderazgo e inteligencia emocional.
Saberes	**Capacidades analítico-estratégicas**
Saber. Saber reflexionar. Saber hacer. Saber qué hacer. Saber interactuar.	Prospectiva y análisis de escenarios. Planificación estratégica. Análisis de datos, generación de información y construcción de conocimiento. Reflexión y toma de decisiones basadas en evidencia.

- **Laboratorio de Innovación 4.0**

El tercer componente implica la consolidación del trabajo en un laboratorio de innovación, dirigido a la formación y capacitación.

Es un área de trabajo multidisciplinaria, ya que se incorporaron perfiles internos y externos, para la evaluación e incorporación de nuevas tecnologías orientadas a mejorar la gestión de la capacitación. Su principal objetivo es constituirse como una referencia clave en el testeo de TIC, cuyas conclusiones sirvan, no solo al INAP sino a toda la Administración Pública, para la optimización de la información y accesibilidad de la oferta de capacitación, la toma de decisiones estratégicas en el marco del Sistema Nacional de Capacitación y la mejora de sus procesos de gestión.

El trabajo de este laboratorio se ordena a partir de subgrupos multidisciplinarios con responsabilidades y tareas específicas, cuya misión principal es constituirse como un ambiente controlado donde desarrollar pruebas de concepto y trabajar metodologías de análisis de datos y aplicaciones de *machine learning*, inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes, incorporando soluciones novedosas, de bajo costo y alto impacto que generen un gran valor agregado a los procesos de gestión y capacitación.

El laboratorio cuenta con tres líneas de acción. Una, vinculada con la infraestructura física y tecnológica, es decir, la constitución y puesta en funcionamiento de un centro que nuclee actividades de investigación y desarrollo (I+D) para la incorporación y aprovechamiento responsable de la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías, además de un relevamiento de necesidades edilicias, equipamiento e infraestructura tecnológica para el óptimo funcionamiento del INAP y la mejora de los procesos del Sistema Nacional de Capacitación. La segunda está vinculada con la inteligencia artificial aplicada a la capacitación y sus implicancias, es decir, que la internalización del riesgo inherente a la innovación requiere de ámbitos controlados para la experimentación y de una perspectiva y espacios flexibles, dinámicos y creativos, para la identificación y el análisis de las

problemáticas de la gestión pública y la generación de enfoques alternativos y novedosos para su resolución. Esto se hace a través de la última línea de acción que son las pruebas de concepto (PoC por su sigla en inglés) y evaluación de resultados e impactos de la aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos de capacitación.

Avances y plan de acción

A modo de cierre es interesante mostrar dónde estamos y hacia dónde vamos en cada uno de los tres componentes. Este estado de situación recoge los avances realizados durante el primer semestre de 2022, es decir, refleja lo logrado en los primeros seis meses de implementación del Programa y uno de los aspectos más importantes a destacar es que la ejecución de esta política se basa en la generación de alianzas estratégicas que implican la realización de actividades conjuntas de colaboración entre el INAP y otros organismos para lograr los objetivos planteados.

Los objetivos planteados por el Programa INAP Futuro buscan optimizar la organización y la coordinación de acciones del Sistema Nacional de Capacitación para apalancar el alcance de los programas a partir de la implementación de nuevas tecnologías. Con el foco en mejorar los diseños y metodologías de los nuevos desarrollos de capacitación, incorporan las tecnologías exponenciales desde una perspectiva de inclusión digital, orientándolas al servicio de las y los trabajadores y sus trayectorias públicas para construir los perfiles públicos para el siglo XXI.

En este marco, la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros fue creada para conformar un equipo de trabajo que desarrolle líneas de investigación sobre el futuro de la administración y el empleo público y que diseñe y construya productos y elementos de distinto alcance sobre prospectiva y escenarios futuros estas áreas, para lo cual se establecieron las líneas de acción que ya han sido mencionadas. Para la investigación sobre escenarios futuros de la Administración Pública se ha construido una línea de base estadística y tendencias futuras muy compleja sobre tecnologías, estructuras estatales y empleo público, desarrollada durante de la segunda mitad del año 2021 y concluida en el mes de diciembre, que toma en consideración las variables ingreso, trayectoria, evaluación y capacitación. Esto nos permite empezar a plantear los escenarios en cada uno de los ámbitos del Programa para definir tendencias futuras.

La elaboración de la línea de base dio como resultado la confección de tres documentos. El primero contiene la información sobre el estado de situación actual del empleo público y su composición, para los que se realizó un análisis por función con las categorías salud, educación, defensa y seguridad, y gestión administrativa en un abordaje jurisdiccional que contempla los tres niveles de gobierno, es decir, nacional, provincial y municipal. El resultado del cruce de información de las diferentes fuentes, la normativa que rige a cada función y la consulta a bases de datos oficiales nacionales arrojó que el 80% del empleo público argentino es de orden subnacional y que casi el 60% se encuentra en las áreas de salud, educación y seguridad. El segundo documento de línea de base muestra la situación de cuatro sistemas tecnológicos relevantes de la Administración Pública Nacional, dos para la gestión intra burocrática, que son el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) y la Gestión Documental Electrónica (GDE) y dos para el vínculo con la ciudadanía, que son el sistema Trámites a Distancia (TAD) y el perfil digital ciudadano para gestionar trámites o sacar turnos Mi Argentina. Estos fueron analizados mediante la construcción de un marco teórico-conceptual que combinó una lectura actualizada de la clasificación de tecnologías organizacionales de Suárez y Felcman (2020) con los enfoques de gobierno electrónico, digital y abierto. Finalmente, el tercer documento de línea de base contiene las transformaciones del diseño organizativo de la Administración Pública Nacional, para cuya elaboración se exploraron las principales transformaciones de su diseño organizativo entre 1983 y 2019 a partir de las herramientas

desarrolladas por Mintzberg (2000) para el análisis de la estructuración de las organizaciones en base a la división y coordinación de los procesos de trabajo.

Otros temas sobre los que se está trabajando también cuentan ya con informes de avance, lo que muestra de la intensidad de la labor que se ha realizado hasta el momento en la implementación del Programa. Uno de los informes de avance que expone la situación de la investigación de escenarios futuros de la Administración Pública es el realizado en base a veinte entrevistas en profundidad, tomadas entre especialistas y expertos en la materia, funcionarios y exfuncionarios públicos, y representantes gremiales del sector público nacional. Esto se suma al informe de avance sobre tecnologías digitales en las Administraciones Públicas realizado gracias a veintisiete entrevistas en profundidad tomadas entre académicos, especialistas y expertos, funcionarios públicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes gremiales del sector público nacional y de organismos internacionales. El tercero de estos informes de avance trata del futuro de la estructura estatal y su objetivo es presentar las distintas miradas acerca de ello sostenido por veinticinco entrevistas de las que participaron funcionarios y especialistas en el tema. La información se organizó en dos grandes dimensiones que remiten al nivel de complejidad y coordinación organizacional, a su vez desagregadas en un conjunto de variables, esquematizando los diferentes puntos de vista.

Para alcanzar los objetivos propuestos, tanto los del Programa INAP Futuro como los de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, se han diseñado cursos y entrenamientos en técnicas, desarrollos y algoritmos de inteligencia artificial y aprendizaje automático para funciones ejecutivas y desarrolladores a través de profesionales con experiencia relevante en desarrollos, investigación y docencia en la materia. Entre esos cursos se encuentra el de Prospectiva Estratégica 2022 para funcionarios responsables de las áreas de planeamiento y asociadas. Además se firmó un convenio con el Ministerio de Desarrollo Productivo para la apertura de 2.000 vacantes para el plan Argentina Programa destinadas a las y los trabajadores estatales y se elaboró un programa en Ciencia de Datos conjuntamente con el INDEC, con el objetivo de generar capacidades técnicas en ciencia de datos, dominar las mejores prácticas para el diseño de experimentos y las pruebas de hipótesis, mejorar el análisis de grandes conjuntos de datos y fortalecer las competencias para para la toma de decisiones interpretando la información disponible y para pensar de manera analítica y creativa.

Tal como se ha indicado previamente, el INAP está interesado en que sus productos y materiales estén a disposición no solo de la Administración Pública Nacional argentina, sino también de las Administraciones Públicas de países interesados, la difusión del trabajo que se ha venido realizando es un aspecto insoslayable y que se realiza a través de publicaciones de los Cuadernos del INAP (CUINAP) sobre los datos de empleo público, elaboración de videos para difundir la prospectiva y la comunicación de los resultados del estudio, elaboración de decálogos para el análisis, y diseño y organización de *webichats*, entre otras actividades.

En lo que respecta a la Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación, fue creada con los objetivos de fortalecer las capacidades para el manejo de nuevas tecnologías y democratizar su acceso a todas las personas trabajadoras del Sector Público Nacional, para implementar metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, promover la formación en modalidades y entornos flexibles, y desarrollar las capacidades humanas para para el pensamiento creativo, la innovación y la vinculación colaborativa. De esta forma, se busca trabajar para la mejora de las capacidades blandas y habilidades directivas asociadas al pensamiento estratégico y anticipatorio y diseñar un trayecto formativo para el empleo público 4.0.
Para alcanzar esos objetivos, se diseñó y se puso en marcha la propuesta de formación 2022 con 123 actividades de formación para el desarrollo de capacidades analítico- estratégicas, capacidades digitales y capacidades blandas, con un total de 27.338 agentes inscriptos durante la primera mitad del año, lo que muestra no solo el éxito de la convocatoria, sino la certeza de que el INAP está

proveyendo la formación que las y los empleados públicos estaban demandando. Esto se hace visible en la matrícula de cada curso, ya que de los 27.338, el 27% fue de capacidades analítico-estratégicas, el 14% de capacidades blandas y el 59% de capacidades digitales. Y en relación con ello, se desarrolló una guía de pautas metodológicas para incorporar la perspectiva de futuro en el diseño de actividades de capacitación.

Siguiendo la línea de acción de esta Unidad de investigar y diseñar nuevas metodologías y entornos para la capacitación, se produjeron diversos documentos, entre los que se encuentran el de "Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación: Herramientas para el Estado del siglo XXI" que presenta fundamentos, organización y propuestas de actividades de INAP Futuro para sistematizar y difundir información sobre el programa, una "Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación con enfoque de INAP Futuro" con el objetivo de crear una herramienta que oriente sobre pautas de diseño de capacitación con las especificidades de INAP Futuro, dirigidas a los saberes y capacidades del futuro y un documento "Matriz de actividades clasificadas por capacidades saberes y propósitos" que organiza las actividades permitiendo leerlas desde distintas miradas. Así se logra sistematizar información, llevar control de gestión y visualizar la propuesta formativa de manera sistémica.

También se produjeron diversos instrumentos, entre ellos el de conferencias INAP Futuro, que propone pautas de diseño para adecuar las conferencias a las especificidades de actividades presenciales y virtuales sincrónicas que forman y formarán parte del Programa, con el objetivo de lograr diseños de conferencias presenciales y virtuales sincrónicas con base en criterios y pautas compartidas, y a la vez ofrecer orientaciones a los especialistas sobre cómo presentar sus propuestas. Otro instrumento elaborado recientemente es el de diseño de *webichat* con perspectiva INAP Futuro, un formato de encuentro virtual sincrónico que emplea una estrategia metodológica específica, que se basa en poner al participante en el centro de la propuesta a través de las actividades y recursos.

La última pata de la Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación es la de los diseños de nuevas actividades de capacitación en torno a las definidas en el programa. Entre ellas se encuentran las propuestas de trabajo para capacitar e investigar en el marco de identificar requerimientos y fortalecer las capacidades de los equipos docentes y tutores, para lo que se realizó un relevamiento de la propuesta formativa, identificando nuevos contenidos y nuevas modalidades para su implementación. De allí se establecieron dos líneas de trabajo, una de capacitación de docente y tutores, donde se trata de actualizar y generar espacios comunitarios críticos reflexivos entre pares con el objetivo de generar una masa crítica de capacitadores, instructores, formadores, facilitadores de INAP y en los organismos, que potencien sus capacidades con el uso crítico de las tecnologías en sus prácticas. La otra línea de trabajo es el diseño de una propuesta de investigación en temas relacionados con la capacitación en organizaciones públicas y el empleo de las tecnologías digitales. El objetivo de esto es la difusión, publicidad y visibilización del trabajo de investigación en el campo de la capacitación en organizaciones públicas.

Y en lo que atañe a la difusión, en julio se editó el libro INAP Futuro "El Estado del mañana: Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes", que recoge artículos académicos con expertos nacionales e internacionales del campo, entrevistas a referentes sobre temas vinculados al futuro de la Administración Pública y desarrollo de casos de proyectos organizacionales innovadores.

Por último, concerniente al Laboratorio de Innovación 4.0, los objetivos definidos se relacionan todos con la digitalización, tales como diseñar las bases conceptuales, la infraestructura y el equipamiento digital necesarios para la constitución del laboratorio, para poder analizar el estado del arte en el desarrollo de tecnologías aplicadas a la educación, la formación y la capacitación, y relevar la penetración de la inteligencia artificial aplicada. Esto permitirá constituir un espacio seguro para el desarrollo y testeo de prototipos y la realización de pruebas de concepto en ambientes controlados,

fortalecer el funcionamiento de los equipos orientados a la evaluación y la formulación de recomendaciones sobre el uso de tecnologías, asegurando el cumplimiento de estándares éticos, de privacidad y seguridad de los datos, e incorporar tecnologías exponenciales desde una perspectiva de alfabetización e inclusión digital, poniéndolas al servicio de las personas trabajadoras y sus trayectorias públicas. Para ello, se vuelve indispensable establecer líneas de investigación sobre el futuro de la inteligencia artificial y las tecnologías asociadas mediante la vinculación con la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, centros especializados, universidades e investigadores de experiencia reconocida, además de articular con otras áreas del INAP, como la Secretaría de Gestión y Empleo Público, así como con otros Organismos, empresas y fundaciones del Estado nacional con experticia en materia de tecnologías y formación.

El Laboratorio tiene dos líneas de acción. En la de infraestructura física y tecnológica se desarrolló el proyecto *chatbot* INAP Responde | Asistente conversacional y junto al equipo de INAP responde se trabajó en la configuración, implementación, entrenamiento y diseño gráfico de la herramienta. Fue incorporada satisfactoriamente por los agentes del organismo, a quienes se les transfirió el conocimiento y están a cargo de su mantenimiento. El objetivo principal es instituir un canal de consulta dinámico para los agentes alumnos del INAP, capaz de estar disponible las 24 hs y generar una respuesta rápida a las dudas que se suscitan a la hora de inscribirse, consultar por sus créditos, o buscar cursos en el portal. Para su desarrollo se adaptó la herramienta de Alphabet (Google), Dialog Flow, que utiliza algoritmos del traductor de Google y es capaz de asociar respuestas a consultas por medio del uso de frases, y un sistema de *machine learning* que permite ir entrenando y mejorando las respuestas para alcanzar cada vez mayor precisión. En este marco, durante el mes de junio se registraron un total de 6803 consultas que derivaron en 7148 interacciones. A pesar de que se encuentra en fase beta, los resultados son auspiciosos, ya que no pudo resolver o entender solo un 6.80% del total de consultas.

En torno a la línea de acción de la inteligencia artificial aplicada a la capacitación y sus implicancias, está en ejecución el proyecto Certificado Analítico, que es un prototipo que permite generar el certificado analítico, al cual se le aplicará un sellado de tiempo con respaldo en la tecnología *blockchain* para garantizar su inalterabilidad. Esto surgió ante la demanda creciente por parte de los agentes de contar con un detalle de los cursos de capacitación reconocidos por el INAP. La solución posibilitará descargar el certificado analítico desde una plataforma web accesible desde Internet a los y las agentes que hayan cursado y aprobado o participado en actividades reconocidas por el INAP.

También se está trabajando en proyectos colaborativos con diversas universidades e institutos de investigación, entre ellos con la Universidad de San Martín (UNSAM) y el IALAB UBA en temas de inteligencia artificial, con el CITEP-UBA para la implementación de las herramientas de analítica de datos y con la Universidad de Córdoba sobre el uso de *blockchain*.

Como se mencionó a lo largo de toda la exposición, el objetivo del INAP es que a partir de la implementación de nuevas tecnologías se fortalezcan los procesos de planificación estratégica y evaluación del Sistema Nacional de Capacitación sobre la base del análisis de datos, la mejora de diseños y metodologías de capacitación y la incorporación de las tecnologías desde una perspectiva de inclusión digital, orientándolas al servicio de las trabajadoras y los trabajadores, sus trayectorias públicas y a la construcción de los perfiles públicos para el siglo XXI.

Bibliografía

BERTRANOU, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas 4*, pp. 37-59.

CARTA IBEROAMERICANA DE INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA (2020). Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Andorra: CLAD.

DECLARACIÓN DE MADRID (2021). Aprobada por VII Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Madrid: CLAD.

GORE, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP 1(16).*

GRANDINETTI, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto 2*(3), pp. 91-115.

GRANDINETTI, R. Y NARI, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En Adriana Rofman (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio*. Buenos Aires: UNGS.

HEAD, B. W. Y ALFORD, J. (2015). Problemas perversos: implicaciones para la gestión y las políticas públicas. *Administración y sociedad 47(6),* pp. 711-739.

LONGO, F. (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Barcelona: BID.

LONGO, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto 5(1),* pp. 131-143.

MAZZUCATO, M. (2021). *Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo*. Madrid: Taurus.

MINTZBERG, H. (2000). *Diseño de Organizaciones Eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo. Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP.
RAMIÓ, C. (2021a). *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*. Caracas: CLAD.

RAMIÓ, C. (Coord.) (2021b). *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. Madrid: INAP.

RIFKIN, J. (2011). *La Tercera Revolución Industrial*. Barcelona: Paidós.

SCHWAB, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Madrid: Penguin Random House. Suárez, F. y FELCMAN, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos del INAP 1(38)*.

SUBIRATS, J. [AAEAP]. (21 de mayo de 2020). *Joan Subirats (Videoconferencia AAEAP | Polilab - UNR)* [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0

VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Caracas: CLAD.

UNA VIDA ATRAVESADA POR LAS INTERVENCIONES. EL CASO DEL INSTITUTO DE OBRA SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES.

Ariel Villalba Torres

Introducción

El Instituto de Obra Social de la provincia de Corrientes (I.OS.COR.) es el organismo encargado de otorgar protección y cobertura de salud a las y los trabajadores estatales tanto activos como pasivos. En la actualidad cuenta con más de ciento setenta y cinco mil afiliados, lo cual la constituye en una de las cajas más importantes a nivel recaudatorio del Estado provincial. Es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo, lo cual significa que posee autarquía financiera y decisional.
Sin embargo, encontramos la primera señal de vulneración de esta autonomía, al encontrarse intervenido por el Poder Ejecutivo de las diferentes gestiones que pasaron por el gobierno de Corrientes, desde el año 1993 y sin solución de continuidad. Esto significó, a nivel institucional la disolución de su directorio (inicialmente por un término de ciento ochenta días), y a nivel organizacional la consolidación de la tutela del poder ejecutivo, violentando la naturaleza misma de la entidad y de las relaciones que al interior de la misma se desarrollan (Goldfarb, 2016).
Más allá de las cuestiones normativas, el proceso de intervención sobre una organización de naturaleza autárquica, acarrea consecuencias que afectan a nivel de la gestión, del personal, y de la relación de la institución con sus afiliados/beneficiarios. La tensión entre intervención y autonomía, y la vulneración de un derecho consagrado estatutariamente, resulta un problema institucional de gravedad, que genera debilidad, sufrimiento e incertidumbre en la dimensión humana de las organizaciones.

Es por ello entonces que en esta ponencia intentaremos reconocer los procesos de internalización que llevaron adelante sus trabajadores y funcionarios a lo largo de estos treinta años, y que impactaron en las formas de gestionar el trabajo y en la comprensión de la relación del Estado con sus trabajadores. En esta oportunidad y como apuesta metodológica, nos concentraremos en una historia de vida, la de Ester , como representativa de la historia misma de la organización.

Una empleada del IOSCOR

Ester ingresó a trabajar en el año 1986 en el Instituto de Obra Social de la provincia de Corrientes. Sus ansias por conseguir un trabajo que le permitiera aportar económicamente a la mantención de la familia que recientemente había conformado, la había llevado a "*repartir*" su "*hoja de vida*" en cada organismo que estuviese a su paso. Ya con una niña muy pequeña, su anhelo era poder conseguir alguna oportunidad de ser escuchada: Ester sentía que tenía mucho para ofrecer al lugar donde se incorporarse.

Sin estudios universitarios completos, pero poseyendo una trayectoria de algunos meses por la Facultad de Derecho y con experiencia breve en atención al cliente, había aprendido un poco del oficio comerciante junto a su padre, en un negocio familiar que prosperó solo unos años. Esa circunstancia la había impulsado a presentar de manera formal su currículum vitae a posibles contratantes.

La llamada que tanto esperaba no tardó en llegar: del otro lado una voz la invitaba a asistir a una reunión donde querían conocer las cualidades que poseía, a fin de incorporarse al equipo de trabajadores de la obra social provincial, en el sector de beneficiarios (lo que hoy podríamos llamar Atención a los afiliados). Se presentó con sus "*mejores galas*" en el edificio de la calle San Juan. Ester recuerda que en aquel momento el IOSCOR le pareció "*enorme*".

En la entrevista de selección, y luego de intercambiar con quien sería su jefe inmediato, le informan que su ingreso estaba aceptado, comunicándole que se presente en el sector el lunes de la semana subsiguiente, en el cual iniciaría sus labores en el área. Ester se preguntaba qué específicamente debería hacer, porque "*poco le habían dicho*" en la entrevista de selección.
El lunes llegó: se presentó varios minutos antes del horario de ingreso. Quería demostrar que era una persona responsable y seria, y que con esas mismas cualidades desarrollaría el puesto. A las 7 am, puntualmente, ingresa la misma persona con quien había tenido la reunión de selección. Su ahora jefe, la llevó a las oficinas donde desempeñaría sus funciones, la presentó al equipo de trabajo, y le solicitó a un compañero de trabajo que le "*muestre todas las actividades del sector*", y la acompañe durante los primeros días.

Marcos, encargado de la inducción, era un empleado con antigüedad en la organización. *"Conocía de pe a pa*" el IOSCOR. Al principio, parecía poco empático y hasta algo molesto por la asignación que sobre sí pesaba. Se encargaba de mostrarle las actividades con cierto recelo de la información que le estaba otorgando.

Lo que para Ester resultaba falta de empatía, con el correr del tiempo resultó una marca de la forma organizativa que primaba en el área: se dio cuenta que su compañero, mientras cumplía sus funciones se involucraba de tal manera en las operaciones que tenía bajo su responsabilidad, que muchas veces olvidaba generar diálogos y espacios de intercambio y compañerismo para con el equipo de trabajo.
A Ester le pesaba ser una carga para Marcos. Entendía que no la habían "*entrenado*" para el puesto, no le habían explicado con claridad y detalle cuáles serían sus funciones en ese lugar, y por lo tanto su proceso de inducción dependía de la voluntad de un compañero sobrecargado de trabajo.

La vida en la oficina

Resulta que el equipo completo del sector trabaja de esta manera. El foco en la tarea les calificaba, con una rutina establecida inflexible: existían horarios para la recepción de documentación, como así también para la autorización de las mismas. Había sido establecido internamente que aquellas cuestiones que ingresaban en horas posteriores al mediodía quedarían para ser resultas el día siguiente. Las personas a cargo de la atención al público eran siempre las mismas, aquello no cambiaba. Es que "*había que tener muñeca con la gente*", y según Ester eso "*no lo puede hacer cualquiera*". Salvo que algún personal presente parte de enfermo, se mantenían los rostros hacia el público. Lo llamativo es que, en las ocasiones donde las bajas del personal ameritaban una suplencia, quedaba sólo una persona en el mostrador de atención. La organización del trabajo era "*bien inflexible"* en aquella oficina. La teoría crítica de inspiración marxista nos indica que "casi como una pérdida invariante de poder pensar y concebir sus propias acciones y definir relaciones y formas de organización" (Marx 1844), Ester vivenciaba altos indicadores de alienación en su trabajo: su proceso de trabajo perdía sentido para ella, y se restringía a una mera transacción (mercancía).

La vida en la oficina dependía mucho de las formas que asumía la dirección del organismo. Cuando ingresó Ester, era "*la época de Pocho*". El autonomista José Antonio Romero Feris fue gobernador de la provincia durante el período 1983-1986. Llegó al gobierno merced al Pacto Autonomista-Liberal, coalición electoral que reunía a dos de los partidos conservadores de mayor reconocimiento e historia de Corrientes. El período subsiguiente (1987-1991) correspondió al partido Liberal, y su gobernador fue Ricardo Leconte. Ambos períodos son reconocidos por el cuidado de la cuestión institucional, en cierta medida debido a la salida de la dictadura militar de 1976, y los aprendizajes y heridas derivadas de aquellos años oscuros. En términos de la conducción del IOSCOR, esta conducta "administrativa" era adoptada por el directorio de la organización. El respeto por la autarquía era un elemento que caracterizó la década de 1980.

La formalidad y la racionalidad, lo que al principio de sus labores Ester entendió como "falta de empatía", resultaron entonces los componentes fundamentales de una organización "*volcada hacia el beneficiario*". Fueron "*varios años que trabajamos con normalidad*". Pero el ciclo se quebró en 1993. Nos preguntamos entonces en qué radicaba la tal "normalidad" a la que aludía Ester: se refleja en que los entes descentralizados, según Goldfarb (ibíd.) son personas de derecho público, estatales, creadas con el fin de satisfacer ciertos intereses públicos. De allí la insistencia con el foco en los "*beneficiarios*". El rol del Poder Ejecutivo es de mero contralor, no de intromisión. Era lo que Ester había aprendido.

Durante el período 1986-1993, que podría corresponder a la etapa inicial y de conocimiento del IOSCOR por parte de nuestra informante, la organización contaba con un presidente y un gabinete que lo acompañaba. Así se conformaba el esquema directivo de la institución, estatutariamente. A este espacio de decisión colegiada, el personal podía acudir con sus reclamos, sus dudas y también sus inquietudes y propuestas. Esto no significaba automáticamente respuestas favorables, pero sí la percepción de ser escuchados y, muchas veces, atendidos.

Uno de los principales problemas, y que impactaba en la organización del trabajo durante aquella primera etapa, era la escasez de personal técnico que orientara las formas de realizar actividades y pudiera impartir directivas que sirviesen para la mejora del trabajo y la eficiencia y coordinación del mismo. Justamente por ello, el trabajo se tornaba mecánico: no existían propuestas de reconfiguraciones ni de renovación de dinámicas de trabajo, aún ante obstáculos y problemas que se presentaban recurrentemente. La organización así había aprendido, y "*así lo seguía haciendo*".

Ante la detección de estas necesidades propias de una organización que empieza a crecer y a complejizar sus servicios, la comisión directiva del IOSCOR, habilitó una serie de nuevos ingresos en el instituto, que lejos de resolver estas falencias que mencionamos en el párrafo anterior, solamente cubrían "vacantes": el proceso de selección fue similar al que permitió que ella ingresara al instituto, caracterizado por la falta de información, aunque impersonal y por fuera de compromisos que no fueran los estrictamente laborales.

Ya con varios años dentro del instituto se produce un proceso de concurso de trabajadores instrumento que desarrolla un procedimiento de provisión de puestos de trabajo en la administración pública. Consistente en la valoración de los méritos, capacidades, aptitudes de candidatos para acceder a nuevos puestos o categorías, en donde Ester cambia su condición de ingreso inicial y asciende a una categoría más de su escalafón.

Esta circunstancia concursal, que respetaba las definiciones establecidas en el Estatuto del Servicio Civil de la Provincia (Ley 4067), sería el principio del fin para todos sus trabajadores, puesto que fue la última vez que celebró un proceso de tal magnitud. La misma provincia de Corrientes ingresó en una etapa de turbulencia institucional: al gobierno de Leconte le siguió una Intervención Federal de dos años y tres interventores. A ello debe adicionarse la complicada situación económica del país, con el ingreso del modelo de ajuste neoliberal de Carlos Menem, hacía mella en el sistema de sueldos y remuneraciones. El ánimo de los trabajadores y de los beneficiarios era desolador: a las presiones de la directiva por cumplir plazos, demandas y reportes, se le sumaba el mal humor social producto de las condiciones imperantes.

Características de la intervención en I.O.S.CORR

Así como se intervino la provincia, lo mismo ocurrió con los entes autárquicos y descentralizados con el fin de restablecer la normalidad de los órganos descentralizados, a fin de asegurar la prestación de los servicios públicos y cualquier clase de actividad estatal (Barraza, 1998). En 1993, Raúl Romero Feris (hermano de "Pocho" Romero Feris) fue electo gobernador de la provincia. La situación de intervención, como parte de la Intervención a la provincia, y que se presuponía una circunstancia temporaria, formó parte de una de las primeras decisiones del gobierno de "Tato". Desde 1993 entonces, y salvo el caso del Instituto de Cardiología y de la Dirección Provincial de Vialidad, todos los entes autárquicos permanecen intervenidos, sin solución de continuidad.

La situación de I.O.S. CORR no era ajena a la del resto de los entes, pero según los relatos de Ester, las sensaciones que se vivían desde dentro realmente eran de preocupación por la realidad que estaban transitando.La salida de la entonces cúpula fue sorpresiva, sin previo aviso. De un día para el otro también, aconteció la llegada de la intervención con sus equipos, mientras que las preocupaciones y las incertidumbres se acrecentaban en todos los sectores de la organización .

Los recién llegados comenzaron su "*gestión de reorganización*" con algunas modificaciones en la estructura y pases de personas a otras áreas. Mientras tanto, el discurso que se dispersaba era de que su paso sería breve, como así también las decisiones que se iban tomando.

Desde la primera intervención hasta la actualidad, nunca más el personal pudo acceder a concursos públicos. Mucho menos considerar la posibilidad de trazar trayectorias de carrera, ni ascensos, ni movilidad. Claramente esto regía para el personal que ya estaba trabajando en el instituto, aquellos ingresados antes de 1993. ¿Por qué sucedía esto? Porque más allá de los funcionarios de la intervención, las personas que ingresaron en calidad de trabajadores del instituto, lo hicieron por fuera de los sistemas de concursos conocidos. Asimismo, los puestos que se crearon fueron en cargos de gran relevancia dentro de la estructura. La discrecionalidad calificó cada gestión de cada intervención en turno.

Esta situación era algo que se repetía y es más se acrecentaba cada vez que asumía un nuevo interventor. Es más, durante el período 2000-2001 donde la obra social estuvo gestionada por funcionarios que no eran de esta provincia, con el presupuesto que ellos manejaban se pagaban "*hasta las maquinitas de afeitar*". Ester sostenía que "*todas las decisiones que se fueron tomando era a bienestar de su bolsillo jamás pensando en el beneficiario y muchos menos en los trabajadores como nosotros".*

Las distintas gestiones interventoras fueron, no sólo modificando la plantilla de personal, sino también afectando la misma estructura del organismo, en una dinámica que no respondía a las necesidades del servicio, sino a otras de índole no laboral. "*Todo fue mutando*": el organigrama se fue ramificando en función de nuevas incorporaciones a la "*cúpula*". Mientras tanto, los sectores operativos seguían viéndose sobrecargados de actividades: "*modificábamos nuestra forma de trabajo cada vez que ellos interpretaban que la cosa no estaba funcionando*". Este impacto a nivel de los procesos de trabajo, y que significa reconfiguraciones (muchas veces gestionada por los propios trabajadores, sin acompañamiento técnico), da cuenta de los aprendizajes institucionales, reacomodamientos y formas de "procesar", de "normalizar" prácticas que atentan contra la propia democracia laboral. "*A la larga y con el pasar de los años nos fuimos acostumbrando a la forma de hacer las cosas que ellos proponían y la llevábamos a nuestra manera".*

Ya desde la última intervención del instituto por el año 2007 aproximadamente y con lineamientos mucho más herméticos que las gestiones anteriores, el proceso de reorganización pareciera no tener fin. Ester le pone voz a la organización: "*lo que prometió ser solo unos meses se transformó en años, esos años décadas y yo me jubilé sin conocer la nueva normalización del instituto que se proponía*". Las lecturas que persisten permiten interpretar que lo que sucede en la organización penetra la vida de las personas, tornándose difusos los límites entre el devenir de una y otra. La autonomía como valor, como derecho otorgado estatutariamente, se ha visto violentada por el accionar de los múltiples gobiernos que transitaron el poder ejecutivo provincial desde 1993 a la fecha. No hubo distinción ideológica ni partidaria. El atropello a las garantías autárquicas implicó la alteración de la vida en la organización, y por consiguiente su atravesamiento a nivel humano (en la voz y el cuerpo de sus trabajadores y trabajadoras).

Bibliografía:

ALLES MARTHA. Direccion estratégica de recursos humanos: Gestion por competencias, segunda edición- Cuarta reimpresión. Editorial Granica, Buenos Aires. Argentina 2010

CHÁRRIEZ CORDERO, M. (2012). Historias de vida: Una metodología de investigación cualitativa. Revista Griot, 5(1), 50–67. Recuperado a partir de https://revistas.upr.edu/index.php/griot/article/view/1775

GOLDFARB, MAURICIO 2016, Intervención administrativa de los entes descentralizados en la provincia de corrientes, argentina. Revista de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas Universidad Nacional del Nordeste.

MARX, K: Manuscritos económico - filosóficos en FROMM, E: Marx y su concepto del hombre. F. C. E. México.

WEBER, M. (1997). Economía y Sociedad. (2da ed.). Santa fe de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

TRABAJADORXS DE LA EDUCACIÓN: (SOBRE)VIVIR CON UN SALARIO DOCENTE

Carolina Zapata
Matías L. Monti

Contextualizando:

- **El sistema educativo en Argentina**

Argentina, y Corrientes en particular, tienen su historia marcada por transformaciones, tensiones y reconfiguraciones en materia educativa, y en contextos de inestabilidad económica. Durante la década de 1990, se produjo la transferencia de la responsabilidad del sistema educativo (a excepción de las universidades) a manos de las provincias. Esta descentralización significó la administración y gestión de los establecimientos educativos por los gobiernos provinciales.

Con la ley de Transferencia Educativa N°24.049 sancionada en 1991, y la Ley Federal de Educación N°24.195 de 1993 además se procedió a implementar una serie de medidas impulsadas por los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Tales organismos, en un contexto de fuerte endeudamiento público se constituyeron en actores de gran peso para definir las características de las reformas que deberían darse (Birgin, 1999; Feldfeber, 2019).

Las transformaciones significaron, por un lado, la reestructuración del sistema educativo en niveles, ciclos y modalidades, y por otro lado, una individualización del trabajo docente, con medidas que implican un desplazamiento de las responsabilidades hacia cada sujeto. El Estado se limita a una función básicamente evaluadora, mientras se implementaron nuevos modos de regulación de la tarea docente: con evaluación del desempeño, premio al docente exitoso y en algunos casos, el salario atado a resultados. Sin embargo, esta mayor exigencia no fue acompañada de mejores condiciones laborales o salariales (Birgin, 1999).

Esta situación de desmejoramiento de las condiciones laborales docentes, y de las condiciones del sistema educativo en general, desembocó a nivel nacional en la instalación de la Carpa Blanca Docente en abril de 1997 frente al Congreso nacional. La protesta culminó a 1.003 días de su inicio, cuando se logró la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo (Pineau, 2019).

Previamente, en el año 1988 ya se había realizado una movilización por 42 días con miles de docentes de todo el país, llamada Marcha Blanca, los nombres de ambos hitos representan los guardapolvos. Justamente en el año mencionado, se creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que establece un monto anual que abonará el tesoro nacional a los docentes de cada provincia, para lograr un salario mínimo a nivel nacional. Por la medida de la Carpa Blanca, comentada anteriormente, se retornó al FONID en el 1999 por las disparidades salariales que se percibían en las diferentes jurisdicciones (Tiramonti, 2019).

En Corrientes, la situación se vio agravada cuando durante ocho meses de 1999 el gobierno provincial no realizó los pagos de sueldos a los empleados públicos, incluidos los docentes. Durante siete meses docentes, sindicalistas, profesionales de la salud, otros empleados públicos, artistas y hasta las familias de los trabajadores, instalaron la "Carpa de la Dignidad" frente a Casa de Gobierno, reclamando por sus derechos. Las y los docentes tuvieron un papel particular, lo cual se desprende de uno de los testimonios recogidos por Guber (2000) "los más aguerridos y luchadores autoconvocados eran las maestras".

En el año 2005 se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) Nº 26.075, tenía estipulado el incremento de inversión en Educación, Ciencia y Técnica (ECyT) hasta el 6% del producto bruto interno (PBI) como meta para el 2010, en forma conjunta de la participación del gobierno nacional y de todas las jurisdicciones; adicionando una serie de objetivos educativos que dicho incremento facilitaría lograr. A fines del año 2006, se logra la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) se decretaba, que, una vez alcanzada la meta de la LFE, el presupuesto conjunto de Nación y Provincias destinado de forma exclusiva al gasto educativo (es decir, sin incluir CyT) no podría ser inferior a 6% del PIB (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012).

Las metas logradas de la norma fueron muy valiosas, el aumento hasta llegar al 6,2% del PBI en Educación, Ciencia y Tecnología representó que la Argentina llegará al puesto 19 en el ranking mundial de inversión educativa en base a su riqueza, partiendo del puesto 81. Es necesario destacar que esto fue favorecido por el crecimiento económico, presión de los sindicatos docentes y una fuerte decisión política de los funcionarios nacionales, como también de los gobernantes provinciales. En este contexto, tanto el gobierno nacional como la mayoría de las provincias llegaron a la meta; solo cuatro de ellas no alcanzaron los objetivos de inversión en 2010: Salta, San Luis, Santiago del Estero y Corrientes (Bezem et al, 2012)

Mediante esta ley, se impulsó la inclusión en el nivel inicial y secundario, el aumento de los salarios y cargos docentes y la extensión del ciclo de formación inicial docente, además de la implementación del Programa Conectar Igualdad, se puso en marcha el Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional. Una de las pocas metas que faltó alcanzar por la LFE fue la brecha de inversión educativa entre las jurisdicciones provinciales, por cuestiones de desigualdad de ingresos y recursos fiscales (Bezem et al, 2012).

- **El trabajo docente en Corrientes**

El Estado, en todos sus niveles, cumple el rol de empleador. Las estructuras burocratizadas del Estado, destinadas a garantizar la producción y universalidad de bienes y servicios esenciales para los ciudadanos, cobran vida a través de sus trabajadores. La multiplicidad de aspectos a los que atiende el Estado genera una extensísima variedad de espacios organizacionales, múltiples objetivos, y por supuesto, gran diversidad de profesiones. Son estos trabajadores (administrativos, técnicos, profesionales, de la salud, de la educación, de la defensa, etc.) quienes conforman la fuerza de trabajo estatal.

El empleo público representa un papel central en la estructura del Estado, llegando a constituir la mitad del gasto público nacional (DAIPEF, 2014). En la provincia de Corrientes, encontramos que la masa de trabajadores estatales (nacional, provincial y municipal agregados) representaba el 25% del empleo total del aglomerado entre los años 1995 y 2009 (Neffa, Persia, Trucco y Bustos, 2010).
Para entender la importancia del empleo público en esta provincia, además de vincularse a aspectos económicos y estructurales, deben considerarse las condiciones culturales del Estado y del contexto en general, ligados a los patrones de interacción social arraigados en esta sociedad correntina (Ojeda, 2016). Por su parte, este gran porcentaje de "empleados públicos" se debe en gran medida a que los gobiernos provinciales son los encargados de proveer servicios de intensa demanda de mano de obra. Tales servicios constituyen la educación pública, salud pública, y los servicios de seguridad interior (cuerpos de policías provinciales) (DAIPEF, 2014).

El sistema educativo de gestión estatal concentra un gran número de trabajadores. El escalafón docente representaba el 50,4% de los cargos provinciales ocupados en 2012, cifra que se mantiene constante (DAIPEF, 2014). Según el Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos (CENPE, 2014), 935.697 docentes del país se desempeñan en el ámbito público. Según los últimos

datos publicados por el Departamento de Estadísticas e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes, en 2017 eran 25.538 los cargos docentes ocupados en educación formal en establecimientos de gestión estatal provincial.

Un dato a tener en cuenta es que la docencia es, además, una profesión feminizada, lo que significa que la mayoría de los trabajadores son mujeres. A nivel nacional, el 76% (724.801) de los docentes en actividad son mujeres, contra el 22,4% (213.344) de varones (1,6% sin datos) (CENPE, 2014). Esto podría atribuirse a la construcción social imperante que determina que las mujeres son las encargadas de las tareas de cuidado, por lo tanto deben desempeñarse en oficios que impliquen la reproducción de estos estereotipos (Rodigou Nocetti, Blanes, Burijovich y Domínguez, 2011). En 1858, el propio Sarmiento, en un informe que elaboró como director de escuelas primarias, señalaba los beneficios de educar a las mujeres para incorporarlas como docentes, ya que esto posibilitaría una educación pública más barata (Tiramonti, 2019).

- **Salario docente**

Desde sus inicios, la humanidad debió satisfacer sus necesidades básicas para su subsistencia. En principio, los individuos se servían directamente de los recursos encontrados en la naturaleza, sin embargo, a medida que fueron adquiriendo técnicas para la creación de artesanías y bienes, tales productos significaron un exceso que aprovecharon para intercambiar por artefactos fabricados por otros individuos o unidades sociales. En un momento de la historia, para dicho intercambio se comenzó a utilizar unidades de valor, como en la sal (*salarium*) que se destinaba a pagar a los funcionarios por su labor en la época romana. De allí deriva la palabra salario, ya que el trabajo se recompensaba con costales de sal, los cuales eran utilizados para conservar alimentos, como producto antiséptico, condimento, etc., todos usos que le otorgaban valor como unidad de cambio (Rubio-Avila, Aranda-Beltrán, González-Baltazar y Gómez-Sánchez, 2020).
En nuestras sociedades, el salario detenta gran importancia para los individuos que dependen de éste para solventar sus gastos y satisfacer sus necesidades. Es por ello que, actualmente se utilizan diversos indicadores para medir los ingresos que debe tener una persona y/o familia para subsistir. A continuación desarrollamos algunos conceptos básicos contemplados en la normativa nacional y de Corrientes en particular.

Se considera que el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM) “es la menor remuneración que debe percibir en efectivo un trabajador, sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión” (art. 116, LCT). En tanto que, la remuneración es “la contraprestación que debe percibir el trabajador como consecuencia del contrato de trabajo” (art. 103, LCT), y la misma se determina según la categoría y puesto establecido en el Convenio Colectivo de la actividad.

En el caso de los docentes correntinos, se rigen por el Estatuto Del Docente – Ley 3723 y los Decretos Reglamentarios. En su artículo 38, establece los componentes de la retribución mensual para el personal docente:

a. Asignación por el cargo que desempeñe.
b. Bonificación por antigüedad.
c. Bonificación por ubicación.
d. Complementos especiales por tareas diferenciadas o prolongación de jornada.
e. Sobreasignación por Dedicación Exclusiva.
f. Sobreasignación por Dedicación Funcional.
g. Bonificación por Salario Familiar. También dispone que todas las retribuciones, asignaciones, bonificaciones y sobreasignaciones son acumulables y están sujetas a descuentos jubilatorios, excepto las del Inciso g).

- **Indicadores socioeconómicos**

Los indicadores sirven como referenciación de las paritarias por parte de los sindicatos o representantes sectoriales de los asalariados en pos de una reparación o acompañamiento de los sueldos de la clase trabajadora. Por ello, conceptualizamos los más legitimados.
El Índice de Precios al Consumo (IPC) es un indicador, número o variable que mide cómo varían o fluctúan un conjunto de precios de bienes y servicios básicos que consumen las familias en un periodo determinado, comúnmente se calcula de forma mensual.

Según el INDEC, la medición de la pobreza con el método de Línea de Pobreza (LP) consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer por medio de la compra de bienes y servicios un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera) con el fin de obtener la Canasta Básica Total (CBT). Para determinar la incidencia de la pobreza, se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para la indigencia, se calcula la proporción de los que no superan la CBA (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2022).

Para aproximarnos a estos índices, recabamos los porcentajes de los mismos, haciendo una progresión de los aumentos desde el mes de Julio de 2021, hasta Junio de 2022, estableciendo la variación interanual.

Cuadro 1: Evolución de los indicadores inflacionarios.

Evolucion de Indicadores Inflacionarios				
Mes - Año	IPC - INDEC	IPC - NEA	REM* - BCRA	% Salario Minimo, Vital y Movil
jul-21	3,0%	3,0%	3,0%	6%
ago-21	2,5%	2,7%	2,8%	3%
sep-21	3,5%	2,8%	2,8%	11%
oct-21	3,5%	3,5%	3,2%	3%
nov-21	2,5%	3,0%	3,1%	
dic-21	3,8%	4,4%	3,4%	
ene-22	3,9%	3,4%	3,8%	
feb-22	4,7%	5,0%	3,9%	3%
mar-22	6,7%	6,8%	5,5%	
abr-22	6,0%	6,0%	5,6%	
may-22	5,1%	5,3%	5,2%	18%
jun-22	3,3%	4,3%	3,2%	8%
Variacion Interanual	64,14%	64,31%	59,24%	65,18%

Fuente: Elaboración propia en base de INDEC, IPECD y BCRA

Durante junio de 2022. la Canasta Básica para una familia tipo de 4 personas, necesitó para superar el umbral de indigencia de $46.525 (CBA) y para el de pobreza $104.217 (CBT). Las variaciones interanuales de la CBA y de la CBT resultaron del 63,7% y 56,7%, respectivamente (INDEC, 2022)
Como se comentó anteriormente, el salario mínimo, vital y móvil es un indicador aceptado para tomar como referencia de aumentos de salarios, como también se puede entender de su concepto un piso para un trabajador/a sin carga de familias. En el cuadro se puede visualizar los aumentos de los precios que halla el INDEC mediante el IPC, Corrientes al ser una zona que contempla ciertas particularidades de precios, nos pareció pertinente para tener una mayor precisión exponer el indicador del NEA obtenido por un instituto homónimo al Nacional.

Dichas variaciones de precios acompañan al indicador fundamental del salario, por lo tanto, en caso de que se haya tomado como aumentos similares o mayores es necesario concluir que los mismos tuvieron una variación real positiva.

Metodología

Abordamos el estudio desde una perspectiva cualitativa, dado que buscamos examinar el recorte de la realidad propuesto, tal como otros la experimentan, a partir de la interpretación de sus propios significados. Para ello, hemos realizado cuatro entrevistas:

- Una entrevista al Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Corrientes -SUTECO-, el Prof. Fernando Ramírez (en adelante ESG);
- Tres entrevistas a docentes de tres escuelas secundarias públicas provinciales de la Ciudad de Corrientes:
    - Una docente mujer de 27 años, soltera, sin hijxs, docente de Historia con 4 años de antigüedad en una escuela secundaria pública, con cuatro horas

  semanales (en adelante ED1).
    - Una docente mujer de 43 años, en concubinato, con 4 hijxs; docente de Tecnología con 15 años de antigüedad en una escuela secundaria pública, con doce horas cátedra, con un cargo de jefatura (en adelante ED2).
    - Una docente mujer de 48 años, divorciada, con 3 hijxs; docente de Lengua con 26 años de antigüedad en dos escuelas secundarias públicas, con un cargo de jefatura (en adelante ED3)

Resultados

- **Salario docente en el recibo de sueldo:**

Actualmente, los conceptos que se incluyen en un recibo de sueldo de los trabajadores de la educación pública secundaria en la Provincia de Corrientes son:

- Básico (Código 01)
- Salario Familiar (Código 03) - Si tiene familia a cargo.
- Ubicación Geográfica (Código 36) - Varía en caso de que la escuela donde trabaja el docente se encuentre en zonas distantes de la capital.
- Antigüedad (Codigo 37)
- Ayuda Material Didáctico (Código 62)
- Asig. Especial Ley 25.053 (Código 140)
- Compensador Docente Provincial (Código 171)
- Conectividad Nacional (Codigo 609)
- Plus Unificado (Código 9998)

Contrastando la información extraída de los recibos de sueldo de las docentes que entrevistamos y de los ítems detallados en el artículo 38 del Estatuto del Docente, se pueden observar conceptos nuevos como “Ayuda Material Didáctico”, “Asig. Especial Ley 25.053”, “Conectividad Nacional”, “Compensador Docente Provincial”, y “Plus unificado”. Mientras los primeros tres ítems son fondos nacionales, los últimos dos corresponden a compensaciones de la provincia. En las entrevistas realizadas, pudimos recuperar las percepciones de las docentes y el sindicalista, respecto al salario en general y a algunos puntos en particular, en estrecha relación con la posibilidad de subsistir con tal remuneración.

Siguiendo esta línea, inferimos al hallar las horas abonadas del concepto del básico (código 01) con una categoría 7, del testigo ED2 con una antigüedad de 15 años y 12 horas semanales es un 5% mayor la hora del salario mínimo vital y móvil, sin contar las horas que dedica el profesional fuera del horario de clases para la preparación de las mismas, que suelen duplicar o triplicar muchas veces.

- **"Ningún docente debe ser pobre"**

En las entrevistas pudimos recolectar datos que nos servirá para caracterizar a las docentes entrevistadas. En las respuestas se ve reflejado que la edad y la composición familiar es diverso: ED1, de veintisiete años, es soltera, sin hijxs y vive sola; ED2 de 43 años, vive en pareja, con tres hijxs de una relación anterior y uno de su concubino actual; mientras ED3 tiene cuarenta y ocho años, es divorciada, con tres hijxs.
Por otro lado, nos encontramos con docentes que tienen distinta antigüedad y diversa cantidad de horas cátedras. A medida que suman antigüedad, podríamos decir que acumulan más horas cátedra: ED1 cuenta con cuatro años de antigüedad y misma cantidad de horas; ED2 posee quince años de antigüedad y doce horas cátedra, más seis horas de jefatura -las cuales no cuentan como horas cátedra; y la ED3 tiene veintiséis años de antigüedad y treinta y dos horas de clases, más seis de jefatura. Todas las docentes trabajan en escuelas de educación secundaria en la Ciudad de Corrientes, aunque de diferentes disciplinas: Historia, Tecnología y Literatura.
Respecto a la incorporación de docentes a las escuelas consideran que hoy en día es complejo ya que *"hay mucho recurso humano docente y hay pocas plazas, pocas escuelas. O sea, del instituto van egresando más docentes de lo que se necesita, entonces hay muchos jóvenes que están sin trabajo, con título"* (ED3), *"¡Hay muchísimos docentes que están egresados hace cinco o seis años que no consiguen!"* (ED1). Además, de que ingresan con pocas horas *"cuando uno consigue, consigue tres, cuatro, y a lo sumo, si tenés mucha suerte, un paquetito de diez, doce horas, que hace difícil que uno pueda vivir con eso"* (ED1).

Por otro lado, como lxs docentes cobran por horas cátedra, su salario varía. Si tenemos en cuenta que el concepto "antigüedad" constituye un importante porcentaje en el salario de bolsillo, podríamos asegurar que lxs profesores noveles son los que poseen los salarios más bajos. Además, estos profesionales se ven afectados por la extensión de los plazos para comenzar a percibir sus salarios: *"comencé a trabajar en agosto de 2018 y mi primer sueldo lo cobré en agosto de 2019" "Esa vez cobré solamente la suplencia de "X" porque la de "Y" de 2018 la cobré en 2020 recién"* (ED1). Esta situación despierta sentimientos: *"Me enojé mucho con el plazo de los cobros"* (ED1).

La misma circunstancia se produce cuando se accede a un puesto de jefatura; *"desde marzo que se presentaron los papeles, todavía no sale, así que en cualquier mes te puede salir. Este año o el año que viene recién te pagan. O sea que si tomás nuevos cargos tenés que esperar ¡uff!"* (ED2).

Asimismo, se pueden ver expuestos a problemas administrativos que complican el cobro: *"Tuve un inconveniente con el cobro [...] en 2020, cuando tenía que cobrar esas suplencias, me salía en el sistema, estaba la resolución pero en el home banking no aparecía la plata"* (ED1). Y no siempre cuentan con una solución: *"aparecía que yo cobraba desde 2018, o sea, desde que comencé a trabajar, ¡cosa imposible!, hasta el 2019"; "¡a mí nunca me devolvieron la plata que me descontaron demás!"* (ED1).

Como sucede con la ED2, puede darse el caso de que, teniendo un poco más de antigüedad (15 años), de todas maneras no se llegue al piso mínimo de horas cátedra (quince) y por lo tanto, todos los ítems remunerativos se calculen proporcionalmente. *"Tiene que ser un cargo de quince horas, mínimo, para que me den el total. O sea que yo cobro la mitad, todo la mitad"* (ED2).

En general, las entrevistadas aducen que con sus ingresos del trabajo docente no les es suficiente para solventar sus gastos: *"ese sueldo es… ¡poco y nada! para darme pequeños gustitos, así, pero no es mi entrada principal. Si yo tengo que decirte ´Vivo de eso´, ¡no!"* (ED1); "*¡Imposible! Si tenés que vivir de ese salario, ¡no!"* (ED2); *"Tenés que ingeniárselas para sobrevivir con un salario docente"* (ED3). La respuesta de la ED3 - quien posee treinta y dos horas cátedras, una jefatura y veintiséis años de antigüedad, por lo tanto, cobra un monto mayor a las anteriores- nos abre paso hacia las estrategias que utilizan estas trabajadoras para "sobrevivir" con su salario.

Nos encontramos con diversos métodos, como trabajar en otros lugares: *"soy docente en la UNNE también, y soy becaria de investigación, entonces ahí está mi ingreso"* (ED1). En el caso de vivir con su núcleo familiar, complementar con el ingreso de otras personas del hogar: *"Sí o sí tenés que hacer otra cosa, o si tenés tu pareja que trabaje de otra cosa", "el sueldo de Juan es básicamente para comer"* (ED2). Y hasta invertir para obtener una renta: *"Lo que hice fue sacar un crédito y en el lugar en el que vivo, tener una renta. Poder pagar la cuota del crédito con la mitad y que me quede para hacer un poco de diferencia con mi sueldo"* (ED3). Otras estrategias tienen relación con el financiamiento mediante diversos instrumentos: *"uso tarjetas de crédito, saco préstamos, pero nunca puedo pagar todo. Un mes pago una cosa y al otro mes, otra"* (ED2).

Por otro lado, reconocen en sus colegas el despliegue de otros mecanismos: *"Siempre terminan haciendo otra cosa los profesores, trabajando de otra cosa también, aparte de- qué sé yo: impresión de remeras, hacen un montón de cosas, venta de bijouterie, de ropa, de todo un poco"* (ED2); *"yo veo que mis compañeras, por ejemplo, venden ropa, todos los fines de semana hacen pastafrola, pastelitos, de todo venden porque necesitan un respaldo económico"* (ED3).

Entonces, estas trabajadoras expresan su preocupación por "llegar a fin de mes", basando su análisis, en los indicadores socioeconómicos del país: *"en Argentina te dicen que una familia tipo para vivir debe cobrar arriba de noventa mil pesos. Para que un docente llegue a eso, al menos un docente de escuela secundaria no sé cuántas horas debe trabajar, y no pasa"* (ED1).

Además, se visualiza en los discursos la intranquilidad por la pérdida del poder adquisitivo del salario: *"tendría que aumentar pero en el básico, así se suman todas las categorías para que, más o menos, recupere el poder adquisitivo del año pasado ¡eh! Porque todos los años vamos perdiendo. Cada vez estamos más pobres"* (ED2). Esto se acentúa en los casos donde los pagos se administran en plazos extensos: *"Y te pagan con el salario viejo, no es que actualizan. En todas vos perdés, porque la plata de antes no te alcanza para comprar lo de ahora"* (ED2).

Estas inquietudes son compartidas por los sindicatos, ESG expresaba que *"desde el 2016/17, vienen cayendo los salarios en forma estrepitosa" "llegamos a tener un Salario 824 dólares el inicial, en el 2015 e inclusive 2016, y al día de hoy estamos por debajo de los 400 dólares en una economía inflacionaria"*. También plantea que, si bien la Paritaria Nacional fijó que *"el docente debe cobrar un 20% por arriba del salario mínimo, vital y móvil"*, desde CTERA consideran que *"el salario debería estar por encima de la canasta básica alimentaria, que hoy está arriba de los cien mil pesos"*, y que *"con la LFE ningún docente debe ser pobre"*. Con esa consigna, SUTECO denuncia que Corrientes tiene:

"el peor salario de todo el país, junto a Mendoza. Por una decisión del gobierno provincial de no tomar los fondos que Nación le envía en concepto de Fondo Compensador Nacional, para llegar al minimo garantizado -la paritaria nacional 60 mil pesos- se utiliza un *Plus*, suma remunerativa hoy, por afuera y se paga a mitad de mes" (ESG)

El denominado *"Plus"* fue muy citado por las docentes. Por un lado, atribuyéndole un aspecto positivo, en cierta medida, como sustituto de un aumento del sueldo base: *"Si no nos van a aumentar el básico, por lo menos que nos den el plus está bien"* (ED2). Sin embargo, también genera

resquemor: *"lo ideal sería que sumen ese plus en el básico, así todas las categorías van sumando, entonces cobramos más"* (ED2). Hasta llegar a considerar que *"el plus es lo peor que nos pudo haber sucedido, porque nos roban directamente [...] porque siempre el mejoramiento se daba en los dos cargos, hasta el año 2016, en el 2017 aparece el plus de $500*" (ED3).

La irregularidad que la docente antes citada expone es que *"el aumento del básico colocan en un solo cargo y, en el otro, ponen el Plus"* (ED3). Esta situación *"fue denunciada ante el Ministerio de Educación de la Nación. Corrientes es una de las pocas provincias, la única, creo, que tiene esta situación. Las otras provincias perciben el aumento salarial en los dos cargos"* (ED3). Además de que este ítem *"tiene descuentos jubilatorios y demás, pero no va al básico"* (ED3)

Otra de las preocupaciones sobre "*El Plus"*, se debe a que *"cuando nos jubilamos no hay plus, es medio pelado (el sueldo), es el básico, alguna otra cosita y nada más, cobrás mucho menos"* (ED2). Tal circunstancia se vería agravada en los últimos meses, según lo manifiesta la docente:
"Cuando vos te jubilás dejás de cobrar ciertos conceptos, entonces cobrás el 50% de tu sueldo, pero hacías un recurso y te reconocía el 82% móvil. Todo ese tiempo que vos cobraste al 50 te pagaban lo que tenían que pagarte de entrada. Ahora, lo último que está pasando es que la provincia no te reconoce las sumas en negro. Entonces, cuando vos te jubiles no vas a tener el 82% del bruto, vas a tener el 82% del básico. Y las sumas en negro, el *Plus*, que cada vez representa un porcentaje más importante de nuestro sueldo" (ED3).

Mientras tanto, otro de los conceptos salariales, el denominado "Apoyo material didáctico", de financiamiento nacional, sería escueto para cubrir los gastos de insumos para las clases, *"es una suma simbólica" "está mal el básico, entonces todos los otros ítems están mal, porque son un porcentaje del básico"* (ED3). Asimismo, expresan disponer parte de su salario para otros gastos escolares: *"En la escuela casi todos los meses hay rifas, algún arroz con pollo, todo para juntar plata. Tenemos que pagar a nuestra cooperadora [...] Para cada evento (actos) tenemos que poner plata"* (ED2).

Si bien, históricamente el paro fue una medida de fuerza utilizada para reclamar aumentos salariales -entre otros reclamos y medidas, como sucedió en el año 1999- las entrevistadas consideran que en Corrientes no se utiliza mucho. En este sentido, comparan con la versión más reaccionaria de lxs trabajadores en la provincia vecina: *"En el Chaco bastante, viste, que pelean y hacen paro directamente por el salario. Acá la gente no quiere hacer por el tema del descuento que te hacen si faltás"* (ED2). Si bien los sindicatos correntinos realizan convocatorias para estas medidas, no tienen tanto acatamiento *"Yo tengo mucha relación con el Chaco y allá, por ejemplo, es mucho más duro: los paros, se adhieren más"* (ED1). Mientras que, en Corrientes, una agrupación de "Docentes Autoconvocados" *"son bastante tranquilos, por ejemplo, las manifestaciones las suelen hacer a la tarde, horario que no molesta tanto al gobierno. No cortan calles, van por la peatonal"* (ED1).

Para seguir pensando…

Cuando decidimos embarcarnos en esta investigación, vislumbramos la posibilidad de que los salarios en la administración pública de Corrientes constituyeran un entramado complejo, pero debemos reconocer que superó las conjeturas que habíamos hecho. De todas maneras, el quehacer del investigadorx es estimulante por estas cuestiones.
En primera instancia, avistamos que la situación de cada docente es particular, que su salario dependerá de la cantidad de horas cátedras a su cargo y los años de antigüedad que preste. Así, lxs educadores noveles, quienes consiguen pocas horas cátedras, tendrán ingresos considerablemente bajos, mientras que a mayor antigüedad y horas, mayor sueldo.

Sin embargo, la incorporación de profesores recién egresados se torna compleja, ya que hay un desajuste entre la cantidad de nuevos profesionales y la cantidad de plazas disponibles. Esta

circunstancia puede acarrear que tales docentes se encuentren desempleados por varios años antes de conseguir unas horas, las cuales no superan las diez o doce “con suerte”.

Al profesorx nuevo se le suma la condición de que los plazos administrativos son extensos, por lo tanto “debe estar preparado” para no cobrar durante el primer año (o más). Esto siendo optimista de que no se presentase algún otro inconveniente, como le ha ocurrido a la docente entrevistada que percibió descuentos que no le correspondían.

Metiéndonos en el meollo de la problemática planteada, captamos que la percepción general es que con un salario docente en Corrientes, se dificulta cubrir las necesidades de estas personas y/o sus familias. En todos los casos expresaron recurrir a otras estrategias que les permitieran aumentar sus ingresos, como ser: tener otros trabajos, complementar con el salario de su pareja, invertir y obtener renta de un inmueble, y hasta apalancarse financieramente con tarjetas de crédito y préstamos personales. Asimismo, observan otros mecanismos utilizados por sus colegas: venta de artículos y comidas, impresión de remeras, entre otras.

Estxs trabajadorxs no están exentos a las preocupaciones económicas del país, manejan los indicadores de SMVyM, canasta básica alimentaria, línea de pobreza, etc. Realizan su análisis en base a sus propios salarios y reclaman estar por debajo de los índices esperados.

Los sindicatos, actores centrales por su participación en las negociaciones paritarias, comparten las inquietudes de sus afiliadxs y reclaman salarios por encima de la CBA, para no estar debajo de la línea de pobreza. A su vez, denuncian la existencia de fondos nacionales que amortiguarían las subas salariales necesarias, pero no son utilizados por una decisión política.

La cuestión de “*El Plus”* merecería una investigación aparte por su nivel de complejidad. A modo de resumen, podríamos decir que es un concepto que se gestó como algo excepcional en 2017, pero quedó enquistado en el recibo de sueldo (aunque no queda del todo claro en calidad de qué).
Finalmente, existen diversos conceptos salariales (nacionales y provinciales) que los sindicatos y lxs docentes reclaman que sean actualizados para poder equiparar el sueldo con el costo de vida, y con el poder adquisitivo que supo tener antaño. Entre tantos vaivenes, solo queda claro que *“ningún docente debe ser pobre”*.

Bibliografía:

Banco Central de la República Argentina. *Relevamiento de Expectativas de Mercado*. República Argentina. (2022). http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Relevamiento_Expectativas_de_ Mercado.asp

BEZEM, PABLO; MEZZADRA, FLORENCIA Y RIVAS, AXEL (2012). Informe Final: Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)

BIRGIN, ALEJANDRA (1999) El trabajo de enseñar. Buenos Aires: Editorial Troquel.
Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos - CENPE (2014) Recuperado en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cenpe-2014- resultados-preliminares_0.pdf el 30/08/2019.

CLAUS, A. Y BUCCIARELLI, M. (agosto de 2020). El financiamiento educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal. Documento de Trabajo N°194. Buenos Aires: CIPPEC Dirección de Análisis de Información Presupuestaria y Estudios Fiscales - DAIPEF (2014) El Empleo Público en las Provincias Argentinas: 2005-2012. Presentado en 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Septiembre 2014.

Departamento de Estadísticas e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes (2017) Evolución de Los Cargos Docentes Por Nivel y Modalidad Básica. Periodo 2011-2017. Recuperado en http://www.mec.gob.ar/servicios/descargar/ el 29/08/2019.

FELDFEBER, M. (2019) La docencia en la agenda global. Una lectura desde las propuestas de los organismos internacionales. En Revista Voces en el Fénix, Año 9, número 75, marzo 2019. Formación Docente. Pp. 18-25

GUBER, R. (2000) La dimensión cultural de la crisis en Corrientes. En: Pérez Lindo, A. (comp.) Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión digital.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Canasta básica alimentaria y canasta básica total*. República Argentina. (21/07/22). https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149
Instituto Provincial de Estadística y Ciencia de Datos Provincia del Chaco. (2022). https://ipecd.chaco.gob.ar/economia/precios/ipc-nacional-region-nea-y-provincial

LEY N° 20.744. 1976. Ley de Contrato de Trabajo. Bs. As., 13/5/1976. 390/1976**.**

Ley de Educación Nacional 26.206/06. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 27 de Diciembre de 2006.

NEFFA, J., PERSIA, J., TRUCCO, P., BUSTOS, J. (2010) Evolución del Mercado de Trabajo en la provincia de Corrientes. Proyecto Asistencia técnica para el estudio del empleo desde una perspectiva regional y análisis y propuesta de políticas de empleo de impacto local. Unidad de Desarrollo de Estrategias, Planificación y Diseño de Políticas Económicas (UEPPE) del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica. Préstamo BID 1575/OCAR.

OJEDA, V. (2016) Configuración de intereses en la gestión de la fuerza de trabajo en el ámbito público. Implicancias políticas e institucionales en la Administración Pública de Corrientes (1983-2012). 1ra. Edición. Serie Tesis 2. Instituto de Investigaciones Geohistóricas. Resistencia, Chaco.

PINEAU, P. (2019) Formar docentes: tradiciones y debates en la historia. En Revista Voces en el Fénix, Año 9, número 75, marzo 2019. Formación Docente. Pp. 26-31.
Resolución 6/2022. (2022). Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 11 de Mayo de 2022. Salario Mínimo, Vital y Móvil.

RUBIO-AVILA, S. M.,ARANDA-BELTRÁN, C.,GONZÁLEZ-BALTAZAR, R.Y GÓMEZ-SÁNCHEZ, R.V.(2020). Elconceptodesalarioemocional. RetosdelaCiencia.4(8), pp. 15-24.https://doi.org/10.53877/rc.4.8.20200101.02

RODIGOU NOCETTI, M., BLANES, P., BURIJOVICH, J. & DOMÍNGUEZ, A. (2011) Trabajar en la Universidad: (Des) Igualdades de Género por transformar. 1a ed. - Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

TIRAMONTI, G (2019). Salario.EN: F. Fiorucci yJ.BustamanteVismara (Eds.). Palabras claves en la historia de la educación argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE. pp. 287-288. (Ideas en la educación argentina/Darío Pulfer). En Memoria Académica.

SECCIÓN V

El Estudio y la enseñanza de la administración pública en escenarios complejos

EL DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA: HISTORIA, PRESENTE Y DESAFÍOS

Pablo Bulcourf

Nelson Cardozo

1. El campo de la administración y las políticas públicas: conceptos básicos.

El campo de las políticas públicas en nuestro país es un campo interdisciplinario. En lo que respecta a la tradición académica en la Argentina, deberíamos denominarlo en un sentido más amplio incluyendo los aportes en la teoría del Estado. Esto está presente en la convocatoria de gran parte de los congresos y eventos como el que realiza en forma bienal la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), que reúne a los especialistas del área.

Este tipo de estudios fueron deudores a principios del siglo XX del derecho público, principalmente del administrativo. Posteriormente otras ciencias se interesaron por la temática como la economía y las ciencias de la administración, algo que sucedió también en otros estados como México. En los años sesenta, el fuerte despliegue de la sociología orientada por la teoría de la modernización brindó elementos muy importantes para este tipo de estudios, orientando también aspectos de la gestión pública de los modelos desarrollistas. Hacia fines de esa década y la siguiente la ciencia política expresa un crecimiento bastante grande y estos temas son considerados un área dentro de la disciplina. Esto permitió la introducción tanto de las tradiciones sistémicas y funcionalistas como del neomarxismo politológico. Por otro lado, el eco de una ciencia específica del análisis de políticas se expresó en el país, dando lugar a la creación de la primera licenciatura en la Universidad del Salvador en 1971, aunque muy vinculada con la de ciencia política.

Por esta razón nuestra visión se articula más con el concepto de "campo". Entendemos éste como la confluencia de diferentes saberes, conocimiento y prácticas en torno a una problemática-objeto (Bourdieu, 1971, 1988). Es así como en él confluyen las disciplinas que hemos mencionado, permitiendo la construcción de un espacio tanto inter como transdisciplinario.

El concepto de estilo de política pública articula la visión o teoría sobre ésta, la metodología (tanto para estudiarla, realizarla, y evaluarla) con la obra "en sí" o sea cada política pública. Esta idea es deudora de la historia del arte, o sea del "estilo artístico" (Argan, 1973, 1998; Panofsky, 1955, 1991). Por lo tanto, el contexto de producción del mismo también requiere ser tenido en cuenta en todo análisis. También posee un aspecto normativo (ético) como la obra de arte (estético) Eso marca el "sentido" de la política pública. Lo que tiene un fuerte condimento valorativo e ideológico, elemento también indispensable para su evaluación (Van Dijk, 1998).

El concepto de política pública no puede ser abordado sin una concepción sobre el poder, materia prima de toda construcción política. Este es otro elemento central en todas las tradiciones teóricas presentes en las ciencias sociales y especialmente en la ciencia política y la sociología. Esto a su vez habilita el análisis de los procesos de construcción política, la legitimidad y el conflicto (Alford y Friedland, 1985; Lukes, 1974). Si bien tendemos a apreciar esta dimensión en las diferentes esferas sociales también debemos analizarla en el propio campo científico-académico (Bourdieu, 1971; Ravecca, 2019).

El campo de toma de decisiones tiende a condensarse y perdurar en alguna forma de "unidad política". Ya sea en sentido histórico (tribu, imperio, feudo, estado-nación) o teórico (gobierno, régimen político, estado, sistema político, modo de regulación). Es así como el campo de nuestros estudios debe comprenderse en un contexto más amplio en la relación entre el Estado "y" la sociedad. Podemos tomar diferentes etapas generales como el Estado absolutista, liberal, del bienestar, neoliberal; pero esto debe adecuarse a las particularidades de cada país (Isuani, 1991; Garcia Delgado, 2001; Bulcourf y Cardozo, 2021). Es así como tendremos una "historia interna" vinculada a la comunidad científico-

académica y de especialistas en la temática y una "historia externa" que la condiciona brindando el contexto político, social, económico y cultural (Lakatos, 1978).

Para observar este desarrollo del campo científico-académico, proponemos abordar los siguientes cuatro aspectos. En primer lugar, los actores; es decir, las personas, individuos y grupos con su biografía, accionar y valores fundantes, por cuanto son agentes sociales productores y reproductores de sus prácticas con diferentes grados de conciencia y libertad, pero condicionados históricamente. En segundo lugar, las instituciones, como ámbitos o espacios en los que se producen y reproducen las prácticas y la propia comunidad. Dichas prácticas pueden ser de "enseñanza" o de "investigación", o privilegiar algún rol sobre el otro —al mismo tiempo, su carácter público, privado, gubernamental o de enseñanza determinará el entorno de su producción—. En tercer lugar, los productos; es decir, los documentos científicos que se "materializan" en publicaciones periódicas, libros especializados, comunicaciones y memorias de congresos y jornadas, informes de investigación y documentos de trabajo, entre otros. Finalmente, las redes como espacios de vinculación entre la propia comunidad científica y, a veces, con otros ámbitos de la vida social. Las asociaciones científico-profesionales constituyen verdaderos lazos de instituciones y actores. Este trabajo sigue el esquema propuesto por Bulcourf (Bulcourf, 2007; Bulcourf *et al*., 2015) y se entronca dentro de los estudios disciplinares del Manifiesto de Popayán. Planteamos, además, una reflexividad más allá de la mera descripción y relevamiento de datos.

Indagar sobre la producción teórica y las diferentes perspectivas, paradigmas o enfoques nos lleva a la necesidad de elaborar elementos metateóricos que nos permitan analizar las dimensiones y estructuras presentes en las diferentes concepciones que se fueron elaborando alrededor del Estado, la administración y las políticas públicas (Olivé, 1985; García Selgas, 1994; Zabludovsky, 1995).

2. Una reconstrucción general del campo y los estilos de las políticas públicas

El estudio y la formación para la acción pública han acompañado la historia de la humanidad. El análisis de las políticas es tan antiguo como la propia civilización e incluye muchas y diversas formas de investigación, desde el misticismo a la ciencia moderna. La característica más destacada de este conocimiento sobre las políticas, aparte de cómo se ha producido, es su orientación fundamentalmente práctica: el conocimiento es una guía para la acción más que un fin en sí mismo. En otras palabras, el ánimo del campo de las *políticas públicas* a través de la historia ha sido el de dar información que pudiera ser usada en la aplicación de juicios razonados para encontrar soluciones a problemas prácticos (Pérez Sánchez, 2005, p. 33).

En 1951, Harold Lasswell —uno de los más destacados politólogos de los Estados Unidos del siglo XX— define el área disciplinar de la administración pública en su proyecto intelectual de la "ciencias de las políticas" (Lasswell, 1951). Este autor hizo un llamado a constituir un campo aplicado de la política orientado a la gestión pública a partir del uso de metodologías propias de las disciplinas sociales (Barukel, 2014; Pérez Sánchez, 2005; Pardo, 2004; Camou y Pagani, 2017; Fontaine, 2015; Roth-Deubel, 2010). En este sentido, "el análisis de políticas públicas es un área académica interdisciplinaria que surge en los EE.UU. en los años cincuenta con la obra germinal '*The Policy Sciences*' de Harold Lasswell de 1951, centrada en el tema de la planificación (Ramió Matas, 2017, p. 181). Este movimiento ha tenido lugar en los países centrales luego de la Segunda Guerra Mundial, por lo que la "administración pública", *policy sciences*, o simplemente las "políticas públicas" se vincula a las realidades de las democracias industrializadas occidentales. Su producción intelectual se plasmó en la creación de tramos de estudios superiores sobre administración y políticas públicas, así como también en el desarrollo de trabajos e investigaciones sobre la temática, con un carácter aplicado. Estos buscaron servir al proyecto de reconstrucción europea, la edificación de un Estado de Bienestar y el fortalecimiento de las nuevas democracias liberales que se impusieron con la victoria del bloque aliado. Este nuevo escenario hizo menester una ingeniería social con una planificación centralizada de la economía —faceta keynesiana del Estado—y el desarrollo de las políticas sociales (educación, vivienda, seguridad social, empleo, y salud) —Estado de bienestar—.

El período de posguerra fue el momento de consolidación del área de políticas públicas como campo del conocimiento, ya que hubo una alianza entre el saber experto y la acción pública. Aquí se desarrollaron diferentes escuelas y paradigmas que fueron estudiando los momentos del proceso de las policies (agenda, formulación, decisión, implementación e impactos), al mismo tiempo que se sucedieron estudios sobre las burocracias globales dentro de lo que se llamó el movimiento de la administración del desarrollo (Ferrel, 1984). Este optimismo por la programación y la inteligencia del conocimiento para resolver los problemas públicos tuvo su techo hacia finales de la década de los 60, primero, y luego en la primera mitad de la década de los 70. Los hechos que desencadenaron este desencanto con el policy-cicle y la planificación racional fueron el fracaso de los programas de la Gran Sociedad (Aguilar Villanueva, 1993b) y, luego, la profunda crisis del petróleo en el año 1973, que llevó al período de estanflación que hizo repensar los estados de bienestar (Habermas, 1976; Offe, 1990).

La nueva derecha que triunfó en las elecciones en los años 80 (en Gran Bretaña y los Estados Unidos) planteó reformas a la administración pública reduciendo el rol empresario de los gobiernos y recortando las prestaciones sociales, e introduciendo, simultáneamente, mecanismos de gestión pública privada en el sector público, que luego serán conocidos como la nueva gestión pública (NGP). Este mecanismo buscaba recuperar la legitimidad perdida de las administraciones públicas frente a la ciudadanía y, al mismo tiempo, enfrentar el enorme déficit público a partir de profundizar las tres "E" virtuosas: Effectiveness, Efficiency, and Economy. El péndulo político hacia la derecha, en estos términos, priorizó políticas de reforma y ajuste fiscal, por sobre la expansión de las prestaciones sociales que habían sido parte del mencionado acuerdo de posguerra (Peters, 2002; Muller *et al*, 2005).

En la década de los 80, en los países centrales entra en crisis el paradigma de la heurística por etapas, dando lugar a otros planteamientos, como la teoría de la elección pública, el neoinstitucionalismo, el gerencialismo, y otras escuelas emergentes como la teoría de las redes de políticas. En los años 90, los procesos de reforma del Estado en América Latina, Europa del este y Asia impulsarán una profusión de literatura sobre la burocracia, las organizaciones públicas y la rearticulación de relaciones entre Estado y sociedad, que tendrán una enorme repercusión en el campo teórico-académico. Es en esta década cuando se sientan las bases para los enfoques contemporáneos de las políticas públicas (neoinstitucionalismo, coaliciones promotoras, redes de políticas, equilibrio interrumpido, difusión de políticas, así como también los nuevos planteamientos del marxismo, las teorías sobre el populismo y la heurística por etapas). Finalmente, con la crisis de las experiencias neoliberales, emergerán otros postulados que harán énfasis en el componente participativo necesario para la formulación de programas, la reafirmación de derechos de las minorías, la rendición de cuentas ante la ciudadanía por parte de los gobiernos, y las dificultades que enfrentan las administraciones públicas en un contexto globalizado donde el Estado nación ya no es el actor central. La tabla 1 resume el proceso que han vivido los estudios de políticas públicas.

Tabla 1. Etapas del desarrollo Internacional de los Policy Studies

Etapa	Administración pública tradicional	Políticas públicas	Gerencialismo	Gobernanza
Período	1880-1950	1950-1980	1980-2000	2000- actualidad
Tipo de Estado	Liberal-keynesiano	Estado de bienestar	Estado neoliberal	Estado en red
Tipo de políticas públicas	Jerárquicas/ verticalistas	Centralizadas/ homogéneas	Descentralizadas/ focalizadas	Participativas
Área de intervención	Seguridad, Justicia, educación básica	Estado empresario, políticas laborales y sociales	Rol subsidiario del Estado en políticas económicas y sociales. Garante de la estabilidad macroeconómica y regulación del sector privado	Reconocimiento de derechos de minorías, participación ciudadana, políticas sociales y desarrollo local
Ciudadano	Administrado	Receptor de políticas	Cliente/ consumidor	Cocreador de políticas
Problemática principal	Burocratización Homogeneización	Planificación Racionalidad Igualdad	Economía Eficiencia Legitimidad	Participación Inclusión Rendición de cuentas
Autores relevantes	Wilson Weber Willoughby Waldo	Lasswell Merriam Lindblom Dahl	Osborn Gaebler Niskanen OCDE CLAD	Sabatier Zahariadis Peters Ramió Matas Roth-Deubel
Paradigmas	• Sociología comprensiva • Derecho administrativo • Ciencias de la administración	• *Policy Sciences* • Positivismo • Funcionalismo • Incrementalismo • Policy-cycle • Neomarxismo • Teoría del desarrollo	• Teoría de la elección pública • Economía neomonetarista • Administración de empresas • *New public management* • Neoinstitucionalismo	• Teoría de las redes • Coaliciones promotoras • Equilibrio interrumpido • Feminismo • Corrientes múltiples • Embudo de causalidad

Fuente: Cardozo (2020)

3. Hacia una cronología de las políticas públicas en Argentina

En América Latina, tanto el escenario político como el desarrollo de las ciencias sociales han tenido otros derroteros. Por un lado, en nuestra región, no tuvimos un rol del Estado de bienestar tan consolidado, ni un proceso de movilización de recursos como lo fueron la Segunda Guerra Mundial —a excepción de los proyectos modernizantes del varguismo en Brasil, o el peronismo en Argentina— como la reconstrucción europea que llevó a cabo el Plan Marshall.

En Iberoamérica, la matriz "juridicista" y el peso del derecho le fueron restando autonomía a los problemas, teorías y competencias propias de la ciencia sociales en el estudio del Estado y el sector público. Por otro lado, la tensión entre la incipiente ciencia política, la sociología marxista y la administración determinó una visión institucional, normativa y estructural para comprender el fenómeno burocrático y el proceso de las políticas públicas (Amorim Neto y Santos, 2015). Este recorrido muestra una vinculación de la ciencia política, con el derecho público y la administración científica. Bañón Martínez (1997) menciona que el "padre putativo" de la administración pública son las ciencias de gestión empresarial —entre ellas el *management*— que aportan una vocación de pragmatismo terapéutico, nuevas metodologías y, sobre todo, refuerzan la identidad disciplinar pues permiten el empleo y la importación de técnicas de gestión al ámbito público.

Esta difícil lucha por la autonomización tuvo como consecuencia un retraso teórico en el análisis de políticas públicas (Fontaine, 2015). Una de las principales diferencias que encontramos entre los países centrales y América Latina fue los alcances y limitaciones para los estudios de las políticas públicas de los marcos provistos por el centro. Las teorías de carácter sistémico que hablaban del stages heuristic—el cual era compartimentalizado en momentos con los enfoques explicativos de sus respectivas etapas (formación de los problemas públicos, teorías de la agenda, teorías de la decisión, modelos implementación, y posteriormente la evaluación y retroalimentación) —, estaban marcadas por lo que denominaremos un "presupuesto democrático". Así, la corriente racional-exhaustiva, el enfoque de la racionalidad limitada, el incrementalismo, el pluralismo, la eficiencia administrativa, el funcionalismo, entre otros abordajes que florecían en el norte no eran fértiles a la hora de la aplicación en nuestros países.

En lo que respecta a la historia externa al campo, podemos ver que la segunda mitad del siglo estuvo marcada por los cambios sociales producto de los procesos de modernización económica y sus transformaciones demográficas y culturales. En el ámbito político, encontramos que la Guerra Fría marcó las relaciones internacionales, dado que las dos grandes superpotencias —Estados Unidos y la Unión Soviética— trajeron esta contienda a la región, sobre todo a partir de la década de los años 60 con la cuestión cubana. Esta situación complejizó y entrecruzó por nuevos temas las quebradizas democracias latinoamericanas que se iban instaurando en la región, lo cual dio lugar a gobiernos militares que se alternaban con democracias que no lograban arraigarse. Argentina, desde 1930 fue un caso particular de inestabilidad política, alternando gobiernos civiles con dictaduras militares hasta 1983. A esto se sumó la polarización ideológica con el clivaje peronismo-antiperonismo que marcó la vida política del país desde la década del 40 hasta los años 80s. Como consecuencia, en relación con el campo de las políticas públicas, los modelos para comprender la hechura de los programas públicos tuvieron que ver más con explicaciones vinculadas a otras ciencias sociales.

En este sentido, podemos decir que durante su "edad de oro" en los años 60-70, fueron las ciencias sociales las que proveyeron un corpus teórico explicativo del proceso de las políticas y el Estado en la región. Aportes de lo más eclécticos venían de marcos como el funcionalismo de Gino Germani, las hipótesis pesimistas de la teoría de la modernización, que buscaron comprender los autoritarismos latinoamericanos de la mano de los modelos de Huntington y O'Donnell, la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto, o el neomarxismo en su variante latinoamericana. Dichos marcos fueron utilizados para describir la naturaleza del aparato burocrático local o el proceso de toma de decisiones y puesta en marcha de los programas públicos. En este sentido, la huella de la sociología como macro disciplina omnipresente marcó a fuego el período. A esto podemos agregar que en los años 70, "en

función de las restricciones a la libertad de crítica contra aquellos regímenes políticos, emergen investigadores norteamericanos (Stepan, Skidmor) y europeos (Touraine, Rouquié) que se especializan en teorías del autoritarismo y que, en conjunto con algunos intelectuales latinoamericanos, influencian en especial a politólogos argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, colombianos, mexicanos, peruanos, (Cardoso, Hinkelammert, Calderón, Garretón, Lechner, O´Donnel, Laclau, Weffort, Stavenhagen, Gonzalez Casanova, Quijano, Ianni…)" (Floriani, 2015, p. 3).

Así, encontramos que había una atracción de otros campos disciplinares (como la sociología o la economía) que proveían explicaciones más completas del proceso de las políticas públicas en un contexto que no se correspondía con las democracias liberales noroccidentales. Nada tenían que ver los gobiernos militares de nuestro país con la democracia pluralista que pensaba el *políticas públicas* estadounidense. De esta manera, era más fecundo indagar en aspectos como el carácter periférico de las formaciones estatales capitalistas, la cooptación de las agencias públicas por los denominados "anillos burocráticos", o las situaciones de "pretorianismo de masas" como factores explicativos del rumbo de las decisiones gubernamentales.

Sumado a este interés por los marcos de otras disciplinas (donde vemos una tensión entre el derecho y la sociología), se puede encontrar el llamado "atraso relativo", por cuanto implicó un desconocimiento de estos enfoques. En los años 70 se produjeron liderazgos académicos que trajeron los aportes de las políticas públicas a los países de la región, producto de la movilidad estudiantil de posgrado en los países del norte. Esta influencia produjo cierto mestizaje teórico que, sin embargo, no llegó a formar una tradición de pensamiento en administración pública que se identificara como propia de campo de políticas públicas.

En lo que respecta a esta producción, el primer artículo que plantea el análisis de políticas públicas es el documento de Oszlak y O'Donnell *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Oszlak y O'Donnell, 1976) presentado en la Reunión 1976 de la *Latin American Studies Association,* en Atlanta en marzo de 1976. Este trabajo tuvo un gran impacto en el país y la región y fue el marco teórico de referencia para las investigaciones de análisis de políticas públicas a partir del enfoque secuencial. Este documento planteó el denominado modelo "protoverbal", el cual plantea el proceso por el cual se llega a la decisión gubernamental (la acción pública como variable dependiente) teniendo en cuenta la formación de la agenda y la formulación y sanción de la ley; además de adicionar el momento siguiente de ver la política como variable independiente —mirando sus impactos—. Esta versión considera las especificidades del Estado en América Latina con sus regímenes autoritarios y formaciones capitalistas periféricas. El enfoque "ecléctico" y "pragmático" de este modelo —denominado "histórico estructural"— dialogó con el neomarxismo, las teorías críticas de la modernización y las visiones del conflicto social a partir del declive del estructural- funcionalismo de corte parsoniano.

La caída del muro de Berlín y la llegada de los procesos de reforma estructural van a marcar un nuevo momento en los estudios de las políticas públicas. Esto iniciará una nueva etapa en los procesos de producción académica en torno al Estado y las políticas públicas. La llamada doble transición —política y económica— se dio en tiempos diferentes. Por un lado, en la mayoría de los países se fueron estableciendo democracias liberales que iban cumpliendo los requisitos de poliarquías, caracterizadas como "delegativas"(O'Donnell, 1993), camino que Argentina empieza a transitar en 1983.

La nueva democracia planteó la cuestión de las reformas de los servicios civiles dentro de la agenda pública, pero la cuestión de la crisis económica no dejó tiempo para la reflexión y se transitó hacia la reforma estructural como principal tema. La segunda transición —la económica— estuvo centrada en medidas macroeconómicas y de ajuste, que incluyeron privatizaciones, desregulación de actividades económicas, desmonopolización y descentralización de los gobiernos. Estos cambios hicieron necesario el debate sobre el Estado y las políticas públicas.

En este contexto comienza a difundirse la producción de los países centrales; el enfoque de la stage model dominó hasta entrados los años 2000. Esta situación se debió a dos factores. Por un lado, la impronta legalista y normativa en la mirada de las políticas centrada en un proceso legislativo derivado de la tradición juridicista iberoamericana. Por otro lado, la importancia de trabajos en castellano como el de Subirats *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia en la Administración*, publicado en España en 1990; y luego en el año 1992, las traducciones de los autores clásicos de Aguilar Villanueva en lo que se conoció como "Antología de las políticas públicas" (Aguilar Villanueva, 1992, 1993c, 1993a, 1993b). Así, en los cursos de administración pública de Argentina, la literatura se componía por textos clásicos de la segunda posguerra, siguiendo la "heurística por etapas" que descomponían la política pública en "momentos" o "fases": surgimiento del problema, inscripción en la agenda, formulación de alternativas, toma de decisión, implementación y análisis de los impactos.

A partir de los años 90 podemos ver un incremento de los ciclos formativos en administración, gestión y políticas públicas —en un primer momento vinculados a los trayectos de maestría— y luego fueron creados tramos de licenciatura de grado/pregrado. Es decir, que los procesos de transformación de las relaciones entre Estado y sociedad generaron un interés y necesidad de formación para el sector público que superara la visión juridicista legalista tradicional de los servidores civiles. Ahora ya no se requerían profesionales del derecho para hacer cumplir los procedimientos de un Estado racional-legal, basado en procesos, sino que el modelo gerencialista demandaba gestores tanto calificados en derecho administrativo como con conocimientos de herramientas de planificación, diseño de programas públicos, habilidades de liderazgo, e investigación de problemas.

Hablando de las publicaciones científicas, la mayor parte de las publicaciones periódicas más prestigiosas de ciencia política del país reciben en su flujo trabajos sobre políticas públicas. Entre las revistas específicas podemos encontrar *Perspectivas de Políticas Públicas* de la Universidad Nacional de Lanús; *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO; *Administración Pública y Sociedad* (APyS) de la Universidad Nacional de Córdoba y *Estado Abierto* del INAP, en Argentina. Sin embargo, a la hora de evaluar el impacto de la producción en políticas públicas en Argentina, vemos que las revistas locales tienen una muy baja presencia comparada con otras regiones. Aunque existen publicaciones indexadas en bases regionales como Scielo (Scientific Electronic Library Online) o Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), ninguna publicación tiene impacto en los directorios Scopus o Web Of Sciences. El autor más citado en América Latina es Oscar Oslak (Bentancur *et al*, 2021), siendo mencionados otros autores regionales e internacionales como Mabel Thwaites Rey, Guillermo O'Donnell, Mariano Tomassi, Emilio Graglia y Andrea López.

4. El desarrollo institucional del campo de Estado, administración y políticas públicas en Argentina

En Argentina, la producción sobre el Estado y las políticas públicas estuvo vinculada al desarrollo de las ciencias sociales y el campo del derecho, en su origen y período inicial. El proyecto político del primer peronismo (1946-1955) dispuso que se dictaran cursos de formación política de carácter obligatorio en todos los currículos universitarios. El único trayecto formativo que lo incorporó fue la Universidad Nacional de Cuyo, lo cual constituyó la simiente para el nacimiento de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública en esta institución en 1952 (Guardamagna, 2008). Esta licenciatura estaba fuertemente orientada a formar burócratas especializados, con un fuerte énfasis en el derecho y la economía, pero sin adherirse a los paradigmas de las *policy sciences* que se enseñaban en los países del norte.

Luego se encuentra la breve experiencia en la Universidad de El Salvador (USAL) en la ciudad de Buenos Aires en la década de los 70. Esta institución creó una carrera de Administración Pública que duró pocos años. La inestabilidad política y la falta de financiamiento, sumado a la discontinuidad de

los programas públicos, provocaron una baja receptividad y poca vinculación de la academia con la administración pública. No obstante, en el año 1973 se crea el *Instituto Nacional de la Administración Pública* (INAP), que retoma el proyecto frondizista del *Instituto Superior de Administración Pública* (ISAP) creado en 1958 y que la dictadura autodenominada Revolución Argentina (1966-1972) disolvió en 1970. Este organismo buscó mejorar la capacitación de los funcionarios gubernamentales, investigar sobre los problemas públicos, al mismo tiempo que ha venido realizando un minucioso trabajo de gestión de documentos y trabajos académicos referidos al tema del Estado y servicio civil. Por otro lado, durante los años de la dictadura militar (1976-1982), la investigación se desarrolló en centros privados donde se destacó el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) —creado en 1975 por Guillermo O´Donnell, Oscar Oszlak, Marcelo Cavarozzi, Eduardo Borneo y Elizabeth Jelin—, con una fuerte impronta ecléctica e interdisciplinaria.

Con la democratización, en el año 1983, la formación en políticas públicas comenzó a tener fuerza con el proyecto alfonsinista que puso en la agenda la consolidación democrática y la mejora de la administración pública (Bulcourf & Cardozo, 2010; Bulcourf, Dufour, & Cardozo, 2013). Por un lado, volvió el interés por la ciencia política como disciplina en estrecha relación con la mejora de las instituciones de gobierno. Frente a este panorama, se crea el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* y la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires en 1986, la cual se constituye como el espacio natural para la reflexión sobre la gobernabilidad y la mejora de las instituciones democráticas.

Por otro lado, encontramos dos grandes hitos. En primer lugar, la creación de la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en el año 1985, que contó con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para otorgar becas a los empleados públicos que cursaban el programa; al mismo tiempo que se estableció un régimen de dedicación exclusiva para la cursada (Oszlak, 2000). En segundo lugar, la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, siguiendo el modelo de la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA). Estos funcionarios deberían ser burócratas altamente especializados destinados a ocupar puestos críticos de la gestión pública, en funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción y coordinación en toda la Administración Pública Nacional, en las áreas y proyectos que la autoridad política considerara de mayor importancia y prioridad. Sin embargo, este proyecto se vio abortado con la presidencia de Menem (1989-1999), y los sucesivos gobiernos han planteado intentos fallidos de reformular la carrera administrativa y profesionalizar la función pública (Andrieu, 2002).

A partir de los procesos de reforma pro-mercado en los años 90 (con las privatizaciones, descentralización, desregulación, desmonopolización y achicamiento del aparato gubernamental), se sitúa al sector público en el centro del debate. Durante esta década se sigue desarrollando el posgrado en gestión pública y empezarán a crearse programas de grado en el área de Estado y Políticas Públicas. Las licenciaturas en administración pública se convierten, así, en el centro de formación y reflexión sobre esta problemática (Agoff, 2003). La creación de las carreras de administración pública en los años 90 en la Universidad Nacional de General San Martín, la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento —todas en el Gran Buenos Aires— y la carrera de Administración Pública en la Universidad del Comahue, en Viedma, se proponen como ciclos de licenciatura formativos orientados a la gestión pública.

5. Una polaroid del campo de políticas públicas en la Argentina actual

En los últimos años se ha aumentado el número de carreras llegando a 12 licenciaturas en el área de Administración y Políticas Públicas en la Argentina y vemos la creación de los dos primeros programas universitarios de grado en casas de estudio de gestión privada (Cardozo, 2018; Agoff et

al., 2020). En el año 2009 se comienza a dictar en la Universidad Argentina de la Empresa el grado en Política y Administración Pública; mientras que en 2014 se abre la inscripción a la licenciatura Políticas Públicas y Gobierno en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). El área de ciclos de licenciatura en administración y políticas públicas se encuentra en un atraso relativo con respecto a las maestrías y especialización en lo que respecta a su consolidación debido a lo reciente de este nuevo campo de formación de grado.

Sin embargo, del análisis de la oferta de las maestrías generalistas en administración, gestión y políticas públicas, encontramos cierto equilibrio. Se pueden contabilizar 16 maestrías, 8 especializaciones y —algo no menor— un subdesarrollo en el nivel de doctorado con dos programas: el de la Universidad Nacional de Córdoba y el de la Universidad Nacional del Litoral. Sin embargo, en una evaluación cualitativa vemos que el peso de las maestrías es muy fuerte, dado que algunas se constituyeron hace ya varias décadas, como la maestría en Administración Pública de la UBA o los de la Universidad Torcuato Di Tella o la Universidad de San Andrés. Estos programas tienen una gran institucionalización y tradición de formación de profesionales en el área. Por otro lado, el posgrado tiene una mayor cobertura geográfica a nivel federal, a diferencia de las licenciaturas —que tienen un gran anclaje en la región Metropolitana de Buenos Aires—.

Tabla II: Etapas de las políticas públicas en Argentina

Etapa	**Características**	**Aspectos relevantes**
1952-1983	Formación de burócratas especializados Peronismo Experiencia embrionaria y aislada Discontinuidad institucional Centros privados Tensión entre la sociología y el derecho	Licenciatura de Ciencia Política y Administración Pública de la UNCUYO (1952) Licenciatura en Adm. Pública de la Universidad de El Salvador (1971) Reflexión sobre el Estado, el régimen político, y los factores estructurales en el políticas públicas
1983-1990	Democratización Preocupación por la función pública Articulación entre organismos y universidades	Posgrado. Creación de la maestría en Políticas Públicas del Instituto Di Tella y Maestría en Administración Pública de la UBA Articulación entre conocimiento experto y servicio civil
1990-1996	Reforma del Estado Acreditación del Posgrado y requisito de tesis	Crecimiento de programas de posgrado Producción sobre la reforma del Estado Predominio del policy-cycle como teoría

1996- Actualidad	Nueva reforma del Estado Crisis del modelo neoliberal	Creación de programas de grado orientados a la gestión pública Surgimiento de programas de grado en universidades privadas. Consolidación de áreas temáticas Revistas especializadas. Crecimiento del número de investigadores.

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a la investigación, cada vez encontramos más producción y centros especializados, tanto en las universidades nacionales —destacándose la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Católica de Córdoba, la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad Nacional de Cuyo y la Universidad Nacional de Entre Ríos— como en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sus ingresos anuales de investigadores en el área. Entre los centros privados poseen especial relevancia el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Junto al liderazgo que tuvo la figura de Oscar Oszlak en la consolidación de la subdisciplina, encontramos un gran número de profesores e investigadores entre los cuales podemos mencionar a Aldo Isuani, Marcelo Cavarozzi, Pedro Andrieu, Cristina Díaz, Carlos Acuña, Mario Krieger, Carlos Vilas, Mabel Thwaites Rey, Alberto Bonifacio, Eduardo Salas, Walter Cueto, Daniel García Delgado, Gustavo Badía, Rita Grandinetti, Julián Bertranou, Luciano Andrenacci, Horacio Cao, Sergio Agoff entre otros; quienes lideran equipos a lo largo y ancho de la Argentina.

Finalmente, es menester mencionar la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, la cual se convirtió en la red principal entre distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés, materia de investigación, estudio y enseñanza, y ámbito de desempeño laboral, profesional, político y gremial. La Asociación ha realizado al año 2022 diez congresos de administración pública en los que se busca realizar un puente entre la gestión pública en todos sus niveles y el mundo académico. En este sentido, un grupo de miembros de esta asociación —junto a colegas del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-UBA), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) — elaboraron un documento denominado *Consenso por una Función Pública Profesional.* Este espacio busca contribuir al diálogo con propuestas concretas para resolver la histórica problemática de la profesionalización y empleo público en los distintos poderes y niveles de gobierno. El Consenso se constituye en un puente entre conocimiento experto y mejoras de las capacidades estatales.

En los diferentes capítulos vamos a poder apreciar el desarrollo histórico y análisis de los principales tópicos que nos permiten comprender el campo de la administración y políticas públicas en la Argentina, sus principales actores, producción, redes e instituciones como así también las problemáticas que han sido abordadas en las últimas décadas.

Bibliografía

AGOFF, S. (2003). Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina. *Congreso Latinoamericano de Educación Superior*, 1–14. San Luis.

AGOFF, S., MANSILLA, G., FAGUNDEZ, P., COUSILLAS, N., MONTES, K., & BARRAU VERA, M. P. (2020). *Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su formación en 2006 y en 2017*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Mexico City: Miguel Ángel Porrúa. https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993a). *La hechura de las políticas públicas* (L. F. Aguilar Villanueva, ed.). Mexico City: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993b). *La implementación de las políticas*. Mexico City: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993c). Problemas públicos y agenda de gobierno. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Mexico City: Miguel Ángel Porrúa.

ALFORD, R. Y FRIEDLAND, R. (1985). Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

AMORIM NETO, O., & SANTOS, F. (2015). La ciencia política en Brasil en la última década: La nacionalización y la lenta superación del parroquialismo. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 19–31. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100002

ANDRIEU, P. (2002). Equilibrio entre la visión de los posgrados y las necesidades del Sector Público: Tensión entre Coyuntura y Prospectiva en la formación. *Seminario Nacional Sobre Posgrados Con Orientación en Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP.

ARGAN, G. (1973). *El concepto del espacio arquitectónico desde el barroco a nuestros días*. Buenos Aires: Nueva Visión.

ARGAN, G. (1998). *L'Arte Moderno*. Florence: Sansoni.

BAÑÓN MARTÍNEZ, R. (1997). Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales. En R. Bañón Martínez & E. Carrillo (Eds.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 1–16). Madrid: Alianza.

BARUKEL, A. (2014). ¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas? In C. Díaz,

N. Galano, & G. Curti (Eds.), *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latin*a (pp. 197–223). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

BOURDIEU P. (1971). *Champ du pouvoir, champ intellectuel et habitus de classe*. *Scoliés*, 1, 7-26.

BOURDIEU P. (1988). *Homo academicus*. Redwood City: Stanford University Press.

BULCOURF, P. (2021). "Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina". *Complejidad* (39), 12 – 55.

BULCOURF, P. A. (2007). Las nieves del tiempo platearon mi sien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina. *Sociedad Global*, 1(1), 7–35.

BULCOURF, P. A., & CARDOZO, N. D. (2010). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina a partir del proceso democratizador. *Nuevo Espacio Público*, (5), 13–54.

BULCOURF, P. A., DUFOUR, G., & CARDOZO, N. D. (2013). Administración y políticas públicas en la Argentina. Una revisión histórica. *Perspectivas Sobre El Estado, Las Políticas Públicas y La Gestión*, 1(1), 136–155.

BULCOURF, P. A., GUTIÉRREZ MÁRQUEZ, E., & CARDOZO, N. D. (2015). Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: Reflexiones sobre la constitución del campo de estudios. *Revistade Ciencia Politica*, 35(1), 179–199. https://doi.org/https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100009

BULCOURF, P. Y CARDOZO, N. (2020). "La pandemia del Covid-19: pensar al Estado en un marco de incertidumbre y complejidad". *Metapolítica*, (109), 44-55.

BULCOURF, P. Y CARDOZO, N. (2021). "Comprendiendo al Estado en América Latina: una aproximación a su historia y análisis". Canales Aliende, J.; Delgado Fernández, S. y Romero Tarín, A. *Tras las huellas del Leviatán. Algunas reflexiones sobre el futuro del Estado y de sus instituciones en el siglo XXI.* Granada: Comares.

CAMOU, A., & PAGANI, M. L. (2017). Estado y política(s). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (A. Camou & M. L. Pagani, eds.). La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UNLP.

CARDOZO, N. D. (2017). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina. *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 127–155. https://doi.org/10.17951/al.2017.5.127

CARDOZO, N. D. (2020). Estado, administración y políticas públicas en América Latina: un esbozo sobre su desarrollo. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 20(39). https://doi.org/https://doi.org/10.22518/jour.ccsh/2020.2a01

VAN DIJK, T. (1998). *A Multidisciplinary Approach*. London: Sage Publications, Inc. Feierstein, D. (2021). *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19.*

Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FERREL, H. (1984). *Public Administration: A Comparative Perspective, 3rd ed.* New York: Marcel Dekker.

FLORIANI, D. (2015). Las ciencias sociales en América Latina: lo permanente y transitorio, preguntas y desafíos de ayer y hoy. *Polis*, (41), 1–17. Retrieved from https://journals.openedition.org/polis/11149

FONTAINE, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

GARCÍA DELGADO, D. (2001). *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural.* Buenos Aires: FLACSO - Norma.

GARCÍA DELGADO, D. (2020). *Estado, Sociedad y Pandemia. Ya nada será igual.* Buenos Aires: FLACSO.

GARCÍA SELGAS, F. (1994). *Teoría social y metateoría hoy. El caso de Anthony Giddens.*

Madrid: Siglo XXI / Centro de Investigaciones Sociológicas.

GIDDENS A. (1993). *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*. Polity Press: Oxford.

GUARDAMAGNA, M. M. (2008). La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis. *Desafíos y Oportunidades Para La Democracia Latinoamericana En El Siglo XXI*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

HABERMAS, J. (1976). *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.

ISUANI, E. (1991). Bismarck O Keynes: ¿Quién Tiene La Culpa? Notas Sobre La Crisis De Acumulación. Isuani, E.; Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis.* Buenos Aires: Miño Dávila.

LAKATOS, I. (1978). *The methodology of Scientific Research Programmes. Philosophical Papers Vol. 1*. Cambridge: Cambridge University Press.

LASSWELL, H. D. (1951). *The Policy Sciences*. Standford: Stanford University Press.

LATOUR, B. (2005). *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*. New York: Oxford University Press Inc.

LUKES, S. (1974). *Power. A radical view. New York:* Palgrave Macmillan.

MULLER P., PALIER B. & SUREL, Y. (2005). L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. Revue Française de Science Politique, (55), 5-6.

O'DONNELL, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad, 128(128 noviembre-diciembre), 62–87.

OFFE, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Mexico City: Alianza Editorial.

Olivé, L. (1985). *Estado, legitimación y crisis*. México City: Siglo XXI.

OSZLAK, O. (2000). El posgrado en administración pública: una maestría pionera. *Temas y Propuestas*, 9(18).

OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP-CLAD-CEDES.

OSZLAK, O., & O'DONNELL, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555–578). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

PANOFSKY, E. (1955). *Meaning in the Visual Arts.* Garden City: Doubleday Anchor Books. Panofsky, E. (1991). *Perspective as Symbolic Form.* New York: Zone Books.

PARDO, M. DEL C. (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. Mexico City: Colegio de México.

PÉREZ SÁNCHEZ, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas públicas. En M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 51–75). Granada: Editorial Universidad de Granada.

PETERS, B. G. (2002). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Taylor & Francis.

RAMIÓ MATAS, C. (2017). De la administración pública del pasado a la administración pública del futuro. En *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Enstituciones, política, mercado y sociedad de la innovación* (pp. 127–188). Madrid: Tecnos.

ROTH-DEUBEL, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En

A. N. Roth-Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17–66). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

DESARROLLOS ARGENTINOS EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UN RECORRIDO POR AUTORES, CONCEPTOS Y PERSPECTIVAS

Lic. Cristina Díaz

Lic. Silvio Alejandro Crudo

Mg. María del Mar Monti

Introducción

La presente ponencia surge en el marco del panel "El análisis de las políticas públicas en Argentina. Institucionalización del campo disciplinar, desarrollos conceptuales y procesos de enseñanza-aprendizaje", presentado en el III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. En la misma, indagaremos en torno a los desarrollos teóricos en el análisis de las políticas públicas (APP) en Argentina, los principales lineamientos conceptuales y metodológicos que los sustentan y su posible incidencia en el ámbito de la hechura de las intervenciones públicas. Los interrogantes que nos guían son: ¿de qué manera se estructuró el APP en Argentina como campo de estudios?, ¿presentó desarrollos originales o más bien retomó enfoques generados en los centros de producción de conocimientos del norte del globo?, ¿qué interacciones se dieron entre la producción teórica y la formulación de las políticas en el país? Para ello, tomaremos como casos la trayectoria académico-intelectual y profesional de cinco referentes del campo del APP en el país: Oscar Oszlak, Carlos Acuña, Neiro Neirotti, Carlos Vilas y Mabel Thwaites Rey.

Esperando contribuir al conocimiento de la constitución del campo del APP en Argentina, tenemos como referencia otros trabajos que se han propuesto objetivos similares (Bulcourf, Dufour y Cardozo, N. 2013, Cardozo, y Bulcourf, 2016). Nuestro aporte se distingue por la aplicación de una técnica novedosa: el estudio de las trayectorias.
La primera hipótesis de este escrito, afirma que el ámbito del APP en Argentina emerge retomando enfoques y teorías desarrolladas en el extranjero, tanto en el campo de la ciencia política como de la sociología o la economía, principalmente en las corrientes anglosajona y francesa. No obstante, diversos autores han logrado reformular estos conceptos para dar cuenta de la realidad nacional y regional y generar aportes originales al campo.

En tanto la segunda hipótesis indica que pese a que el APP se ha expandido y fortalecido en el país –tanto en términos institucionales como de desarrollo conceptual-, persisten múltiples enfoques que apenas dialogan entre sí. Más bien, suelen establecer líneas de trabajo diferenciadas asociadas a institutos, universidades e incluso referentes específicos del campo.

La estrategia expositiva del artículo será la siguiente, en primer lugar, repasaremos brevemente el contexto de surgimiento y constitución del campo del APP en Argentina. En segundo lugar, describiremos nuestro marco analítico: conceptos principales, ejes y fuentes de información. A continuación, presentaremos los casos analizados. Finalizaremos con los resultados y conclusiones, los cuales esperamos enriquecer con los aportes y debates que se generen en el panel del cual formamos parte.

El desarrollo del APP en Argentina: una contextualización necesaria. El surgimiento y consolidación del APP en Argentina no puede pensarse por fuera de la evolución de las ciencias sociales, y particularmente de la ciencia política. Diversos estudios han abordado esta área de indagación (Oszlak, 1997 (b); Repetto, 1998; Bulcourf, 2012; Bulcourf., Dufour, y Cardozo, 2013; Bulcourf, Cardozo y Campo Ríos, 2019, entre otros).

La intención de este apartado es ilustrar al lector sobre los diferentes contextos de producción de los autores que constituyen nuestros casos de estudio.

Como indica Oscar Oszlak (1997(b)), una de las características de la producción de conocimiento en el campo de estudios sobre el Estado y las políticas públicas en el país, es su estrecha vinculación con la coyuntura política y los cambios sociales.

Podemos reconocer el origen de estos estudios en Argentina en la década de 1960, con la fundación del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) del Instituto Torcuato Di Tella. Además de constituirse en un centro de reunión de académicos con interés en la administración de lo público, permitió que gran parte de ellos pudieran ir a formarse a las principales universidades del exterior. Esto generó una puerta de acceso a temáticas, discusiones y profesores que formaban parte de las tendencias dominantes en las ciencias sociales a nivel mundial.

En un contexto adverso para la enseñanza pública universitaria en el país, tras la represión impulsada por el gobierno de facto del Gral. Onganía (1966-1970), los centros privados fueron plataformas para el desarrollo de la ciencia política como disciplina. A la vez, establecieron instancias de intercambio con el extranjero y en el territorio nacional con presencia de prestigiosos intelectuales provenientes de Estados Unidos, Brasil, México, etc.

El nivel de desarrollo que alcanzó la disciplina en el país se vio interrumpido con la última dictadura militar (1976-1983). Aquí podemos reconocer un segundo momento en la historia del campo. El exilio de académicos, la proscripción de docentes y el cierre de carreras conllevó en muchos casos la interrupción de la formación disciplinar. Nuevamente los centros privados actuaron como lugares de relativa protección y continuidad.

El retorno de la democracia implicó un nuevo auge de la ciencia política nacional. Es también, como indican Bulcourf, Cardozo y Campo Ríos (2019, p. 192) el comienzo de un paulatino proceso de institucionalización y de profesionalización disciplinar, con la apertura de carreras y la fundación de revistas científicas. En materia específica de APP se destacan los esfuerzos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) por extender y homogeneizar el campo en toda América Latina, principalmente a través de capacitaciones y la constitución de redes de formadores.

Proponemos pensar como una tercera etapa la década de 1990. La misma estuvo signada por el Consenso de Washington y las reformas estructurales bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Esto permitió volver la mirada al Estado y las políticas públicas, para buscar conocer no sólo cómo impactaron los procesos de privatización y descentralización, sino también para pensar cómo incrementar la efectividad estatal y la equidad social. Es también una década en la que el estudio de las políticas públicas se refuerza en toda la región, en parte influenciada por la compilación y traducciones de autores clásicos realizada por el profesor mexicano Luis Aguilar Villanueva.

A partir de entonces las políticas públicas se difunden como objeto de estudio, si bien muchas veces desde un análisis más ensayístico que anclado en lo conceptual. En tanto en la década siguiente -caracterizada por el auge del ciclo de impugnación al neoliberalismo en la región- vemos surgir y consolidarse grupos de trabajo e investigación que abordan desde diferentes marcos conceptuales el APP. Aquí reconocemos un cuarto momento en la historia del campo, que aún continúa. Los autores seleccionados para el análisis se vieron atravesados por las diferentes etapas que presentamos.

Marco teórico y metodología

Para nuestra ponencia el concepto de trayectoria resulta fundamental. Podemos considerar al estudio de trayectorias como una deriva de los estudios biográficos y de historia de vida. Esta técnica, propia de la investigación cualitativa, busca generar el estudio de caso de una persona dada, incluyendo no sólo su propio relato de vida, sino también información proveniente de documentos personales,

escritos, etc. (Rodriguez Gómez, Gil Flores y García Gimenez, 1999). En cambio, con la noción de trayectoria, no pretendemos conocer toda una vida sino aspectos puntuales de ella: momentos o situaciones específicas que tienen un interés particular para el objetivo propuesto en este capítulo.

Al respecto, consideramos oportuno retomar la advertencia que realiza Pierre Bourdie (2011) sobre que la "historia de vida" puede caer en la tentación de tratar la vida como una historia, un relato coherente y pleno de significado orientada en un sentido claro. Buscamos responder a esta precaución considerando a las trayectorias como "la serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en devenir y sometido a incesantes transformaciones" (p.127), sin pretensiones de un sentido evidente.

Como indicamos en la introducción, seleccionamos cinco referentes argentinos en el campo del APP: Oscar Oszlak, Carlos Acuña, Neiro Neirotti, Carlos Vilas y Mabel Thwaites Rey. La selección responde a un muestreo intencional en el que se buscó priorizar autores relevantes en la producción académica en torno al APP en el país, con una trayectoria no menor a 30 años en el campo y que fueran o hayan sido referentes de grupos de investigación, centros de investigación y/o redes temáticas destacados en el campo del APP. De hecho, tres de los autores seleccionados -Oscar Oszlak, Mabel Thwaites Rey y Carlos Acuña- se encuentran dentro de los 30 autores más citados por contribuciones originales dentro de programas de carreras de grado en ciencia política o similares con contenidos de políticas públicas a nivel latinoamericano (Bentancur, Bidegain y Rodrigo Martinez, 2021).

En tanto, no se trabajará con un criterio temporal homogéneo para los diferentes autores, sino que nos centraremos en los momentos en los que sus contribuciones se enfocaron específicamente al campo de estudio de las políticas públicas.

Para operacionalizar el concepto de trayectoria, se construyeron dos grandes dimensiones: la **trayectoria académico-intelectual** y la **trayectoria profesional** de dichos autores. Sobre ellas establecimos siete grandes observables:

1. Formación de grado y de posgrado.
2. Docentes o referentes con los que se formó, en Argentina o en el extranjero.
3. Otros académicos con los que se vinculó, en Argentina o en el extranjero.
4. Principales lineamientos teóricos con los que adscribe para el APP.
5. Principales aportes al APP en Argentina.
6. Principales instituciones a las que pertenece/perteneció.
7. Labor en el campo profesional: consultoría, asesoría o gestión pública.

No se pretende que estos observables se presenten de forma aislada. La diferenciación entre ellos se realizará en el plano teórico con el fin de comprender el desarrollo de conceptos y modelos analíticos que marcaron la constitución del campo del estudio de las políticas públicas en nuestro país.

Las fuentes a las que recurriremos serán trabajos académicos de los referentes seleccionados, entrevistas generadas por terceros y entrevistas de generación propia. Por esto, las técnicas de análisis de la información que utilizamos fueron el análisis documental y el análisis de contenido.

Trayectorias individuales en la generación de conocimiento sobre las políticas públicas en Argentina.

A continuación presentaremos un resumen de la trayectoria intelectual-académica y profesional de los autores que constituyen nuestros casos.

- **Oscar Oszlak**

Resulta imprescindible incluir a Oscar Oszlak en la revisión de autores con contribuciones a la formación del campo de las políticas públicas en Argentina y en América Latina. Su carrera académica inició con el título de Contador Público Nacional en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en el año 1959. Un lustro más tarde obtuvo una beca de Naciones Unidas ofrecida a funcionarios de agencias fiscales para cursar el Programa Internacional de Tributación de la Harvard Law School, pudiendo especializarse en política y administración tributaria. En el año 1966 tomó contacto con el Instituto Di Tella e ingresó al Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) junto a integrantes como Guillermo O'Donnel, Juan Carlos Neffa, Roberto Martínez Nogueira o Marcelo Cavarozzi, entre otros.

El Instituto Di Tella, con financiamiento de la Fundación Ford y del *Institute for International Education*, otorgó becas a los integrantes del CIAP para realizar estudios de doctorado en el extranjero. Oszlak eligió la Universidad de California, en Berkeley, para realizar primero su Maestría en Administración Pública y luego su PhD en Ciencia Política. Allí, además de conocer gran parte de los referentes de las ciencias sociales de ese tiempo y de décadas por venir, fue alumno de docentes como Aaron Wildavski o David Apter. A la vez, mantuvo vínculos con Albert Hirschman, cuya producción influenciaría sus trabajos en el ámbito de las políticas públicas.

El regreso a Argentina estuvo marcado por la inestabilidad política vivida entre fines de la década de 1960 y de 1970. Fue también una época en la que Oszlak trabajó fuertemente en consultorías de diferentes agencias gubernamentales nacionales, de organismos internacionales y de otros países, permitiéndole conocer de primera mano la gestión pública de diferentes países, principalmente en América Latina. Como el mismo autor reconoce: "…a lo largo de mi trayectoria laboral fui alternando mis actividades como consultor y como investigador, y que una veta siempre alimentó a la otra. Mi contacto con la realidad institucional de muchos países me sirvió para enriquecer mi formación académica (Camaou y Soprano, 2007, p. 200).

Es también en esta época, precisamente en el año 1974, cuando se realizó un seminario internacional en Buenos Aires al que asistieron Philippe Schmitter, Fernando Henrique Cardoso, Albert Hischman y Adam Przeworski entre otros. En el mismo, junto a Guillermo O'Donnell presentaron un conjunto de reflexiones sobre el Estado y las Políticas Públicas que derivarían en su texto pionero *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación* (Oszlak y O´Donnell, 1976). Este fue presentado en 1976 en Estados Unidos y marcó el desarrollo del análisis de las políticas públicas en la región (Cardozo, 2020; Cardozo, Canto Saenz y Roth Deubel, 2021)

Se puede considerar un texto que refleja la necesidad de construir un enfoque propio para analizar las políticas en América Latina. Para ello se reconocen los aportes realizados tanto por la corriente marxista como por el estructural funcionalismo, pero rechazando su interpretación mecanicista.

Así, se entiende que la política no puede ser reconocida por fuera de su contexto, sin tomar en cuenta la forma en la que se problematiza socialmente una situación (cuestión), los actores que intervienen en ella, sus recursos e historia, etc. En este sentido, notamos la influencia del esquema para el estudio de las políticas utilizado por Hirschman (1964).

El primer gobierno democrático en 1983 encuentra a Oszlak comprometido con cargos de gestión pública y luego con trabajos de consultoría orientados a modernizar la Administración Pública Nacional. En la década de 1990 se convertirá en uno de los referentes en el estudio del ciclo de

reformas estatales, privatización y descentralización en el país. Nuevamente, el marco teórico con el que trabaja en esta tarea se caracteriza por abrevar de diferentes tradiciones, pero sin dejar de lado sus propios aportes ni un análisis contextualizado de la realidad argentina y latinoamericana (Oszlak, 1997 (a), 1999 (a y b). Posteriormente, sus temáticas de investigación girarían en torno al estado abierto y los efectos de las tecnologías disruptivas sobre la gestión pública, las sociedades y los estados. (Oszlak, 2021).

- **Carlos Acuña**

Carlos Acuña obtuvo la Licenciatura en Ciencia Política en diciembre de 1975 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador (USAL), es Ph.D. in Political Science, University of Chicago y Master en Metodología de la Investigación en la Universidad de Belgrano. Es Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y miembro del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Su formación académica comenzó en la USAL, casa de estudios que tras la reforma de la licenciatura en Ciencia Política en 1969 tuvo "(…) el primer plan de estudios que desarrollaba ejes claros de ciencia política empírica y metodología de la investigación, sin perder sus contenidos humanísticos" (Bulcourf, 2019), con un plantel de docentes que en su mayoría habían obtenido sus posgrados en el exterior, entre ellos, Guillermo O'Donnell, quien posteriormente lo acompañaría en su etapa doctoral.

Tras egresar comenzó la maestría en metodología de la investigación con el grupo de Gregorio Klimovsky, considerado uno de los mayores especialistas en epistemología de Sudamérica. En esos años, conjugaba la vida académica con su militancia política y, en el campo de los derechos humanos con Adolfo Pérez Esquivel en el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ). Tuvo una adolescencia vinculado al trabajo social en barrios vulnerables, cursó sus estudios secundarios en el colegio Marianista donde conoció el trabajo de Carlos Mujica, al que luego tuvo como profesor de Teología en USAL. En el SERPAJ fue cofundador e investigador del Centro de Estudios Sociales del Servicio Paz y Justicia entre 1980 y 1981. Al mismo tiempo, participó como investigador junior en el Centro de Investigación y Acción Social (CIAS), centro vinculado a la doctrina jesuita.

Su formación de doctorado en Estados Unidos ha sido central para su acercamiento a los enfoques mainstream de la ciencia política, allí se formó con referentes como Noam Chomsky y Philippe Schmitter. Completó su tesis con una Senior Visiting Research Fellow in the Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, instituto dirigido por Guillermo O'Donnell. En 1995 aprobó la tesis titulada "The Industrial Bourgeoisie as a Political Actor. Argentina as a Case Study", con un comité evaluador conformado por Adam Przeworski (Chair), Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Susan Stokes.

Este bagaje conceptual y sus vínculos con O'Donnell lo llevaron a ocupar diferentes posiciones en el Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (CEDES) desde mediados de los ochenta, profundizando su interés por la investigación ligada a la realidad social y política argentina. En sus propias palabras: "(…) no veo a la práctica académica, a la investigación, como desligada o divorciada de lo que es el compromiso político" (Acuña, 2014). Allí, llevó adelante una prolífera producción que abarcó el estudio de los autoritarismos, el Estado y las particularidades de las transiciones y los procesos de democratización en Latinoamérica. Desde sus inicios como investigador colocó el foco en argumentar que: "para entender la política era necesario prestar atención a las instituciones" (Acuña, 2013 p.11).

Entre sus aportes al APP se destaca la introducción en sus trabajos de la corriente neoinstitucionalista con foco en el análisis estratégico (public choice), y la conjunción de la ciencia política con herramientas y enfoques de la Nueva Economía Política. "El rational choice, análisis estratégico, la escuela de la elección pública (public choice), el nuevo institucionalismo, si bien impactan en la discusión local una década después que en el exterior, conllevan una redefinición de agenda que enriquece, sin duda, la investigación y la producción de teoría" (Acuña, 2000, p. 237).

En “La nueva matriz política Argentina” (1995), plantea el análisis sobre las instituciones, los actores y procesos históricos como las bases de la nueva matriz política Argentina, articula desde los presupuestos generales de análisis estratégico un diálogo entre métodos cuantitativos, teoría de los juegos, análisis macro histórico y comparativo entre la vieja y la nueva política en Argentina (Acuña, 1995, p.15). Más cercano en el tiempo, en su rol de compilador de la serie Estado y Política (Fundación OSDE y Siglo XXI Editores) con sus tres volúmenes: ¿Cuánto importan las instituciones? (2013), El Estado en acción (2014) y Dilemas del estado argentino (2014), coloca en el centro de la escena el análisis del Estado, la política y las políticas públicas en la Argentina e invita a pensar las políticas para el desarrollo en el nuevo milenio.

Además de sus labores docentes y de investigación, cabe mencionar su participación en el diseño de posgrados en la materia como la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, de la que fue primer director, y donde según sus propias palabras fue convocado con la intención de que se oriente a “fortalecer las capacidades estatales” (Acuña, 2014). Es parte del Consejo Académico de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín y fue director del Programa Estado y Políticas Públicas de la Escuela de Política y Gobierno de dicha casa de estudios.

Su amplia experiencia de trabajo como consultor en organismos públicos y/o interestatales en diferentes roles: análisis, planificación, y ejecución de políticas dan cuenta de algunas de sus contribuciones teórico-metodológicas en ámbitos de gestión donde se destaca el Instituto Nacional de Administración Pública, asesorías en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de la Nación, y a nivel internacional, su labor en consultoría para el BID, Organización Internacional del Trabajo, Banco Mundial, PNUD, entre otros.

- **Nerio Neirotti**

Nerio Neirotti es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), Master of Public Affairs (University of Texas at Austin), licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo. Es docente investigador titular en la Universidad Nacional de Lanús, de la que fue vicerrector desde el año 2010. En relación con nuestra temática publicó varios libros y artículos, con el patrocinio de UNESCO, UNLA y FLACSO-Argentina. Fue miembro fundador de la Asociación Ecuménica de Cuyo (Mendoza, Argentina) y desarrolló actividades en el Centro de Estudios Ecuménicos (México). Entre 2002 y 2010 asistió técnicamente y formó en evaluación a agentes de gobiernos de América Latina en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de UNESCO, Oficina Regional Buenos Aires. En la Especialización de Pensamiento Nacional y Latinoamericano (UNLA) ha puesto en práctica sus perspectivas y convicciones sobre los sentidos políticos de la evaluación, como momento integrado desde el diseño al proceso de políticas.

En la revisión de su trayectoria el autor reconoce como fuentes que cimentaron su desarrollo y producción, las experiencias políticas de militancia en el marco del proyecto nacional-popular: desde los años ’70 se fogueó en la gestión pública coordinando proyectos de planeación socio- económica a gran escala en reparticiones estatales de la provincia de Mendoza. Experiencia significativa de aprendizajes que pudo aplicar en otras áreas y jurisdicciones.

De su paso por países latinoamericanos Neirotti destaca los aportes más profundos a la conformación de sus bases teórico-metodológicas: el acercamiento a los autores ya clásicos que introdujeron el planeamiento estratégico situacional (Carlos Matus) y formulaciones participativas de la educación popular (Paulo Freire) y ecumenismo por los derechos humanos.

Como aportes al conocimiento de las políticas públicas, nos ha brindado un conjunto de lineamientos y conceptos básicos para el encuadre situado de todo análisis: la atención a los cambios de época en perspectiva regional. Asumiendo que el caos es lo usual, entiende a las políticas como intentos desafiantes de dar respuestas, a través de decisiones en ese contexto caótico. Difícil tarea de superar

turbulentas incertidumbres que requiere análisis prospectivo. Herramienta para construir futuros posibles, formular previsiones y hasta predicciones. Práctica de investigación que articula teoría, metodología y datos.

La comprensión del proceso de políticas y de éstas como procesos en sí mismas, lo lleva a subrayar la necesidad de gestión estratégica: de los tiempos, de la multiplicidad actoral, de objetivos y recursos en juego (incluidos los simbólicos tan necesarios para la gestión del consenso). Estas perspectivas, aplicadas a la evaluación de políticas han hecho del Dr. Neirotti un referente latinoamericano en la materia. Su producción es citada y lectura obligada en programas de posgrado y espacios de consultoría y gestión.

La evaluación como acto reflexivo, exige una hermenéutica social y echar mano a metodologías, dispositivos y herramientas, en orden a producir juicios valorativos integradores, fundados en criterios de factibilidad, viabilidad y sostenibilidad. Esa integración debe responder a la finalidad de la evaluación, que es orientar mejoras en las acciones, proyectos, planes y políticas evaluadas.

El autor concluye a partir de su trabajo académico y sus experiencias profesionales que el conocimiento producido en las evaluaciones conjuga ciencia, experiencia e intuiciones. Que de poco valen si no son comunicadas y apropiadas por los actores involucrados. Su consigna es "Amigar política y técnica", contra los imperativos de la "Nueva gestión pública gerencial" que portan los organismos internacionales de financiamiento. El enfoque de derechos para el desarrollo inclusivo, enfrenta el desafío de producir una nueva institucionalidad como fuente de posibilidades y restricciones.

El reclamo en Neirotti de una cultura evaluativa como *habitus*, retoma a Bourdieu, y la pedagogía ignaciana de Duplá. La apelación a la reflexividad, inter-racionalidad, inter-sectorialidad, interjurisdiccionalidad, convoca a lo dialogal para el reconocimiento de los "otros".

Cuando pasa revista al acervo teórico-metodológico que desarrolló hasta el presente y pondera cómo sus elaboraciones influenciaron el quehacer de decisores, gestores y asesores, el autor concluye que lo suyo nunca se propuso como solución tecnocrática. Que su práctica evaluativa le mostró los dificultosos caminos para la incidencia de la academia en otros ámbitos, dispositivos y redes.Que los encuentros de mutua fecundación virtuosa directa se dan ocasionalmente, al calor de sintonías en procesos políticos específicos. Y que no se puede mensurar el alcance de los impactos de su influencia indirecta, vía la labor de tantos discípulos.

- **Carlos Vilas**

Carlos Vilas es abogado y Doctor por la Universidad de Buenos Aires, profundizó estudios sociológicos y politológicos de Posgrado en FLACSO (Chile) y también con su contacto con académicos catalanes y franceses. De su paso por la academia norteamericana como becario destaca la vinculación con Charles Lindblom. Esta trayectoria de los '70, le permitió en los '80 ser parte de equipos de asesoramiento y gestión del gobierno de la Revolución Sandinista de Nicaragua en las áreas de educación, planificación y desarrollo regional. Asimismo, en proyectos similares -autónomos y apoyados por la cooperación internacional-, para los gobiernos de Honduras y otros países Centroamericanos. Actualmente es Profesor Honorario, Universidad Nacional de Lanús, miembro del Departamento de Planificación y Políticas Públicas. Es director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y de la Revista "Perspectivas de Políticas Públicas".

De sus tiempos de formación, el autor destaca como principales referentes teórico-metodológicos: en lo político Guillermo O'Donnell, en lo económico Aldo Ferrer y colegas de CEPAL e ILPES. La vida y obra de Arturo Sampay configuran fuente ineludible para pensar encuadres de "lo nacional". Dichas presencias se reconocen en toda su producción, muy especialmente en los libros Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina (2011) y El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones (2013).

Sus más destacables aportes académicos se concentran en torno al concepto de Estado, a la índole de las políticas estatales y al análisis del poder, el conflicto y las decisiones. Contra la generalizada comprensión del Estado como conjunto de instituciones y funcionariado del "sector público" que regulan la convivencia social a través de normas y recursos que llegan a la coacción física, Vilas contrapone otra mirada, que no soslaya la dimensión política del Estado, su centralidad y relevancia para las sociedades modernas. Define al Estado como unidad de ordenación y conducción del conjunto social de acuerdo con fines y objetivos que derivan de la configuración del poder y la idea de justicia propia de cada régimen político.

Así "el estado es el modo históricamente determinado en que se organiza el poder en una sociedad; la institucionalización formal e informal, normativa y fáctica, de las relaciones de mando-obediencia". Resultado de relaciones de conflicto y acuerdo, ejercicios de voluntad y respuesta a necesidades entre fuerzas sociales y políticas en cambiantes contextos socioeconómicos, ideológicos y culturales". Reniega de la supuesta "novedad" de los análisis y planes situados: todo análisis político es situado, aunque no se lo reconozca ni explicite.

Muestra aquí su adhesión a lo que él considera la mejor versión de O'Donnell, el que introdujo en la academia norteamericana otra visión del Estado: la que retoma la línea del viejo Germani, actualizada con aportes nada contradictorio de cierto marxismo y el weberianismo. Bases para la comprensión del Estado como el componente específicamente político de la dominación y de las políticas como nudos del proceso social que lo revelan. Análisis político estructural, no determinista, anclado social y económicamente.

Las políticas, en tanto decisiones estatales se imbrican con las estrategias de los actores y los factores que las condicionan. Dada la distribución desigual de recursos operan como inercias históricas institucionalizadas. Su devenir signado por la inestabilidad y el trasfondo de la crisis de hegemonía emergente, configuran "democracias en transición".

Vilas considera que la práctica de seguir recomendaciones del Consenso de Washington, el Banco Mundial y el BID, se conjuga en clave analítico-conceptual con el error de despolitizar la cuestión, circunscribiendo el problema del Estado al de su tamaño y su gasto. Así, el ajuste estructural es la verdadera reforma del estado y el mercado denominación abstracta de la matriz de relaciones de poder que caracterizaba a los nuevos tiempos. Tal adecuación está siempre mediada por la acción política, es decir del poder. Poder que Vilas desbroza en su naturaleza, medios y herramientas para su expansión y contención. Poder normativo de lo fáctico que exuda legalidad a través de encadenamientos decisorios que "resuelven" conflictos, construyendo acólitos, adversarios y enemigos. Que en sus últimos trabajos alinea con relación a un "proyecto nacional".

Cada decisión es entendida como producto complejo de una conjugación de racionalidades diversas, en su faz formal y sustantiva. Las lógicas de los múltiples actores en su adecuación incremental muestran cruces – no siempre armónicos ni conocidos - de razones, intereses y pasiones. Juegan con el tiempo- los tiempos- propios y de "la política".

De sus experiencias argentinas en el nivel internacional, nacional, provincial, obtuvo un dimensionamiento claro de las distancias en la comprensión académica de las políticas y los procesos decisorios concretos en terreno. Haciendo balance de la recepción de sus contribuciones teórico-metodológicas en los ámbitos de gestión, el autor estima que la suerte ha sido variada, periodizable, pero de difícil evaluación en calidad y alcances. Sugiere que en función de esos criterios, la academia debería hacer el esfuerzo de acercar teoría y práctica a través de trabajos de campo y pasantías curriculares en los últimos tramos de la formación de grado en materia de políticas. Y habilitar espacios especiales para la escritura de informes de gestión, resúmenes ejecutivos y *briefings* para la comunicación de la gestión.

- **Mabel Twaithes Rey**

La presencia de la profesora Mabel Twaithes Rey en este capítulo no es azarosa. No sólo se trata de la única mujer dentro de la selección, sino que también su marco conceptual resulta atípico dentro del análisis de políticas argentino. En efecto, la autora trabaja principalmente con conceptos provenientes de la tradición marxista, principalmente desde las contribuciones realizadas por el Antonio Gramsci, de las ideas de Nikos Poulantzas y su debate con Ralph Miliband y de desarrollos posteriores ligados al autonomismo propuesto por Jhon Holloway. A la vez, dentro de la influencia de autores argentinos se identifican a dos referentes claves para pensar al Estado y las políticas públicas: Guillermo O'Donnell –principalmente con su texto "Apuntes para una teoría del Estado"- y Oskar Oszlak quien, junto a O'Donnell, escribió "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación".

Como Twaithes Rey reconoce, "(…) lo que une a muchas de estas corrientes es la mirada del Estado como relación social" (Weber, 2019, s/p). En sus primeros escritos publicados es posible notar que el estudio de las políticas públicas emerge como consecuencia de su interés principalmente por las teorías del Estado: ese objeto (¿o sujeto?) que hace las políticas públicas.

Su trayecto formativo se inicia en la carrera de abogacía de la Universidad de Buenos Aires, y continúa con formaciones de posgrado en Administración Pública y Sociología Política, llegando a doctorarse en Derecho Político dentro del Área "Teoría del Estado". Su tesis doctoral, dirigida por el Dr. Carlos Cárcova, se enmarca en uno de los campos que proliferó durante la década de 1990 y parte de la década siguiente: el estudio de las privatizaciones de las empresas estatales y sus efectos. Cuando repasamos junto a quiénes escribió y/o dictó cursos en los inicios de su carrera, encontramos nombres como los de Atilio Borón, Oscar Oszlak, Edgardo Logiudice o Andrea López.

Al repasar las instituciones con las cuales se vinculó, podemos destacar dos: el Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IELAC) fundado en el año 2003 –del cual integró su Comité Académico y posteriormente fue su directora- y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) donde integró y coordinó diversos grupos de trabajo.

Al momento de explicitar su marco teórico, resulta central el concepto de estado ampliado, desarrollado por Gramsci. Este constructo, junto con el de hegemonía, es para Twhaites Rey uno de los grandes aportes a la teoría del Estado contemporánea, ya que "(…) al indagar sobre el aspecto consensual de la dominación, Gramsci realiza un invalorable aporte para desentrañar la complejidad de la dominación burguesa en las sociedades de capitalismo desarrollado, que a su vez provee interesantes herramientas para analizar las sociedades periféricas como la nuestra" (Thwaites Rey, 2008, p. 131), en referencia a las sociedades latinoamericanas. Así, retoma el aporte del intelectual italiano al considerar a la sociedad civil como parte de la organización de la dominación, junto con el aparato represivo propio de una concepción restringida del Estado.

A la vez, el Estado se presenta como una relación social, contradictoria en su interior, que puede ser ámbito tanto de construcción de hegemonía como de contra-hegemonía (Twhaites Rey y Ouviña, 2018). Así, la "cuestión del Estado" no puede deslindarse de la pregunta por el poder ni de su componente económico y social. La base material de las diferentes sociedades, su matriz socio productiva, no es una mera variable contextual al momento de pensar el Estado.

A la vez, las políticas públicas expresan esta contradicción. De allí que el aparato estatal no pueda ser pensado como mero instrumento de una clase o fracción, sino como objeto y resultado de una disputa. Esto resulta fundamental para pensar el ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina y sus derivados tanto de gobiernos progresistas como de gobiernos de derecha en la región.

Como en los casos de otros referentes en el campo del APP, el pensamiento de Twhaites Rey busca comprender el tiempo presente en el sur del globo. Construir para ello un marco conceptual basado en autores enmarcados en la tradición marxista es uno de sus grandes aportes.

Principales resultados y conclusiones

Tras este recorrido por las trayectorias intelectual-académica y profesional de los autores seleccionados, que no pretendió ser exhaustivo sino presentar sus principales elementos, es posible identificar algunos rasgos comunes en su producción y aportes al APP.

El rol central que otorgan al Estado en el análisis de las políticas públicas desde perspectivas situadas que pretenden echar luz sobre las particularidades de las sociedades latinoamericanas, realizando aportes originales al campo desde las agendas de la región. Aún en aquellos autores más cercanos al institucionalismo, es posible reconocer la deriva de sus ejes analíticos hacia el enfoque histórico-estructural.

Los autores presentan marcos teóricos que retoman lineamientos diversos principalmente de la académica norteamericana y europea: desde el estructural funcionalismo y el marxismo norteamericano (Oszlak), el neoinstitucionalismo histórico y de la elección racional (Acuña), la planificación estratégica (Neirotti), el marxismo gramsciano y poulantiziano (Twaithes Rey), sin embargo, los diálogos entre estas perspectivas teóricas son débiles. En este sentido, se puede hablar de un campo del APP en el país en tanto hay coincidencia en torno al interrogante sobre el objeto "política pública", no así sobre las teorías, métodos, técnicas o instrumentos de indagación.

Si bien, en la obra de los autores seleccionados se evidencia su compromiso por una investigación guiada por la realidad social que pretende aportar a la reflexión en el ámbito político y de la gestión pública, no es posible trazar una incidencia directa entre la producción académica y su impacto en la hechura de políticas.

Bibliografía

ACUÑA, C. (2000). Entrevista. *POSTData,* (6), 233–245.

ACUÑA, C. (2014). Entrevista. *Portal Instituto Argentino para el Desarrollo Económico*. Recuperado de https://www.iade.org.ar/noticias/que-es-la-politica-hoy-y-como-se-ejerce

ACUÑA, C. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI-OSDE.

BENTANCUR, N., BIDEGAIN, G. Y MARTÍNEZ, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (71), 13-36.

BULCOURF, P. (2012). El desarrollo de la Ciencia Política en Argentina. *Política*, 1 (50), 59-92.

BULCOURF, P. (2019). La Universidad del Salvador y el desarrollo de la ciencia política en la Argentina. *RevistaMiríada*, *11* (15). Recuperado de https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/4819/6261

BULCOURF, P., CARDOZO, N. Y CAMPO RÍOS, M. (2019). El desarrollo de la ciencia política en la Argentina y sus desafíos. En Roqueñi Ibarguengoytia, M., Valverde Viesca, K., Gutiérrez Márquez, E. (coord.). *La Ciencia Política. Disciplina académica, profesionalización y nuevos horizontes* (pp. 177-228). Ciudad de México, México: Universidad Iberoamericana – UNAM.

BULCOURF, P., DUFOUR, G. Y CARDOZO, N. (2013) Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica. *Perspectivas sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión*, (1), 137 - 153.

BOURDIEU, P. (2011). La ilusión biográfica. *Acta Sociológica*, (56), 121-128.

CAMOU, A. Y SOPRANO, G. (2007). Entrevista a Oscar Oszlak: reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas. *Cuestiones de Sociología*, (4), 187-212.

CARDOZO, N. (2020). Estado, administración y políticas públicas en América Latina: un esbozo sobre su desarrollo. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, *20*(39), 11-34. DOI: https://doi.org/10.22518/jour.ccsh/2020.2a01

CARDOZO, N. Y BULCOURF, P. (2016). El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos.* (49), 216-238. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a12

CARDOZO, N., CANTO SÁENZ, R., Y ROTH DEUBEL, A.-N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales, 24*(5), 3–18. Recuperado de http://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/3555

HISCHMAN, A. (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina*. Madrid, España: Gráficas Color.

NEIROTTI, N. (2005). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco.

NEIROTTI, N. (coord.) (2015). *La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada, Argentina: UNLa.

NEIROTTI, N. (2016). Políticas sociales : múltiples actores, múltiples manos (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas, 4* (6). Buenos Aires, Argentina: FLACSO. Sede Académica Argentina.

NEIROTTI, N. (2021). Entrevista con Cristina Diaz, ID reunión Zoom: 81685570510, 20 de septiembre, 18:00hs.

OSZLAK, O. (octubre de 1997b). La Administración Pública como área de investigación: la experiencia argentina. Presentada en el Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Venezuela.

OSZLAK, O. (2014). "Hacer Ciencia Política en las Catacumbas: Argentina 1975-1979". Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/ HACER%20CIENCIA%20POLITICA%20EN%20LAS%20CATACUMBAS.pdf.

OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1976). *Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Working Paper N° 4. Buenos Aires, Argentina: CEDES / G.E. CLACSO.

REPETTO, F. (1998). *La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación. Documento 12.* Buenos Aires, Argentina: Fundación Gobierno y Sociedad. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional

RODRIGUEZ GÓMEZ, G., GIL FLORES, J. Y GARCÍA GIMENEZ, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga, España: Ediciones Aljibe.

THWAITES REY, M. (2008). El Estado ´ampliado´ en el pensamiento gramsciano. En Thwaites Rey, M. (comp.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (pp. 129-160). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

THWAITES REY, M. Y OUVIÑA, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En: Ouviña, H. y Thwaites Rey, M. (comp.), *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 17-65). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: El Colectivo.

VILAS, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

VILAS, C. (2019). Introducción. En Anchorena, B. (comp.), *Más y mejor Estado. Una administración pública al servicio del proyecto nacional* (pp.7-12). Buenos Aires, Argentina: Instituto Patria.

VILAS, C. (2022). Entrevista con Cristina Diaz, ID Reunión Zoom 893 7730 3417, 9 de febrero, 10.30hs.

WEBER, J. (2019). Las vicisitudes del Estado latinoamericano. Una conversación con Mabel Thwaites Rey. *Portal Web Viento Sur*. Recuperado de: https://vientosur.info/una-conversacion-con-mabel-thwaites-rey/

GESTIÓN LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. NUEVOS DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Diego Furnari

Introducción

A medida que los problemas sociales se complejizan, se vuelve evidente la necesidad de gestionar nuevas y mejores políticas públicas. Nuevas perspectivas de análisis, planificación, ejecución y evaluación de las decisiones públicas orientadas a partir de criterios amplios, inclusivos y plurales. Esto implica repensar, no sólo dichas lógicas, sino también, las estructuras y procedimientos burocráticos en pos de un Estado más eficiente, ágil y transformador de la realidad. Ahora bien, lo anterior se vuelve aún más complejo cuando se identifica como un desafío adicional aplicar esas transformaciones a partir de las particularidades, exigencias, historicidad y cultura de cada territorio. Ese panorama requiere una respuesta de la política y del Estado, pero también de la academia en tanto responsable de brindar marcos formativos multidisciplinarios para quienes decidan incorporarse a las estructuras formales del Estado o del gobierno.

Parte de esos nuevos desafíos están vinculados a la existencia de un conjunto de acciones permanentes del Estado de cara a la sociedad orientadas a la búsqueda de resultados que satisfagan necesidades puntuales cuya resolución mejore la calidad de vida. Esos objetivos, que habitualmente eran alcanzados a través de modelos de planificación de políticas públicas tradicionales, hoy se muestran insuficientes, motivo por el cual es necesario revisarlos y complementarlos con nuevos métodos.

La clásica mirada estadocéntrica debe dejar lugar a sistemas de organización transversales que involucren activamente a los diferentes actores de la sociedad civil (individual o colectivamente organizados). Esta exigencia refuerza la necesidad de profundizar el desarrollo de la articulación entre los niveles locales de gobierno (por su cercanía con el vecino) y los actores organizados. A su vez, los procesos de descentralización deben ser robustecidos a partir de una mejor distribución de recursos y capacidades estatales. Pensar las mejores soluciones a partir del nivel de gobierno que más cerca está del problema y los públicos involucrados debe dejar de ser una excepción para convertirse en la regla para la planificación de ciertas políticas públicas.

Por otro lado, estos nuevos modelos deben potenciar el capital humano de los gobiernos locales desde una mirada que contemple el desarrollo territorial, la disminución de las desigualdades y la comprensión de las particularidades del territorio frente a los problemas públicos. Implica dejar de lado aquella concepción que reduce el rol local a la prestación de servicios básicos, para comprender las nuevas complejidades sociales, culturales, políticas y económicas que enfrentan diariamente. A partir de esas transformaciones sería posible fortalecer y consolidar las competencias estatales, acercar el Estado a la ciudadanía y abrir las puertas del mismo a nuevas demandas y alternativas de solución.

Para ello, es necesario aceptar la existencia de una serie de transformaciones en las estructuras gubernamentales de los Estados actuales caracterizadas por fuertes y constantes procesos de descentralización de funciones, responsabilidades y recursos. De ahí que resulta indispensable repensar las lógicas de articulación de las políticas públicas, de la toma de decisiones y, fundamentalmente, de la gestión integral de los gobiernos municipales.

En ese marco, es importante comprender que el ciudadano ya no se resigna a que el municipio barra las veredas, se encargue de la luminaria pública y los espacios verdes de la ciudad. Hoy reclama educación, salud, seguridad, empleo, políticas de inclusión e igualdad, mayor conectividad, soluciones habitacionales, cuidado del medio ambiente, entre muchas otras cosas. Si bien es cierto que muchas de esas demandas exceden (por ahora) los ámbitos de incumbencia de dichos gobiernos locales, no es menos cierto que el vecino reconoce en el Intendente o los Concejales, a los primeros (y en muchos casos únicos) responsables. Lo anterior se vio complementado con cierta

transformación que condujo a los municipios a convertirse en intermediarios, gestores o agentes de presión frente a los gobiernos provinciales y/o nacional a la hora de exigir soluciones que se encuentran fuera de su jurisdicción.

Por otro lado, las nuevas tecnologías de la comunicación y la información han generado cambios sustanciales, no sólo en la relación ciudadano-Estado, sino también, al interior de la administración pública. Respecto a lo primero, las redes sociales y los canales digitales (gobierno electrónico) han acercado la posibilidad de peticionar, reclamar, denunciar, exponer y exigir a los funcionarios o áreas de gobierno. Ello limita el monopolio de los canales tradicionales como el expediente o la nota formal y reduce la necesidad de trasladarse hasta las oficinas públicas. Esa nueva capacidad de visibilizar dificultades o deficiencias expone fuertemente a los funcionarios y gobernantes, pero brinda una gran posibilidad para una mayor y mejor inclusión ciudadana en el ciclo de política pública.

En lo que refiere a la transformación interna, las nuevas tecnologías brindan herramientas para una mayor apertura del Estado a partir de una gestión más eficiente de la información, la apertura de datos, el acceso a la información pública y la construcción colaborativa de lo público. Ello redunda en modelos estatales más transparentes y legitimados por parte de los actores sociales.

Finalmente permite mejorar los canales de comunicación e información entre los organismos públicos y entre ellos y la sociedad. Reduce costos y tiempos, a la vez que democratiza la información y genera un sistema de retroalimentación.

En virtud del diagnóstico brevemente presentado hasta el momento, desde la Universidad Católica de La Plata se pensó en una oferta académica que pudiese construir conocimiento y formar profesionales con habilidades para enfrentar estos nuevos desafíos. Por ello, desde la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial se busca el fortalecimiento de un campo de aplicación profesional vinculado al ámbito de la gestión de gobierno local desde una óptica multidisciplinar. Ello no sólo implican el diseño y dirección de las políticas, sino también el liderazgo, formación y conducción del capital humanos; la planificación de los procesos comunicacionales; el análisis de los problemas públicos locales y el establecimiento de la agenda municipal; la identificación de las poblaciones vulnerables; la promoción del acceso a la información pública; y la construcción de modalidades y lógicas participativas y de inclusión de la sociedad civil como co-productores de las decisiones públicas.

A continuación se desarrollarán algunas breves reflexiones en torno a las áreas temáticas abordadas en la estructura curricular de la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial con la intención de establecer una mirada interdisciplinaria del abordaje de los problemas sociales como desafío de los gobiernos locales en la Argentina.

De la gestión, diseño y dirección de las políticas locales.

Los Estados en sus diferentes niveles deben responder a una gran cantidad de demandas, exigencias y problemáticas diversas que constantemente se complejizan. La principal herramienta que tienen para hacer frente a los desafíos cotidianos es la planificación, gestión y ejecución de políticas públicas. Las mismas implican la manera en que los gobiernos definen y construyen cuestiones y problemas (a veces con colaboración de la ciudadanía), incorporándose a la agenda política primero y a la agenda de las políticas públicas luego (Parsons, 2007). De esa manera los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública con una cierta intencionalidad, ya sea para modificarla o para intentar mantener el statu quo. De este modo, la relación entre el gobierno y la sociedad, si bien no se reduce sólo a las políticas públicas, se encuentra mediada por las políticas públicas.

La capacidad de los gobiernos para gestionar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que satisfagan al mayor número posible de ciudadanos en función de las problemáticas que los afectan. Un criterio ineludible para los gobiernos es el de garantizar que el número de personas beneficiadas

sea siempre mayor que el número de personas que pudieran verse eventualmente perjudicadas. Esto, en el contexto de los gobiernos locales, se vuelve mucho más palpable, más visible, tanto para la administración pública como para las organizaciones de la sociedad civil. Como se sostuvo anteriormente, la ciudadanía cada vez reclama más a sus gobernantes inmediatos y no tanto a los niveles superiores de gobierno.

Por otro lado, la capacidad de un gobierno para manejar satisfactoriamente las problemáticas ciudadanas sin llegar a situaciones críticas implica la ganancia de mayores márgenes de gobernabilidad. Es decir, que el diseño de políticas públicas no sólo es importante para resolver los problemas sociales sino también para garantizar niveles mínimos de consenso y estabilidad durante los períodos de gobierno. La construcción de una agenda pública que dé cuenta de las prioridades de ciertos temas percibidos como problemas por la ciudadanía, es una condición importante para la gobernabilidad, el buen gobierno y la formulación de políticas públicas orientadas a resolverlos.

El diseño de las políticas públicas establece los cursos de acción para abordar los problemas o para proporcionar bienes y servicios a diferentes segmentos de la sociedad. Suelen contener un conjunto de intenciones y objetivos, una mezcla de instrumentos o medios para su consecución. A su vez, implica una variedad de entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones y una asignación de recursos para las tareas requeridas. Si bien las políticas públicas surgen a partir de la decisión política (tiene su origen en la dirigencia política), no es menos cierto que en la actualidad se desarrollan modelos que dan cuenta de la necesidad de incorporar otros actores al ciclo de la política pública. Instancias de co-producción de las decisiones públicas que generan instancias de participación (Kaufman, 2013), acceso a la información y canales de interacción para mejorar las propuestas, su ejecución y evaluación.

Esa reconfiguración de los modos de abordaje de los problemas públicos trae aparejada una gran cantidad y variedad de desafíos para los Estados. Ello se observa con claridad particularmente en los niveles subnacionales de gobierno donde los funcionarios conviven a diario con los vecinos y sus reclamos. Son los gobiernos locales quienes deben trabajar más arduamente en la planificación de instancias de articulación entre los actores gubernamentales, las áreas de gestión, los programas de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, los actores privados y la ciudadanía. Establecer canales de diálogo e intercambio que permitan acceder a información de primera mano pero también poner a consideración de los involucrados las diferentes instancias del ciclo de política pública, es uno de los primeros pasos a seguir en la reconfiguración de los modelos de gobernanza local (Aguilar Villanueva, 2009).

En ese marco, el foco de atención (tanto de las gestiones como de la academia) se desplaza desde la dotación de las capacidades gubernativas (enfoque de la gobernabilidad) hacia la utilización efectiva de dichas capacidades (el enfoque de la gobernanza). El análisis debe centrarse en los modos de aumentar la efectividad de las herramientas utilizadas, en particular vinculado a las acciones directivas específicas (modos de gobernar, pautas directivas) que los gobiernos han de poner en práctica. Con el objeto de lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se complementen para la identificación y posterior resolución de los problemas, el trabajo transversal se vuelve fundamental. Por ello, la unidad mínima de gestión estatal es la que en mejores condiciones se encuentra (al menos a priori), no sólo para identificar las problemáticas de su comunidad, sino fundamentalmente, para pensar y ejecutar colaborativamente las soluciones.

De ahí que los nuevos modelos de gobernanza local impliquen la construcción de redes asociativas (Pardo, 2004) en virtud de la modificación del rol tradicional del Estado ante nuevos desafíos y renovadas alianzas sociales. Es una mirada que prioriza la gestión de gobierno en tanto conducción del aparato estatal, promoviendo la inclusión de otros actores que colaboran en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas con el objeto de favorecer dicha conducción.

Por todo lo anterior, desde la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial se desarrolla una propuesta cuyo objetivo principal es brindar conocimientos sobre las herramientas adecuadas para planificar las gestiones locales a la hora de planificar, gestionar, ejecutar y evaluar sus políticas

públicas. Ello implica, en primer lugar, comprender las profundas transformaciones que ha experimentado el Estado desde sus orígenes hasta la actualidad, haciendo hincapié en los diferentes procesos de descentralización impulsados por la globalización. A partir de allí, analizar la situación local y la construcción de escenarios producto del reconocimiento de las particularidades de la gestión territorial. A partir del reconocimiento del nuevo rol de los actores no tradicionales en las políticas de desarrollo local y de un conjunto de herramientas teórico-prácticas, se orienta hacia el análisis de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones en el ámbito público local.

Ese conjunto de espacios de investigación y acción son fundamentales para la construcción de un perfil profesional acorde a los nuevos desafíos que los gobiernos locales tienen a la hora de pensar el cómo de sus acciones, es decir, la política pública. El ciclo de planificación, gestión, implementación y evaluación de las decisiones públicas no puede prescindir de nuevas herramientas y, fundamentalmente, novedosas perspectivas de trabajo interdisciplinario, multinivel e interpeladas por la participación ciudadana.

Formación y conducción del capital humanos

Todo el ciclo de política pública requiere, no sólo de la voluntad y direccionamiento político (de los funcionarios de gestión) sino también, de la distribución de funciones y el ejercicio de roles por parte de los agentes públicos. Quienes desempeñen cargos de conducción dentro de la administración pública (en cualquiera de sus niveles) deben desarrollar habilidades para seleccionar, formar y conducir a los agentes públicos en tanto piezas fundamentales a la hora de aplicar las decisiones tomadas por la esfera política. Más aún, muchos de los problemas y/o soluciones surgen desde el interior de la propia administración a partir de la experiencia, conocimiento y capacidad de quienes forman parte de la planta de las administraciones.

Ese conjunto de habilidades se vuelven un aspecto valioso, sobre todo en ámbitos de gestión local en donde los recursos son más escasos y menos estables (en cuanto a la permanencia de cuadros técnicos) que en los niveles provincial o nacional. Remuneraciones más bajas (en la mayoría de los distritos aunque existen excepciones), menos incentivos para el desarrollo de la carrera administrativa, mayor exposición al contacto con los problemas y sus actores, fuertes resistencias al cambio y menos capacidades tecnológicas, suelen ser algunos de los desafíos para quienes gestionan al capital humano.

En términos globales, las organizaciones constituyen escenarios de interacción que se relacionan con distintos ámbitos de la vida de las personas. Todos los actores sociales discurren, interactúan, se ven interpelados o necesitan de alguna de las múltiples organizaciones que se desenvuelven en el territorio. Una de esas organizaciones (tal vez la que mayormente atraviesa a la ciudadanía) es el Estado, el cual está compuesto por funcionarios políticos (transitorios) pero, fundamentalmente, por un cuerpo de agentes públicos (algunos con estabilidad, otros con diferentes sistemas de contratación) que ejecutan las decisiones tomadas por los conductores. El capital humano de una organización es una dimensión clave para la comprensión de las organizaciones y para analizar su funcionamiento. A su vez, es una de las estrategias de gestión que todo equipo de conducción debe valorar a la hora de establecer objetivos y aplicar las medidas conducentes a tal fin.

Lo anterior obliga a generar aportes vinculados con el conocimiento de las distintas teorías acerca de las organizaciones y respecto del estudio del personal. A partir de distintas perspectivas y elementos teóricos/prácticos es posible identificar las características de los grupos sociales que conforman una organización y analizar el contexto de transformaciones socio-políticas y culturales en el que se desarrollan. La adopción de herramientas estratégicas de gestión y el desarrollo de competencias contribuyen a consolidar una administración pública orientada a resultados y comprometida con la gestión estatal. Sumado a lo anterior, las transformaciones descriptas al inicio del presente artículo responden, en parte, a un cambio en los modelos de organización (públicos y privados) que obligan a repensar los espacios de trabajo, las lógicas de relacionamiento y los procedimientos al interior de

las organizaciones. Esas transformaciones tienen como uno de sus pilares, el cambio en la manera de considerar e influir en el rol y las potencialidades de las personas en ámbitos y contextos complejos. Independientemente de las habilidades técnicas que pudiese requerir un trabajo, el escenario actual exige una atención particular a la hora de planificar las herramientas que faciliten el desarrollo armónico de los miembros de la propia organización.

En el ámbito de los gobiernos locales surge con renovada necesidad pensar en estrategias de desarrollo que excedan los límites de la mirada exógena del Estado para comprender que la construcción de espacios de trabajo al interior de los mismos es el primer paso para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Reconocer las características de las organizaciones y la importancia de los trabajadores desde la perspectiva del capital humano implica generar condiciones apropiadas para el análisis del funcionamiento estatal y la puesta en marcha de las políticas públicas. Implica afrontar el desafío de adquirir conocimientos para la comprensión y evaluación de las competencias laborales con el fin de identificar y articular nociones de suma importancia como son las de puesto, perfiles, carrera y desarrollo.

De ahí que una formación integral e interdisciplinaria como la propuesta en la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial fomente un conjunto de habilidades prácticas orientadas a la formulación de estrategias para producir cambios y mejoras en el desarrollo de la gestión del desarrollo del personal. La revalorización del capital humano, así como las condiciones y medio ambiente de trabajo al interior de los gobiernos locales constituye uno de los pilares para la planificación, gestión e implementación de las políticas y acciones de las organizaciones estatales.

Innovación y políticas participativas

Tal como se sostuvo desde el inicio del presente, las políticas locales encuentran en la actualidad un escenario de oportunidades en relación a la articulación de intereses, la reconfiguración de la relación Estado-ciudadanía y la construcción colaborativa de las decisiones públicas. Las dinámicas de las políticas locales están siendo influenciadas por los contextos globales, siendo el Estado Nacional incapaz de moldear modificaciones/adaptaciones a los paradigmas internacionales vigentes. Existen dos aspectos principales que deben ser atendidos especialmente desde los gobiernos locales: la incorporación de nuevas tecnologías y procesos administrativos, y la inclusión de la ciudadanía en la coproducción de la política pública.

En relación al primer aspecto, la innovación pública se vincula, entre otras cosas, con el acceso a las nuevas tecnologías, el financiamiento y la capacitación para el uso de las mismas, así como con la implementación de nuevos sistemas de administración. Ese contexto, sumado a las necesidades desarrolladas en los puntos anteriores (nuevos modelos de planificación de políticas públicas y gestión profesional del capital humano) explican en parte la importancia de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión estatal. No porque las mismas vengan a reemplazar la proximidad, los espacios de diálogo o automaticen todos los procedimientos, sino porque son un complemento necesario para agilizar los trámites burocráticos, ampliar los canales de interacción entre los actores y mejorar los procesos de innovación pública.

En cuanto a los antecedentes que explican este fenómeno, es importante destacar que, forzadas por las políticas de los años ´90, pero también por el contexto internacional que pone las soluciones (y consecuentemente los reclamos) en el nivel local, las provincias argentinas han asumido funciones que antaño estaban asignadas, exclusiva o principalmente, al nivel nacional. En efecto, la minimización del Estado por la reforma de primera generación ha terminado siendo, como afirma Oszlak la “continuación del Estado por otros medios” (Oszlak, 2000 p. 14). Si bien a partir de los años ‘90 las políticas de descentralización de servicios de salud y educación, y la descentralización parcial de servicios de acción social redujeron el aparato estatal nacional, ello implicó, por otro lado, la correspondiente expansión de las administraciones provinciales.

En este contexto se instalaron un conjunto de "buenas prácticas" denominadas como *goodgovernance*, una modalidad distinta de gestión estatal de lo público aplicable a todos sus niveles. A partir de ello, se buscó que la actividad estatal profundizara sus políticas de descentralización, horizontalización y negociación (también con los actores de la sociedad civil), frente a la centralización, la jerarquía y la imposición del clásico modelo del proceso del statebuilding (Poggi, 1997, Matteucci, 1998, Grossi 2003, Fioravanti, 2004).

Ahora bien, esos procesos de descentralización no pueden desarrollarse con éxito en la actualidad sin un conjunto de dispositivos tecnológicos orientados a la transformación de las prácticas gubernamentales en pos de la innovación pública. Ya sea para reemplazar viejas prácticas tanto para mejorar y/o complementar otras, los nuevos desarrollos tecnológicos llegaron para superar rápidamente incluso el concepto de gobierno electrónico (Piana, 2007) y afianzarse como una solución para la gestión de las políticas públicas.

Respecto del segundo elemento a considerar, es importante destacar que el abandono de los modelos estado-céntricos caracterizados por el manejo monopólico del ciclo de política pública por parte de los gobiernos se impone como una medida para un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías y el contexto particular de las diferentes instancias gubernamentales (sobre todo la local). La participación ciudadana en tanto eje de las estrategias de gobierno abierto se ha vuelto una condición indispensable ya que:

"...sin una participación activa, consciente y comprometida de la ciudadanía, no hay transparencia ni rendición de cuenta porque no hay nadie interesado en ver o controlar; no hay colaboración porque no hay una contraparte con quien actuar; no hay altos estándares de integridad profesional porque la ciudadanía se desentiende de los resultados que no les afectan; no hay usos innovadores de la nuevas tecnologías porque los usos se dan sin integración del eje público-privado" (Piana y Furnari, 2015, p. 46).

Si efectivamente, como se viene sosteniendo desde el inicio, los nuevos desafíos para los gobiernos locales, no sólo han aumentado sino, más bien, se han diversificado y complejizado, se comprende por qué las gestiones gubernamentales deben planificar sus acciones a partir de prácticas innovadoras y mayor información. El aprovechamiento de la proximidad como insumo clave de lo local debe ir de la mano del acercamiento del ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil a los procesos decisorios, es decir, a alguna instancia del ciclo de política pública. Para ello, como se verá más adelante, resulta indispensable generar dos condiciones básicas: confianza e información. La primera se aborda desde las estrategias de transparencia en sentido amplio para mostrar qué y cómo desarrolla su trabajo el Estado. La segunda, implica poner a disposición de manera constante, activa y en formato abierto la información pertinente para el empoderamiento ciudadano.

De ahí que quienes forman parte de los gobiernos locales necesitan desarrollar un conjunto de herramientas, técnicas y procesos innovadores orientados a generar las estrategias de participación ciudadana que mejoren las democracias actuales. A partir de ello, sería posible desarrollar procesos de análisis situacional colaborativos en pos de mejorar los diagnósticos locales a partir de las experiencias ciudadanas y las nuevas tecnologías. En ese sentido se orienta la formación interdisciplinaria que ofrece la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial, entendiendo que las funciones y capacidades estatales deben fortalecerse hacia afuera de la administración en un proceso de empoderamiento abierto y colaborativo.

Políticas de transparencia y acceso a la información pública

Tanto los procesos de innovación pública como las estrategias de participación ciudadana dependen, en gran medida, de la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información pública. Generar mayor confianza en las instituciones y sus actores, así como empoderar al ciudadano para una mayor y mejor intervención en las instancias colaborativas resulta indispensable para obtener mejores procesos decisorios y resultados que mejoren la calidad de vida.

Esos procesos encontraron un espacio propicio ya que los gobiernos se han visto motivados a incluir en sus agendas las estrategias de gobierno abierto (García Delgado, 2019) las cuales están en línea con las prácticas de good governance delineadas a nivel mundial. Las acciones de apertura de información que se enmarcan en esa política buscan promover nuevas formas de vinculación entre el Estado y la ciudadanía (ya sea de forma individual o colectiva), obtener mayores márgenes de legitimidad y responder a la presión social y mediática respecto de nuevos instrumentos que plasmen una gestión más transparente, eficiente y al servicio del ciudadano.

Por otro lado, la transparencia se ha convertido en uno de los tópicos más recurrentes en las discusiones públicas, tanto de los ciudadanos entre sí como en los medios de comunicación e incluso de las campañas electorales, propuestas políticas y gestiones de gobierno. Tal como se dijo anteriormente, el principal objetivo de estas instancias es el de aumentar la base de legitimidad de los gobiernos en virtud de las dificultades que hoy se evidencian a la hora de mantener posiciones privilegiadas de poder (Oszlak, 2012, Perramon, 2013).

En palabras de Byung-Chul Han (2013):

“Ningún otro lema domina hoy tanto el discurso público como la transparencia. Esta se reclama de manera efusiva, sobre todo en relación con la libertad de información. La omnipresente exigencia de transparencia, que aumenta hasta convertirla en un fetiche y totalizarla, se remonta a un cambio de paradigma que no puede reducirse al ámbito de la política y de la economía. La sociedad de la negatividad hoy cede el paso a una sociedad en la que la negatividad se desmonta cada vez más a favor de la positividad. Así, la sociedad de la transparencia se manifiesta en primer lugar como una sociedad positiva” (Byung-Chul Han, 2013, p. 4).

En definitiva, las prácticas orientadas hacia una gestión pública más transparente resultan esenciales para el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza abierta, particularmente para los gobiernos locales en el marco de las dinámicas actuales y las demandas de una sociedad cada día más compleja y con mayores capacidades de disputa del poder (Naím, 2015). Esa mayor capacidad de la sociedad (se incluye desde el ciudadano hasta las organizaciones sociales y las corporaciones), está facilitada por el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que aumenta la información disponible y expone más a los gobernantes frente a sus votantes. Esta nueva construcción del ciudadano implica una transformación en el perfil de los gobiernos que debieron incorporar a los tradicionales valores de control, la disciplina, la eficiencia o la autoridad, otros nuevos como los de la transparencia, la confianza, la coproducción participativa de políticas (Riorda, 2017).

Todos los actores involucrados en el proceso de política pública necesitan contar con acceso a información relevante de las políticas que desean observar o acompañar ya que su utilización permite mejorar las condiciones en las que el Estado presta sus servicios, la calidad de los mismos, así como el ejercicio democrático (Piana y Amosa, 2018). El acceso a la información pública es un derecho humano porque está vinculado con el derecho de todo individuo a recibir y solicitar información, elaborarla y difundirla. Ello favorece la concreción de un ámbito personal de autorrealización individual y colectiva y es un derecho ciudadano porque robustece el funcionamiento de la democracia al ser condición para garantizar otros derechos, en particular el de la participación ciudadana en la gestión pública y el control del gobierno.

A su vez, constituye un derecho colectivo porque la información a la que se accede es un bien público no individual. Por tanto, el primer paso que debe concretar un gobierno es comprender que el acceso a la información pública configura un derecho de la ciudadanía y no solo una obligación de la administración pública. Ello implica que el Estado debe superar su tradicional pasividad a la hora de poner a disposición la información pública, es decir, la postura a partir de la cual sólo se incorporan nuevos datos por pedido de la ciudadanía (individual o colectivamente organizada). De ahí la obligación de los gobiernos de publicar de manera periódica, dinámica y en cantidades significativas y en aumento, información de carácter público, incluso ante la ausencia de pedidos formales por parte de la ciudadanía (Basterra, 2017).

Un acceso amplio a la información pública implica superar las miradas que lo asocian a la difusión de los actos para pensar en la consolidación y ampliación de un derecho, uno de los más importantes para el fortalecimiento de las democracias y el mejoramiento de los servicios públicos. Por tanto, el Estado, no sólo debe poner a disposición información de manera proactiva y amplia, sino también, generar las condiciones para que la ciudadanía haga uso de ella a través de la participación en las distintas instancias del ciclo de elaboración de las políticas públicas.

Por todo ello, el abordaje interdisciplinario respecto de la importancia de las prácticas sobre transparencia y acceso a la información pública en los gobiernos locales es una necesidad impostergable para quienes desarrollen funciones en tales espacios. De ahí que la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial ofrece espacios formativos orientados a la incorporación de prácticas y metodologías vinculadas a las estrategias de transparencia y acceso a la información pública. Como complemento se propone trabajar desde la óptica sugerida por los conceptos de gobernanza, gobierno abierto y gobierno electrónico analizando las ventajas del uso de las TICs para mejorar el funcionamiento de las distintas instituciones públicas y la sociedad civil.

Comunicación política

Sin buscar establecer un orden de importancia entre las distintas aristas descriptas hasta el momento, no es posible obviar que la comunicación de las decisiones y políticas públicas, así como la recepción e interacción con los ciudadanos juega un papel clave y transversal a todo el ciclo. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las transformaciones en los perfiles ciudadanos y los modos de relacionamiento entre las organizaciones estatales y el resto de los actores que disputan espacios de poder son solo algunos de los motivos que obligan a pensar en la comunicación política.

Ahora bien, lo anterior no implica, de ninguna manera, que la comunicación sea más importante que otros aspectos que la anteceden y condicionan. Los formatos, productos y estrategias comunicacionales constituyen un conjunto de herramientas para difundir, transmitir e intentar producir un conjunto de efectos previamente determinados en diversos públicos. No obstante, el resultado final de estos efectos depende más de cómo se tomaron las decisiones, de la imagen de las instituciones o actores involucrados, de las expectativas ciudadanas, de la reputación de los funcionarios, de la historicidad de esa relación, entre otros muchos aspectos. Por tanto, si la comunicación es entendida como producción de sentido y efectos en los públicos, lo que debe preocupar a quienes planifican, ejecutan y, sobre todo, analizan los procesos de comunicación, tiene que ver con los efectos que ello genera (es decir, el sentido). De ahí que no importa tanto qué se dice, sino más bien, cómo ese mensaje se resignifica en las mentes de los públicos a partir de la combinación de las condiciones de producción y de recepción. Así como los medios, los políticos y los gobiernos generan sus propios framings, los actores sociales que conforman heterogéneamente los públicos destinatarios de los mensajes construyen sus propias condiciones para decodificar los mensajes. Es por ello, que pese a los esfuerzos por una comunicación planificada, nada evita la multiplicidad de efectos a partir de factores exógenos a los elementos técnicos de la producción como son la imagen, las expectativas, las preferencias ideológicas, entre muchas otras.

A la hora de evaluar el impacto de los productos comunicacionales en la producción de sentido a nivel local, la realidad se complejiza dada la cercanía y mayor conocimiento entre ciudadanos y gobernantes. De ahí la importancia de generar espacios profesionales de planificación estratégica de la comunicación política (en sus cuatro dimensiones: crisis, riesgo, de gobierno y electoral). No sólo para complementar las instancias de gestión de la política pública a través de procesos de innovación, participación y transparencia, sino también para la construcción de una cultura política con nuevos valores. Ello se vuelve crucial a la hora de construir una identidad propia que auto defina y diferencie un espacio político respecto de otros y que colabore en la construcción de la imagen e identidad de un candidato, una alianza electoral o una gestión gubernamental.

El trabajo profesional sobre la comunicación política se orienta a la búsqueda de una mayor capacidad institucional a través del acompañamiento y la mejora de la eficacia de las políticas públicas, es decir, en el fortalecimiento de la gubernamentalidad, lo que permite reducir las tensiones existentes entre las demandas ciudadanas y la posibilidad de respuesta de los gobiernos (Riorda, 2011). De esta manera se busca colaborar con la difusión de los actos de gobierno, pero fundamentalmente, con la transmisión de los valores, la identidad, la cultura y la coherencia que debe primar en una gestión gubernamental. Esos elementos son lo que verdaderamente refuerzan las buenas decisiones y las políticas que resuelven los problemas de la sociedad. Si se produce esa sinergia entre las decisiones públicas, las expectativas ciudadanas, la imagen e identidad de las instituciones y funcionarios y los formatos comunicacionales utilizados, el resultado final será un aumento y/o consolidación del consenso.

El consenso (en tanto objetivo principal de la comunicación política) implica la búsqueda de acuerdos que consideren, reconozcan e incluyan también a aquellos grupos que se encuentren en los márgenes del mismo, con el objeto de alcanzar que las decisiones políticas sean socialmente aceptadas. Si bien todas las dimensiones de la comunicación política están orientadas a la consecución de dicho fin, no es menos cierto que es la comunicación gubernamental la que suele monopolizar las estrategias y acciones para alcanzarlo.

La comunicación gubernamental puede considerarse como el conjunto de estrategias y acciones comunicacionales (dispositivos y/o productos) que un gobierno lleva adelante para construir el consenso mínimo a través que colabore con la tarea de gobernar (Delle Donne en Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda, 2011). Esas estrategias deben orientarse hacia el mantenimiento de la legitimidad; el logro de consenso o conformidad con las políticas públicas; el sostenimiento de los ideales de gobierno (el mito de gobierno); la consolidación de una determinada cultura política (asociada a los ideales antes mencionados) y la transmisión de información. Cualquier acción de gobierno debe ser analizada, no sólo desde su construcción política, sino también, desde su dimensión comunicacional. En virtud de ello los ciudadanos recurren cada vez más al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para interactuar e intervenir en el (nuevo) espacio público, como contrapunto, los gobernantes se ven obligados a informar y reforzar sus propios relatos.

Por todo lo anterior, desde la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial se busca trabajar sobre la comprensión de la importancia de la comunicación en la gestión de las políticas públicas a nivel local y territorial. Partiendo de la concepción respecto de la cual no toda comunicación es política, pero toda acción política se presenta a la ciudadanía en algún formato comunicacional, se busca desarrollar habilidades para planificar y gestionar la comunicación política de los gobiernos locales. Para ello se forman profesionales con capacidad para identificar el campo específico de la comunicación política y distinguir con claridad las diferentes dimensiones de la misma. Seleccionar herramientas de indagación de la opinión pública para reflexionar sobre la importancia de dotar de datos precisos a la formulación de políticas públicas para finalmente establecer estrategias de comunicación y gestión que puedan desarrollarse simultáneamente consolidando una identidad del gobierno local.

Reflexiones finales

A lo largo del presente artículo se intentó describir brevemente algunas de las transformaciones más importantes que vienen experimentando los modos de administración estatal a partir de ciertas dimensiones claves en tanto capacidades necesarias para quienes conduzcan dichas organizaciones. Sin agotar las discusiones y puntos de vista posibles, se planteó la necesidad de trabajar en la formación de cuadros técnicos dotados de un conjunto de herramientas, técnicas y perspectivas acordes a la nueva realidad de los gobiernos locales.

De ahí que desde la Universidad Católica de La Plata surgiera una oferta académica con el objetivo de construir conocimiento y formar profesionales capaces de pensar soluciones ante las nuevas

demandas sociales. Así surge la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial con la misión de fortalecer un campo de aplicación profesional vinculado al ámbito de la gestión de gobierno local desde una óptica multidisciplinar. A partir de áreas prioritarias (aunque no exclusivas) como el diseño y dirección de las políticas; el liderazgo, la formación y la conducción del capital humanos; la planificación de los procesos comunicacionales; el análisis de los problemas públicos locales y el establecimiento de la agenda municipal; la identificación de las poblaciones vulnerables; la promoción del acceso a la información pública; y la construcción de modalidades y lógicas participativas y de inclusión de la sociedad civil como co-productores de las decisiones públicas se busca formar profesionales idóneos y con anclaje territorial.

Si bien esas áreas o dimensiones de la gestión gubernamental no son las únicas sobre las cuales es necesario trabajar, se considera que son las más representativas de los cambios contextuales de los últimos 20 años. De ahí que la habilidad de combinar el trabajo interdisciplinario para alcanzar los objetivos organizacionales se haya vuelto un imperativo impostergable para las gestiones gubernamentales en general y las del ámbito local en particular.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2009). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar.* México: Fundación Friedrich.

BASTERRA, M. (2017). La Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada. *Revista de Derecho Público, 1, 11-42.*

BYUNG-CHUL H. *(2013). La sociedad de la transparencia.* Barcelona: Herder.

FIORAVANTI, M. (2004). Estado y Constitución. *En M. Fioravanti (ed.). El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho. Madrid: Trotta.*

GROSSI, P. (2003). *Mitología jurídica de la modernidad.* Madrid: Trotta.

GARCÍA DELGADO D. (2019). Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado. *Revista Movimiento,* 17, 27-39.

KAUFMAN, E. (2013). Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto. Buenos Aires: Red GEALC.

MALAMUD, A. (2007). Estado. Cap. 3. Publicado en Luis Aznar y Miguel De Luca (eds.): Política. Cuestiones y problemas (segunda edición). Buenos Aires, Emecé.

MATTEUCCI, N. *(1998). Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno.* Madrid: Trotta.

NAÍM, M. (2015). *El fin del poder.* México: Debate.

OSZLAK, O. (2000). *El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.*

OSZLAK, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas,* 1, p. 1-12.

OSZLAK O. (2012, abril). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. *VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa.* San Juan de Puerto Rico.

PARDO, M. DEL C. (COOMP.) (2004). *De la administración pública a la gobernanza.* México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

PARSONS, W. (2007). *Políticas Públicas*, FLACSO, México.

PERRAMON, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*,16, 11-27.

PIANA, R.S. (2007). *Gobierno electrónico: gobierno, tecnologías y reformas*. Argentina, Buenos Aires: EDULP.

PIANA, S. Y AMOSA, F. (2018). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires Aspectos normativos y jurisprudenciales. Redea. *Derechos en acción*, 6, 246-277.

PIANA, R.S. Y FURNARI, D. (2015). La participación como eje central del gobierno abierto. Las oportunidades para el municipio de La Plata. *Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis,* n° 13, p 39-54.

POGGI, G. (1997). *El desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica*. Quilmes: Universidad de Quilmes.

RIORDA, M. (2017). Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 269, 89-95.

EL PROCESO DE EMERGENCIA Y DESARROLLO DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA DE ARGENTINA

Natalia Galano

Guillermina Curti

Introducción

El desarrollo de los estudios superiores en políticas públicas en Argentina se ha inscripto en el campo disciplinar de la ciencia política y de la administración pública y/o gobierno. La dinámica particular de institucionalización de estos campos ha influido y condicionado el ingreso, maduración y afianzamiento de las políticas públicas como ámbito particular de conocimiento. La tardía consolidación de los mismos de manera autónoma dentro de las universidades demoró la construcción de un ámbito disciplinar específico y diferenciado para las políticas públicas.

Su estructuración reconoce aspectos políticos y situacionales o contextuales que condicionan tanto su deriva institucional como sus propios contenidos y problematizaciones (Manifiesto de Popayán, 2017). El proceso de construcción y legitimación de la ciencia política y la administración pública como disciplinas académicas se ha producido históricamente en Argentina en el dinámico espacio forjado por la confluencia de la particular dinámica de relacionamiento del Estado con los ámbitos institucionalizados de producción de conocimiento socialmente relevante (Fernández, 2002).

Se impone entonces revisar el proceso de construcción institucional y disciplinar del conocimiento en el campo de marras en diálogo con los procesos políticos y, más específicamente, con las necesidades derivadas de las particulares configuraciones estatales y racionalidades de intervención en diversos períodos históricos, así como de las matrices de pensamiento político e ideológico que sustentan las concretas formas de interacción Estado-sociedad en cada caso.

El presente trabajo indaga en el proceso de emergencia y desarrollo del estudio de las políticas públicas en las instituciones de enseñanza superior (grado y posgrado) de Argentina. La reconstrucción de este trayecto, nos permite rastrear las influencias teóricas y los diálogos con el particular contexto que han impulsado su despliegue llegando a ganar un lugar importante en las agendas y ofertas académicas de las ciencias sociales.

Los primeros antecedentes

La consolidación de la organización nacional a fines del siglo XlX y principios del XX impulsó la creación y desarrollo de universidades estatales en diversos puntos de la geografía del país. La matriz positivista e iluminista que caracterizó el pensamiento político durante el proceso de conformación del Estado nacional argentino con la llamada Generación del 80, propició la actividad científica y la producción institucionalizada de conocimiento. Probablemente la génesis del proceso de institucionalización de la ciencia política se halle en las discusiones que la generación del centenario de la Independencia introdujo en los claustros académicos durante las primeras décadas del siglo XX. Los asuntos políticos fueron ganando espacio y densidad en las universidades al compás de las necesidades de consolidación del Estado y de conformación de una burocracia estable y profesional. La primigenia experiencia democrática con la conformación del primer gobierno popular en 1916 introdujo un nuevo conjunto de temas que interesaron a las élites locales. El grupo de liberales reformistas del bicentenario impulsó el estudio de las instituciones republicanas, el federalismo y el municipalismo, la problemática de la democracia de masas, el sistema electoral y del sufragio universal, así como la reflexión sobre la eficacia del Estado y la formación de una burocracia profesional y de cuadros dirigenciales idóneos. Estas preocupaciones adoptaron una perspectiva formalista, abrevando especialmente en el derecho público y político (Bulcourf, 2012).

El primer programa en los campos de interés fue el Doctorado en Ciencias Políticas, aprobado por el Honorable Consejo Superior de la Universidad Nacional del Litoral el 26 de noviembre de 1927, para dictarse en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas con sede en la ciudad de Rosario. La carrera fue impulsada por el entonces Decano de la mencionada Facultad, el prestigioso jurista Rafael Bielsa. Su surgimiento obedece a la confluencia de la fuerte renovación que significó la emergencia de las "masas" en la vida política con la búsqueda de nuevos espacios institucionales por parte de las élites locales luego de la caída del gobierno oligárquico (Gluck y Mutti, 2009). Las universidades fueron el receptáculo del movimiento de renovación del pensamiento científico sobre lo social y político en el que las élites depuradas y renovadas tras la caída de los tradicionales grupos conservadores tuvieron un rol protagónico. Por otro lado, la intención de diferenciarse de la orientación profesionalista y civilista que dominaba los estudios del Derecho de un lado, y de la impronta moral y filosófica de la reflexión política en las aulas universitarias, por otro lado, incentivaron el ingreso de nuevos marcos. Esta renovación de contenidos puede ser comprendida como el antecedente primigenio en la construcción de lo político como objeto específico de estudio, aunque con una visión fuertemente formalista y juridicista (Cardoso, 2017; Bacolla, 2017; Bulcourf, 2012).

El sesgo juridicista del estudio académico de la política se aprecia también en otros hitos relevantes. La primera Revista Argentina de Ciencia Política (1910-1928) fue fundada por el jurista Rodolfo Rivarola y un grupo de profesionales del Derecho. Los constitucionalistas más prestigiosos del país, liderados por Segundo Linares Quintana, fundaron en 1957 la Asociación Argentina de Ciencia Política, que se incorporó a la Asociación Internacional de Ciencia Política en 1961. Este mismo grupo relanzó la Revista Argentina de Ciencia Política en 1959 y organizó sendos Congresos Nacionales entre 1958 y 1966. El rasgo fundamental de estos impulsos radicaba en la comprensión de la ciencia política como un desprendimiento del derecho público, menguando las posibilidades de la construcción de un campo autónomo y diferenciado para la disciplina (Bulcourf, 2012).

La emergencia del fenómeno social y político del peronismo en 1943/45, progresivamente fue limando la hegemonía del derecho público en la reflexión de lo político y la política, tanto como la gravitación de las élites impulsoras que habían ganado y conservado lugares en las universidades. Las casas de estudio, que aún sostenían los fundamentos teóricos liberal positivistas, receptaron escasamente -si no fueron refractarias- a las problematizaciones y dinámicas políticas de aquellos años. Las ideologías socialistas y nacionalistas, en cambio, desde fuera de los espacios universitarios forjaron nuevas perspectivas para analizar y comprender el presente del país (Fernández, 2002). Desde el pensamiento nacional y popular Arturo Jauretche y Raúl Scalabrini Ortiz y Silvio Frondizi desde el marxismo, ofrecen ejemplos de contribuciones al análisis de los cambios sociales y políticos de la época con nuevos corpus de ideas, desplegando conceptos provenientes de la historia política, la sociología política, la cultura política y el análisis político.

El primer receptáculo institucional de la renovación de pensamiento político que se produjo en aquellos años fue la Universidad Nacional de Cuyo. Durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón, y en el contexto de una notable ampliación del intervencionismo estatal, la nueva Constitución Nacional de 1949 introdujo la obligatoriedad de la enseñanza de contenidos políticos y de identidad nacional en las universidades. Cuyo fue la primera casa de estudios en adecuar sus planes formativos y en 1951 se creó la carrera de grado en Ciencia Política. Al igual que sucedió en el caso del Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional del Litoral con sede en Rosario, el objetivo de este programa consistió en formar cuadros políticos para la gestión del Estado, pero ahora con una perspectiva ideológica nacionalista y de fuerte contenido popular. A diferencia de aquel primer programa de Ciencias Políticas, esta carrera incorporó otras disciplinas, como la historia, la sociología, el pensamiento social latinoamericano, además del derecho público y constitucional. Se produjo así una primera separación de la ciencia política de su tradicional continente jurídico y con ello se abrió una nueva ventana de oportunidad para el proceso de constitución de un campo autónomo.

La vida de este programa de formación de grado ejemplifica el vínculo entre los procesos sociales y políticos más amplios con los espacios institucionalizados de producción de conocimiento y de enseñanza. Las discontinuidades del régimen democrático en el país tuvieron un impacto significativo en los contenidos y orientaciones de los programas universitarios. Durante los gobiernos autoritarios de facto, el desarrollo de la ciencia política se vio particularmente afectado debido a la circularidad o mutua implicancia entre la política como objeto de estudio y como práctica (Fernández, 2002). En este sentido, Nelson Cardoso (2017) pasa revista a los cambios de denominación que sufrió la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Cuyo. Un aspecto destacable en esta deriva de nominación se halla en el cambio de nombre que la misma experimentó durante la última dictadura militar (1976-1983), en que la carrera pasó a llamarse de Administración Pública y Ciencia Política. No obstante haber sido la primera carrera con el nombre de Administración Pública, el sentido del cambio consistió en el vaciamiento de contenidos politológicos de su programa y la adopción de un perfil instrumental y tecnocrático (Cardoso, 2017).

Hacia un proceso de consolidación de la Ciencia Política en Argentina y el desarrollo incipiente de los estudios de políticas públicas

Durante la segunda mitad de los años de 1950 se produjo otra innovación importante para el desarrollo disciplinar y la institucionalización de la ciencia política y la administración pública. El retorno democrático en 1958 luego del golpe de Estado de 1955 y la concepción desarrollista y modernizadora impulsada por el Presidente Arturo Frondizi promovió el desarrollo de las ciencias sociales. El mismo año 1958 se reformó el sistema universitario y se permitió la creación de universidades privadas que incorporaron un nuevo elenco de profesionales notables que tenían lugares marginales en las universidades estatales, aún ocupadas por las viejas élites liberales. Muchas de las nuevas y viejas casas de estudio, adoptaron programas en Ciencia Política, Administración Pública y Relaciones Internacionales. Durante este período se actualizaron programas en las existentes carreras de Ciencia Política y se crearon nuevas propuestas formativas en la materia.

Un caso destacado es el de la universidad privada de El Salvador, que en 1969 abrió su programa de grado en Ciencia Política con una propuesta innovadora. El primer diseño curricular articulaba en torno a un eje de estudios de ciencia política empírica y un sólido contenido metodológico, con el objetivo de formar politólogos y no sólo cuadros para la administración y gestión del Estado. El cuerpo docente estaba conformado por destacados profesionales formados originalmente en Argentina y que habían realizado estudios de posgrado en Ciencia Política y/o Administración Pública en el extranjero, mayormente en universidades de Estados Unidos. Entre los profesores del staff originario se destacaban Guillermo O'Donnell (Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad de Yale), Natalio Botana (Doctor en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lovaina), Oscar Oszlak (Ph.D. en Ciencia Política y Master en Administración Pública por la Universidad de Berkeley), Marcelo Cavarozzi (Doctor en Ciencia Política por la Universidad de California).

La renovación que se produjo en esos años impulsó la creación de centros de estudio y formación en el campo de las ciencias sociales, políticas y de la administración pública. En 1963 se inauguró el Centro de Investigaciones Sociales (CIS) del Instituto Torcuato Di Tella, asociado a este último en 1964 se creó el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP); en 1966 abrió el Centro de Investigación en Ciencias Sociales (CICSO); promovido por UNESCO en 1967 se creó el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); en 1973 se instaló en Argentina la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) escapando del derrocamiento del Presidente Salvador Allende por el golpe militar de Pinochet en la hermana República de Chile; en 1975 comenzó a funcionar el Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CESEA), y en 1976 se puso en funcionamiento el Centro de Estudios Estado y Sociedad (CEDES). Todos ellos forjaron en aquellos años una renovación profunda del campo abriendo diálogo con producciones literarias hasta entonces marginadas en los espacios académicos.

En esos años y en el marco de estos movimientos cobró protagonismo el concepto mismo de política pública, que lentamente irá ganando densidad como disciplina en los ámbitos académicos de grado y posgrado.

Hacia la década de 1970 se extendió la reflexión sobre las políticas públicas en toda la región. En 1974 O'Donnell y Oszlak junto con Philippe Schmitter dictan un "Seminario sobre Políticas Públicas" y los dos primeros organizan la "Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina" patrocinada por el Social Research Council y el Centro de Estudios en Administración Pública (CIAP) asociado al Instituto Torcuato Di Tella. Estos eventos tuvieron una enorme influencia en el ingreso del estudio de las políticas públicas en Argentina. Además de las presencias internacionales y los lazos institucionales que consolidó, los encuentros fueron escenario de la difusión de una de las producciones más singulares de la época. En ellos Oszlak y O'Donnell presentaron una primera versión del texto más influyente en nuestro país sobre el estudio de las políticas públicas.

En marzo de 1976 -pocos días antes del último golpe de Estado- en la Reunión de la Latin American Studies Association (Atlanta, Georgia, USA), los autores presentaron la versión definitiva del texto "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". El estudio formaba parte de una serie de documentos producidos en el marco del CEDES para el Grupo de Trabajo sobre el Estado de CLACSO. La perspectiva del texto expresaba una preocupación netamente teórica, como sostienen los autores "Nuestra perspectiva aquí es de politólogos, no de policy *advisors*" (Oszlak, O. y O'Donnell, G., 1976: 1). El estudio de las políticas es instrumental, pues el sentido teórico de su abordaje consiste en la comprensión del Estado latinoamericano en el contexto de un giro autoritario en la región. De esta manera, se sostiene que "tendemos al estudio de políticas estatales como un capítulo de una futura teoría del Estado latinoamericano y, más genéricamente, de los patrones de dominación conexos a formas relativamente avanzadas de capitalismo tardío y dependiente. Por ello, las políticas estatales permiten una visión del Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales." (Oszlak, O. y O'Donnell, G., 1976: 8).

El texto se inscribe dentro de la literatura que renueva la mirada sobre el Estado y que, a partir de la producción de Guillermo O'Donnell con su original concepto de "Estado burocrático-autoritario", desarrolla una crítica aguda a las teorías del desarrollo y la modernización en aquel momento hegemónicas. Las políticas públicas pasaron a ser, entonces, un objeto de indagación teórica relevante para comprender los profundos procesos de transformación que todo el subcontinente estaba transitando en los años '70. El golpe de Estado del 26 de marzo de 1976 interrumpió el desarrollo que se venía gestando en el campo de la ciencia política y las ciencias sociales en general. El movimiento obrero, los partidos políticos y los intelectuales fueron las principales víctimas del terrorismo de Estado en aquellos años. Gran cantidad de científicos y académicos sufrieron persecución, tortura y muerte. Cuantía de ciudadanos fueron desaparecidos (figura que en aquellos años aparece en el vocabulario de la lucha internacional por los derechos humanos) y otros tantos se exiliaron a países como México, Estados Unidos o Francia. Algunos de los centros privados recientemente creados -el CEDES, FLACSO, CLACSO, CISEA y otros- mantuvieron cierto nivel de actividad, aunque de forma soterrada y silenciada e incluso pudieron alojar a profesores exonerados de sus cargos en las universidades. Cuando no fueron clausuradas, las carreras de ciencias sociales fueron vaciadas de sus contenidos más críticos y asumieron un perfil tecnocrático, como el caso ya comentado de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Cuyo (Leiras et al, 2005; Bulcourf y Cardoso, 2009).

Las políticas públicas en escena

La reapertura democrática en 1983 supuso un renacimiento para las ciencias sociales y la ciencia política en particular. Desde el inicio de la transición democrática que se inició con la derrota en la Guerra de Malvinas en 1982, comenzaron a retornar intelectuales exiliados que progresivamente reasumieron los puestos de los que habían sido expulsados u ocuparon nuevas posiciones. Este

movimiento demográfico y político motorizó la renovación del campo y de las discusiones en las ciencias sociales y políticas, revitalizando el proceso iniciado hacia fines de los años de 1960. Es en este contexto que se puso en marcha la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Creada en 1982 como alternativa a la vieja Asociación Argentina de Ciencia Política (AACP) cuando ésta se resistió a integrar a los politólogos que retornaban del exilio (Bulcourf, 2017), la SAAP se fue constituyendo en la red de instituciones vinculadas con la producción de conocimiento y enseñanza de la ciencia política más influyente y señera del país. Su primer presidente fue Oscar Oszlak, y desde su surgimiento promovió la circulación de debates mediante la publicación de libros y revistas especializados. Bianualmente la SAAP realiza congresos nacionales, más recientemente internacionales, que congregan a gran cantidad de politólogos, cientistas sociales y personas involucradas e interesadas en la gestión pública y el Estado. El intercambio que se produce en estos congresos es expresivo del nivel de maduración y discusión del campo, pudiendo advertirse allí el creciente espacio ganado por las políticas públicas como especialización disciplinar dentro de la ciencia política.

La apertura del régimen democrático planteó el problema a nivel del sistema político, con la preocupación por la consolidación de las instituciones de la democracia y por la modernización del Estado. En este marco se consolidó el vínculo entre el gobierno y la gestión pública con las universidades y centros de estudio. Gran cantidad de académicos que habían creado a éstos -como CEDES y CISEA- pasaron a integrar posiciones importantes en el gobierno nacional. Esta vinculación virtuosa entre academia y gobierno/gestión promovió la creación de nuevas carreras de posgrado orientadas a la concreción de objetivos de la recuperada democracia, acelerando además la introducción del estudio de las políticas en las universidades. En 1985, con financiamiento del Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), se creó en el posgrado de Economía y Políticas Públicas del Instituto Torcuato Di Tella la orientación en Políticas Públicas y en 1986 se puso en marcha la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires con la Dirección de Oscar Oszlak, introduciendo contenidos para el estudio de las políticas.

Durante ese período también se abrieron nuevas carreras de grado en ciencia política, como en la Universidad de Buenos Aires en 1985 que actualmente convoca la mayor cantidad de estudiantes de la disciplina, y se produjeron profundas actualizaciones de los planes de estudio. Un caso emblemático fue la renovación curricular llevada adelante por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario que reformó su plan de estudios en 1984.

Con el asesoramiento del CEDES, la Licenciatura en Ciencia Política de Rosario emprendió dos procesos significativos. Por un lado, incorporó la orientación en administración pública -de la que había acotados antecedentes en el país- y por otro lado se convirtió en la primera universidad que incorporó una asignatura específica y diferenciada para el estudio de las políticas públicas. La materia Análisis de Políticas Públicas comenzó a impartirse en 1987 a cargo de Roberto Esteso, un abogado que en su exilio durante la última dictadura militar argentina realizó estudios de Administración Pública en el CIDE de México. El primer programa aprobado por Resolución 440/87 del Consejo Directivo de la Facultad, introdujo contenidos innovadores en la currícula de ciencia política. Se propuso el estudio del ciclo de las políticas públicas, de modelos decisorios y del origen de las políticas públicas, entre otros temas, y se incorporó la enseñanza de métodos analíticos y cuantitativos para el estudio de las políticas. En la bibliografía contenía autores clásicos del estudio de las políticas como Allison, Lindblom, Mayntz, Simon, March, además de textos de Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell, Poulantzas, Wilson, Pérez Nuñez y Manuel García Pelayo. Dos años después la cátedra se renovó, y la nueva profesora Cristina Díaz incorporó nuevas modificaciones en los contenidos y bibliografía. Una renovación importante fue posibilitada por la compilación realizada por Luis Aguilar Villanueva en México en la década de 1990, que facilitó el acceso de los hispanoparlantes a textos clásicos producidos en el mundo anglosajón.

Pero es con los procesos de reforma del Estado de primera y segunda generación emprendidos durante los años de 1990 por la gestión del presidente Carlos Menem que las políticas públicas se hicieron definitivamente un lugar, no sólo en la academia sino en el lenguaje cotidiano, en las expresiones ciudadanas y la prensa que hablan y reclaman políticas públicas. Los amplios y veloces cambios generados por los procesos de privatización, liberalización, desregulación y descentralización alojaron todo un nuevo ámbito de problematizaciones que impulsó la institucionalización del estudio de las políticas en las universidades. Entre los años 1989 y 1990 se puso en marcha en el nivel de grado de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de El Salvador el seminario de políticas públicas dirigido por Guillermo Schwenheim con una clara orientación de *policy advisor*, motivado por la necesidad de comprender y estudiar los cambios que se estaban produciendo en el Estado. El ámbito de posgrado, también, fue particularmente receptivo a los cambios del período, y desde mediados de la década de 1990 se abrieron nuevas ofertas en estudios específicos de políticas públicas. A la devenida Maestría en Políticas Públicas del Instituto Di Tella, se sumaron la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (1998), la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín en convenio con la Universidad de Georgetown (2000), la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús (2000) y varias otras que se crearon en años sucesivos.

Luego de la crisis multidimensional de 2001, hacia 2003 se inicia un nuevo ciclo económico y político. Con la asunción del presidente Néstor Kirchner el Estado reconstruyó una nueva configuración y racionalidad de intervención, caracterizada por un retorno a la confianza en el Estado para producir procesos de desarrollo. A partir de 2005 se abrieron nuevas carreras de ciencia política y administración pública, que incluyeron materias específicas en el estudio de políticas públicas. En 2005 comenzaron a funcionar la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, en 2006 la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue, en 2008 la Licenciatura en Política y Administración Pública de la Universidad Argentina de la Empresa, entre otras carreras esparcidas por el territorio nacional. Más recientemente, en 2015, se creó la primera Licenciatura en Políticas Públicas en la privada Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. Actualmente se contabilizan en Argentina más de cuarenta carreras de grado acreditadas de Ciencia Política, Administración Pública y/o Gobierno, casi el ochenta por ciento incluye una materia específica destinada al estudio y análisis de políticas públicas.

En el nuevo siglo se consolidó un subcampo dentro del ámbito de las políticas públicas, el de la evaluación. Los procesos de reforma del Estado de los años ’90 incorporaron en la administración pública, especialmente nacional en un principio, la práctica evaluativa como mecanismo y control de los organismos multilaterales de crédito. En esos años comenzó a surgir en la región una nutrida y relevante cantidad de estudios sobre la evaluación de políticas, y se crearon áreas específicas en el Estado para evaluar, especialmente aquellas políticas financiadas con fondos internacionales. A impulso de las necesidades estatales se fue consolidando un saber específico que progresivamente fue reflejado en la institucionalidad social y en las universidades (Galano, 2021). En 2005 se lanzó informalmente la Red EvaluAR mediante la conformación de un grupo promotor, pero es recién en 2013, al ampliarse el núcleo crítico de impulsores, cuando comenzó a tener mayor protagonismo en el campo. EvaluAR es una VOPE local integrada por profesionales con inserción académica y/o en espacios de gestión que promueven el desarrollo de la evaluación de políticas en Argentina, en mayo de 2020 formalizó su existencia como Asociación Civil.

A partir de 2015 se inició un nuevo ciclo de creación de carreras de posgrado dedicadas al estudio de las políticas, en este caso con el marco específico de la evaluación. En un corto tiempo comenzaron a funcionar la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas en la Universidad Nacional de Entre Ríos (2015), la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas (2016) y la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (2017) ambos programas de la Universidad Nacional de San Martín y la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas (2016) desarrollada conjuntamente entre la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Lanús. Actualmente se

contabilizaron 19 programas específicos en estudios de posgrado de políticas públicas, contando los últimos focalizados en la evaluación, y sin contar los específicos de políticas sectoriales (políticas sociales, de desarrollo, educativas, de salud, de seguridad, etc.).

La acelerada consolidación institucional y disciplinar del estudio de las políticas públicas estuvo sostenido por la ampliación editorial que se produjo desde los años de 1990, con nuevas editoriales, sedes locales de sellos internacionales, y otras de universidades privadas y estatales que aportaron a la circulación de ideas y debates (Bulcourf, 2017). Una importante cantidad de estudios de políticas entraron en circulación, destacándose autores como Oscar Oszlak, Mabel Twaites Rey, Guillermo Schweheim. Desde los años ’90 aparecieron también revistas especializadas con reglas editoriales propias del campo de las ciencias sociales que difunden estudios y debates sobre políticas públicas, como la revistas de la SAAP, Post Data Revista de Reflexión y Análisis Político, Temas y Debates de la Universidad Nacional de Rosario, entre muchas otras.

Palabras finales

A lo largo de más de cinco décadas las políticas públicas se ganaron trabajosamente un lugar como objeto de estudio. Teniendo por antecedente el mojón que en el campo disciplinar argentino y latinoamericano significó la aparición del texto de Guillermo O’Donnell y Oscar Oszlak “Estado y políticas estatales en América Latina” en 1976, el estudio de las políticas fue ocupando espacio y protagonismo en las universidades. El retorno a la democracia primero y luego los procesos de reforma del Estado en los años de 1990 y la vuelta al intervencionismo estatal en los 2000 profundizaron el vínculo entre conocimiento universitario y los espacios de gestión/gobierno, impulsando el crecimiento de una nueva disciplina.

En este marco, la oferta formativa en el grado y el posgrado dedicado a las políticas públicas ha crecido y se ha consolidado. Las propuestas presentan singularidades y particularidades en cada caso, aunque la influencia de la literatura clásica del campo continúa siendo relevante. No obstante, las producciones locales comienzan a circular, lo que da cuenta, por un lado, de la creciente producción local y, por otro, permite advertir el desafío de construcción de una perspectiva localmente significativa y relevante en el campo de marras.

Bibliografía

AA.VV. (2017). Manifiesto de Popayán. Los estudios sobre historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: necesidades y perspectivas. En K. Krzywicka (Ed.), *Anuario latinoamericano de ciencias políticas y relaciones internacionales Vol. 5/2017* (231-233). Lublin, Polonia: UMCS. https://doi.org/10.17951/al.2017.5.231

BACOLLA, N. (2017) A propósito de Rafael Bielsa. Semblanza para una historia de la Ciencia Política en Argentina en los inicios del siglo XX. En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, Vol.19 (38)*, 545-574.

BULCOURF, P. (2012). El desarrollo de la ciencia política en Argentina. En: *Revista de Ciencia Política Vol.50 (1)*, 59–92.

BULCOURF, P. Y CARDOSO, N. (2009). Ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad Católica de Córdoba: una mirada sobre su desarrollo. En: *Revista Studia Política* (18), 103-133.

BULCOURF, P., KRZYWICKA, K. Y RAVECCA, P. (2017). Reconstruyendo la ciencia política en América Latina. En: K. Krzywicka (Ed.), *Anuario latinoamericano de ciencias políticas y relaciones internacionales Vol. 5/2017* (pp. 17-31). Lublin, Polonia: UMCS. https://doi.org/10.17951/al.2017.5.231

CARDOZO, N. (2017). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina. En: K. Krzywicka (Ed.), En K. Krzywicka (Ed.), *Anuario latinoamericano de ciencias políticas y relaciones internacionales Vol. 5/2017* (pp. 127-155). Lublin, Polonia: UMCS. https://doi.org/10.17951/al.2017.5.231

D'ALESSANDRO, M. Y GANTUS, D. (2021). Problemas y desafíos de la enseñanza de la Ciencia Política en la Argentina. En: *Revista Temas y Debates*, (41), 131-152.

DÍAZ, C. (2014). Introducción. En: Díaz C., Galano N. y Curti, G. (Comp.) *Miradas de Políticas Públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*, Grupo P&G, Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR, Ed. Libros por Demanda, Rosario. Díaz, C., Curti, G., Reconstruyendo el camino: reflexiones sobre la creación de la Maestría en Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas en Ríos Cázares, Alejandra (coordinadora), *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*, CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Inter Americana de Educación en Administración Pública-INPAE,1° Edición, 2014, Distrito Federal, México, pág. 33-48.

FERNÁNDEZ, A. (Comp). (2002). *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia*. Buenos Aires, Argentina: BIEBEL.

GALANO, N. (2021). *Ecología de la evaluación de políticas públicas. El proceso de institucionalización de un sistema de Evaluación de Políticas Públicas en Argentina: trayectoria y actualidad* [tesis de Maestría], Universidad de Sevilla, España.

GALANO, N., CURTI, G. (2014). Caminos recorridos: el proceso de enseñanza aprendizaje para un hacer reflexivo. La experiencia de la cátedra de Análisis de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. En Pliscoff, C. (compilador) *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas*, Ril Editores, Santiago de Chile.

GLUCK, M. Y MUTTI, V. G. (2009). Política de masas y eficacia gubernamental en la Argentina de los años 20': el surgimiento de los estudios de ciencias políticas en Rosario. Los proyectos de Rafael Bielsa y Juan Álvarez. En: *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, Año 2 (2), 147-164.

LEIRAS, M., ABAL MEDIANA, J.M. & D'ALESSANDRO, M. (2005). La ciencia política en Argentina. El camino de la institucionalización dentro y fuera de las universidades. En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25 (1), 76-91.

NEIBURG, F., & PLTOKIN, M. (COMPS) (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Paídos, Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1974). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, *Documento de trabajo del CEDES*. Buenos Aires, Argentina: CEDES.

LOS DISPOSITIVOS REGULATORIOS DE INGRESO A LA UNIVERSIDAD

Pablo Daniel García

Introducción

En Latinoamérica en general, y en Argentina en particular, persisten sociedades marcadas por la desigualdad social y educativa con núcleos de exclusión que afectan particularmente a los sectores empobrecidos y en particular, en el desarrollo reciente de la universidad en Argentina conviven importantes niveles de deserción y cursadas de duración muy superior a la formalmente establecida. Muchos jóvenes ni siquiera tienen la oportunidad de acceder. Otros, los que acceden, tienen interrupciones, reingresos y abandonos por lo que se hace muy dificultosa la interpretación del grado de aprovechamiento real que los diferentes grupos sociales hicieron de la posibilidad de acceder a la educación superior (Fernández Lamarra y otros, 2018). Esta problemática, presente en nuestro país desde la masificación del acceso a la educación superior, ha generado importantes reflexiones y propuesta de soluciones de parte de académicos y gestores universitarios. Recientemente, mediante la reforma de la Ley de Educación Superior (LES) con la denominada "Ley Puiggrós" -por ser un proceso de cambio legislativo impulsado por la pedagoga y legisladora Adriana Puiggrós- se buscó asegurar el ingreso irrestricto a las instituciones universitarias pública y la prohibición de cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa directos o indirectos consolidando la tradición argentina de la Educación Superior pública gratuita ante posibles tendencias mercantilistas. En relación con el acceso a las instituciones universitarias, se eliminó el artículo que habilitaba a las universidades a establecer régimen de ingreso excluyente y en su lugar se promulgó el ingreso irrestricto, acompañado de procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir.

Este artículo se enmarca en las discusiones mencionadas en los párrafos precedentes y se propone analizar los dispositivos diseñados por un grupo de universidades nacionales argentinas para regular el ingreso de los estudiantes al nivel superior. El foco está puesto en las denominadas "universidades del Conurbano bonaerense", grupo de universidades públicas con diferentes trayectorias institucionales que se ubican en el territorio que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, muchas de ellas de reciente creación, que particularmente se crean con la voluntad de acercar la educación superior pública a nuevos sectores sociales. Considerando estas cuestiones, esta ponencia busca respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las características que poseen los dispositivos diseñados por las universidades del Conurbano bonaerense para regular/organizar el ingreso al nivel superior? ¿Qué tendencias pueden establecerse en cuanto a la regulación del ingreso en las universidades de reciente creación en el Conurbano bonaerense?

Diversas investigaciones en educación superior han puesto de manifiesto que la condición socioeconómica es el factor fundamental relacionado con los niveles de desigualdad en el ingreso y permanencia, asociada a otros factores, como los geográficos, étnicos-raciales y físicos. No obstante, esto no debe ser leído como una responsabilización a los y las estudiantes, sino que debe interpelar a las instituciones para eliminar mecanismos excluyentes para los sectores vulnerabilizados. Numerosos estudios señalan que la democratización efectiva del nivel superior depende, en buena medida, de políticas y estrategias capaces de mejorar los índices de ingreso y de retención de los estudiantes, particularmente de aquellos provenientes de hogares de bajos recursos y/o de minorías étnicas. Pedro Krotsch (2001) sostenía que, en Argentina, a mediados del siglo XX se da el pasaje de la universidad de elite a la universidad de masas motivado por demanda de estudiantes creciente para el nivel. Sin embargo, números estudios dan cuenta de que estas nuevas incorporaciones, heterogéneas por su origen social, no fueron debidamente atendidas en las universidades, las cuales no produjeron los cambios acordes a las características del nuevo público, y tampoco se realizaron las reformas estructurales y presupuestarias para atender dicha expansión (González y Claverie,

2007). Es por ello que esta ponencia pone su foco en los dispositivos regulatorios del ingreso universitario para analizar en qué medida constituyen una barrera o una ayuda para los nuevos ingresantes.

En este estudio se utiliza la perspectiva comparada y el trabajo tiene un carácter descriptivo, comprensivo e inductivo. Trabajar desde una perspectiva comparada implica desarrollar analogías, contrastar fuentes, eventos, sistemas, entre otros, identificando encuentros y desencuentros (Raventós y Prats, 2012). Se consideró que los objetos de comparación (en este caso, los dispositivos diseñados para regular el ingreso), se ubican en una institución más amplia (las universidades) y atienden a públicos específicos. Por lo cual, a modo de introducción, se desarrolla una descripción comparada sintética de las universidades en las que los dispositivos se enmarcan y luego de los perfiles de nuevos ingresantes. Específicamente para la comparación de los dispositivos diseñados para regular el ingreso, se diseñaron nuevas dimensiones. Estas dimensiones intentan captar los rasgos principales de cada dispositivo de ingreso en términos organizacionales y pedagógicos en función de la información disponible.

Algunos aspectos contextuales para comprender la complejidad de las universidades del conurbano bonaerense

La Provincia de Buenos Aires es la jurisdicción con mayor cantidad de población del país, llegando a superar los 17 millones de habitantes, lo cual supone el 38,6% del total de la población argentina. En particular, los partidos que conforman el Conurbano bonaerense (territorio que rodea al oeste, norte y sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) son los de mayor densidad poblacional. Además de la alta densidad poblacional, otra particularidad del conurbano bonaerense es la concentración de población que vive en contexto de pobreza e indigencia. Según los últimos datos oficiales disponibles, los habitantes que viven en condiciones de pobreza en el conurbano ascienden al 42% del total, mientras que 10,5% de ellos son indigentes (INDEC, 2022). En particular, es importante destacar que existen brechas internas de desigualdad entre los partidos que conforman el territorio del Conurbano bonaerense: los partidos próximos a la zona norte de la CABA muestran menores porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que aquellos más alejados de la misma y que los localizados en la zona sur (según los datos del último Censo disponible, Florencio Varela, Ezeiza, Moreno y Malvinas Argentinas son los partidos que concentran mayores índices de NBI mientras que San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López son los que tienen índices más favorables).

A lo largo de la historia reciente de Argentina se ha intentado buscar el desarrollo económico de la zona y como parte de esta estrategia aparece la necesidad de creación de nuevas universidades nacionales insertas en su territorio. Se han creado quince universidades nacionales en el territorio del Conurbano bonaerense, siendo la mayor parte de ellas creadas en los últimos treinta años en los que el sistema universitario se expandió notoriamente. El estudio de las universidades nacionales del Conurbano bonaerense resulta fundamental para analizar el modo en que el nivel superior se acerca a los sectores más vulnerables del territorio bonaerense, a sus necesidades y su contexto local.

La creación de universidades nacionales en el Conurbano bonaerense ha sido (y para muchos colegas sigue siendo) un tema de discusión en términos de política educativa debido a que los diferentes momentos de "olas de creación" de universidades parecen responder a diversos (y por algunos cuestionables) criterios. Los motivos de creación de nuevas universidades enlazan diferentes argumentos de acuerdo con las orientaciones político-ideológicas de quienes lideran los proyectos. La primera universidad que se crea en el área del Conurbano bonaerense es la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), creada -junto con otras ubicadas en el interior del país-en 1972, en el marco del llamado "Plan Taquini" que tuvo la intención de desconcentrar la superpoblación de las pocas universidades nacionales existentes. Posteriormente, en la década de 1990 y a partir del 2007 tuvieron lugar dos nuevas oleadas de creación de nuevas universidades nacionales en distintas partes del país, con un especial foco de atención puesto en el territorio del Conurbano bonaerense. Aunque

con justificaciones políticas distintas, en estos procesos el objetivo siguió apuntando hacia la descentralización de las universidades más pobladas, la reorientación de la matrícula hacia carreras no tradicionales, el aumento de la tasa de permanencia y la de egreso, y la mejora de la organización y oferta académica (Mendonça, 2020). La creación de universidades en el Conurbano en la década de los noventa (1989-1999) significó el comienzo de un nuevo rumbo en la relación entre la universidad, estado, mercado y sociedad. Las nuevas universidades evocaron su pertenencia territorial evidenciando mayor cercanía con el espacio social y municipal. Se crearon así la Universidad Nacional Quilmes (UNQ) y la Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM) en 1989, la Universidad Nacional de San Martín (UNSM) y la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en 1992 y la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) en 1995. Bajo la inspiración de las políticas neoliberales, impulsadas por las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, se buscó una diversificación de las instituciones universitarias, de modo de poder atender con mayor eficiencia una demanda considerada creciente pero diferenciada (Marquina y Chiroleu, 2015). Incluso considerando las visiones más críticas, resulta posible afirmar que estas nuevas universidades nacieron con un mandato incluyente: generar condiciones de acceso y permanencia en la universidad para grupos tradicionalmente excluidos de esta, por razones diversas (socioeconómicas, geográficas, etc.).

A partir del año 2009 se produce un nuevo momento de expansión en el que se crean 15 nuevas universidades, varias de ellas también ubicadas en el Conurbano bonaerense. En este marco, podemos reconocer dos ciclos de creación con especial impacto en el territorio del Conurbano bonaerense. El primero sucede en 2009, momento en el que se fundan cinco nuevas universidades nacionales en el mencionado territorio: la Universidad Nacional de Moreno (UNM), la Universidad Nacional del Oeste (UNO), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) y la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). El segundo ciclo se presenta en 2014 se crea la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR), y en 2015, la Universidad Nacional de Scalabrini Ortiz (UNSO) y la Universidad Nacional Almirante Brown (UNAB). Con la creación de estas nuevas universidades se produce una ampliación de la oferta de formación superior en el territorio del Conurbano. Muchas son las voces que se alzan contra esta proliferación de instituciones con una estrecha cercanía entre ellas. A pesar de que el discurso del periodo defiende el intervencionismo del estado en la coordinación de la educación superior, detrás de esta ola de incorporación de nuevas universidades nacionales no ha existido una política nacional de planificación de la distribución regional de la oferta educativa según criterios de pertinencia, calidad y equidad, sino que suele asociarse su creación a la presión de políticos locales (García de Fanelli, 2014). Un aspecto importante para destacar es que aquellas universidades que formaron parte del primer ciclo de creaciones tuvieron proyectos avalados por el CIN (tal como lo requiere la Ley de Educación Superior) con posterior intervención de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), mientras que las instituciones creadas en 2014 tuvieron dictamen negativo del CIN (Marquina y Chiroleu, 2015). Más allá de estas cuestiones objetables, el análisis de los proyectos de creación de las nuevas universidades del conurbano expresa su voluntad explícita de atender con un modelo institucional innovador propicio para las inéditas demandas de los nuevos estudiantes que llegan a la universidad.

Una cuestión que vale la pena destacar tiene que ver con la opción que proponen al modelo tradicional de organización por facultades. Aquí radica un aspecto innovador de su configuración, que intenta buscar un modelo alternativo al típico de las UUNN. Excepto la UNLZ creada en los años 70, todas las demás instituciones adquieren -al menos formalmente- formatos de organización académica alternativos: departamentos, institutos o escuelas. Las nuevas universidades nacionales del conurbano bonaerense se presentan desde sus inicios como innovadoras frente al modelo de universidad tradicional. El diseño de la organización académica, la oferta disciplinar, la articulación entre docencia e investigación y el gobierno constituyen los cuatro principales ejes de cambio.

Los nuevos ingresantes a las universidades del Conurbano

Uno de los desafíos más importantes que deben enfrentar las universidades nacionales del Conurbano bonaerense está vinculado con el ingreso de nuevos estudiantes al nivel superior. Su mandato fundacional les plantea la necesidad de constituirse una alternativa a la universidad tradicional con un modelo más flexible, con ofertas académicas innovadoras tendientes tanto a captar nueva demanda de educación superior como a absorber parte de la demanda hasta entonces captada por la mega universidad del sistema -la Universidad de Buenos Aires- (Marquina, 2011). Los últimos datos de matrícula disponibles corresponden al año 2019. La UNLZ y la UNLAM concentran poco más del 2% cada una del total de la matrícula del nivel universitario, con alrededor de cuarenta mil alumnos matriculados. Les siguen la UNJA / UNQ / UNSAM/ UNTREF con el 1% del total de la matrícula ubicándose alrededor de los veinte mil matriculados y luego las demás universidades que, muchas con creación más reciente, con una población de estudiantes menor a los 10 mil estudiantes. Son notorios los casos de la UNSO y la UNGB con menos de 500 estudiantes cada una. Si se consideran los últimos 5 años con datos disponibles, el porcentaje de crecimiento de la matrícula de algunas instituciones se destaca por encima del resto (en el caso de la UNAJ, por ejemplo, se da un crecimiento del 286%, seguida por la UNGS con el 91% y la UNDAV y la UNAJ con alrededor del 70%. Muy por detrás, en el rango del 40% al 50% se ubican la UNPAZ; la UNM, la UNQ y la UNSAM y luego en el rango del 10% y el 20% de crecimiento se ubican la UNLAM, la UNLA y la UNLZ. Con el menor crecimiento de todas se encuentra la UNTREF (con el 5% de crecimiento de matrícula en 5 años).

El notable crecimiento de la matrícula en las universidades públicas que ha tenido lugar en las últimas décadas pone en el centro del debate a la cuestión del ingreso a estas casas de altos estudios y por ello, en el último tiempo la agenda de investigación en el campo de la educación superior ha dado un lugar privilegiado al estudio de quiénes son los que ingresan a las universidades, en qué condiciones lo hacen y cuáles son las posibilidades reales de egreso que poseen (Pierella, 2014). También se multiplican los estudios sobre el importante número de abandono que hay entre los nuevos ingresantes al nivel superior, en particular, entre aquellos que se reconocen como grupos tradicionalmente excluidos en el nivel (García de Fanelli, 2014).

Resulta interesante recuperar el estudio del perfil de los nuevos ingresantes a fin de conocer algunas especificidades de su caracterización. El nivel educativo del grupo familiar, la realización de actividades económicas de modo simultáneo al estudio superior y la edad, son apenas algunos de los rasgos posibles para pensar “factores externos” a la institución universitaria, que condicionan la experiencia de los estudiantes y sobre los que la institución puede -sin embargo- actuar activamente evitando prácticas excluyentes y construyendo alternativas que promuevan la inclusión. Por ello, un primer aspecto para destacar con respecto al perfil de nuevos ingresantes a las universidades del conurbano es que, en la gran mayoría de los casos, el promedio de estudiantes con menos de 19 años es muy inferior al promedio nacional (los casos más extremos son los de la UNSO, la UNTREF y la UNGB que son muy inferiores al 10% mientras que el promedio de las universidades nacionales es del 35,3%. De modo inverso, en las universidades del Conurbano bonaerense hay un mayor promedio de nuevos ingresantes que trabajan además de estudiar con respecto al total de estudiantes de las universidades nacionales. En el caso de las universidades nacionales en general, el promedio es de un 26,7% de nuevos ingresantes que trabajan y este índice se eleva al 46,5% en las universidades del Conurbano (llegando, por ejemplo, al 57,2 % en la UNSAM o al 50,8% en UNQ). Además, profundizando este dato de inserción en el mercado laboral, del total de nuevos ingresantes que trabajan entre quienes asisten a las universidades del Conurbano bonaerense, un 63,2% trabaja más de 20 horas semanales, lo cual supone una fuerte dedicación al desempeño laboral con incidencia en el tiempo disponible para la cursada y el estudio. Un último aspecto para destacar con respecto a los nuevos ingresantes está vinculado a la formación de sus progenitores. Los datos disponibles indican que, en el conjunto de las universidades nacionales, el promedio de nuevos ingresantes que son primera generación de estudiantes universitarios es del 62,3% mientras que para el promedio de las

universidades del conurbano este índice asciende al 79,1%. Este dato resulta relevante para considerar que, de 100 nuevos ingresantes a las universidades del conurbano, 79 son la primera generación de su familia que lo hace (en la UNAJ, UNAHUR; UNPAZ, UNM y UNO este promedio supera el 80%). Incluso, profundizando esta cuestión, un promedio de 35,4% de los ingresantes a las universidades del conurbano son primera generación de estudiantes del nivel medio (esto quiere decir que son la primera generación de su familia directa que asistió a la escuela secundaria). Si bien ninguno de estos factores se considera en sí mismo determinante de la trayectoria, dan cuenta de un perfil de nuevos ingresantes sobre los cuales las instituciones pueden planificar acciones, pensar estrategias posibles para mejorar su rendimiento académico y desarrollar intervenciones pedagógicas incluyentes.

Sobre las modalidades regulatorias del ingreso a las universidades del Conurbano.

El objetivo central de esta ponencia es analizar los dispositivos regulatorios que organizan las universidades nacionales (en este caso, del Conurbano bonaerense) para acompañar la etapa inicial de vínculo entre los nuevos estudiantes y sus carreras. Puede identificarse en la amplia mayoría de las universidades del Conurbano bonaerense un modelo de ingreso institucional establecido para regular el ingreso universitario. La única excepción es el caso de la UNLZ dado que cada facultad organiza una modalidad de ingreso específica (con una amplia variación entre ellas). En los demás casos puede identificarse un dispositivo regulatorio de ingreso común aunque con dos variantes: aquellas universidades que tienen un dispositivo regulatorio de ingreso común a todas las carreras de la universidad y aquellas universidades que poseen un dispositivo compartido entre las carreras pero con alguna variación de contenidos de acuerdo al campo del saber al que las carreras se refieran.
Ahora bien, es posible distinguir preliminar cuatro formatos generales para organizar los diferentes dispositivos creados para regular el ingreso de estudiantes a las universidades seleccionadas:

- El primer grupo de casos lo conforman las instituciones que no tienen ningún dispositivo específico de ingreso. Entre ellas, el caso de la UNO, que no posee ningún mecanismo regulador de ingreso a sus carreras: la inscripción de los aspirantes es netamente burocrática, por presentación de documentación personal y de acreditación de estudios del nivel medio. Este es un caso de política de ingreso irrestricto pleno, en tanto que solo con presentar la documentación, el estudiante queda matriculado. En el caso de la UNGS el ingreso también es por la siempre presentación de documentación administrativa. No obstante, en los primeros meses de cada carrera se cursan los denominados talleres iniciales que actúan como espacio propedéutico para el cursado de la carrera. Algo similar ocurre en la UNLZ en la Facultad de Ciencias Sociales que no tiene actividad específica para el ingreso, pero incluye el cursado de talleres de lectura y escritura en el primer cuatrimestre complementarios al inicio de la carrera. Salvo estas tres excepciones, el resto de las instituciones tiene alguna instancia regulatoria del ingreso, con diferente intensidad y modalidad de organización.

- El segundo grupo de instituciones lo conforman aquellas que organizan un dispositivo regulador del ingreso que tiene como objetivo sensibilizar al estudiante con respecto a las especificidades de la vida universitaria. En este grupo se ubica la UNQ la cual propone el llamado “Taller de Vida Universitaria” (TVU), un taller de 5 días previo al ingreso que se complementa con tutorías durante el primer cuatrimestre. Este espacio busca contribuir a que los/las estudiantes que ingresan en la Universidad puedan tener herramientas diversas sobre cómo desarrollarse en esta nueva etapa de vida académica. Es de carácter presencial y obligatorio y para aprobarlo el/la estudiante debe asistir por lo menos a un 75% de los encuentros.

- En tercer lugar, se encuentran las universidades que han organizado un dispositivo regulatorio de ingreso centrado en aspectos curriculares de campos específicos exclusivamente. Entre estos casos se ubican la UNLAM y las facultades de Ciencias Agrarias y Ciencias Económicas de la UNLZ. La UNLAM propone un curso semestral con examen final, con tres disciplinas que varían de acuerdo con la carrera elegida por el estudiante (filosofía / lógica matemática / historia / biología, etc) que se cursan en simultáneo con el último año de la secundaria. En la UNLZ, la Facultad de Ciencias Agrarias no posee curso de ingreso, pero tiene actividades de diagnóstico que evalúan los conocimientos de estudiantes en determinados campos del saber y si demuestran conocimientos suficientes, se inscriben a las carreras y si no, cursan un Curso de Complementación Formativa (CCF). Por otra parte, la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLZ tiene un curso de nivelación de 7 semanas de duración (Elementos de Contabilidad, Elementos de Matemática y Comprensión de Textos).

- En el cuarto grupo, se ubican el resto de las universidades que combinan aspectos de sensibilización subjetiva con respecto al tránsito a la universidad y espacios curriculares específicos. Estos casos a la vez se pueden dividir en dos grandes subgrupos:
    - En el primer grupo, se pueden considerar los casos de UNAJ, UNDAV, UNPAZ, UNM y UNAHUR. La UNAJ, la UNPAZ y la UNAHUR han organizado un "Curso de Preparación Universitaria" (CPU) y en el caso de UNAHUR el espacio continúa en el primer cuatrimestre de ingreso y se agregan horas de tutoría. La UNM propone el Curso de Orientación y Preparación Universitaria (COPRUN), un curso con tres talleres y un seminario cuatrimestral o intensivo con evaluación procesual. En el caso de la UNDAV la instancia de ingreso se denomina "Instancia Diagnóstica" e incluye actividades de lecto-comprensión común a todos y matemática para algunas carreras

    - En el segundo subgrupo se ubican las universidades con dispositivo de ingreso mixto (es decir con actividades de sensibilización para la vida universitaria y actividades curriculares) y a la vez, diferenciación de las actividades según carrera. Son los casos de la UNLA, UNTREF, UNSAM, UNSO y UNGB. La UNLA propone un curso de ingreso común a toda la universidad que incluye un curso con contenidos referidos a la introducción a la vida universitaria y conocimiento del funcionamiento de la universidad y métodos de estudio y luego una asignatura que varía según carrera. La UNSAM propone un "Curso de Preparación Universitario" (CPU) que incluye una unidad curricular común a todas las carreras y, de 2 a 4 unidades curriculares definidas por cada unidad académica. En el caso de UNTREF el "Ingreso" incluye dos materias, una de ellas común a todas las carreras (Comunicación Oral y Escrita) y una segunda que dependerá de la carrera elegida y en todos los casos se cursa un Taller de Introducción a los estudios universitarios y disponen de espacios para tomar contacto con la coordinación de la carrera elegida La UNSO, por su parte, ha instituido el Programa de Introducción a los Estudios Universitarios (PIEU), Curso de ocho semanas de duración con 3 seminarios con evaluación procesual (un seminario de vida universitaria, un seminario de lecto-comprensión y escritura académica y un seminario de introducción por área del conocimiento elegido por cada departamento. Vale la pena destacar el caso de la UNGB donde se incluye un "Curso de Ingreso", bimestral con un seminario común a todas las carreras, una materia específica según carrera y una instancia innovadora para el ingreso universitario: un taller de sensibilización de perspectiva de género y DDHH común a todas las carreras.

Algunas ideas para la discusión

En Argentina, la evolución de las políticas de ingreso experimentó en la segunda mitad del siglo XX un recorrido sinuoso, a partir de la alternancia de gobiernos democráticos y de facto, con fases de apertura y restricción vinculadas a cuestiones políticas e ideológica macro (Fernández Lamarra y otros, 2018). Con la consolidación de la democracia en las últimas décadas finalmente la universidad se abrió a un acceso masivo. Los mecanismos de admisión que se implementan en la mayoría de las instituciones de educación superior de Argentina son en principio no selectivos. Los aspirantes no deben aprobar exámenes generales al final de la escuela media o al momento de su inscripción en las instituciones de educación superior y tampoco se suele establecer un número máximo de aspirantes a ingresar por carrera (Adrogué y García de Fanelli, 2021). Ahora bien, en el marco de la autonomía universitaria, cada institución organiza los dispositivos de ingreso de acuerdo con recursos / contexto / objetivos institucionales.

La creación a partir de los años noventa de nuevas universidades nacionales en el conurbano bonaerense -que atienden preferentemente a población desfavorecida en términos económicos y sociales- supuso nuevos desafíos al procurar incorporar a la universidad a sectores sociales tradicionalmente excluidos. Por ello, a lo largo de los párrafos precedentes se han presentado las características generales de regulación del ingreso al nivel superior que desarrollan en las universidades nacionales del conurbano bonaerense en Argentina. Si bien no es posible construir una mirada unívoca sobre el ingreso universitario dado que cada institución desarrolla un tipo específico de dispositivo regulatorio, a partir de la construcción de una mirada comparada es posible establecer algunas tendencias.

1. La primera característica que se evidencia de la lectura comparada de los múltiples casos considerados es la diversidad de dispositivos construidos y de denominación de estos (curso de ingreso, curso de orientación, curso de preparación, taller de vida universitaria, etapa diagnóstica, ciclo de inicio, etc.). Esta diversidad de nombres y formatos crea un panorama complejo que cada aspirante debe descifrar para anticipar el recorrido inicial.
2. Una segunda cuestión para destacar es la mutabilidad en el tiempo: los dispositivos de ingreso que cada universidad desarrolla son cambiantes en tanto que sufren ajustes en función de evaluaciones periódicas que las instituciones realizan, en el marco de la autonomía universitaria. Actualmente, las universidades del conurbano bonaerense están en búsqueda del modo de organizar de manera más eficiente su ingreso, y eso se evidencia en los cambios recientes que se han realizado en varias de ellas en aspectos organizativos y normativos con respecto al ingreso.
3. Es posible observar una tendencia a la preocupación por la configuración del oficio de estudiante universitario. Muchos de los dispositivos se proponen contribuir a la construcción de la nueva afiliación institucional. En estos espacios, las instituciones en particular se ocupan de acompañar la inmersión en el oficio de estudiantes que supone nuevas reglas (tácitas o explícitas) y nuevos modos de ser y hacer.
4. En cuarto lugar, pueden realizarse algunas reflexiones sobre la intensidad de la formación que se organiza para el ingreso a la universidad (Ramallo y Sigal, 2010). los dispositivos establecidos en el ingreso universitario pueden distinguirse entre curso Intensivos, de duración corta, de hasta 4 semanas que a veces incluyen algunas instancias semipresenciales obligatorias pero de menor duración que la etapa presencial, y cursos “regulares”, de duración de 5 a 15 semanas, de cursada obligatoria y que incluyen alguna modalidad de evaluación académica -ya sea a través de evaluación procesual o con exámenes parciales y/o finales.

Los debates por el acceso a la universidad no son nuevos en esta parte del mundo. Recobraron fuerza con el retorno de la democracia. Como señalan Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012), en el comienzo la lucha se circunscribió por el acceso formal a las instituciones sin que se acompañe este logro con la generación de las condiciones adecuadas para que distintos grupos sociales pudieran acceder, permanecer y graduarse en la universidad. El reconocimiento de la diversidad de perfiles y de la heterogeneidad de trayectorias de los estudiantes es mucho más reciente. Aparecen así las demandas por garantizar la equidad en el acceso, pero también cambios en la organización académica e institucional que "abran" la universidad a todas y todos. En esta lucha quedan muchas batallas por librar. Resulta urgente profundizar los estudios sobre la democratización del ingreso universitario para garantizar el fin de la puerta giratoria que anunciaba Tinto (2008) ya hace varios años.

Bibliografía

ADROGUÉ, C., & GARCÍA DE FANELLI, A. (2021). Brechas de equidad en el acceso a la educación superior argentina. *Páginas de Educación*, *14*(2), 28-51.

CHIROLEU, A.; SUASNABAR, C. Y ROVELLI, L. (2012). Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC - CONADU.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N., PÉREZ CENTENO, C., MARQUINA, M., & AIELLO, M. (EDS.). (2018). *Educación superior universitaria Argentina. Situación actual en el contexto regional.* Universidad Nacional de Tres de Febrero.

GARCÍA DE FANELLI, A. M. (2014). Educación superior en la Argentina: Tendencias, políticas destacadas e incertidumbres. En: Brunner, J.J. y Villalobos, C. Políticas de Educación Superior en Iberoamérica 2009-2013 (pp.133-168).

GONZÁLEZ, G. Y CLAVERIE, J. (2007). El acceso al sistema de educación superior en Argentina. En V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación. UNCPBA. 2007

INDEC (2022) Informes técnicos. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2021 ISSN 2545-6660 Instituto Nacional de Estadística y Censo.

KROTSCH, P. (2001). Educación Superior y Reformas Comparadas. Cuadernos Universitarios Nº 6. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.

MARQUINA, M. (2011). "El ingreso a la universidad a partir de la reforma de los ´90: las nuevas universidades del conurbano bonaerense". En Nora Gluz (comp.), *Admisión a la universidad y selectividad social* (pp. 63-86). Los Polvorines: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

MARQUINA, M. Y CHIROLEU, A. ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina". Propuesta Educativa, Número 43 – Año 24 – jun. 2015 – Vol1 – pp. 7- 16. 2015

MENDONÇA, M. (2020) Apuntes sobre estadísticas de la universidad pública argentina: construcción de series de matrícula, ingresos y egresos, y observaciones sobre su evolución en las últimas cinco décadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa; Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa; 5; 2-2020; 1-36

PIERELLA, M. P. (2014). El ingreso a la universidad pública: diversificación de la experiencia estudiantil y procesos de afiliación a la vida institucional Universidades, núm. 60, abril- junio, 2014, pp. 51-62 Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Distrito Federal, Organismo Internacional

RAMALLO, M. Y SIGAL, V. (2010). Los sistemas de admisión de las Universidades en la Argentina. Documento de Trabajo N° 255, Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/255_sigal.pdf

RAVENTÓS, F. Y PRATS, E. (2012). Sociedad del conocimiento y globalización. Nuevos retos para la educación comparada. Revista Española de Educación Comparada, 20. pp. 19-40.

TINTO, V. (2008). Access without support is not opportunity. 36 th Annual Institute for Chief Academic Officers. Conference, United State of America

PATRIMONIALISMO EN LA ADMINISTRACIÓN LATINOAMERICANA

Wilson Ladino Orjuela

Introducción

Uno de los problemas más significativos de la vida pública colombiana, la corrupción pública, está relacionado con el hecho contundente de que la gestión pública contemporánea no la realiza una "administración burocrática racional", sino una "administración burocrática patrimonial".

El concepto fue desarrollado hace más de 100 años por (Weber, 2014) en sus escritos sobre la "dominación". Allí el autor se interesa por comprender ese complejo fenómeno que acompaña la vida humana y que ha sido preocupación por miles de autores, desde la más temprana etapa de la vida intelectual del hombre.

Weber se preocupaba por identificar los "motivos" de la permanencia de las relaciones de dominación, en la que unos hombres pueden mantenerse como "dominantes" y los demás permanecen como "dominados" en la vida social.

Esta preocupación lo llevó a centrar su reflexión sobre la "legitimidad", entendida como ese "sentimiento especial" de aceptación de los dominadores y sus mandatos. Pero la "legitimidad" podría estar ligada a personas, a tradición o a reglas generadas por los hombres en la vida social. La legitimidad se convierte en un "factor" central para explicar la permanencia de las relaciones de dominación. El simple uso de la fuerza y el sentimiento de temor que genera entre los dominados o los intereses de los dominados por una determinada relación de dominación que puede generarle beneficios no son suficientes, dice Weber, para que la relación de dominación se mantenga en el tiempo. (Weber, 2014)

En su reflexión Weber señala que en un momento de la historia social en un lugar determinado el "sentimiento de legitimidad" puede estar, o casi siempre se vinculado hacia personas, tradiciones o reglas, pero también, dice el autor, se puede encontrar el predominio de una de esos "sentimientos de legitimidad", lo que, a su vez, le da un tono especial a la vida social. Este predominio hace que se pueda hablar de dominaciones carismáticas, dominaciones tradicionales o dominaciones legales. (Weber, 2014)

Así mismo en las relaciones de dominación se pueden ver "tipos de administración" que son mas "ajustadas" o "adecuadas". En la dominación carismática encontramos, entonces, el séquito, en la dominación tradicional, la administración burocrática patrimonial y en la dominación legal, la administración burocrática racional.

En estos 100 años el concepto que ganó popularidad en las escuelas de administración y de ciencia política fue el de "administración burocrática racional" debido a que, en los Estados centrales europeos, Inglaterra, Alemania, Francia, Holanda, se impuso, cada vez más, a lo largo del siglo XX, la dominación legal, propia de los "institutos estatales nacionales" con su división del poder y constituciones generales de las que se derivan los sistemas normativos y judiciales nacionales.

De acuerdo con varias investigaciones a lo largo del siglo XX, se ha podido establecer que el uso del concepto de "patrimonialismo" y "dominación patrimonial" permitió avanzar en la caracterización de "sociedades nacionales" latinoamericanas o europeas, siguiendo las orientaciones del mismo Weber (Weber, 2014). Pero no se adelantaron, con la misma rigurosidad, estudios sobre las "administraciones burocráticas patrimoniales" de dichos Estados nacionales. (Zabludovsky, 1986), (Faoro, 2012), (Uricoechea, 1978). Sólo hasta muy recientemente se ha vuelto a avanzar en esta dirección. (Fukuyama, 2016), (Ladino W. , 2017), (Ladino W. , 2022).

El concepto de "administración burocrática patrimonial"

En sus reflexiones sobre la dominación, publicadas en 1920, antes de su muerte, Weber, describiendo los rasgos de la dominación tradicional dice que la administración que le es más adecuada es la "administración burocrática patrimonial" y señala sus rasgos:

"a) Carece de "competencia" fija según reglas objetivas; b) no cuenta con jerarquía racional fija; c) no presenta nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado; d) carece de formación profesional (especialización); e) no tiene sueldo fijo (el cual a menudo) pagado en dinero" (Ladino W., 2022), (Weber, 2014).

Detengámonos en cada uno de estos aspectos resaltados en el concepto:

A. **Carece de "competencia" fija según reglas objetivas**. A diferencia de la dominación legal y de la "administración burocrática racional", una característica de las dominaciones tradicionales es que no se han precisado "competencias", ni "reglas objetivas" generales para el ejercicio del gobierno y de los mandatos del príncipe o gobernante. Hay un escenario "amplio" de libertad y "albedrío" para los gobernantes y en este caso para los "funcionarios" o "súbditos" que laboran a servicio del príncipe.

B. **No cuenta con jerarquía racional fija**. Muy próxima al "séquito" de la dominación carismática y distante de la "administración burocrática racional", de la dominación legal, la administración patrimonial tampoco tiene "jerarquías" precisas o claramente determinadas o fijadas por "reglas objetivas". Es decir, que los funcionarios pueden tener una "combinación de jerarquías" en su actuar cotidiano, lo que les impide acatar órdenes de determinados "jefes", también, debido a su "movilidad permanente".

C. **No presenta nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado**; Como se observa, a diferencia de la "administración burocrática racional" en la que el ciudadano, luego de un proceso de selección es vinculado mediante la figura de un "contrato" con cláusulas precisas, en la "administración burocrática patrimonial, el señor entrega "prebendas" o favores a sus súbditos que pueden ser ampliados, limitados, suspendidos, conservados, sin mediar ninguna estabilidad o protección para el favorecido. Por consiguiente, no hay "carrera" para toda la vida, sino que los "súbditos" servidores pueden cambiar de función, de lugar, de superiores o de jerarquías.

D. **Carece de formación profesional (especialización).** También aquí, a diferencia de la "administración burocrática racional" de los Estados nacionales, los "servidores" del señor no tienen la exigencia de una "formación profesional", sino, probablemente, relaciones de parentesco con otros miembros de la "casa del señor", que les permite desempeñar tareas de diversa índole. En la administración burocrática patrimonial no hay exigencia de "especialización" puesto que ella es "indiferente" a los "resultados" y al "desarrollo" de la economía en la hacienda o en las tierras del señor.

E. **No tiene sueldo fijo (el cual a menudo) pagado en dinero.** A diferencia de la "administración burocrática racional" de los Estados nacionales, los "cargos" o "tareas" asignadas a los súbditos no tienen "remuneración" formal o "sueldo", es decir, paga regular en "dinero". Los "funcionarios" o favorecidos deben saber obtener sus ingresos de las "prebendas" asignadas por la casa del señor o mandante en sus territorios.

Como se puede observar, este conjunto de rasgos, ayudan a ver que en las dominaciones tradicionales no se había conseguido el algo grado de "racionalización" de la administración que se conseguirá bajo los Estados nacionales. (Weber, 2014), (Zabludovsky, 1986).

Pero es necesario detenernos a reflexionar sobre la validez de estas definiciones y rasgos para aproximarse al estudio de la "administración pública" colombiana de los siglos XX y XXI.

La interpretación de la Administración Pública colombiana de hoy

Los aspectos señalados más arriba nos pueden ayudar a aproximarnos a la administración pública colombiana de los siglos XX y XXI, por varias razones, pero sobre todo por lo que podríamos considerar es una "competencia de legitimidades" en el escenario nacional, pues al no haberse impuesto lo establecido constitucional y legalmente, el "principio del mérito" y la exigencia de que se realizarán concursos públicos para el ingreso a los empleos públicos de las instituciones nacionales o territoriales, los "jefes" políticos ("barones" electorales, "caciques") lograron convertir los cargos y las entidades públicas en "prebendas" que administraban y controlaban, "imponiéndose" al principio constitucional y a las leyes reglamentarias.

Son varios los estudios nacionales que han documentado el "control" efectivo que sobre las nóminas del Estado tuvieron dichos jefes políticos. El profesor D Mesa refiriéndose a los primeros 20 años de la vida política colombiana, fundamentado en la información primaria y secundaria, caracterizó la administración pública como "administración burocrática patrimonial" (Mesa, 1984), (Ladino W. , 2022). El profesor Francisco Gutiérrez Sanín, en su estudio sobre el "período liberal", 1930-1946, presenta con abundante prueba el control que los jefes políticos tenían sobre las nóminas de la administración pública. (Gutiérrez, 2017)

Así mismo, el profesor Saúl Saavedra en su tesis doctoral presenta las cifras de funcionarios en las instituciones estatales que ingresaron por concurso entre 1938 y 1990, indicando el bajo porcentaje que representaron, frente a los "recomendados" de los políticos bajo la figura de funcionarios "provisionales" (Ladino W. , 2017)

En la tesis doctoral del suscrito, cuya investigación hizo una aproximación a un departamento de frontera interna e internacional del territorio nacional, se pudo establecer el control que los jefes políticos tenían sobre las nóminas de las instituciones públicas, del ejecutivo nacional y territorial. (Ladino W. , 2017) Los profesores García y Martínez (García & Martínez, 2021), en un reciente estudio pudieron encontrar en dos instituciones del municipio de Cali la presencia contundente de los políticos en la contratación de funcionarios provisionales y contratistas, consiguiendo unos rasgos importantes de "precarización laboral".

De acuerdo con el plan nacional de desarrollo, 2018-2022, (ver tablas) en las nóminas estatales colombianas se podían identificar más de 450 mil empleados "provisionales" y contratistas temporales y un total de 1.198.238 funcionarios. (Congreso, 2022)

Tabla 1. Funcionariado en el Estado colombiano 2018

En la **Rama Ejecutiva** del Poder Público nivel nacional (411.986 uniformados, 326.951 profesores SGP y 107.489 permanentes, 22.379 trabajadores oficiales, 6.153 docentes No SGP, Temporales 2.267, Transitorios 257).	877.482
Rama Ejecutiva del Orden Territorial (gobernaciones, Alcaldías)	222.160
Rama Judicial	60.801
Entes autónomos	20.644
Organismos de control	11.662
Organización Electoral	3.748
Sistema Integral de V.J.R y NR	887
Rama Legislativa	854
Total	1.198.238

Fuente: Proyecto Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022. (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

Como se puede observar en la siguiente tabla, el número de funcionarios provisionales y contratistas representa casi el 50% del total de funcionarios civiles existentes en las nóminas del Estado colombiano. En esta tabla no se incluyen los más de 450 mil miembros de las fuerzas militares y más de 430 mil docentes de educación pública básica primaria y secundaria.

Tabla 2. Vacantes y Contratistas en la nómina estatal colombiana 2018

	Nacional	**Territorial**	**Total**
Empleos provistos	74.748	86.755	161.503
Vacantes*	**35.265**	**135.405**	**170.670**
Total, Empleos	110.013	222.160	332.173
Vacantes estimadas como % de empleos totales	32%	61%	52%
Total empleos del Estado Colombiano		1.198.238	
Contratistas		**281.326**	
Contratistas como % del empleo total		23%	

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2019); Elaboración Ladino, Wilson

Lo que se debe señalar con esta abundante presencia de "provisionales" y de "contratistas temporales" es que por este camino la "administración burocrática racional" quedó aplazada en la historia administrativa colombiana. Muchos funcionarios que se nombraron en las plantas de funcionarios no

contaban con formación académica (educación primaria, secundaria, universitaria) ni con preparación técnica para el desempeño de sus funciones. Se hablaba de jueces que no habían estudiado derecho, y de profesores de básica primaria que no sabían leer ni escribir, ni las operaciones aritméticas básicas. Se ha podido establecer que los "funcionarios" beneficiarios de los favores, debían devolver parte de sus salarios a sus jefes políticos. En muchas ocasiones, todavía hoy, se nombran miles de contratistas temporales que no realizan tareas de ninguna especie o cumplen a medias los objetos de sus contratos y no se les aplican rigurosos controles.

La "informalidad" más propia de la "administración burocrática patrimonial" es lo que ha predominado en la designación de funcionarios y en la gestión pública se han evidenciado fuertes condicionamientos de la corrupción en la inversión de recursos públicos que deben adelantar las instituciones del nivel nacional y territorial.

Las probabilidades que ofrece el concepto para América Latina

Teniendo presente la viabilidad del concepto de "administración burocrática patrimonial" dentro del Estado de derecho colombiano, para comprender mejor las singularidades de la administración pública nacional y territorial se puede decir un programa de investigación de largo aliento, promovido por los órganos nacionales de función pública reunidos en el CLAD, ayudaría a establecer la magnitud de la "patrimonialización" de las nóminas de los Estados nacionales en América Latina.

Es probable que la herencia española patrimonial, luego de 270 años de vida colonial en América Latina, haya tenido un peso relativo tan importante como el que se puede observar en la administración pública colombiana del siglo XXI. (Fukuyama, 2016)

Conclusiones

La reflexión weberiana, publicada en 1920, sobre la dominación, dejó señalados tres tipos de dominación y tres tipos de administración coherentes con sus principales rasgos y la legitimidad en la que se fundan, que se deben conocer a profundidad, depurar y usar para la aproximación a las administraciones públicas de los Estados nacionales de América Latina.

-Una primera experiencia de investigación ha permitido identificar una serie de rasgos de la administración pública colombiana que sirven para dar cuenta de su ineficiencia, ineficacia y altos índices de corrupción que las encuestas de percepción, de cobertura nacional, vienen señalando hace varios decenios en el país.

Los estudiantes de administración pública de las Escuelas de Administración Pública de América Latina podrían apropiar los conceptos desarrollados por el teórico alemán y buscar su aplicación práctica en sus respectivas regiones y países y ayudar a comprender los impactos que la "patrimonialización" de la administración pública produce en la gestión pública de las entidades nacionales y territoriales.

Bibliografía

Congreso. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo, pacto por Colombia, pacto por la equidad, 2018-2022.* Bogotá D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (20 de 03 de 2019).

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf.

Fonte:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf

FAORO, R. (2012). *Os donos do poder. Formación do patronato político no Brasil* . Rio Grande do Sul: Globo.

FUKUYAMA, F. (2016). *Orden y Decadencia de la Política.* Bogotá D.C.: Ariel.

GARCÍA, F., & MARTÍNEZ, S. (2021). *Intimidad burocrática. Precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el Estado colombiano.* Cali: Editorial Universidad del Valle.

GUTIÉRREZ, F. (2017). *La destrucción de una república.* Bogotá D. C.: Universidad Externado.

LADINO, W. (2017). *Legitimidad del Estado en una frontera de sabana ecuatorial: Departamento del Vichada, 1992-2010.* Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

LADINO, W. (2017). *Legitimidad del Estado en una zona de frontera ecuatorial. Departamento del Vichada, 1992-2010.* Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

LADINO, W. (2022). *La interpretación weberiana de Darío Mesa.* Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

MESA, D. (1984). La vida política después de Panamá. Em J. J. Uribe, *Manual de Historia de Colombia* (pp. 83-166). Bogotá D.C.: Procultura S.A.

URICOECHEA, F. (1978). *O minotauro imperial. A burocratizacao do estado patrimonial brasileno do secolo XIX.* Sao Paulo: Difel.

WEBER, M. (2014). *Economía y Sociedad.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

ZABLUDOVSKY, G. (1986). max Weber y la administración patrimonial en América Latina.

Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 75-95.

RUPTURAS O CONTINUIDADES EN MATERIA DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL A PARTIR DE LOS CUADERNOS DEL INAP (2020-2021).

Ricardo Sebastián Piana

Introducción

El presente trabajo intenta identificar la existencia de rupturas o continuidades en materia de buenas prácticas de reforma en la organización pública nacional a partir de los conceptos de "cultura organizacional", "innovación", "gestión del cambio" y "resistencia organizacional" buscando esos ejes temáticos en los trabajos publicados en los Cuadernos del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Argentina, bajo su edición y cuidado.

Se plantea una revisión selectiva de la literatura (conf. Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010) puesto que, sobre la temática, existe un gran volumen de revistas académicas, periódicos, libros, Cartas y documentos gubernamentales.

Del estudio a realizar se pretende dar los primeros pasos para la construcción de un mapeo conceptual necesario en un tema complejo, con abundante literatura y, como veremos e intuimos, ausencia de conceptos comunes pero posiciones similares dentro del campo disciplinar. Ello nos permitirá diseñar unas primeras hipótesis en torno a las líneas actuales del gobierno de Alberto Fernández en sus orientaciones sobre el diseño organizacional de la administración pública nacional.

Justificación

En el ámbito latinoamericano y durante los últimos años, las propuestas de reformas en las Administraciones Públicas han estado atravesadas por diversos paradigmas: desde las políticas del Consenso de Washington, con una matriz apoyada en las teorías de la Nueva Gestión Pública buscado implantar modelos de gestión post burocráticos (Piana y Patiño Jaramillo, 2021), hasta aquellas que proponen recuperar y fortalecer el rol estatal y sus capacidades, principalmente propugnadas por los gobiernos de corte progresistas y apoyadas en las Cartas y Códigos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Las reformas dadas en Argentina han tenido a lo largo de estos años varias orientaciones que han modificado los modos de gestionar la organización pública, a veces en sentidos contradictorios, pero que han seguido aquellos dos grandes modelos.

En materia de reforma administrativa, la actual gestión nacional no ha mostrado líneas claras sobre orientaciones y buenas prácticas. En efecto, la pandemia y las necesidades organizacionales coyunturales de resolución de problemas más urgentes (como el trabajo remoto), la centralidad del acuerdo con el FMI y los conflictos políticos en el seno del partido gobernante han hecho desplazar a un muy segundo plano las orientaciones en materia de reformas e innovación gubernamental. De la formación de sus funcionarios y las líneas teóricas que han desarrollado antes de sumarse al gobierno pueden intuirse la adscripción a algunos paradigma teóricos contrarios a la gestión anterior, pero lo cierto es que el Decreto N° 434/2016 que aprobó el plan de modernización de Macri aún sigue vigente. Tampoco han habido grandes noticias sobre la modernización o reforma de la administración pública ni los discursos presidenciales han puesto el eje central en estos temas.

¿Cuál es la orientación que plantea la actual gestión en torno a los procesos de reforma de la administración pública? ¿Pretende romper con los modelos diseñados por la gestión anterior o sólo hay continuidad? La falta de perspectiva temporal, la ausencia de normativa y de discursos centrales hacen a la dificultad de dar de una respuesta directa y es por ello que nos proponemos en forma

exploratoria acercarnos a la respuesta de nuestra problemática a través de la lectura sistemática de las publicaciones de los Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Siendo una de las funciones del INAP la promoción y realización de estudios e investigaciones que releven buenas prácticas de administración pública y que contribuyan a la mejora de la gestión y modernización del Estado, y teniendo los Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública (CUINAP) la dirección editorial del Director del INAP resulta un espacio válido para estudiar el eje continuidad/innovación.

Si bien tanto las publicaciones *Estado Abierto* como *Cuadernos del INAP* tienen referencias teóricas, por una cuestión de espacio y con el fin de de relevar la posición ideológica gubernamental buscaremos los contenidos conceptuales en los CUINAP pues sólo sobre esta publicación podremos analizar los códigos orientativos del buen gobierno desarrollados por la actual gestión del gobierno. En efecto, si bien el CUINAP afirma que las "*ideas y planteamientos contenidos en la … edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP*" sus editores responsables desde su inicio han sido el Ph.D. Alejandro M. Estévez como así también en la actualidad, el Lic. Mauro Solano, Directores del INAP. Que dentro de los CUINAP se publiquen investigaciones financiadas por el Instituto, desgrabaciones de conferencias por él organizadas y también que el propio INAP sea objeto de estudio, valida nuestra argumentación respecto del carácter institucional de las ideas sostenidas en los Cuadernos. Esto es, aún con la exclusión de la responsabilidad, que la edición esté a cargo de la máxima dirección política del Organismo rector en la materia revela que existe una dirección en la elección del tema y el autor a publicar.

Entendemos que con la lectura sistemática de los CUINAP podremos reconstruir las orientaciones y buenas prácticas que la actual gestión nacional tiene sobre políticas de reformas de la organización administrativa.

Metodología

A fin de realizar un primer recorte sobre la diversidad temática que supone delimitar las orientaciones en materia de reforma de la administración, se decidió operacionalizar las buenas prácticas a través de conceptos claves o temáticas asociadas a la "resistencia organizacional", la "cultura organizacional", la "innovación" y la "gestión del cambio". Estos conceptos claves son centrales en el campo académico de la teoría de la organización en general y de la administración pública en particular. Son conceptos instrumentales aplicables, en principio, a distintas corrientes u orientaciones. En efecto, la "gestión del cambio" lo puede ser respecto de la Nueva Gestión Pública o del modelo neoweberiano y la "resistencia organizacional" puede ser a las políticas de Gobierno Abierto; lo mismo puede decirse de los conceptos de "innovación" y "cultura organizacional". Sin embargo son centrales para identificar si existe en la literatura académica especializada preocupación por los procesos de cambio, la innovación y su resistencia.

La innovación y el proceso de cambio son vitales pero también normales para cualquier organización. Es por ello que el tema del cambio siempre está presente en cualquier organización pero lo que queremos aquí analizar es si ese cambio se percibe y cómo. Nuestro presupuesto sostiene que los desarrollos temáticos de las publicaciones gubernamentales estarán más orientados a los conceptos de "cultura organizacional", "innovación", "gestión del cambio" y "resistencia organizacional" cuando las políticas de reforma son disruptivas/innovadoras mientras que estos conceptos no son centrales cuando las políticas de reforma son incrementales o validan reformas ya consolidadas. Si la innovación, el cambio y la resistencia no aparecen en la línea central de los autores con los que vamos a trabajar, es posible que no se estén planteando ni emprendiendo políticas de reforma innovadoras sino meramente incrementales que continúan las ya desarrolladas por la gestión anterior.

Como hemos ya señalado, ante la ausencia de otras fuentes oficiales dentro de la actual gestión (normas, planes o discursos) debemos recurrir a otro tipo de fuentes indirectas pero de origen gubernamental, recayendo nuestra selección sobre el INAP y específicamente en los CUINAP.

Los CUINAP son una publicación destinada a la participación en el debate público y la divulgación de investigaciones sobre el Estado y la administración pública. Buscan articular una comunidad de práctica de saber experto que construya una teoría integrada de la Administración Pública que interconecte el nivel macro (teorías y los enfoques epistemológicos de la administración), el nivel medio (u operacional de las organizaciones públicas tanto desde lo institucional, sus estructuras, comportamientos, decisiones y normativas) hasta el nivel micro (donde se trabaja, en forma más cualitativa, las historias de la vida cotidiana de los diversos actores de la administración). Es por ello que es una fuente válida para realizar la indagación.

Desde su comienzo en 2020 a la fecha se han publicado 85 números del CUINAP. Los Cuadernos acumulan más de 4.500 páginas con trabajos académicos inéditos, alguna reedición de textos clásicos, transcripciones de conferencias dictadas en el ámbito del INAP y trabajos de investigadores del propio Instituto incluyendo estudios sobre el propio organismo y sus funcionarios.

Para efectuar un recorte, sobre la base total de los Cuadernos, se hizo una primera selección en función de su título, y en segundo lugar, para ampliar la primera selección, por los autores y sus campos temáticos de investigación. Luego se realizó una lectura en profundidad —como instrumento de recolección de información— de manera sistemática y metódica, buscando dar cuenta cualitativa de los interrogantes y objetivos de la investigación (conf. Ruiz Olabuénaga, 1996).

Con esta metodología podemos sustentar una reflexión teórica sistemática de la literatura para la construcción de un estado del arte. Esta estrategia aporta elementos para la construcción de las hipótesis de investigación (Corbetta, 2007) y es por ello un paso esencial para el estudio de cualquier campo disciplinar. Si bien tiene un rol secundario en los modelos cualitativos de investigación,

"... el estado del arte de un área temática o tema discute las líneas de investigación y las tradiciones teóricas vigentes en el momento de su elaboración, y las similitudes y divergencias entre ellos. El estado del arte es más abarcativo que el marco teórico; su propósito es mostrar cómo se ubica una línea o programa de investigación respecto de las otras líneas o programas; permite también evaluar la actualidad del tema (tomando en cuenta la denominada frontera del conocimiento)" (Dalle, Boniolo, Sautu, y Elbert, 2005:88).

Finalmente, con el resultado se realizó un cuadro conceptual de los elementos hallados a fin de realizar las comparaciones y responder a los interrogantes.

Desarrollo

A partir de los títulos y autores identificamos 28 posibles trabajos sobre los que realizamos una lectura en profundidad. Luego de realizada la tarea detectamos 15 trabajos con posibles aportes originales sobre los conceptos o temáticas vinculadas a "resistencia organizacional", "cultura organizacional", "innovación" y "gestión del cambio".

Los trabajos finalmente identificados, luego de una lectura sistemática en profundidad recorren los más variados temas e intereses, tales como se puede apreciar a continuación.

En el trabajo sobre "Ostracismo organizacional: tipología y etapas" de Alejandro M. Estévez (2020) se estudia el cambio organizacional a partir de las consecuencias individuales que pueden derivar en un tipo de castigo, de naturaleza social: el ostracismo. Se revisa el fenómeno del exilio u ostracismo organizacional y se señala que, en el contexto de los profundos cambios de las organizaciones modernas, la cuestión del exilio u ostracismo organizacional está cobrando una mayor relevancia en la teoría organizacional moderna.

La publicación de Oscar Oszlak titulado "El Estado después de la pandemia COVID-19" es una transcripción de la disertación hecha para el INAP en marzo del 2020, días antes de decretarse el

ASPO. Su planteo es que "*la futura gestión pública deberá convivir, cada vez más, con una explosiva mezcla de complejidad e incertidumbre que pondrá a prueba la fortaleza y capacidad de sus instituciones*" (Oszlak, 2020:23) en torno a lo que acuña como Estado en la Era Exponencial dadas las transformaciones sin precedentes, especialmente en la tecnología, la digitalización y la ciencia.

En *"*Identidad organizacional. Conceptualización y análisis*"*, de Ricardo María Piñeyro Prins (2020), se analiza la identidad organizacional. Piñeyro Prins se centra en el análisis organizacional a partir de los conceptos de a) cultura organizacional; b) identidad organizacional; c) el cambio y lo permanente y d) identidad y cultura y su vinculación con la identidad para concluir que la identidad no es la variable condicionante del éxito organizacional sino el de las decisiones que se toman.

El Cuaderno 16 es una compilación de artículos y reflexiones de Ernesto Gore (2020) sobre el aprendizaje organizacional mientras que el titulado "Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado", de Isidoro Felcman y Gustavo Blutman (2020) trabaja el concepto como parte del núcleo central del subsistema social: el subsistema de la cultura junto al tecnológico, el de los fines y al económico, conforman el sistema de una organización.

En el Cuaderno 21, titulado "La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección" elaborado por Sandra Guimenez busca describir y operacionalizar qué características profesionales y personales coadyuvan a la constitución de un perfil deseable y posible en funcionarios intermedios. Surgido en el marco de un proyecto de investigación del INAP, afirma que el rol de los directores de nivel intermedio será operativizar los objetivos políticos y contar con los dispositivos técnicos, administrativos y humanos que posibiliten alcanzar los resultados esperados y a partir de esta gramática directiva del Estado es posible reconstruir sus ideas sobre la gestión del cambio.

El texto de Roberto Esteso (2020) titulado "Covid-19: más Estado – más presente. ¿Y si mejoramos el Estado? Apuntes desde la cuarentena sobre el mal estado del Estado" aboga por una administración científica, no en el sentido taylorista, sino donde el Estado sea la vanguardia en el uso de las mejores prácticas de gestión tecnológicas y organizacionales disponibles. El Cuaderno titulado "La gestión pública en un país federal" es una transcripción de la disertación hecha por el autor para el INAP por el Administrador Gubernamental, Horacio Cao (2020).

En el trabajo de la politóloga María Esperanza Casullo (2020), titulado "Las capacidades estatales como contrato intergeneracional" también proviene de una actividad del INAP. Para la autora las crisis son (o deben ser) momentos de innovación pública, de repensar esas certezas, de volver a pensar los propios marcos conceptuales, de adaptar y de cambiar lo que sea posible. El texto "Innovación pública después del COVID-19" de Francisco Javier Velázquez López (2020), secretario general del CLAD, también es parte de una disertación hecha por el autor para el INAP y trabaja, siguiendo la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, los cinco pilares de la llamada innovación inteligente.

El siguiente trabajo de Francisco Suárez e Isidoro Felcman y que prologa Nora Gorrochategui titulado "Tecnología y Organización" es el número 38 de la serie de CUINAP y es en verdad una reedición del clásico libro de los autores donde se trabajan conceptos hoy ya consolidados en la disciplina. "Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias" se titula el trabajo del politólogo e investigador del INAP Juan Federico von Zeschau que analiza las dimensiones «formal» y «política-sistémica» de este tipo de "*... construcción negociada entre el Estado y la sociedad civil de objetivos macrosociales de largo plazo*" (von Zeschau, 2020:11).

El trabajo de Norberto Vázquez y Graciela M. Silva en el CUINAP 45 "Crisis, innovación y conocimiento organizacional en la Administración Pública" (2020) estudia las respuestas dadas por el INAP a contextos de crisis. El trabajo 58 del CUINAP, "Teoría y práctica sobre gerenciamiento de redes: análisis de cuatro casos" de Alejandro M. Estévez y Gustavo Banchero (2021), se presenta como un estudio empírico, inductivo y exploratorio focalizado sobre cuatro redes y señalan algunas conclusiones de las redes frente a la resistencia al cambio.

Por último, en "¿Confiar en la burocracia?: Cómo quebrar la desconfianza social en la Administración Pública" es una desgrabación de una conferencia dada para el INAP del Coordinador de la Escuela Iberoamericana de CLAD, Nelson De Freitas (2021) donde se tratan aspectos aspectos de este tipo de organización tradicional de la cosa pública.

En el siguiente cuadro, daremos cuenta de los principales aportes de los conceptos seleccionados.

Cuadro I - Citas textuales y citas parafraseadas de los conceptos "cultura organizacional", "innovación", "gestión del cambio" y "resistencia organizacional" en los CUINAP identificadas por número del Cuaderno y Autor

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Nuestro objetivo inicial fue detectar continuidades o rupturas respecto a las líneas centrales de modernización y las buenas prácticas administrativas de la actual gestión. Pero el primer problema fue la ausencia de datos fuertes o contundentes: aún cuando uno de los Decretos del Presidente en esta materia fijó un mecanismo de contingencia ante la falla del sistema de gestión de documentos electrónicos (GDE) - y ello generó especulaciones en torno a la continuidad de esta tecnología de gestión-, lo cierto es que el expediente y los documentos electrónicos implementados por la gestión anterior fueron uno de los soportes principales para dar continuidad a muchas de las actuaciones administrativas estatales durante la pandemia. Tampoco hubieron modificaciones al Decreto que en 2016 aprobara el Plan de Modernización ni se pudieron detectar grandes anuncios o políticas en la materia.

Sin embargo, entendimos que no eran hechos suficientes como para validar la afirmación de continuidad y que era necesario acercarnos a la respuesta de nuestra problemática en forma exploratoria a través de la lectura sistemática de las publicaciones de los CUINAP ya que cumplen dos objetivos: son documentos académicos y están bajo la edición del Organismo encargado de la promoción y realización de estudios e investigaciones que releven buenas prácticas de administración pública y que contribuyan a la mejora de la gestión y modernización del Estado.

Afirmamos con Drucker (2015) que el cambio es normal y la innovación es el instrumento específico del emprendedor. A modo de presupuesto de análisis e interpretación, entendimos que cuando más se trabajan conceptos o temáticas vinculadas con "resistencia organizacional", "cultura organizacional", "innovación" y "gestión del cambio" ello refleja la existencia de políticas de reforma innovadoras (cualquiera fuere su corriente y paradigma) mientras que, correlativamente, cuanto menos publicaciones o documentos sobre estos ejes temáticos, menos innovadoras son las políticas de reforma estatales.

Nuestra primera reflexión, en base al análisis cuantitativo de las publicaciones del CUINAP, nos lleva a afirmar que los conceptos y temáticas que estudiamos no aparecen como centrales en esos trabajos académicos. En efecto, de la lista puede vislumbrarse un campo de reflexión bien variado que va desde los temas de la coyuntura (teletrabajo, COVID-19), políticas públicas, empleo público, empresas estatales, federalismo, entre otros, pero no existen publicaciones que debatan nuevas líneas o paradigmas o sus estrategias o problemas de implementación.

Esta baja presencia relativa podría explicarse a partir de la coyuntura del COVID-19 y de la imposibilidad de afrontar los grandes cambios administrativos de un equipo de gestión que, sin embargo, discursivamente buscó diferenciarse del anterior. Pero insistimos: no han habido ni reformas administrativas ni grandes discursos y la ausencia de referencia a ello en las publicaciones

académicas institucionales nos permiten afirmar, a modo de hipótesis para ulteriores investigaciones, que *no pueden detectarse cambios ni innovadores ni disruptivos en los paradigmas y políticas de reformas de la administración pública nacional en la actual gestión de Alberto Fernández*.

Desde el punto de vista cualitativo, hemos visto diferencias conceptuales entre los diversos autores identificados. Esta diversidad no debe ser vista como negativa o falta de solidez de la ciencia que lo estudia, sino una riqueza conceptual que maneja la teoría de las organizaciones. Como hemos visto, los conceptos de cultura organizacional, innovación, gestión del cambio y resistencia son contestes entre sí y con los de la academia nacional e internacional (Coriat, y Weinstein, 2011; Krieger, 2001; Pettigrew, 1979; Pfeffer, 2000; Schein, 1998, entre otros).

Tal vez y nuevamente a modo de hipótesis, podemos advertir una tensión en algunos ejes para el cambio y la innovación en los textos: desde la ausencia de planificación (Oszlak, 2020) hasta la idea de que hay límites a la innovación planificada o que nacen de espacios no orgánicos (Gore, 2020; Vázquez y Siva, 2020); el valor político para los cambios (Cao, 2020) o del liderazgo (de Freitas, 2021) frente a la cultura organizacional como variable independiente (o al menos privilegiada) para el cambio organizacional (Felcman y Blutman, 2020), pasando por la incorporación de los actores externos para la planificación de los grandes cambios (von Zeschau, 2020) o las redes como agentes de la innovación (Estévez y Banchero, 2021).

Nuevamente no vemos en estas diferencias tensiones insalvables sino diversas estrategias disciplinares para afrontar el desafío de la gestión del cambio en las grandes organizaciones públicas.

Bibliografía

CAO, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(28). Recuperado a partir de //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/211

CASULLO, M. (2020). Las capacidades estatales como contrato intergeneracional. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(29). Recuperado a partir de //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/212

CORBETTA, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Mc Graw Hill.

CORIAT, B. Y WEINSTEIN, O. (2011) Nuevos rumbos de la teoría de la organización. Carapachay: Lenguaje claro editora.

DALLE, PABLO; BONIOLO, PAULA; SAUTU, RUTH; ELBERT, RODOLFO (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Clacso. Recuperado de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100719035021/sautu.pdf

DE BOARD, R. (1978). *El psicoanálisis de las organizaciones. Un enfoque psicoanalítico de la conducta en grupos y organizaciones*. Buenos Aires: Paidós. de Freitas, N. (2021). ¿Confiar en la burocracia?: Cómo quebrar la desconfianza social en la Administración Pública. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *2*(69). Recuperado a partir de

//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/249

DI MAGGIO, P. Y POWELL, W. COMP. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.

DRUCKER, P. (2015). *Innovation and Entrepreneurship Practice and Principles*. New York: Routledge Classics.

DUBAR, C. (2002). *La crisis de las identidades*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

ESTESO, R. (2020). COVID-19: más estado - más presente. ¿Y si mejoramos el Estado? Apuntes desde la cuarentena sobre el mal estado del Estado. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(27). Recuperado a partir de //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/210

ESTÉVEZ, A. (2020). Ostracismo organizacional: tipología y etapas. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, (1). Recuperado a partir de //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/175 Estévez, A., & Banchero, G. (2021). Teoría y práctica sobre gerenciamiento de redes: análisis de cuatro casos. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *2*(58). Recuperado a partir //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/236

ETKIN, J. Y SCHVARSTEIN, L. (2011). *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.

FELCMAN, I., & BLUTMAN, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(18). Recuperado a partir de //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/198

GIRARD, R. (2006). *Aquel por el que llega el escándalo*. Madrid: Editorial Caparrós.

Gonzáles-Limas WR, Bastidas-Jurado CF, Figueroa-Chaves HA, Zambrano-Guerrero CA, Matabanchoy-Tulcán SM. Revisión sistemática de las concepciones de cultura organizacional. *Univ. Salud*. 2018;20(2):200-214. DOI: http://dx.doi.org/10.22267/rus.182002.123

GORE, E (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(16). Recuperado a partir de https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/195

GUIMENEZ, S. (2020). La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(21). Recuperado a partir de

//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/190

GUIMENEZ, S. (2020b). Una aproximación sociológica a la gestión de políticas públicas y el rol de coordinación. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(35). Recuperado a partir de https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/68

GUIMENEZ, S. (2021). Una aproximación sociológica a la gestión de políticas públicas y el rol de jefa/e de departamento. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *2*(51). Recuperado a partir de

//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/229

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C., Y BAPTISTA LUCIO, M. DEL P. (2010) *Metodología de la investigación*. México:Mc Graw-Hill.

KRIEGER, MARIO (2001). Sociología de las organizaciones. Buenos Aires: Prentice Hall / Pearson Education

OSZLAK, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(11). Recuperado a partir de //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/188

PFEFFER, J. (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de la organización. Problemas y posibilidades*. México: Oxford University Press.

PETTIGREW, A. (1979). On Studing Organizational Cultures. Administrative Science Quarterly 24, 570-581. Recuperado de https://urlshortner.org/LmdpQ

Piana, R. S. y Patiño Jaramillo, D. (2021) "Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019. Estudio de caso". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 No 20: 299-327

PIÑEYRO PRINS, R. (2020). Identidad organizacional: conceptualización y análisis. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(14). Recuperado a partir de

//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/193

RAUS, D. (2020). "Más Estado", "Menos Estado", ¿de qué hablamos?. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(20). Recuperado a partir de

//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/186

RINESI, E. (2020). Acerca del Estado y de la administración de lo público en una perspectiva democrática en la Argentina actual. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(6). Recuperado a partir de

//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/181

ROBBINS, S. (2004). *Comportamiento organizacional*. México: Pearson Educación.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

SCHEIN, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Barcelona: Plaza y Janés.

SUÁREZ, F., & FELCMAN, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(38). Recuperado a partir de//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/216

VÁZQUEZ, N., & SILVA, G. (2020). Crisis, innovación y conocimiento organizacional en la Administración Pública. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(45). Recuperado a partir de

//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/223

VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. (2020). Innovación pública después del COVID-19. *Cuadernos Del INAP (CUINAP), 1(31)*. Recuperado a partir de https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/202

von Zeschau, J. (2020). Planificación pública a gran escala: una propuesta para el análisis comparado de experiencias. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, *1*(43). Recuperado a partir de

//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/221

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.

Juan Pablo Zabala

Sebastián Baglioni

Introducción

El presente ensayo surge como consecuencia de la presentación de un proyecto de investigación institucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata (UCALP), que comenzamos recientemente, hace dos meses, y el cual se encuentra en una fase inicial de lectura bibliográfica exploratoria.

En base a esa lectura de fuentes secundarias, documentación pública y cuerpos normativos provinciales y municipales es que hemos emprendido este ensayo, como capítulo introductorio y preparatorio para nuestro próximo trabajo de campo, donde vamos a analizar un estudio de caso para abordar las capacidades del municipio de La Plata en materia de políticas territoriales y habitacionales desde el año 2011 al 2021.

En ese sentido, el objetivo de este ensayo es realizar un primer acercamiento analítico al tema a partir de algunas consideraciones teóricas sobre las capacidades estatales en general y de los gobiernos locales en particular en lo referente a la formulación e implementación de políticas públicas habitacionales y de ordenamiento territorial.

Para cumplir con estos objetivos comenzaremos describiendo las virtudes, falencias y oportunidades que encontramos en la normativa de la provincia de Buenos Aires, para pasar luego a trabajar con la clasificación de las capacidades de los gobiernos locales, indicando y definiendo algunos de los indicadores que vamos a utilizar para medir cada una de ellas oportunamente en el municipio de La Plata.

Consideraciones teóricas sobre la Capacidad Estatal.

El concepto de capacidad estatal (CE) señala un conjunto de atributos y características que nos permiten evaluar el grado en que el Estado cumple con sus objetivos. De esta manera, podemos tomar a la CE como un criterio para medir si el Estado (gobierno y administración pública) se encuentra en condiciones de diseñar políticas públicas efectivas.

Como punto de partida, podemos definir a la CE como el conjunto de elementos a partir de los cuales el Estado puede planificar y diseñar políticas públicas tendientes a afectar la realidad social de manera positiva. En otras palabras, la CE indica el grado en que un Estado logra resolver problemas sociales y generar valor social, mejorando la calidad de vida de la ciudadanía.

Sin embargo, el concepto de CE es complejo y multidimensional; no se presenta de manera automática ni evidente; y es el producto de una dinámica relación entre los actores relevantes de cada dominio de política pública.

Bernazza y Longo (2014) dividen a los estudios sobre la CE en dos campos: a) enfoques gerencialistas; b) enfoques no gerencialistas. Los primeros se centran en identificar los atributos del Estado a partir de su propia estructura institucional y organizativa; los segundos subrayan una dimensión más política que se vincula con los fines que persigue el Estado (por ejemplo, democracia, derechos humanos…). La primera forma de entender a la CE está ligada a la manera en que el Estado funciona como organización institucional; mientras que la segunda, se centra en las relaciones que

establece el Estado 'hacia afuera', como articulador de un discurso e iniciativas que se plasman en un programa de gobierno con metas y objetivos políticos sujetos al apoyo social y legitimidad proveniente de una diversidad de actores sociales, políticos y económicos.

Otra forma de plantear esta distinción es dividir a la CE en dimensiones (Mazzei, 2020). Así, el Estado presenta diferentes niveles o planos donde existen, se despliegan y aplican los atributos de capacidad:

Administración Pública – capacidad organizacional.

Aquí, la CE asume los rasgos de un aparato burocrático caracterizado por la especialización funcional y la coherencia interna de la estructura institucional del Estado. La CE en esta dimensión señala el grado en que el Estado –a través de la administración pública- puede distribuir bienes y servicios de manera efectiva.

Conocimiento Técnico – capacidad técnico-experta.

En esta dimensión, la administración pública también es el actor central, en este caso a partir de la profesionalización y el conocimiento experto que brindan los funcionarios públicos. Dicha conocimiento se traduce en un diseño de política pública sólido que determina las mejores opciones y alternativas en función de la racionalidad instrumental (adecuación de medios y fines).

Liderazgo Político – capacidad política.

El gobierno articula un programa de acción en donde define prioridades y planifica las políticas públicas correspondientes. Dicho programa expresa un posicionamiento ideológico y una defensa política de determinados valores que requiere apoyo social (tanto desde la oferta –iniciativa del propio gobierno- como desde la demanda – iniciativa de grupos de la sociedad o actores sociales). En esta dimensión entonces, la CE señala el grado en que el gobierno presenta y satisface demandas sociales relevantes, logrando obtener o conservar el apoyo social necesario.

Desempeño Institucional – capacidad institucional.

El elemento institucional incorpora como parte de la CE aquellas cuestiones que hacen a la legitimidad de decisión y acción por parte del gobierno y de la administración pública al momento de tomar decisiones e implementar las políticas públicas relevantes. La efectividad y legitimidad de las decisiones conducen a la estabilidad política y a la idea de buen gobierno. En esta dimensión entonces, la CE es el grado en que un gobierno asegura la estabilidad política (en sentido amplio, incluyendo al propio régimen político) a partir de la implementación de políticas públicas efectivas.

Todas estas dimensiones coexisten y forman parte de la CE; su distinción es analítica y sirve a los propósitos de identificar los rasgos o características que determinan su valor positivo, neutro o negativo para el Estado, y señalan el grado en que el mismo se encuentra en condiciones de generar valor social a través de políticas públicas efectivas. Asimismo, cada una de las dimensiones presenta diferentes componentes que pueden estar presentes/ausentes según sea el caso. Los principales componentes que caracterizan a la CE en estas dimensiones son (Bertranou, 2015; Rosas, 2019):

Vínculo entre el Estado y otros actores. Este componente indica el grado de autonomía y sinergia con que cuenta el Estado al relacionarse con otros actores sociales. El Estado no actúa en el vacío, sino que busca obtener apoyos y legitimidad por parte de los actores sociales, económicos, políticos… relevantes para cada dominio de política pública. Estas relaciones pueden ser relativamente autónomas (en donde el Estado ejerce control sobre el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas) o puede ser disputado (en donde diferentes actores sociales desafían y/o rechazan las decisiones del Estado).

Legitimidad del actor estatal.

Derivado del punto anterior, el Estado tendrá mayor o menor grado de aceptación por parte de actores relevantes en cada dominio de política pública, o por parte de la sociedad en su conjunto. A mayor aceptación y apoyo a las medidas y decisiones adoptadas por el Estado, mayor grado de legitimidad.

Estructura institucional.

Desde un punto de vista técnico, toda política pública requiere de una administración pública idónea que, a través de la especialización funcional, garantice la efectiva implementación de las decisiones. Este componente de la CE señala dos puntos importantes: primero, la necesidad de que los aspectos políticos y los aspectos técnicos de las políticas públicas estén en sintonía y no presenten conflictos significativos; segundo, la necesidad de que la administración pública esté a la altura de los requerimientos para cumplir de manera efectiva con sus funciones.

Capacidad de acción inter-organizacional.

También desde la administración pública, este componente subraya la importancia de que la estructura institucional del Estado presente un grado de coordinación y esfuerzos conjuntos que aseguren la efectiva implementación de las políticas públicas (este punto es central para aquellas decisiones que impliquen al actuar de diversas jurisdicciones, tanto funcionales como territoriales). El componente de CE aquí subraya no la profesionalización o el conocimiento experto del componente anterior, sino la capacidad de la propia administración para actuar de manera efectiva a través de sus diferentes unidades y agencias.

Claramente, cada uno de estos cuatro componentes puede presentar valores positivos o valores negativos. En el primer caso, estamos ante un escenario con condiciones favorables para una CE efectiva que asegure la generación de valor social a través de políticas públicas transformadoras de la realidad social. En el segundo caso, el Estado enfrentará problemas y circunstancias que disminuyen el grado de su efectividad para resolver problemas sociales y presentar soluciones efectivas conducentes a una mayor calidad de vida de la ciudadanía.

Tomando en cuanto la discusión anterior, podemos afirmar los siguientes puntos (Bertranou, 2015):

La CE establece un parámetro a partir del cual medir las acciones y decisiones del Estado (ya sea tomando su estructura completa, una jurisdicción particular, o una agencia individual).

Ese parámetro puede variar de acuerdo a la dimensión que nos interese. La evaluación de la CE puede adoptar valores políticos (liderazgo, capacidad de generar consenso), valores instrumentales (coordinación y especialización funcional de unidades burocráticas), o valores ideológicos (representación y mandato político, legitimidad y apoyo social).

Los atributos que definen a la CE pueden adoptar diferentes valores, y esos valores pueden aumentar o disminuir en el tiempo: son dinámicos y dependen – en parte- del proceso político que implica toda política pública con sus momentos de tensión y conflicto y la configuración de actores relevantes y sus interacciones.

Los componentes de la CE entonces, no dependen exclusivamente del Estado, sino que también incorporan de manera activa a un conjunto de actores sociales (en sentido amplio) relevantes para cada dominio de política pública. El modo de interacción entre los actores institucionales y los sociales (cooperación/conflicto) puede afectar de manera significativa la CE.

La CE es previa a los resultados que obtenga el Estado. Esto es, los componentes antes enunciados son condición previa y necesaria para obtener resultados positivos y son los que definen el grado de CE presente en un momento dado. En otras palabras, el Estado no es ‘capaz’ porque genera valor

social, sino que obtiene ese resultado positivo porque cuenta con estos atributos que le permiten cumplir con sus objetivos.

La CE es entonces un importante concepto para evaluar el grado en que un Estado puede implementar políticas públicas efectivas, tendientes a generar valor social y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Sin embargo, la complejidad del concepto y las diferentes posibles formas de medirlo no lo convierten en una fórmula mágica que pueda aplicarse indiscriminadamente. Es necesario tomar en cuenta el contexto político, social e institucional e identificar las formas en que la CE está presente en las diferentes dimensiones, y el valor que asume con relación a sus diversos componentes.

Incluso es posible querer estudiar una dimensión sobre las otras, de acuerdo al interés o relevancia que la misma tenga, o intentar rastrear la evolución en el tiempo de la CE.

Los gobiernos locales y sus capacidades para las políticas públicas habitacionales y de ordenamiento territorial.

Todos conocemos bien el proceso de reforma del Estado que se llevó a cabo en nuestro país durante la década de 1990 como así también tenemos presente, y seguramente compartiremos la misma crítica hacia la forma en la que se condujo este proceso de reformas, sobre todo en lo atinente a la implementación de un proceso de descentralización institucional y funcional desde el Estado Nacional hacia las provincias y municipios, pero sin los recursos económicos necesarios ni la capacitación suficiente para poder afrontar esos nuevos desafíos que se le impusieron desde arriba.

Más allá de la descripción que podamos hacer de este proceso, no podemos caer en la caracterización simplista de este tipo de estado que surge en Argentina, como un "estado mínimo", porque es una concepción que está atravesada por un claro sesgo ideológico que no atiende a ningún tipo de verificación de indicadores cuantitativos en cuánto al tamaño o las funciones del Estado Nacional.

Creemos que para caracterizar al Estado en esos años, siguiendo a Oszlak, deberíamos hablar de un "estado ausente" más que de un estado mínimo, ya que ha demostrado su ausencia en diversas áreas de la gestión pública (Oszlak, 2014).

Aunque si hubiese una mejor forma de adjetivar al Estado, que pueda atravesar mínimamente los últimos 50 años de nuestra historia, creemos que no es ni la del estado mínimo, máximo, presente o ausente, sino la de "estado ineficiente", una caracterización que encaja perfectamente con la evolución institucional de Argentina.

Lo que sí debemos mencionar, más allá de esta disquisición nominativa sobre el estado, es que una consecuencia inevitable de este proceso de reformas es que los gobiernos subnacionales, que tuvieron que hacerse cargo de nuevas funciones de administración de un sistema institucional mucho más grande y complejo para las que no estaban preparados, por no haber podido adquirir las capacidades de gestión necesarias ni contar con los recursos suficientes, terminaron provocando una ineficiencia alarmante en la provisión de servicios estatales, y en la implementación de todo tipo de políticas públicas y programas gubernamentales.

Estas transferencias de funciones sin recursos repercutió mucho desde el punto de vista económico en las provincias, que entraron en una espiral de crisis económica como producto de una mala recaudación de impuestos provinciales, que no pudieron hacer frente al mantenimiento de esas nuevas estructuras institucionales y tuvieron que terminar dependiendo de la coparticipación de impuestos nacionales, solicitando reiterados préstamos al tesoro nacional para financiar esos déficits, provocando un continuo y cada vez más grande endeudamiento con el gobierno nacional.

A la configuración histórica fuertemente centralista de nuestras instituciones políticas nacionales y provinciales, que provocó en nuestro país que tengamos un sistema municipal débil desde su conformación, hay que sumarle el proceso de descentralización que acabamos de mencionar en

párrafos anteriores, para poder entender la extrema debilidad de los gobiernos locales a la hora poder formular e implementar políticas públicas en sus territorios, y sobre todo en la provincia de Buenos Aires, donde la autonomía municipal no está siquiera reconocida constitucionalmente.

Las políticas públicas habitacionales y de ordenamiento territorial, no fueron la excepción a la regla, y padecieron a nivel local tanto esta carencia de capacidades como la falta de recursos para la implementación de este tipo de políticas.

A partir de la finalización de las políticas de raigambre neoliberal en los primeros años del siglo XXI, y a medida que se revitalizaba el rol del Estado en materia de políticas públicas, se produjo la puesta en marcha del Plan Estratégico Territorial a nivel nacional, junto con la creación de varios programas nacionales de construcción de viviendas en todo el país. En ese contexto se dio un proceso de reactivación de la construcción tanto por iniciativa privada como por el fomento de las obras públicas, que provocaron una gran transformación territorial a partir de una expansión urbana sin precedentes, lo cual trajo consigo nuevas problemáticas, que intentaron ser abordadas por nuevos instrumentos normativos como en el caso de la sanción de la Ley Nº 14.449 en la provincia de Buenos Aires, pero que no pudieron responder completamente a las necesidades del nuevo contexto por las dificultades para articular armónicamente las diferentes políticas impulsadas.

Como sostiene Ríos: "desde el punto de vista de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial, este escenario general implicó nuevas problemáticas y desafíos para la planificación territorial, nuevos recursos para su mejoramiento, aunque también la agudización de las tendencias de centralización de poder y recursos" (Ríos 2017: 89).

Cada vez que escuchamos hablar del fracaso del ordenamiento territorial entendido como política pública municipal en Argentina nos encontramos con las mismas explicaciones de siempre, relacionadas con la deficiente capacitación de recursos humanos en áreas específicas o directamente la falta de este personal especializado, la inexistencia de una ley nacional sobre ordenamiento territorial, la contradicción entre normativas provinciales y municipales, la falta de una planificación urbana hecha por profesionales expertos, o la imposibilidad de acceder a financiamiento externo, por mencionar sólo algunas.

A estas explicaciones tradicionales, propias de los estudios académicos sobre la temática, debemos agregarle algunas consideraciones de carácter político, que muchas veces dificultan y obstaculizan la puesta en marcha de cualquier política pública de ordenamiento territorial.

En muchas circunstancias, los planes de viviendas, por ejemplo, que son de carácter nacional o provincial, no se implementan en municipios gobernados por partidos de un signo político contrario. Existen muchos casos de discriminación a municipios donde por cuestiones políticas esos planes no llegan como tampoco consiguen acceder a financiamiento nacional o provincial, o incluso son perjudicados al no coparticiparles los fondos que les corresponden y están establecidos por ley.

Al respecto, Gargantini sostiene que "la identificación y estudio de estas carencias debe darse en el marco del reconocimiento de condiciones de actuación macropolíticas. Las mismas se encuentran relacionados al nivel autonomía política y financiera de los municipios argentinos" (Gargantini; 2020: 12).

En este contexto de centralización de políticas públicas de ordenamiento territorial y hábitat, debemos destacar que los gobiernos municipales son quiénes mejor conocen, o por lo menos deberían hacerlo, la realidad territorial y social, por su cercanía con los vecinos, y por su función permanente en la solución de diferentes problemáticas locales, muchas de las cuáles están relacionadas con algún aspecto del territorio.

Por esa misma ventaja estratégica, es que los municipios son los que mejor preparados deberían estar para cumplir con un rol de coordinación y articulación con el resto de las políticas territoriales implementadas por los gobiernos nacional y provincial.

Las principales capacidades de los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial están más ligadas a una función de coordinación de acciones llevadas a cabo por otros actores públicos y privados que con la posibilidad de implementar y concretar políticas territoriales de manera independiente. Este rol articulador del municipio es definido por Bervejillo como una "condición de frontera o de interfase" dentro de las políticas de ordenamiento territorial (Bervejillo; 2005: 4), por su carácter transversal, por su relación privilegiada y mediadora con el conjunto de las diferentes políticas y actores sectoriales.

Para poder llevar a la práctica políticas públicas de ordenamiento territorial exitosas, los municipios deberían contar con mayor autonomía en su accionar, y así poder implementar procesos de largo plazo que respondan a todos los desafíos estructurales con los que se enfrentan. Pero la condición indispensable para ese éxito también está relacionada con el manejo de ese necesario incremento de autonomía, a partir del abordaje de relaciones entre diferentes actores y sectores.

Aunque como también nos advierte este autor, para determinados actores o sectores, esa relación con los municipios puede ser concebida por algunos actores o sectores como una transferencia de recursos o poder, y terminar provocando un ordenamiento volcado de forma muy marcada hacia la planificación física, dificultando su implementación (Bervejillo; 2005).

Más allá de las limitaciones efectivas que pueden tener los gobiernos locales o de las autolimitaciones que se imponen ellos mismos, las competencias municipales son muy amplias, e incluyen muchas posibilidades de intervención como la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, el mantenimiento del equipamiento urbano, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat (Cravacuore; 2007).

Por todo lo que expusimos hasta acá, estamos en condiciones de afirmar que los gobiernos locales son los agentes primarios y fundamentales, o por lo menos deberían serlo, en todos los procesos de formulación e implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial. Pero también estamos en condiciones de destacar que para cumplir efectivamente con ese rol que les corresponde, deben dejar de lado sus complejos y dejar de actuar como meros implementadores de agendas territoriales y habitacionales diseñadas por los niveles de gobierno superiores de forma centralizada.

Virtudes, falencias y oportunidades de la normativa provincial sobre ordenamiento territorial y habitacional.

En la provincia de Buenos Aires tenemos una gran insuficiencia en materia normativa en lo que respecta al ordenamiento territorial, porque luego de 45 años seguimos contando con la misma norma, el Decreto-Ley Nº 8912 que data de 1977, y que claramente está totalmente desactualizado.

El objetivo de dicho decreto era regular el ordenamiento territorial y el uso del suelo en la provincia en forma vertical, desde los planes de ordenamiento del nivel provincial descendiendo hasta los planes municipales a través de instancias de coordinación intermunicipal o metropolitanas que raramente se dieron, por lo menos en el plano del AMBA, donde su inexistencia es muy marcada, no tanto por la inactualidad de la norma, que por lo menos lo expresa someramente, sino sobre todo por la falta de gestión de los gobiernos locales, y la nula intervención de los sucesivos gobiernos de la provincia de Buenos Aires, para cumplir con el rol de articulador o facilitador a nivel metropolitano.

Está clara la deriva autoritaria en varios de sus artículos pero por eso no podemos dejar de reconocer que en el momento de su sanción y por mucho tiempo después, esta norma fue muy efectiva al ponerle un freno a la explotación indiscriminada de la tierra, que en muchos casos ni siquiera contaba con los servicios mínimos e indispensables, mejorando en cierta forma la calidad de vida de los vecinos de la provincia al suministrar algún tipo de ordenamiento urbano, casi inexistente hasta ese momento.

Algo que podemos mencionar también, desde el punto de vista de la fundamentación ideológica autoritaria de esta ley, es que no concibe a la función social de la propiedad, porque ni siquiera la

menciona, como así tampoco se expresa sobre el "derecho a la ciudad" como pilar fundamental de la convivencia entre los habitantes de las ciudades y su relación con el Estado.

El decreto establece que los municipios deberán delimitar sus territorios según diversas modalidades en áreas rurales, áreas urbanas, que a su vez las divide en urbanizadas y sub- urbanizadas, y áreas complementarias.

En cuánto a los usos del suelo establece la existencia de espacios y zonas, que a su vez pueden dividirse en distritos y subdistritos. La norma estipula diferentes tipos de zonas: residencial y residencial extraurbana, comercial y administrativa, esparcimiento, industrial, reserva, reserva para ensanche urbano, recuperación, y usos específicos.

En cuánto a los espacios establece diferentes tipos: circulatorios, verdes y libres públicos, y parcelarios.

En líneas generales esta norma pone en cabeza de los municipios la responsabilidad primaria en la implementación de planes de ordenamiento territorial, y le otorga al gobierno provincial la función de controlar que no haya contradicciones entre lo que disponen las leyes provinciales y las ordenanzas municipales en lo que respecta a esta materia.

Aunque debemos destacar que existen algunas zonas difusas en la interpretación de esta ley, ya que el Poder Ejecutivo provincial posee la primacía en el proceso de jerarquización de los planes de ordenamiento territorial municipales, lo que podría entrar en contradicción con lo estipulado en el artículo 70º acerca de la responsabilidad primaria de los municipios.

Diversos especialistas han realizado numerosas críticas a las falencias de esta norma, la mayoría de las cuales parten del mismo lugar común, relacionado con el anacronismo de la norma.

Algunos consideran que carece de instrumentos para asegurar o promover una urbanización completa, lo que trajo como principal consecuencia el surgimiento de asentamientos irregulares, sin servicios públicos apropiados, en las periferias de las ciudades bonaerenses (Corti; 2009).

Otra de las críticas recurrentes a esta norma es que no establece ningún tipo de mecanismo de regulación ni contención de la expansión urbana, lo que termina favoreciendo la especulación de los grandes proyectos inmobiliarios en detrimento de un proceso ordenado y sin riesgos en el crecimiento de la urbanización (Ríos; 2017).

También podemos criticar el carácter uniformizante de la norma, que pretende tener una validez universal, en una provincia gigantesca que tiene 307 mil km2 de superficie, y con disparidades territoriales en sus aglomeraciones urbanas más que evidentes, entre las ciudades del interior y el conurbano, por destacar un sólo ejemplo.

Por último, nos parece apropiado destacar dos temas finales. Por un lado, todos sabemos que más allá de las falencias que pueda contener esta norma, generalmente los inconvenientes para su correcta implementación no provienen únicamente del anacronismo o insuficiencia de este decreto sino directamente de la falta de voluntad política porque en reiteradas oportunidades el propio estado fue el principal infractor de la ley, violando las diferentes prescripciones de la misma, al estar en connivencia con grandes constructoras de countries u otro tipo de urbanizaciones privadas, o incluso cuando se han gestionado planes de viviendas populares en tierras que deberían estar inhabilitadas porque no tienen ni los servicios básicos ni cuentan con las condiciones de habitabilidad necesarias por diferentes circunstancias.

Por otro lado, algo similar ocurre con el sistema de castigos que impone la norma entre los artículos 93º a 97º, "que resulta totalmente insuficiente para reemplazar la falta de voluntad política en la aplicación de la Ley" (Corti; 2009: 21).

Con respecto a las propuestas para ampliar los núcleos urbanos existentes, los municipios deberán justificarlas y fundamentarlas mediante un estudio que contenga una evaluación diagnóstica de la

situación existente en las tierras seleccionadas, demostrando la disponibilidad de esas tierras para los usos del suelo propuestos. Dicha propuesta debería coincidir con alguno de los objetivos de crecimiento urbano descriptos en la planificación urbana del municipio, algo que muchas veces no se produce.

A lo largo de los últimos 20 años se viene debatiendo en diferentes ámbitos políticos, profesionales y académicos, sobre la necesidad de modificar este Decreto-Ley o directamente derogarlo, no llegando a un acuerdo concreto sobre la mejor forma de proceder legislativamente.

Aunque como resultado de ese debate público, ante la toma de conciencia de la necesidad de una norma complementaria por lo menos, es que se termina sancionando en la Legislatura provincial, en noviembre del año 2012 la Ley Nº 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

En los fundamentos de esta nueva ley se hace un repaso histórico sobre las difíciles condiciones de acceso a la vivienda en la provincia, y se remarca en particular cómo los problemas del acceso a la tierra terminan perjudicando a los sectores más vulnerables de la población.

Los legisladores se muestran críticos con respecto a la disposición del Decreto Ley 8912/77 que establecía la obligatoriedad de contar con los servicios básicos y la provisión de infraestructura al momento de reconocer la legalidad de los loteos de tierras, ya que eso generó un aumento en el precio de los terrenos, complicando el acceso legal al suelo para los sectores populares.

De esta fundamentación surge una de las disposiciones más polémicas, atravesadas por un sesgo ideológico muy marcado, que es la relacionada con la vuelta a la situación preexistente antes de la sanción del decreto de la dictadura, que reconocía la legalidad de los loteos sin la necesidad de tener servicios e infraestructura básica.

Esta medida de flexibilización, motivada, más allá de una clara y real necesidad de las poblaciones más vulnerables, sobre todo por cuestiones de índole político-ideológicas, trajo aparejados a nuestro entender la intensificación de dos grandes problemas: por un lado la multiplicación de asentamientos irregulares en la provincia, que tuvieron una gran expansión en los últimos 20 años, y por otro lado el fomento de expropiaciones de tierras privadas por parte de particulares, fomentadas en muchos casos por agrupaciones políticas u organizaciones sociales, como producto de la relativización que realiza esta ley sobre el monopolio del Estado en el mecanismo de expropiación.

La ley 14.449 contiene igualmente muchos aspectos positivos, superadores del anacronismo del Decreto Ley 8912/77, como por ejemplo el hecho de destacar cuatro principios fundamentales en los que deberían basarse cualquier política pública de ordenamiento territorial, que no estaban presentes en la norma de la dictadura: el derecho a la vivienda y a la ciudad; la gestión democrática de la ciudad, la función social de la propiedad; y el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano.

En lo que respecta a los objetivos, la ley enuncia como el objetivo principal la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable; y menciona como objetivos específicos la promoción y facilitación de gestión de proyectos habitacionales, urbanizaciones sociales y procesos de regularización de barrios informales; la atención integral de la demanda urbano habitacional; y la generación de instrumentos que reduzcan las expectativas especulativas en el valor de la tierra.

Un aspecto interesante de la ley es la creación del Registro Público de villas y asentamientos precarios, y del fondo fiduciario público para el financiamiento y asistencia técnica para mejorar el hábitat a cargo de la Gerencia General de Desarrollo Territorial de ARBA.

La norma establece que el Estado provincial es el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para satisfacer el acceso a la vivienda y los municipios son los responsables de registrar las demandas sociales e informarlas a la provincia para su planificación, y proveer suelo urbanizable, en lo que constituye, por lo menos en materia de política de viviendas, una subordinación del nivel local de gobierno con respecto al nivel provincial, en razón de la mayor capacidad funcional de éste para su diseño y por la posibilidad de contar con mayores recursos económicos para su financiación y

ejecución. Esto último igualmente no implica que los municipios no puedan promover proyectos habitacionales ni urbanizaciones sociales planificadas, pero queda claro que sus capacidades se ven disminuidas al no tener la responsabilidad primaria de forma única, al poder compartir esa funcionalidad con la autoridad de aplicación de la ley, que ahora recayó en el recientemente creado Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, e incluso con las familias beneficiarias que lo pueden autogestionar.

Los municipios también deberán establecer en sus planes y normas urbanísticas zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados para poder asegurar las condiciones legales para regularización urbana y dominial, resguardar la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. La ley establece que en los predios calificados como zonas de promoción de hábitat social los municipios tienen la posibilidad de fijar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos.

Más allá de todas las disposiciones normativas, sobre ordenamiento territorial y hábitat, es interesante poder analizar en la práctica cómo se aplican estas normativas, y cómo evolucionan las capacidades del gobierno local en esta materia a partir del desarrollo de las relaciones con el nivel provincial de gobierno.

Análisis de algunos indicadores para medir las capacidades de los gobiernos locales bonaerenses en la formulación e implementación de políticas de ordenamiento territorial y hábitat.

En el ámbito académico existen varios trabajos muy completos e interesantes que abordan las capacidades de los gobiernos locales en políticas de ordenamiento territorial y hábitat.

De estos estudios surgen múltiples clasificaciones de capacidades estatales analizadas a partir de diferentes variables e indicadores que muchas veces son utilizadas para la conformación de índices de medición de gestión territorial y habitacional de los municipios (Gargantini, 2017 y 2020; Ríos, 2017; Gargantini, Nievas y Gordo, 2015; Gargantini y Pedrotti, 2018; Marichelar, 2019).

Para nuestro trabajo, y más allá de las consideraciones teóricas más generales que realizamos en el primer apartado de nuestro ensayo, vamos a analizar las siguientes capacidades de los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires, basándonos para la construcción de algunos indicadores en los aportes realizados por Gargantini (2020) y Ríos (2017).

A. Las capacidades administrativas e institucionales.
B. Las capacidades políticas.
C. Las capacidades financieras.
D. Las capacidades de planificación.

A. Las capacidades administrativas e institucionales.

El artículo 123 de la Constitución Nacional reconoce de manera explícita que los municipios son autónomos, de donde se deriva también su potestad jurídica en materia territorial.

En este mismo sentido, las leyes de ordenamiento territorial de las provincias argentinas le otorgan a sus municipios facultades para poder delimitar su propio territorio, dividiéndolo en diferentes áreas y zonas, que son reguladas y controladas a través de las ordenanzas de los Concejos Deliberantes, que sólo deben hacerlas compatibles con la legislación provincial en la materia.

Para poder evaluar las capacidades administrativas e institucionales de los municipios en la formulación e implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial hay que tener en

cuenta las características con las que cuentan los organismos de la administración pública local encargados de gestionar el territorio.

Cuando nos referimos a dichas características no sólo hacemos referencia a la jerarquía nominal que ostentan dentro del organigrama municipal como lo hacen algunos autores, analizando sin son secretarías, subsecretarías, direcciones, departamentos, o rangos administrativos menores (Ríos, 2017), que si bien es un indicador primario fundamental a la hora de analizar capacidades, no puede ser el único.

También consideramos que se deben abarcar otra serie de indicadores a la hora de clasificar capacidades, como por ejemplo:

- La evolución institucional del organismo determinado.
- Los tipos de decisiones administrativas que emiten y su carácter vinculante o no vinculante con respecto a la regulación territorial.
- La constatación de la funcionalidad del organismo con respecto a las diferentes etapas de la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas de ordenamiento territorial y hábitat.
- La cantidad y calidad de recursos humanos especializados sobre la temática que poseen para la toma de decisiones.
- La existencia o no de manuales de procedimientos internos.
- Si poseen o no políticas de incentivos específicos al personal en su organización.
- La existencia de instancias de capacitación obligatoria permanente para el personal.
- La disponibilidad de acceder y/o construir sistemas de información urbano- catastrales (Gargantini, 2020).
- Relevamientos diagnósticos efectuados sobre las necesidades y demandas sociales sobre acceso a la tierra y al hábitat en el municipio.
- La comprobación sobre la existencia de instancias de evaluación formal sobre las acciones implementadas en el área.
- El presupuesto específico asignado para su área o tarea.

Creemos que para poder categorizar y clasificar a los municipios bonaerenses en este tipo de capacidad, sería necesario tener en cuenta todos estos indicadores para ponderar de manera crítica, y poder realizar así un índice más acorde con las capacidades efectivas de cada uno de los municipios, disminuyendo las distorsiones propias que se pueden generar a través de una construcción metodológica basada en pocos indicadores que tal vez puedan terminar inclinando la balanza solamente sobre la observación directa y las percepciones de los propios académicos.

B. Las capacidades políticas.

En lo que respecta a las capacidades políticas lo primero que deberíamos establecer es que su importancia es central tanto en la fase de formulación como en la fase implementación de las políticas de ordenamiento territorial.

Lo que está en juego a la hora de estudiar y evaluar las capacidades políticas es intentar determinar la posibilidad real que tienen los municipios de imponer su propia agenda de problemas territoriales

dentro de la agenda provincial y nacional, o por lo menos su capacidad de influenciar en la agenda territorial de esos niveles superiores de gobierno.

En materia de gestión del territorio deben tenerse en cuenta a nuestro criterio una serie de indicadores que nos permitan poder elaborar un índice para clasificar, evaluar y medir las capacidades políticas de los gobiernos locales.

Con este objetivo proponemos los siguientes indicadores:

- Evaluación del nivel de acuerdo o desacuerdo con el gobierno provincial en cuánto a la "Agenda de problemas por finalidades" (Ríos, 2017) entre el municipio y el gobierno provincial. Vamos a seguir para nuestro proyecto las finalidades de uso del territorio con las que trabaja Licia Ríos: social, económico-productiva y ambiental.
- Cantidad y tipo de programas de desarrollo urbano y habitacional formulados e implementados íntegramente por el municipio y validados por la normativa y las autoridades provinciales.
- Cantidad y tipo de programas y planes de desarrollo urbano y habitacional diseñados por el gobierno provincial en los que el municipio tuvo una activa participación en su implementación.
- Cantidad y tipo de programas y planes de desarrollo urbano y habitacional diseñados por el gobierno provincial en los que el municipio tuvo una participación nula en su implementación.
- Nivel de participación y articulación entre el municipio con la sociedad civil y con los diferentes actores intergubernamentales en las fases de formulación e implementación de planes y programas para acordar consensos básicos.
- Evolución de la identificación político-partidaria-ideológica entre el gobierno municipal y el gobierno provincial.
- Análisis de la posibilidades del Poder Ejecutivo municipal para coordinar agenda y acciones de ordenamiento territorial con el Concejo Deliberante, para institucionalizar instrumentos y políticas.

C. Las capacidades financieras.

En nuestro país en general, más allá que en algunas provincias se reconozcan a los municipios la autonomía municipal y en otras no, como en el caso de la provincia de Buenos Aires (donde las autonomías municipales no fueron consagradas por la reforma de la constitución provincial de 1994) la autonomía fiscal es casi una utopía, debido a la centralización de la recaudación fiscal y tributaria de las provincias, y de la escasa y a veces arbitraria coparticipación de recursos a los municipios.

Pero más allá de esas restricciones que tienen los municipios para obtener financiamiento interno no discrecional, ya sea nacional o provincial, algunos trabajos académicos han puesto el acento en la evasión por parte de los municipios de su propia responsabilidad en la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas para poder mejorar sus déficit en materia territorial y habitacional (Cravacuore, 2017; Rosatti, 2012) e incluso en el incumplimiento de los gobiernos locales de parte de su propias facultades y funciones gracias a las cuáles cuentan con recursos propios provenientes de recursos y presupuestos municipales para la implementación de planes de desarrollo urbano-territorial que no son utilizados o que en muchos casos son sub-ejecutados o desviados hacia otras partidas presupuestarias del gobierno local (Gargantini y Fank, 2018).

Si bien esta capacidad financiera tiene un vínculo más estrecho con la fase de implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial, también tiene que ser considerada desde la etapa de la

formulación, para darle previsibilidad y factibilidad económico-presupuestaria a las acciones que se van a emprender.

La capacidad financiera del gobierno local no puede estar desconectada nunca de las condiciones macroeconómicas del país, como así tampoco de las otras capacidades políticas, de planificación y administrativas e institucionales porque se influyen de manera recíproca.

Otra forma posible de financiamiento que pueden tener los municipios es recurrir a préstamos internacionales de organismos específicos que se dedican a financiar planes y programas de desarrollo local. Está claro que esta opción de financiamiento es muchas veces la más difícil para poder acceder por los duros requisitos solicitados por dichos organismos, que no están siempre al alcance de los municipios.

Sin embargo, los municipios también cuentan con algunos instrumentos locales de financiamiento y redistribución de costos y beneficios que deberían ser mejor aprovechados para ganar mayor margen de maniobra en materia de autonomía financiera.

Al respecto Reese, en clara referencia a la ventaja que pueden brindar los Fondos Urbanos y Fondos de Microcréditos, sostiene que algunas "acciones urbanísticas que regulan la utilización del espacio urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho al municipio a participar de las rentas resultantes de dichas acciones" (Reese; 2003: 13).

Para la evaluación de las capacidades financieras se deberían tener en cuenta los siguientes indicadores:

- Cantidad y tipo de recursos tributarios municipales disponibles.
- Evolución de la recaudación tributaria en el período estudiado.
- Evolución del presupuesto municipal asignado a las áreas, planes y programas de ordenamiento territorial y habitacional para cada año del período estudiado.
- Utilización de otros instrumentos locales de financiamiento y retribución de costos y beneficios.
- Acceso a financiamiento internacional (tipo, modalidad, tasa de interés, temporalidad).
- Acceso a recursos financieros coparticipables de origen nacional o provincial.
- Balance entre los recursos propios del municipio con respecto a los recursos que ingresan a través de fuentes de financiamiento internacionales.
- Balance entre los recursos propios del municipio con respecto a los recursos provenientes de programas o planes de ordenamiento territorial y habitacional provinciales o nacionales.

D. Las capacidades de planificación.

Cualquier planificación del ordenamiento territorial en un municipio tiene que tener como punto de partida ineludible la explicitación previa de los objetivos de corto, mediano y largo plazo. Tener una idea lo más realista posible de dónde estamos y hacia dónde queremos llegar es fundamental para poder cumplir con todos los objetivos planteados en tiempo y forma.

En la conformación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) siempre hay beneficiarios y perjudicados, no todos los ciudadanos pueden ganar al mismo tiempo ni estar conformes con lo que se dispone en el POT, por lo que el principio de equidad debe tener un rol central dentro del mismo, para redistribuir los beneficios y cargas que puede llegar a generar el desarrollo urbano.

Las prioridades de cualquier Plan deberían estar direccionadas hacia la consecución de un aprovechamiento territorial equitativo, bien balanceado y eficiente. Un buen Plan siempre debería estar dirigido a priorizar una articulación cada vez más armónica y convergente entre las políticas de viviendas, el uso del suelo y el equipamiento en infraestructura orientados a la búsqueda del bienestar social, y no únicamente a la explotación de negocios inmobiliarios o la maximización de la propiedad individual.

Siguiendo a Ríos, "sostener procesos articulados de planificación y gestión resulta clave para intervenir sobre las políticas sectoriales con incidencia territorial y en simultáneo intervenir sobre los procesos territoriales que organizan y configuran los territorios, combinando acción estratégica con acción programada" (Ríos, 2017: 57).

Para la evaluación de las capacidades de planificación proponemos los siguientes indicadores:

- Análisis de la evolución de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en el municipio durante el período estudiado.
- Vigencia y adecuación del POT a las nuevas normativas municipales y provinciales, y a las transformaciones territoriales que se van produciendo.
- Evaluación de los objetivos del POT en la práctica en lo referente a la expansión urbana a partir de los permisos de loteo o edificación aceptados por las ordenanzas municipales.
- Análisis y cuantificación de las excepciones para permisos de loteo o edificación otorgadas por el municipio por año calendario del período estudiado.
- Existencia de instrumentos normativos locales que permitan y faciliten la planificación municipal.
- Análisis de recursos tributarios disponibles que permitan y faciliten la planificación.
- Existencia de una política de promoción del desarrollo territorial en el POT a partir del fomento de la participación ciudadana.
- Constatación de la participación ciudadana en el diseño y desarrollo del POT.
- Análisis de los objetivos planteados en el POT y verificación de su cumplimiento en la etapa de implementación en lo referente a: la preservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; a preservar las condiciones naturales del suelo protegiendo los ecosistemas locales; proveer al desarrollo sostenible de todas las actividades productivas; recuperar las áreas centrales del municipio; evitar la expansión urbana innecesaria; proveer redes viales que integren todas las localidades del municipio; implementación de una política de regulación y acceso a la tierra para diferentes sectores sociales locales.

Conclusiones preliminares.

Debido a que el presente ensayo es producto de una etapa preliminar de nuestro proyecto de investigación, las siguientes ideas presentan un carácter preliminar y especulativo. En etapas posteriores avanzaremos en nuestra comprensión y explicación de estos procesos a través del estudio de caso propuesto y de la aplicación de los indicadores identificados en párrafos anteriores.

Nuestra propuesta aspira a describir y explicar la CE de los gobiernos locales en cuestiones de ordenamiento territorial y hábitat, tomando en cuenta la discusión académica, la evolución contextualizada de este dominio de política pública en la provincia de Buenos Aires, y en particular en el municipio de La Plata, y el desarrollo propuesto de dimensiones, indicadores e índices que identificamos para medir dicha capacidad.

A modo de conclusión preliminar entonces presentamos los siguientes puntos, todos los cuales estarán sujetos a modificación o ratificación (según sea el caso) a partir de la verificación empírica de nuestro proyecto de investigación:

Los municipios son (deberían ser) los principales actores del proceso de diseño del ordenamiento territorial como política pública que genere valor para la ciudadanía. Sin embargo, dicho rol está limitado u obstaculizado por una serie de factores que reducen a los municipios a cumplir una simple función de coordinadores de procesos sobre los que no tienen control o capacidad real para determinar sus contenidos.

Nos parece que uno de los principales desafíos del ordenamiento territorial municipal es que pueda lograr convertirse, con una buena planificación, en una política transversal, que pueda articularse con otro tipo de políticas públicas de carácter social y económico en el nivel local, en coordinación con los gobiernos provincial y nacional, y por supuesto con la sociedad civil.

Siempre el municipio debe concebir a las políticas públicas de ordenamiento territorial como políticas totalmente prioritarias, porque como sostiene la Dra. Licia Ríos "el municipio posee la escala adecuada, la información, las competencias necesarias pero debe avanzar en sortear este diagnóstico para concretar el desafío de constituirse como el territorio de oportunidad del ordenamiento territorial" (Ríos: 2017: 45).

A pesar de que por su cercanía a problemáticas locales y su conocimiento de la realidad social sobre la que se intenta ofrecer soluciones los municipios están potencialmente llamados a convertirse en el actor central del diseño e implementación de políticas públicas de ordenamiento territorial, los mismos se encuentran relegados y disminuidos en sus opciones. Como consecuencia de ello, podemos identificar una serie de factores y tendencias que caracterizan la baja capacidad estatal que exhiben los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires.

Desde el punto de vista de las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar una serie de desafíos sobre ordenamiento territorial y hábitat como colaborar en el logro de condiciones de equidad e inclusión social a partir del mejoramiento de las condiciones de acceso al suelo, la vivienda y, los espacios públicos en la ciudad; garantizar las condiciones de producción de los bienes y servicios urbanos necesarios con justicia social y sostenibilidad ambiental; la promoción de la diversidad cultural y territorial; la valoración e incremento del patrimonio natural y social de la ciudad, y en general mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, los municipios presentan:

- significativas diferencias entre las funciones que asumieron como parte de los procesos de descentralización y el poder real de diseño de las políticas públicas relevantes;
- asociado al punto anterior, los gobiernos locales ven aún más disminuidas sus opciones de impacto real a partir de una insuficiente o parcial asignación presupuestaria;
- la situación anterior conduce, a su vez, a una estructura de falta de incentivos para el fortalecimiento institucional por parte de los municipios a partir del cual puedan contar con un sólido conocimiento científico-técnico de las políticas públicas relevantes;
- finalmente, la falta de coordinación interjurisdiccional también limita o condiciona la CE de los gobiernos locales, en dos sentidos: primero, el escaso diálogo entre nación, provincia y municipios que impide una colaboración y coordinación efectiva; segundo, las rivalidades políticas (partidarias e ideológicas) que se traducen en conflictos solapados o abiertos que igualmente imposibilitan explotar las posibilidades de coordinación y esfuerzos conjuntos.

En términos específicos de la clasificación de CE discutida anteriormente, podemos afirmar que los gobiernos locales:

1. En términos de las capacidades de planificación cuentan con pocos incentivos para desarrollar y explotar su posicionamiento privilegiado con respecto al ordenamiento territorial. El bajo nivel de articulación normativa y de contenidos del ordenamiento territorial se traduce en baja CE en términos de planificación de programas con limitado impacto a mediano-largo plazo, y con disminuidas posibilidades de coordinación.

2. En términos de las capacidades políticas cuentan con un acotado espacio de acción y un limitado potencial de liderazgo político, ya sea en sus relaciones con autoridades de otras jurisdicciones, ya sea en sus relaciones con los actores sociales relevantes. Por otro lado, el alto nivel de conflictividad política se traduce también en baja CE en términos de liderazgo político (diseño de las políticas públicas y articulación de una posición política que justifique dicho diseño) y en términos de convertirse en impulsores de un ordenamiento territorial que goce de un amplio apoyo social y legitimidad.

3. En términos de las capacidades administrativas e institucionales los gobiernos locales enfrentan un dilema: por un lado, son responsables de su propio territorio y de implementar una serie de políticas públicas vinculadas a la temática aun cuando deban cumplir con esas funciones en un contexto limitante de sus propias posibilidades de diseño de las políticas públicas de ordenamiento territorial.

4. Por otro lado, el bajo nivel de coordinación interjurisdiccional se traduce en baja CE en términos de eficiencia organizacional; y eso mismo también repercute en la CE de la burocracia para ofrecer un conocimiento técnico y profesional adecuado.

5. En términos de las capacidades financieras, el grado de conflictividad política también se traduce en serios problemas de financiamiento que, a su vez, acotan el margen de acción de los gobiernos locales debido a una débil factibilidad o viabilidad para llevar adelante políticas de hábitat y ordenamiento territorial de manera independiente.

El grado de CE de los gobiernos locales, de todas maneras, también presenta opciones y potencialidades a explotar, a partir de las cuales los municipios podrían ampliar su margen de maniobra política y de control sobre el diseño de las políticas públicas de ordenamiento territorial.

Las variables aquí identificadas son dinámicas, y constituyen el resultado de interacciones cambiantes entre actores institucionales y actores sociales. A los obstáculos o factores limitantes que antes identificamos, podemos sumar factores que potencialmente podrían consolidar o ampliar el rol de los gobiernos locales.

El balance entre los factores limitantes y las potencialidades a futuro dependerá del contexto político, el comportamiento de los actores relevantes y la propia evolución en el tiempo del ordenamiento territorial como dominio de política pública.

Bibliografía.

BERVEJILLO, F. (2005): Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial. En Actas de VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: *Construyendo espacios para la colaboración regional. Toluca:* RIPPET.

BERNAZZA, C. Y LONGO, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas. Num 3*. pp. 107- 130.

BERTRANOU, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas (4),* pp. 37-59.

CORTI, M (2009). El Decreto-Ley Nº 8912/77 de ordenamiento territorial y uso del suelo en la provincia de Buenos Aires. En *Café de las Ciudades Nº 85 - año 8*. Revista digital.

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

CRAVACUORE, D. (2017). La recentralización municipal en Argentina: apuntes para su análisis. En Estado Abierto, Vol. 2, Nº 1, pp. 167 - 190. Buenos Aires: Ministerio de Modernización.

GARGANTINI, D. (2013). Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios. Colección Thesys. Córdoba, Argentina: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

GARGANTINI, D., NIEVAS, C. Y GORDO, D. (2015). Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) Ministerio del Interior y Transporte de la Nación- Asociación de Vivienda Económica (AVE).

GARGANTINI, D. Y FANK, L. (2018). Capacidades municipales para el diseño y gestión de políticas de acceso a la tierra urbana. Ponencia en el II Encuentro de Investigadores y Estudiantes en Ciencias Sociales y Humanidades. XIV Jornadas Estudiantiles y VII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina, 5 y 6 de octubre de 2017.

GARGANTINI, D. Y PEDROTTI, C. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. En Revista Economía, Sociedad y Territorio Vol. XVIII, Nº 57- pp. 319-357. México: El Colegio Mexiquense A.C.

Gargantini, D. (2020). Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos. *Riem Nº 22*, año XI, agosto-diciembre 2020, ISNN 0719-1790, pp. 5-36.

MARICHELAR, M.G. (2019). Capacidades estatales adquiridas para la implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires. El caso de Pehuajó. En Actas del 4° Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED "Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a nuevos escenarios".

MAZZEI, H. (2020). Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino.

Estado abierto, Vol. 4, Núm. 3, pp. 43-61.

OSZLAK, O. (2014): El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. En *Desarrollo Económico, vol. 42, Nº 168*. Enero-Marzo (1-28). Buenos Aires: IDES.

RÍOS, L. (2017). Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003- 2015). Tesis doctoral presentada ante la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) para acceder al grado académico de Doctora en Arquitectura y Urbanismo.

REESE, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Material de estudio del Curso de Gestión Urbana. Lima, Perú: Lincoln Institute.

ROSAS, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Vol. 19. Núm. 32 (septiembre)*, pp. 81–107.

ROSATTI, H. (2012). Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Santa Fe, Argentina: Rubinzal-Culzoni.

SECCIÓN VI

Evaluación de políticas auditorias y organismos de control

SUGERENCIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN ORGANISMOS PÚBLICOS.

Adriana Angélica Abello

Introducción.

La globalización, los avances tecnológicos, los nuevos requerimientos, las exigencias de una sociedad cada vez más formada y con acceso a información y el contexto actual, presionan a los organismos públicos para que mejoren en cuanto a la prestación de sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar accesibilidad cada vez mayor". (CEPAL, 2011)

En esta escenario, "la administración pública latinoamericana del nuevo siglo se encuentra frente a una gran paradoja, por un lado las nuevas tendencias presionan hacia la racionalización, adelgazamiento y privatización de sus estructuras y forma de proceder; y por el otro se les exige ampliar la cobertura, eficacia, equidad y responsabilidad en la satisfacción de las demandas, necesidades y expectativas de los ciudadanos, generando así una amplia gama de retos". (Guevara Baltazar, Espejel Mena, & Flores Vega, 2008). Para afrontarlos el Estado debe ser "capaz de formular e implementar estrategias de desarrollo que le permitan alcanzar metas económicas, sociales y ambientales. Ello debe ir de la mano con un modelo de gestión pública de calidad. (CEPAL)

Es bien sabido que para un funcionamiento eficiente todos los organismos deben necesariamente adoptar un modelo de gestión es decir "un esquema de relación entre recursos y resultados" (Hintze & Miranda, 2020).

La gestión por procesos es una forma de organización exitosa que centraliza su visión en el cliente o usuario; generalmente se ve plasmada en un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) y busca por medio de la mejora continua la satisfacción de los usuarios.

Un SGC se basa en una serie de requisitos o criterios impuestos por el modelo o norma a implementar y comprende actividades mediante las que la organización identifica sus objetivos y determina los procesos y recursos requeridos para lograr los resultados deseados. (ISO, 2015)

A continuación, se presenta una guía sugerida para la implementación de un SGC en un organismo público.

Guía (sugerida) para la implementación de USGC en un Organismo Público

Un Sistema de Gestión de la Calidad consiste en un "modelo" de gestión que permite conducir y operar alguno o todos los procesos de una organización en forma eficaz, dirigiéndola y controlándola en forma sistemática y transparente (Secretaría de la Gestión Pública - Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Para la implementación de un SGC resulta fundamental que la alta dirección demuestre su liderazgo y compromiso con respecto al sistema de gestión de la calidad. Este constituye sino el más importante, uno de los requisitos esenciales para el éxito del SGC. El compromiso del Equipo de trabajo, es otro de los aspectos relevantes, es por ello que se sugiere que la decisión de implementar el SGC sea tratada como un asunto del "Equipo" de la Organización y, si bien la disposición, como todas las cuestiones de índole estrategia surgirá de la Alta Dirección, se tenga en cuenta la opinión de cada integrante buscando de esta forma se minimizar la resistencia.

Consensuada y comunicada la decisión de la implementación del SGC se deberán completar las etapas del ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar). Para facilitar su comprensión, las actividades de esta guía se presentan en forma secuencial; sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en la realidad pueden desarrollarse en forma simultánea.

El ciclo PHVA puede describirse brevemente como sigue:

- Planificar: establecer los objetivos del sistema y sus procesos, y los recursos necesarios para generar y proporcionar resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización, e identificar y abordar los riesgos y las oportunidades;
- Hacer: implementar lo planificado;
- Verificar: realizar el seguimiento y (cuando sea aplicable)la medición de los procesos y los productos y servicios resultantes respecto a las políticas, los objetivos, los requisitos y las actividades planificadas, e informar sobre los resultados;
- Actuar: tomar acciones para mejorar el desempeño, cuando sea necesario. (ISO, 2015)

Guía de pasos para la Implementación de un SGC

1. La Alta Dirección deberá seleccionar el modelo o norma que definirá los requisitos del SGC. En esta instancia se puede optar entre otros por:

- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública. (CLAD, 2008)

- Modelo de Calidad Estatal, es un modelo que agrega cuestiones sustantivas y muy propias de las instituciones públicas: valores como la igualdad o la justicia social, o enfoques como el de derechos, que derivan en postulados para acciones concretas como "ir a buscar a los más desprotegidos". Las bases del Modelo de Calidad estatal se pueden consultar en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/nuevo_modelo_conceptual_de_calidad_estatal_dnmsc.pdf . El proceso de certificación de este modelo se realiza por medio de la participación en el Premio Nacional a la Calidad

- Norma ISO 9001:2015: Esta Norma Internacional promueve la adopción de un enfoque a procesos al desarrollar, implementar y mejorar la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de los requisitos del cliente. (ISO, 2015). El proceso de certificación de esta norma se realiza por medio de auditorías efectuadas por Entes Certificadores.
  Algún otro modelo (normas específicas, modelos de premios a la calidad, etc)

2. La Alta Dirección deberá designar el Equipo de Implementación.
   En este punto, la Alta Dirección deberá decidir si:

- La implementación se realizará por personal ajeno a la organización, para lo cual deberá realizar la contratación de sus servicios de implementación
- La implementación se llevarà a cabo por integrantes de la misma organización.

3. Realizar las siguientes actividades de diseño (Planificar), implementación (Hacer), seguimiento (Verificación) y mejora (Actuar)

Actividades	**Descripción**
Designar el equipo de trabajo.	Definir el grupo de trabajo encargado de llevar adelante los requerimientos necesarios para implementar el SGC en el Organismo. Definir las autoridades y responsabilidades
Definir un cronograma con las etapas de la implementación.	Proponer un cronograma de implementación para las etapas de la Implementación del SGC.
Identificar Partes Interesadas (Usuarios, Proveedores, Partes Interesadas)	Identificar las partes interesadas, sus requisitos pertinentes. Documentar.
Realizar un diagnóstico de la situación actual de la Organización y su contexto	Analizar la información (la normativa específica del organismo, manuales o guías de procedimientos, entre otras) Analizar el contexto.
Confeccionar el mapa de procesos	Identificar y definir los procesos de la organización. Clasificar los procesos identificados en el punto anterior, de acuerdo a su naturaleza, en: • Estratégicos • Clave • Soporte • Elaborar el Mapa de Procesos y Fichas de Procesos
Definir el alcance del SGC y los requisitos no aplicables.	Determinar qué procesos serán involucrados en el cumplimiento de los requisitos del modelo/norma y los requisitos no aplicables.
Sensibilizar y capacitar al personal	Determinar la dotación del personal, sus capacidades, perfil de puestos, necesidades de capacitación. Determinar un cronograma de capacitaciones y/o jornadas de sensibilización
Definir la política y objetivos de calidad	Desarrollar y definir las Políticas de Calidad. Comunicar la Política de Calidad

Evaluar el estado inicial de la organización en relación con el cumplimiento de los requisitos a aplicar	Realizar una evaluación del Estado inicial de los procesos de la organización en relación con el cumplimiento de los requisitos a implementar. Determinar las brechas existentes
Desarrollar los procesos necesarios: desagregar el mapa inicial de procesos	Desarrollar los procesos necesarios: desagregar el mapa inicial de procesos (sus entradas, salidas e interacciones, recursos y mediciones).
Identificar las acciones necesarias para cubrir las brechas	Identificar las acciones necesarias para cubrir las brechas. Elaborar plan de acciones necesarias para cubrir brechas
Efectuar las acciones planificadas para cubrir las brechas	Implementar el Plan de acciones necesarias para cubrir brechas.
Redacción de la documentación de la calidad	Redactar la documentación.
Realizar por lo menos una revisión del SGC por la Dirección. Llevar a cabo auditoría interna. Detectar desvíos e implementar acciones correctivas y de mejora. Aprobar y difundir externamente el SGC.	Realizar por lo menos una revisión del SGC por la Dirección. Llevar a cabo auditoría interna. Detectar desvíos e implementar acciones correctivas y de mejora. Aprobar y difundir externamente el SGC.
Programar una auditoría de certificación con entidad certificadora acreditada o evaluadora	Programar una auditoría de certificación con entidad certificadora acreditada o evaluadora

Fuente: Elaborada a partir de la Guía para el diseño e implementación de sistemas de gestión de la calidad en la Administración Pública Provincial (Gobierno de Buenos Aires y del Módulo 5 Gestión de la Calidad en Organismos Públicos - EDGOP – UNL)

Conclusiones

Implementar un Sistema de Gestión de Calidad en organizaciones en general requiere de un trabajo extra, pero sin duda alguna genera muchos beneficios, entre los cuales podemos mencionar: contribuye a una mejor percepción del servicio prestado, fomenta la mejora continua, contempla los requerimientos de las partes interesadas del servicio y la medición de su satisfacción, fomenta la toma de decisiones basada en datos, es decir, en conocimiento, favorece al uso eficiente de los recursos, entre otros. Por ello, se elabora esta guía para la implementación de un SGC en organismos públicos como una forma de iniciar el camino para la definición de una metodología estandarizada que pueda ser compartida y mejorada con el uso de diversos organismos.

Bibliografía

BUCHELLI, G. & GIL, A. (s.f.). *Gestión Judicial*. Recuperado el 25 de 09 de 2020, de http://www.gestionjudicial.com.ar/index.php/home-page/lista-completa/item/6- administración/12-la-nueva-gestion-publica#.X3YteWhKjIU

CEPAL (s.f.). *CEPAL*. Recuperado el 24 de 09 de 2020, de Acerca de Gestión pública: https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion- publica

CEPAL (2011). *https://www.cepal.org*. Obtenido de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_Gobierno_electronico_en_la_gestion_Publica.pdf

CIPPEC (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.* Recuperado el 04 de 09 de 2020, de https://www.cippec.org/wp- content/uploads/2017/03/1419.pdf

CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.* El Salvador: CLAD.
Cohen & Franco (2005). Recuperado el 09 de 09 de 2020, de https://issuu.com/cippec/docs/m_salud monitoreo_y_evaluaci_n_de_pol_ticas p rog/16

FUDE (2020). *https://www.educativo.net*. Recuperado el 2 de 09 de 2020, de o FUDE: https://www.educativo.net/articulos/que-es-la-gestion-publica- 754.html

GESTIÓN JUDICIAL (2020). *La Nueva Gestión Pública*. Recuperado el 15 de 09 de 2020, de

GESTIÓN JUDICIAL: http://www.gestionjudicial.com.ar/index.php/home-page/lista-completa/item/6-administracion/12-la-nueva-gestion-publica#.X3iKBWhKjIV

GUEVARA BALTAZAR, A., ESPEJEL MENA, J. & FLORES VEGA, M. (2008). Los retos de la nueva gestión pública en América Latina. *Espacios Públicos, 13* (27).

HINTZE, J. & MIRANDA, J. (2020). Curso virtual de posgrado - Clase 1. Bogotá, Colombia.

ISO (2015). *ISO*. Recuperado el 20 de 04 de 2022, de ISO: https://www.iso.org/obp/ui/es/#iso:std:iso:9000:ed-4:v1:es

ISO (2015). *ISO 9001:2015*.Recuperado el 01 de 08 de 2022, de https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es

ISO TOOLS (2020). *Gestión por procesos*. Recuperado el 01 de 10 de 2020, de Plataforma Tecnológica para la Gestión de Excelencia: https://www.isotools.org/soluciones/procesos/gestion-por-procesos/

MIRANDA, J. J. (2020). Los proyectos en el siglo XXI. Bogotá, Colombia.

OFICINA DE GESTIÓN JUDICIAL. (2019). *OGJ*. Recuperado el 18 de 09 de 2020, de Sobre Nosotros: https://oficinadegestionjudicial.webnode.com/sobre-nosotros/

PMI (2020). *PMI*. Recuperado el 12 de 09 de 2020, de What is Project Management: https://www.pmi.org/about/learn-about-pmi/what-is-project- management

Secretaría de la Gestión Pública - Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2007). *Guía para la Implementación de Sistemas de Gestión de Calidad en la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires.* La Plata

TOSCANO, S. S. (s.f.). *Impacto de las Nuevas Tecnologías y de la globalización en el Estado Moderno.*

ZELLER, N. (2007). *Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas.* INAP. Buenos Aires: INAP.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNCIÓN CLAVE EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN

Natalia Aquilino

Introducción

La gestión de la pandemia por COVID-19 mostró que el conocimiento experto es una base sólida para dar respuestas dinámicas a fenómenos cambiantes. Sin datos e información sistemática disponible dar respuestas sólidas a los fenómenos sociales se torna más difícil. Entre 2020 y 2021 el centro del debate público estuvo, en gran parte, en cómo producir y usar evidencia para la toma de decisiones.

Para la gestión pública, la creciente complejidad de los problemas sociales demanda un Estado con mayor capacidad analítica que tome mejores decisiones y beneficie al conjunto de la ciudadanía. Argentina está rezagada en la adopción de instrumentos y herramientas de producción y uso de información pública. En particular, las funciones de monitoreo y evaluación (M&E) que promuevan el aprendizaje, la rendición de cuentas y el debate informado en materia de políticas públicas a través del seguimiento y análisis sistemático de sus resultados continúa descoordinada y desarticulada.

Este trabajo repasa el estado del M&E en la Administración Pública Nacional (APN) argentina partiendo de suponer su importancia para la orientación estratégica del gobierno y el fortalecimiento del Estado. Propone un balance de logros y desafíos en materia de M&E de políticas, planes y programas de gobierno para realizar algunas recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento de una política nacional de evaluación. Además, marca algunas semejanzas y diferencias con la auditoría entendida como una función más consolidada de la APN.

Para eso analiza en primer lugar el marco organizacional de la función estatal de M&E en clave de su dependencia institucional, marco legal y distribución de funciones. En segundo lugar, repasa la sustentabilidad del ejercicio de M&E a través de su financiamiento, recursos humanos y mecanismos de calidad. Tercero,recorre las prácticas efectivas de M&E y el alcance global del sistema. En cuarto lugar, delinea el uso de los productos del M&E en el sistema político, mirando la demanda y oferta de evidencia. Finalmente, sintetiza algunas ideas sobre el estado de la institucionalización del M&E y propone recomendaciones para su fortalecimiento. Con base en la sistematización de las nuevas regulaciones, consultas con actores clave, relevamiento de organismos con funciones de M&E en la APN se estudiaron las capacidades instaladas en el Estado nacional. Además, se presentan desafíos y oportunidades de investigación.

Reglamentación, organización y competencias de evaluación: fragmentación y heterogeneidad sin coordinación.

En Argentina no existe un órgano rector de la función de evaluación y se responsabilice por el despliegue de la política y el sistema de M&E como en otros países federales (Aquilino et al., 2017). En los últimos años se elaboraron y presentaron por lo menos cinco proyectos de ley relacionados con la creación de una Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas pero ninguno de ellos llegó a ser tratado por el Congreso para convertirse en ley.

De las regulaciones que perimetran el sistema nacional de M&E tres se focalizan en la evaluación del gasto y una contribuye a la publicidad de las evaluaciones. La Ley Nº 24.354 de Sistema Nacional de Inversión Pública que exige evaluar y monitorear los proyectos de inversión; la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de control que obliga a realizar el seguimiento físico-financiero de los programas presupuestarios y, por último; la Ley Nº 25.152 del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto. Por su parte la Ley Nº 27.275 de Acceso a la Información Pública sancionada en 2016 busca garantizar la publicidad de los informes de evaluación.

El Decreto 909/95 (del 30/06/95), de estructura organizacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), le asignaba la misión de intervenir en el proceso de M&E, articular los sistemas de evaluación sectoriales y desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno con indicadores claves de políticas prioritarias para la toma de decisiones. Sin embargo, no logró continuidad estratégica en el desarrollo y coordinación de un sistema nacional integral de M&E de planes y programas y la función de M&E se fue desplegando en cuatro subsistemas organizados en torno a variables sectoriales: i) programas y políticas sociales a cargo del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), ii) planes sectoriales de las jurisdicciones (educación, trabajo, salud, producción, ciencia y tecnología, etc.); o funcionales: iii) programas presupuestarios a cargo del Ministerio de Economía y la JGM y; iv) proyectos con financiamiento externo en cabeza del Ministerio de Economía y/o la JGM dependiendo los diseños institucionales que adoptaron los diferentes gobiernos. Además, se desarrollan de manera dispersa evaluaciones en jurisdicciones no comprendidas por estos sistemas.
Con todo, el sistema nacional de M&E carece de un acuerdo sustancial sobre cómo debería implementarse: sin regulación específica para el ejercicio de sus funciones y el diseño institucional que adopta está sujeto a la importancia que los gobiernos asignan a la producción y uso de información sobre programas y presupuestos. En este punto, el M&E comparte la carencia regulatoria con la planificación y se distancia de la función de Auditoría que cuenta con un sistema de control consagrado en sus normas integrado por un órgano rector de control interno y un órgano rector de control externo, dependiendo ambos de distintos poderes del Estado (Moreno, 2022).

Financiamiento, capacidad técnica y garantía de calidad: esfuerzos aislados en contexto de escasez y baja inversión.

La inversión y disponibilidad de recursos presupuestarios y humanos tanto como la revisión de calidad de las evaluaciones son factores que afectan la sustentabilidad y el desempeño del sistema de M&E.

Existen fuertes limitaciones presupuestarios y financieros para realizar M&E y los cuatro subsistemas acceden de manera despareja a recursos diversos que mayormente necesitan conseguir ad hoc. El Plan Anual de M&E de programas y políticas sociales del SIEMPRO no posee un financiamiento garantizado y se financia con el Tesoro General de la Nación o por organismos internacionales en una proporción que no se conoce con precisión. No obstante es obligatorio. El financiamiento del M&E de programas sectoriales por jurisdicciones combina recursos propios de la APN con el de organismos multilaterales. En los programas con financiamiento internacional, los recursos dedicados a la evaluación son decididos desde su diseño y tuvieron una creciente presencia en los presupuestos a partir de 2019.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) lanzó en 2020 programas para capacitar a los trabajadores y las trabajadoras que conforman la Administración Pública Nacional en herramientas de monitoreo y evaluación. La Dirección de Capacitación Federal es un ejemplo de ello. Su objetivo es fortalecer las capacidades estatales de las distintas regiones de la Argentina y trabaja en cinco ejes; en el primero de ellos ya se hace referencia a prácticas de diseño, evaluación y monitoreo de políticas públicas. El temario recorre desde cuestiones teóricas sobre la importancia de monitorear y evaluar, hasta herramientas prácticas para llevarlas a cabo. Sostener el desarrollo de capacidades resulta crítico para fortalecer la función de evaluación.

Para garantizar la calidad de la información evaluativa es posible definir estándares de calidad, fortalecer las capacidades e incentivos para mejorar las prácticas o establecer controles y procesos de

revisión internos y/o externos. En el caso del M&E de programas y políticas sociales, desde 2018, el SIEMPRO estableció lineamientos metodológicos comunes para la construcción de matrices de indicadores, la definición de tipos de evaluaciones, los pasos del proceso evaluativo, los contenidos de los términos de referencias y el uso de la información. Sin embargo, no existen instancias institucionalizadas para el registro de evaluadores, la revisión de calidad de los procesos de implementación de las evaluaciones, la calidad técnica de los informes o la utilidad de los mismos. Los procesos dedicados a garantizar la calidad de las evaluaciones están todavía pendientes de formalizarse y de seguir criterios comunes.

Así, el sistema nacional de M&E navega un contexto institucional sin financiamiento propio, con conocimiento experto aún en desarrollo y con escaso debate sobre la calidad. En este punto nuevamente, el M&E se distancia de la función de Auditoría que cuenta con financiamiento propio del Poder Ejecutivo para el control interno y del Poder Legislativo para el control externo. No obstante, no funciona como un sistema integral e integrado, tal como ha sido proclamado en la ley de Administración Financiera 24.156 (Moreno, 2022).

Planificación, monitoreo y evaluación: baja evaluabilidad, monitoreo de desempeño y evaluación de resultados sin integración sectorial ni transversal.

Una de las mayores dificultades para la evaluación de planes y programas radica en que no existen requisitos formales y homogéneos para diseñar y formular sus contenidos. Eso dificulta la evaluación tanto por el lado de la falta de registros administrativos sobre el desempeño de planes y programas como por la falta de previsión técnica y presupuestaria de una estrategia de evaluación.

Esto es particularmente evidente cuando se analiza la calidad del diseño y la planificación de planes y programas. La disparidad de resultados en la evaluabilidad de planes y programas sociales en Argentina (Aquilino et al., 2015) muestra que no existen reglas de diseño y operación homogéneas para elaborarlos con capacidad para identificar aspectos indispensables de la formulación de las políticas (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, entre otros) y del diseño de sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación). Esto se ve reflejado, por ejemplo, en que el 71% de los 35 planes y programas sociales nacionales estudiados en 2019 tiene evaluabilidad baja (Laffaire et al., 2020). Además, los recursos efectivos destinados a la evaluación son escasos: sólo uno de cada tres planes y programas invierte en evaluación.

Así, los cuatro subsistemas realizan prácticas diferentes de monitoreo con foco en el gasto, las metas presupuestaria, cobertura, prestaciones, desempeño y adoptan enfoques diversos de evaluación donde predominan las de resultados con base en metodologías cualitativas.

El sistema de M&E de programas y políticas sociales en cabeza del SIEMPRO monitorea programas y políticas sociales a través del Sistema Integrado de Monitoreo (SIM). Se realiza un monitoreo del logro de metas presupuestarias, de cobertura y prestaciones. A su vez, los programas y políticas sociales que son incluidos en el Plan Anual de M&E deben desarrollar una Matriz de Indicadores que permita hacer el seguimiento de su desempeño y resultados. Sin embargo, las políticas incorporadas en el SIM no responden a un criterio en particular, sino al acuerdo bilateral entre los gestores de los programas y el equipo del SIEMPRO. Su inclusión no implica algún tipo de estandarización ni requisitos de información mínima y, por eso, si bien se reúne información de distintos programas, no se logra un sistema que aporte mayor información. El Decreto 292/2018 introdujo algunos cambios importantes en la práctica evaluativa: un Plan Anual que define un conjunto de programas y planes sociales a ser evaluados a través de evaluadores externos que deben seguir los lineamientos metodológicos definidos por el órgano rector y el Ministerio correspondiente.

A nivel de las jurisdicciones, se distinguen dos tipos de monitoreo: el monitoreo de la gestión y el monitoreo de los programas. El monitoreo de gestión es un seguimiento que realizan niveles jerárquicos para la rendición de cuentas e información de líneas estratégicas de trabajo o indicadores puntuales priorizados políticamente y suele estar a cargo de las áreas de jefatura de gabinete de las jurisdicciones. En general, se trata de tableros de control o selección de indicadores priorizados para el Ministro o directamente para la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta práctica se distingue del monitoreo de programas, que se concentra en la implementación y desempeño de cada programa. En su mayoría, este tipo de monitoreo queda sujeto a la decisión de los equipos de trabajo de cada programa, que lo realizan siguiendo sus propios formatos y metodologías. Una excepción es la Secretaría de Empleo (del ex Ministerio de Producción y Trabajo) en donde existe un área que centraliza información de monitoreo de los programas y busca definir algunos estándares comunes. A nivel de las jurisdicciones, la práctica de evaluación se caracteriza por la realización de una multiplicidad de estudios de carácter descriptivo sobre tres aspectos principales: i) capacidades organizacionales, ii) características de la población objetivo y iii) procesos de gestión e implementación. Existe un bajo nivel de planificación de las evaluaciones. Estas se realizan en función de necesidades políticas y de gestión coyunturales, pero no existen planes de evaluación en las áreas relevadas que ordenen la actividad evaluativa, lo cual tiene implicaciones sobre la posibilidad de disponer de recursos y de información necesaria para realizar evaluaciones. En el único caso en que se generó una mayor planificación de la actividad evaluativa fue en el Ministerio de Educación.

El monitoreo físico-financiero de los programas presupuestarios se ocupa del cumplimiento de las metas físicas del 70% de los programas presupuestarios y del análisis de su correspondencia con la programación y ejecución financiera a cargo de la ONP. A partir de 2017 comenzó a realizarse el monitoreo a nivel de la programación presupuestaria de los objetivos estratégicos que se encuentran en el Plan 2030 (ODS) y en el Plan de Gobierno (objetivos e iniciativas prioritarias) a cargo de la JGM. La evaluación presupuestaria…

El monitoreo de cartera de programas y proyectos tiene un tablero de control a cargo de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo para hacer el seguimiento de indicadores del total de la cartera de proyectos con financiamiento externo sobre avance financiero, avance físico, participación subnacional en el total de la cartera, concentración de la cartera en los ministerios. A nivel de los proyectos individuales se realiza el monitoreo de la ejecución física y financiera a través del sistema UEPEX que depende de la Secretaría de Hacienda. Desde 2019, se puso en marcha la evaluación estratégica de programas con financiamiento internacional con el objetivo de evaluar transversalmente la contribución del financiamiento externo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las prioridades nacionales de desarrollo y el fortalecimiento de capacidades estatales. La evaluación estratégica se orienta al análisis del impacto y los resultados de desarrollo de políticas sectoriales clave y se coordina con la evaluación de las jurisdicciones.

El foco actual, entonces, del sistema nacional de M&E se encuentra bastante desarticulado y se organiza de acuerdo a las prioridades que establece cada organismo. Las mismas pueden ser el monitoreo de desempeño presupuestario, operativo (metas) y en algunos casos, la evaluación sustantiva de resultados o impacto de las intervenciones. En este punto, el M&E se distancia otra vez de la función de Auditoría. Tanto el control interno, orientado al control de la gestión de los recursos en el marco legal vigente (SIGEN, 2022) como el control externo, que se ocupa de la eficiencia, eficacia y efectividad del Estado (AGN, 2022) cuentan con parámetros establecidos y delimitados para la práctica.

Utilidad de hallazgos y recomendaciones: oferta fragmentada y dispersa, demanda escasa y de bajo impacto.

La información producto de las prácticas de M&E suele ser utilizada, por un lado, para el mejoramiento de cada organismo y ministerio en particular, pero también para la adopción de decisiones informadas por parte de funcionarios y funcionarias públicas. Los incentivos institucionales adecuados y un acuerdo político acerca de su relevancia para definir el rumbo estratégico son indispensables para facilitar la circulación de datos y su análisis.

Sin embargo, el uso de los resultados de las evaluaciones en Argentina es escaso a nivel instrumental (mejoramiento de programas), conceptual (facilitar el debate público) y simbólico (rendición de cuentas). El sistema político tiene pocos incentivos que alienten su incorporación sistemática en los procesos de gestión de las políticas públicas (diseño, formulación, planificación y gestión). Además, todavía no se observa una preocupación por regular la función de evaluación como lo demuestra el hecho que ninguno de los proyectos de ley que proponían la creación de una agencia de evaluación fueron debatidos en el Congreso. La falta de uso y de valoración son factores que desalientan una práctica más sistemática y ordenada para generar conocimiento público.

El uso de los productos del sistema nacional de M&E está todavía en pleno proceso de desarrollo y presenta enormes oportunidades para sumarse a las discusiones de gestión y al debate público. En este punto, es donde la función se acerca más a auditoría. Identificar productos comunicables para que exista una lógica de seguimiento de resultados de la labor, a fin de establecer cómo las conductas y acciones del auditado se modifican tras nuestra participación (Moreno, 2022).

Una síntesis de avances y desafíos

Con el objetivo de aumentar la productividad social de la inversión pública, el Presidente de la Nación, Alberto Fernández, anunció en 2020 la creación de una Agencia Federal de Evaluación del Impacto de las Políticas Públicas. Este compromiso reconocía la importancia de crear políticas públicas basadas en evidencia y de ejecutar planes y programas anclados en el conocimiento experto para mejorar la efectividad del Estado.

A casi tres años de esa iniciativa, la Agencia no fue creada pero se observan progresos en materia de M&E de programas y políticas públicas tendientes a fortalecer los sistemas sectoriales y transversales:

A. se innovó en los mecanismos de M&E de los planes y programas sociales del SIEMPRO a través de una mayor participación federal y el diseño de herramientas para evaluar en pandemia;

B. aumentaron la especialización de las funciones de monitoreo de gestión y monitoreo de planes y programas (cantidad absoluta y jerarquía de las áreas dedicadas en la APN) y la evaluación de políticas, especialmente las educativas y las sociales (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020). Además, se desarrollaron nuevos dispositivos en el sistema de M&E sectoriales como por ejemplo el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación;

C. se fortalecieron las herramientas de monitoreo de la acción estatal y de evaluación de la inversión pública en la JGM para el sistema de M&E de programas presupuestarios;

D. se fortaleció el sistema de M&E de los programas con financiamiento internacional con inversión en la evaluación estratégica para la producción de información sobre su contribución a los ODS, las prioridades nacionales y el fortalecimiento institucional de largo plazo;

E. a pesar de que persisten las dificultades a la hora de realizar evaluaciones, los enfoques de M&E cobraron particular valor en el contexto de la crisis sanitaria e intentaron ser más participativos estableciendo metodologías adaptadas a la situación sanitaria y;

F. aumentó la accesibilidad a los resultados de las evaluaciones de las políticas con la consolidación de dos bancos.

Tabla 1. Cantidad de evaluaciones publicadas según banco

Año	Banco de evaluaciones JGM	Banco de evaluaciones CNCPS
2020	8	32
2021	6	30
2022	-	5
Total (histórico)	66 (2006-2022)	107 (2018-2022)

Fuente: Elaboración propia

Discusión

Las dificultades a la hora de realizar evaluaciones son persistentes a lo largo de las gestiones de gobierno. En gran medida esto se da porque todavía no existen requisitos formales y homogéneos para diseñar y formular políticas y programas y, en consecuencia, se producen muchas diferencias en el grado de evaluabilidad de las intervenciones.

La conducción e implementación de una política para la evaluación de planes y programas públicos es clave para medir los avances en los compromisos de gobierno, el desempeño de las intervenciones, la responsabilidad de los funcionarios públicos tanto como para aprender de las capacidades del Estado para responder efectivamente y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La política nacional de evaluación, sin embargo, sigue enfrentando varios desafíos político-institucionales y culturales.

Para superarlos, parece necesario integrar y coordinar las funciones de M&E en una agencia rectora, que afiance la cultura de evaluación en la Administración Pública Nacional, defina los parámetros de evaluabilidad para las políticas, programas y planes, desarrolle capacidades, garantice la calidad de la información producida y asegure su uso informando las prioridades estratégicas. Consolidar herramientas técnicas, coordinar las evaluaciones con el plan de gobierno y construir legitimidad desde la esfera política para aumentar el uso de la información producida son algunos de los aspectos clave para la creación de la Agencia. El fin último es que las políticas públicas producidas fortalezcan la rendición de cuentas.

Como demuestra la experiencia de la función de auditoría, contar con marcos legales propios consensuados políticamente en el Congreso Nacional, con órganos rectores, capacidades instaladas con financiamiento, prácticas especializadas y personal idóneo no garantiza de por sí el uso de los productos que se elaboran y mucho menos el impacto en la gestión ni garantizan la efectiva coordinación entre agencias de gobierno con objetivos comunes. Sin embargo, son la base necesaria

para consolidar valores vinculados con el aprendizaje, la transparencia, la toma de decisiones para aumentar la calidad de políticas y programas que mejor beneficien a quienes más las necesitan. Incluye evaluaciones SIEMPRO y no SIEMPRO.

Bibliografía

AQUILINO, N. (2015). Hacia una política nacional de evaluación. Documento de Políticas Públicas /Recomendación Nº151. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/09/Hacia-una-pol%C3%ADtica-nacionalde-evaluaci%C3%B3n.pdf

AQUILINO, N; RUBIO, J. Y LAFFAIRE, M. (2020) Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: https://www.cippec.org/wpcontent/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci%C3%B3n-Aquilino-Rubio-yLaffaire-marzo.pdf

LAFFAIRE, M., BONELLI, S., SCOLARI, J., AQUILINO, N. Y ARENA, E. (mayo de 2020). La evaluabilidad de los programas sociales en Argentina. Documento de Trabajo N°192. Buenos Aires: CIPPEC.

Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de control del Sector Público Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 26 de octubre de 1992

Ley Nº 24.354 de Sistema Nacional de Inversión Pública, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 29 de agosto 1994.

Ley Nº 25.152 del Administración de los Recursos Públicos, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 15 de septiembre de 1999.

Ley Nº 27.275 de Derecho al Acceso a la Información Pública, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 29 de septiembre de 2006.

PÉREZ YAHURÁN, G Y MALADONADO TRUJILLO, C.(editoras); Los sistemas nacionales de monitoreo y evauación. CIDE. CLEAR, México, 2015,

SERAFINOFF, V. (2017) Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación; Revista Estado Abierto, Vol. 1, Nº 2, Dic-Mar 2017, INAP, Ministerio de Modernización.

Anexo

Tabla 2. Resumen de características de los subsistemas de M&E

	Organización	**Financiamiento**	**Práctica**	**Usos**
Programas y políticas sociales	Presidencia CNCPS SIEMPRO	Predominantemente Tesoro Nacional	Predominantemente evaluación con algo de monitoreo	Instrumental (mejoramiento de programas) y simbólico (rendición de cuentas)
Planes sectoriales	Presidencia Ministerios: Educación, trabajo, salud, producción, ciencia y tecnología	Tesoro Nacional para monitoreo e internacional para evaluación	Predominantemente monitoreo con algo de evaluación	Instrumental (mejoramiento de programas)
Programas presupuestarios	Presidencia JGM y Ministerio de Economía	Predominantemente Tesoro Nacional	Predominantemente monitoreo con algo de evaluación	Conceptual (facilitar el debate público)
Proyectos con financiamiento externo	Presidencia Ministerio de Economía	Internacional	Predominantemente evaluación con algo de monitoreo	Instrumental (mejoramiento de programas) y simbólico (rendición de cuentas)

Fuente: Elaboración propia

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 ESTRATEGIA

Armando García Neri

Antecedentes contextuales

En las últimas tres décadas diferentes organismos han evidenciado el incremento de la violencia en algunos países de América Latina, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud OMS, la comisión de homicidios es considerada una epidemia, por lo menos 40 países de América Latina estaban dentro del ranking de las violentas del mundo debido a que se llegó a la tasa de 21 homicidios por cada 100,000 habitantes, (BID. 2017). Para el caso de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, estimó en el (2021) el país alcanzó una tasa de 28 homicidios por cada 100 000 habitantes. Este dato es relevante en cuanto es una cifra histórica que muestra un crecimiento año con año desde el 2008.

Entes gubernamentales, academia, agencias internacionales, inclusive la sociedad civil, volcaron sus ímpetus en la solución de este problema público que afecta a hombres y mujeres, niños, niñas además de las juventudes. En este contexto surgieron respuestas teóricas, metodológicas y de política pública desde el derecho penal y de la sociología; sin embargo, algunos académicos enfatizaron para este estudio emprenderemos el análisis sobre la relevancia desde las instituciones de la administración pública y el impacto; además de la relación entre un problema público y la transversalidad como perspectiva metodológica.

A partir de la creación en el país de áreas dedicadas a fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito con el objeto de adoptar un enfoque social, en el año 2010, la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal impulsó, integró y presentó el Primer Informe Nacional de Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social del Delito (IFIPSD) con datos aportados por 21 entidades federativas (entre ellas, Zacatecas), a fin de conocer el estado que guardaban las instituciones, programas y acciones en ese rubro. Con la intención de conjuntar esfuerzos para fomentar el desarrollo de una política pública nacional para la prevención social del delito, la Secretaría de Seguridad Pública creó un instrumento de evaluación de la fortaleza de las instituciones gubernamentales.

Marco Conceptual

El concepto de capacidad institucional tiene múltiples interpretaciones. Para adentrarse en él, es preciso comenzar por determinar qué es una "institución", de la que, igualmente existen infinidad de definiciones. Una de ellas pertenece a Douglas North, economista estadounidense ganador del Premio Nobel en economía en 1993, quien define a las instituciones como "restricciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico" (1991).

Para North, las instituciones son las reglas del juego cuya función es reducir la incertidumbre. Además, tales reglas pueden ser formales (constitución, leyes) e informales (códigos de conducta, acuerdos). Mientras que las organizaciones son los equipos y éstos pueden ser de carácter político (Congreso, agencia gubernamental), social (asociaciones, iglesias), económico (empresas, sindicatos) o educativo (universidades, colegios).

Para implementar tales reglas del juego y vigilar su cumplimiento, se diseñan organismos (gobierno, poder judicial) que, en ocasiones, pudiesen considerarse como organizaciones (equipos), por lo que

la frontera conceptual suele difuminarse en determinados momentos. Además, tales organismos (de las instituciones) están conformados por hombres y mujeres, quienes contribuyen a diseñar las reglas del juego para que se hagan concretas, añadiendo complejidad analítica al concepto.

Con lo anterior en mente, debemos de tomar en cuenta lo que es la capacidad institucional para comprender cómo funciona una institución. Para Joel S. Migdal (1988), es la capacidad que poseen los líderes gubernamentales para utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad. Algunos pudieran señalar que tal definición es imprecisa, pues en realidad la institución debe potenciar la capacidad de los líderes y de las personas que laboran en ella y no al revés de acuerdo con Migdal.

Otra definición de capacidad institucional es la de Kathryn Sikkink (1993), quien la define como "la eficacia administrativa del aparato estatal para llevar a cabo sus objetivos oficiales". Por el otro lado, los estudiosos latinoamericanos del tema, como Oscar Oslak (2004), quien la conceptualiza como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas del contexto.

Mientras que Fabián Reppeto (2004) establece que la capacidad institucional es el desempeño de los gobiernos, es decir la aptitud de las instancias gubernamentales de desarrollar políticas públicas que contribuyan de manera eficaz a incrementar los niveles de bienestar social.

Existen otras definiciones señalando que la capacidad institucional se expresa en el producto, es decir, en los bienes y servicios producidos por una instancia gubernamental. Es el caso de Merilee S. Grindle y Mary E. Hilderbrand (1997), A. Land (2000), John Burns (2005) y Sonia B Ospina (2002), que la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad y eficiencia.

Pueden incorporarse otras definiciones de varios autores sobre el concepto en cuestión, pero esto haría interminable el análisis. Capacidad administrativa: definida como el nivel de cumplimiento de las reglas existentes. En estas reglas se incluyen las de los perfiles de los servidores públicos que conforman la institución, así como de quienes aspiran a tales cargos mediante la tenencia y ejercicio de ciertas habilidades técnico burocráticas. Capacidad política: definida como la interacción que establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos.

Nótese cómo ambas capacidades se enfocan en buena medida en el actuar de las personas, quienes finalmente juegan un papel central para que la capacidad institucional se despliegue o se convierta en un talento colectivo y enfocado que contribuya a generar beneficios o soluciones a la población en general. No obstante, debe recordarse que las personas son sólo un componente más de una institución. Por lo tanto, cuando se evalúa a ésta, se miden también otros componentes como su marco legal, espacios de interacción entre institución y sociedad, procesos internos, estructura organizacional de la institución, entre otros.

Por otra parte, el concepto de capacidad institucional puede combinarse con el de "gobierno municipal", donde también hay un sinnúmero de definiciones y que en su núcleo se apega al concepto genérico de gobierno, pero limitado a un espacio territorial y con funciones determinadas por la Constitución o ley respectiva. Entonces, la capacidad institucional de un gobierno municipal se enfoca en que sus funciones y responsabilidades sean ejecutadas de manera efectiva por servidores públicos capaces para que la población pueda ejercer sus actividades bajo condiciones sociales, políticas, urbanas y ambientales apropiadas.

Por ende, las capacidades institucionales en el gobierno municipal se construyen y/o desarrollan a partir de una multiplicidad de factores que van desde el humano y hasta los instrumentos que aplica

para aterrizar una política pública determinada. Igualmente, se ejecuta en tres niveles: el micro (el individuo); el meso (la organización) que se ubican en la capacidad administrativa y el macro (el amplio contexto institucional) que se encuentra en la capacidad política.

Adicionalmente, la capacidad institucional se caracteriza por ser dinámica e históricamente construida. No se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas de políticas, sino que está sujeta a las características de los factores institucionales que la determinan; por lo que la existencia y análisis de la capacidad institucional debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específicas en un tiempo determinado y en casos locales particulares.

Consecuentemente, la capacidad institucional de los gobiernos locales también se relaciona con los siguientes atributos, que evidentemente no son los únicos pero que sí son relevantes:

A. Liderazgo político: que defina la estrategia a ejecutar y la ruta a transitar por el gobierno en turno y los subsecuentes. En otras palabras, se requiere en todo momento para guiar esfuerzos, recursos y voluntades de los actores involucrados hacia uno o varios fines (uno es el fortalecimiento de la capacidad institucional) y que, para el caso de la prevención de la violencia (PV), los actores se ubican en los diferentes órdenes de gobierno y sectores sociales.

B. Cuerpo gerencial profesional que asegure una implementación exigente y de calidad de la estrategia establecida. Añádase que por "profesional" debe entenderse a servidores públicos competentes y conocedores de su ámbito de trabajo.

C. Recursos humanos capacitados y talentosos que operen y hagan realidad las políticas definidas en la estrategia. Deben poseer el conocimiento técnico necesario para aplicar métodos y herramientas administrativas y científicas, así como la capacidad para generar soluciones y dialogar con una ciudadanía exigente.

D. Sistemas de información y comunicación que estén presentes en todos los ámbitos de la administración y el gobierno, de manera particular en los procesos de prestación de servicios, en la relación con la ciudadanía y en la evaluación y control de la gestión pública.

E. El diseño organizativo que permita que un gobierno logre los resultados esperados y plasmados en la estrategia. Un adecuado diseño organizativo mejora las capacidades estructurales y operativas de la organización pública.

F. Relaciones institucionales estables para que el gobierno se relacione con sus ciudadanos y otros entes públicos, privados y sociales, ya sea nacionales o internacionales. Estos vínculos serán relevantes para las ciudades y municipios, debido a su consolidado protagonismo en el ámbito geopolítico, de la seguridad ciudadana (crimen organizado, terrorismo) y ambiental a nivel global.

Estos índices o modelos fueron analizados para ubicar sus concurrencias conceptuales, lo que conllevó a identificar siete criterios comunes y que son:

1. **Integralidad:** implica coordinación intergubernamental, un enfoque multidisciplinario, el abordaje de los factores de riesgo en sus diferentes ámbitos y niveles, así como intervenciones multisectoriales.

2. **Estrategia:** debe estar plasmada en un Programa de prevalencia de manera clara y puntual, consensuado con los diversos actores, definiendo responsables y plazos y acompañada de sus indicadores y otras herramientas de monitoreo y evaluación.

3. **Sostenibilidad:** refiere a la permanencia en el tiempo de la estrategia y demás esfuerzos para que puedan desplegar los impactos esperados. Para dicha permanencia, la disposición de recursos económicos (presupuesto) es un elemento de gran relevancia.

Albert Serra, (2005), titulada: "La gestión transversal. Expectativas y resultados", aborda la Transversalidad como un diseño organizativo que surge ante la necesidad de los desafíos que tienen las organizaciones por dar respuesta a problemas nacientes. "Los objetivos de este trabajo son los de averiguar que es la transversalidad y cuál es su espacio propio, por un lado, y por otra parte, busca identificar las especificidades de la gestión transversal y proponer criterios para su puesta en práctica", (Serra, 2005: pp.2).

Antecedentes Metodológicos

El Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social del Delito (IFIPSD) constituye una herramienta que permite valorar tres criterios considerados relevantes en la gestión pública vinculada con la prevención social del delito y que ya detallamos en apartados previos: integralidad, estrategia y sostenibilidad.

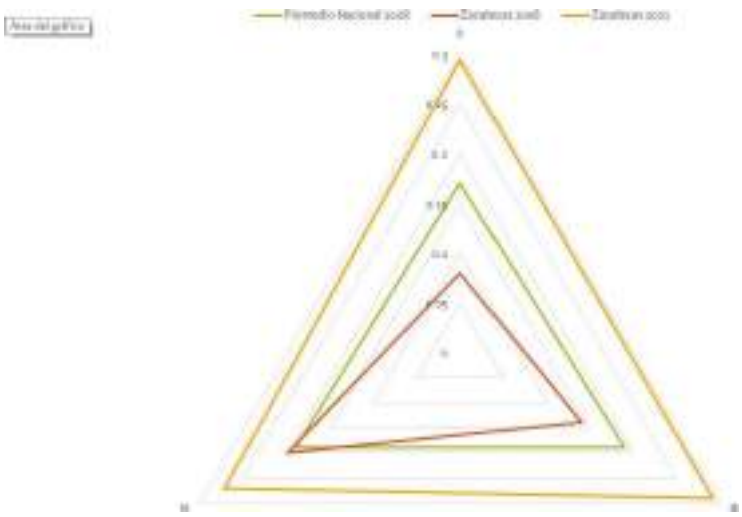
Es un instrumento para evaluar y fomentar la fortaleza de las instituciones gubernamentales dedicadas a esta labor en el país. Éste índice permite evaluar tres principios que se consideran fundamentales en la gestión pública para la prevención social de la violencia y la delincuencia: a) integralidad; b) estrategia, c) sostenibilidad Lo que el Índice evalúa es si las instituciones estudian y atienden los fenómenos de la delincuencia y la violencia en todas sus causas, identificando a todos los actores relevantes para su solución (Integralidad).

Elaboran planes para coordinar y evaluar todas las acciones necesarias para la solución de los problemas identificados, con la finalidad de ahorrar recursos, potenciar impactos y facilitar procesos (Estrategia). Llevan a cabo acciones que aseguren la continuidad de los proyectos, planes y políticas exitosas en la materia en el mediano y largo plazo (Sostenibilidad).

Análisis comparativo

En este orden de ideas, el índice se integra a partir de la suma simple del valor de los tres criterios mencionados con antelación. El valor de los indicadores fluctúa entre 0 y 0.333, en donde cada entidad federativa evaluada podía obtener una calificación entre 0 y 0.999 puntos. Sobre esta estructura metodológica se realizó la primera evaluación a las 21 entidades federativas que participaron en el proceso, y con los mismos reactivos, puntaje y fórmula, presentaremos los resultados obtenidos por el Gobierno del Estado de Zacatecas, tanto en 2010, como en 2021, con base en la información presentada en este estudio de evaluación, con el objeto de evidenciar y soportar cuantitativamente los avances y logros derivados de la gestión de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito en el período 2018-2020 allá del sector seguridad para atender los problemas sociales, culturales, institucionales y urbanos que forman la política de prevención social de delito.

Figura 1. Índice de Fortalecimiento Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la delincuencia: Promedio Nacional 2008; Zacatecas 2008 y Zacatecas 2021.



Nota: La gráfica presenta el porcentaje del fortalecimiento institucional con referencia al promedio nacional 2008; promedio de Zacatecas 2008 y 2021.
Fuente: elaboración propia con datos del IFIPSD y datos recabados a través de encuesta.

Conclusiones

En retrospectiva podemos advertir que hasta hace doce años, en el Gobierno del Estado de Zacatecas comenzaba de manera incipiente a diseñarse la arquitectura institucional para la prevención social del delito y al día de hoy se materializa en un marco normativo, presupuestario y organizacional que da fortaleza al sistema estatal de seguridad pública y posiciona a la Subsecretaría como el organismo encargado de implementar intervenciones que coadyuven a la disminución de la violencia y la delincuencia en la entidad.

Para la evaluación 2021 se aplicó la misma metodología de 2009 a fin de valorar los tres criterios que en conjunto conforman el Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención del Delito (IFIPSD), con el objeto de evidenciar los avances documentados del Gobierno del Estado de Zacatecas. Como podemos apreciar, si se aplicase esta evaluación en el presente año, Zacatecas ocuparía el primer lugar a nivel nacional, en alcance a las intervenciones que se han implementado.

Para la evaluación 2021 se aplicó la misma metodología de 2009 a fin de valorar los tres criterios que en conjunto conforman el Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención del Delito (IFIPSD), con el objeto de evidenciar los avances documentados del Gobierno del Estado de Zacatecas. Como podemos apreciar, si se aplicase esta evaluación en el presente año, Zacatecas ocuparía el primer lugar a nivel nacional, en alcance a las intervenciones que se han implementado.

En este orden de ideas, debemos puntualizar que el ejercicio de evaluación 2021 es de carácter experimental, y en absoluto es concluyente, toda vez que, a la fecha, carecemos de una clasificación actualizada y comparativa del trabajo desarrollado en materia de prevención social del delito por los gobiernos estatales. No obstante, estimamos que esta iniciativa permite observar los cambios y transformaciones que se han impulsado en la entidad para articular y fortalecer la política pública en la materia en comparación con las acciones registradas en el período 2009. En tal virtud, el presente estudio evaluativo pretende erigirse como una herramienta adicional y coadyuvante en la promoción de los ajustes necesarios para la consolidación de la estrategia local de prevención social de la

violencia, con recomendaciones específicas y en una clara dirección, apelando a la generación de consensos entre los actores involucrados.

De manera simultánea a lo señalado, mediante estos estudios, las instituciones públicas, organismos privados y de la sociedad civil que de manera transversal participan en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención social del delito, estarán en condiciones de proponer mejoras a las intervenciones que se implementan en el estado, así como la metodología a seguir para impulsar futuras evaluaciones sobre el proceso de trabajo que desarrollan. Si el presente estudio se concibe en su justa dimensión analítica, teórica y metodológica para la toma de decisiones, para conducir las políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia y para fomentar desarrollo de prácticas exitosas mediante valoraciones comparativas,

Con la evidencia empírica aportada por las evaluaciones practicadas en 2009 (Secretaría de Seguridad Pública Federal), 2017 (Coordinación Estatal de Planeación del Gobierno del Estado de Zacatecas), y en comparación con los resultados obtenidos bajo la misma metodología aplicada a las intervenciones implementadas por la Subsecretaría de Prevención Social del Delito en la presente administración 2016-2021, advertimos una transformación sustancial en términos del fortalecimiento de la política pública en la entidad.

Bajo esta perspectiva, es correcto afirmar que del período del 2009 al presente año, los logros han sido significativos y también son múltiples los desafíos para asegurar la integralidad, estrategia y sostenibilidad de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana; no obstante, debemos reconocer que la gestión emprendida, bajo el lema de gobierno *"Trabajemos Diferente"*, en la actualidad rinde frutos merced a una labor planificada, teórica y metodológicamente sólida, receptora de las voces emanadas de los distintos actores sociales, al haber establecido sinergias basadas en el diálogo permanente, plural e incluyente.

Bibliografía

AGUILAR, L. F. (2010). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5 32.

AYÓS, E. J. (2014). ¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en torno a la inseguridad en la Argentina. *CLAD Reforma y Democracia*, (58), 167-2

BERTHIER, H. C. (1996). *Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política.* México : FLACSO-UNAM-INSTITUTO MORA.

BERTHIER, H. C. (1996). *Los proyectos juveniles: entre la utopía y la coptación política.* México : FLACSO-UNAM-INSTITUTO MORA.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Leaders for Citezen Security and Justice managment.* Washington, DC.: BID.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo . (2018). *Leaders for Citezen Security and Justice managment.* Washington, DC.: BID.

CÁRDENAS, A. V. (Julio de 2014). Gobernanza y meta gobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011 (tesis doctoral). Facultad de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España.

EDGAR, O. (2005). *Metodología del Marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.* Santiago de Chile: CEPAL.

GALLARDO, J. M. (2006). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en jóvenes, basados en el trabajo de la comunidad y la familia, con enfoque de género. .* Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

GÓMEZ, J. M. (2008). *¡Preparados, Listos, Ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de la violencia que afecta a adolescentes y jóvenes.* Washington D.C.: OPS.

HILARY, S. (1994). Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas. *Revista internacional del trabajo*, 607-662.

JORNADA, L. (12 de julio de 2009). Se perdieron cerca de 750 mil en todo el país.

JURADO, R. G. (2005). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. *Estudios políticos, núm.4*, 217-220.

KAREN, C. A. (2012). Crime prevention and community safety. En M. R. Maguire Mike, *The Oxford Handbook of Criminology* (págs. 769-802). London: Oxford. Medina, D. M. (s.f.).

KAREN, C. A. (2012). Crime prevention and community safety. En M. R. Maguire Mike, *The Oxford Handbook of Criminology* (págs. 769-802). London: Oxford. Medina, D. M. (s.f.). "Retos de implementación de mandatos transversales en la administración pública federal en México"(Tesis doctoral). Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México,.

MONTÚFAR, M. C. (2017). El Neoinstitucionalismo como paradigma científico . 9-46. Mundial, B. (2012). *La violencia juvenil en México. Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales.* Washington.

PARSONS, W. (2012). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México: FLACSO.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Diagnóstico integral de convivencia y seguridad ciudadana. Guía para analizar y evaluar la situación de seguridad y convivencia en el ámbito local y las capacidades institucionales para su gestión.* Brasil.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano.* México: PNUD.

USAID-SEGOB. (2014). *Construyendo modelos de intervención con jóvenes.*
México. Wieviorka, M. (1992). *El espacio del racismo.* Barcelona, España: Paidós.

PARSONS, W. (2012). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México: FLACSO.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Diagnóstico integral de convivencia y seguridad ciudadana. Guía para analizar y evaluar la situación de seguridad y convivencia en el ámbito local y las capacidades institucionales para su gestión.* Brasil.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo . (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano.* México : PNUD.

ROSAS, K. G. (Febrero de 2017). La estrategia de prevención del delito en México: análisis del Programa Nacional Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018(tesis de pregrado). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México, México.

SERRA, A. (s.f.). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *CLAD Reforma y Democracia*, (32), 1-17.

Unión Europea. (1993). *Comisión de las Comunidades Europeas, Background Report: Social exclusión- poverty and other social problemas in the European Community (Informe complementario: Exclusión social, pobreza y otros problemas sociales en la Comunidad Europea.* Luxemburgo: Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

ZENIL MEDELLÍN, M. (2009). Construcción de ciudadanía y apertura de espacios públicos.

SECCIÓN VII

Gobierno Abierto: Transparencia, participación y uso de datos en la administración pública

EL USO DE DATOS EN EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

Santiago Alles

A lo largo de las últimas dos décadas, la necesidad de desarrollar capacidades estatales dirigidas a la evaluación y seguimiento de programas gubernamentales ha ocupado un lugar central en los debates sobre modernización administrativa pública (véase Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo 2015, López et al. 2012). Numerosos países en el Norte global han generado mecanismos de monitoreo y evaluación del impacto de sus políticas públicas, con el fin de hacer un uso más eficaz y eficiente de los recursos presupuestarios. No obstante, tales iniciativas de ningún modo han estado limitadas al mundo de las democracias consolidadas. Algunos países de América Latina—por ejemplo, México, Colombia o Chile—cuentan con organismos dedicados al monitoreo y evaluación de programas, lo que facilita que los programas contemplen desde su propio diseño la inclusión de standards mínimos de evaluabilidad. No obstante, los diseños efectivamente implementados al momento de desarrollar tales mecanismos de monitoreo y evaluación han variado significativamente de un país a otro, en términos de su descentralización, autonomía, lugar en el ciclo de formulación de políticas, y control del presupuesto.

Primero, el grado de descentralización de las instituciones políticas impone límites al diseño de los mecanismos de evaluación (véase: López et al. 2012). Países con una organización política unitaria y altos niveles de centralización de sus instituciones, como por ejemplo Chile, conservan un mayor grado de control sobre la ejecución de las políticas, y por tanto pueden desarrollar mecanismos de monitoreo y control también más centralizados, incluso sujetos a procedimientos de control de los presupuestario. Por el contrario, una porción sustantiva de la ejecución de las políticas públicas en países federales, tales como Argentina, Brasil o México, es llevada a cabo por gobiernos subnacionales, mayormente de segundo nivel pero en ocasiones también de tercer nivel, por lo cual la responsabilidad del monitoreo no puede ser llevada adelante del mismo modo por la Administración Pública Nacional. En un contexto institucional de tales características, las tareas de monitoreo y evaluación se reparten entre actores con peso político propio, por lo cual un cuidadoso diseño de la relación delegación-coordinación de tales responsabilidades ocupa un lugar principal.

Segundo, las tareas de monitoreo y evaluación son llevadas a cabo por organismos con diferente grado de autonomía respecto de los entes encargados de la ejecución de las políticas públicas. Organismos de evaluación con altos niveles de autonomía institucional pueden generar mayores niveles de confianza social sobre la transparencia de los procedimientos y resultados, pero corren el riesgo de quedar relegados a posiciones marginales en el proceso de elaboración e implementación de políticas, y que la información producida no tenga impacto en las decisiones posteriores. Por el contrario, la delegación de la evaluación en los organismos y carteras encargadas del área tiene la ventaja de facilitar un mayor acceso a fuentes de información y a funcionarios con *expertise* en la materia, pero, por el contrario, corre el riesgo de disminuir la estandarización de las metodologías empleadas, como así también de aumentar la heterogeneidad en el rigor y calidad de las evaluaciones entre áreas (Briceño 2012). El diseño de los mecanismos de evaluación, para ser efectivo, necesita incorporar reglas y procedimientos que contribuyan a un balance entre autonomía e involucramiento.

Tercero, las tareas de monitoreo y evaluación pueden ocupar diferentes lugares en el ciclo de elaboración de políticas públicas. Los mecanismos de evaluación serán significativamente ineficaces en la medida que ocupen un lugar marginal en el proceso, como simples apéndices estadísticos de documentos públicos. Por el contrario, tales mecanismos serán más efectivos en la medida que sean una parte integral del proceso de formulación, implementación y control de las políticas, al establecer cuáles son sus expectativas de desempeño, al monitorear el progreso de su ejecución, y al medir resultados alcanzados; para luego retroalimentar el proceso de planificación en la siguiente etapa

(Shepherd 2012). El monitoreo y evaluación no puede limitarse a una oferta de diagnósticos y resultados, si no existe al mismo tiempo una demanda equivalente por parte de los formuladores de las políticas y los canales institucionales necesarios para incorporar la información producida.

Cuarto, los mecanismos de monitoreo y evaluación están en ocasiones vinculados a las decisiones de asignación presupuestaria posteriores, lo que puede otorgar considerable impacto a los aprendizajes obtenidos. No obstante, el modo en que se han establecido tales mecanismos presenta considerable variación, y muchos países si bien tienen disposiciones por las cuales información de las evaluaciones están disponibles, no tienen procedimientos prescriptos de antemano sobre el modo en que deben integrarse al proceso, dejando considerable margen a los legisladores para decidirlo en cada caso. No obstante, la asociación directa de mecanismos de evaluación con la asignación presupuestaria no está exenta de potenciales distorsiones: las carteras ministeriales pueden concentrar sus esfuerzos en las áreas donde pueden lograr éxitos "fáciles" para asegurar recursos, al costo de relegar otras áreas "difíciles" pero no por eso menos importantes (véase: Krause 2012).

En definitiva, aun cuando existen antecedentes de programas destinados al monitoreo y evaluación de políticas, en particular en materia social (Neirotti et al. 2015), Argentina no cuenta con organismos comparables, sino que, por el contrario, las tareas de monitoreo y evaluación quedan supeditadas tanto a iniciativas políticas individuales, como así también a la voluntad técnica de los ejecutores o a las exigencias de los organismos financiadores (véase Aquilino et al. 2013, 2015).

Desafíos en la gestión de la evaluación

La evaluación de los resultados alcanzados por las políticas públicas es una tarea estratégica del Estado, que permite generar información necesaria para examinar el impacto y la eficacia de sus intervenciones. La evaluación genera aprendizajes que pueden convertirse en una herramienta de mejora del desempeño de la política pública, al informar el efecto de cada una de las acciones implementadas. Por un lado, esta información es útil a fin de identificar las intervenciones exitosas y corregir aquellas que no lo han sido, lo cual constituye un recurso clave para adoptar decisiones. Pero, por otro lado, también brinda a la ciudadanía la posibilidad de ejercer un control más eficaz de sus representantes (Ingram and Schneider 2008), lo cual puede facilitar que sus intereses y preferencias sean tenidos en cuenta al momento de diseñar los programas.

Sin embargo, en un contexto tanto nacional como internacional en el cual las demandas de información son crecientes, la necesidad de desarrollar herramientas de evaluación ha impulsado a la presente Administración a avanzar en la elaboración de lineamientos para la generación de información sistemática sobre los procesos e impacto de los programas gubernamentales, que permitan adoptar decisiones políticas basadas en evidencia.

Bibliografía

ADATO, MICHELLE. 2012. "Combining Quantitative and Qualitative Methods for Program Monitoring and Evaluation: Why Are Mixed-Method Designs Best?" *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, edited by Gladys López-Acevedo, Philipp Krause, and Keith Mackay. Washington, DC: The Word Bank, pp. 151-163.

AQUILINO, NATALIA, EVA ARIAS, SOFÍA ESTÉVEZ, Y LEANDRO ECHT. 2013. "Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales. Un estudio sobre 16 iniciativas nacionales." Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Documento de Políticas Públicas #124. Buenos Aires: CIPPEC.

AQUILINO, NATALIA, EVA ARIAS, SOFÍA ESTÉVEZ, Y AGUSTINA SUAYA. 2015. "Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina." *Studia Politicæ* 34: 37-72.

AQUILINO, NATALIA, JIMENA RUBIO, Y MARÍA LAFFAIRE. 2020. "Agencia Federal de Evaluación: antecedentes y desafíos institucionales." Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Documento de Políticas Públicas #220. Buenos Aires: CIPPEC.

BANERJEE, ABHIJIT VINAYAK, AND ESTHER DUFLO. EDS. 2017. *Handbook of Field Experiments*.

Elsevier.

BRADY, HENRY E., AND DAVID COLLIER. EDS. 2004. *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

BRICEÑO, BERTHA. 2012. "Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Utilization." *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, edited by Gladys López-Acevedo, Philipp Krause, and Keith Mackay. Washington, DC: The Word Bank, pp. 32-46.

CRESWELL, JOHN W., AND VICKI L. PLANO CLARK. 2007. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

DRUCKMAN, JAMES N., AND DONALD P. GREEN. EDS. 2021. *Advances in Experimental Political Science*. New York, NY: Cambridge University Press.

DRUCKMAN, JAMES N., DONALD P. GREEN, JAMES H. KUKLINSKI, AND ARTHUR LUPIA. EDS. 2011. *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*. New York, NY: Cambridge University Press.

GERBER, ALAN S., AND DONALD P. GREEN. 2012. *Field Experiments: Design, Analysis and Interpretation*. New York, NY: Norton.

GIBSON, EDWARD L. ED. 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

GOODRICK, DELWYN, AND PATRICIA J. ROGERS. 2015. "Qualitative Data Analysis." *Handbook of Practical Program Evaluation*, edited by Kathryn Newcomer, Joseph S. Wholey, and Harry P. Hatry. Hoboken, NJ: Jossey Bass, 4th edition.

HENRY, GARY T. 2015. “Comparison Group Designs.” *Handbook of Practical Program Evaluation*, edited by Kathryn Newcomer, Joseph S. Wholey, and Harry P. Hatry. Hoboken, NJ: Jossey Bass, 4th edition.

INGRAM, HELEN, AND ANNE L. SCHNEIDER. 2008. “Policy Analysis for Democracy.” *The Oxford Handbook of Public Policy*, edited by Michael Moran, Martin Rein, and Robert E.Goodin. New York, NY: Oxford University Press.

KING, GARY, ROBERT O. KEOHANE, AND SIDNEY VERBA. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

KRAUSE, PHILIPP. 2012. “M&E Systems and the Budget.” *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, edited by Gladys López-Acevedo, Philipp Krause, and Keith Mackay. Washington, DC: The Word Bank, pp. 75-86.

LÓPEZ-ACEVEDO, GLADYS, PHILIPP KRAUSE, AND KEITH MACKAY. EDS. 2012. *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Washington, DC: The Word Bank.

MACKAY, KEITH. 2012. “Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation.” *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, edited by Gladys López-Acevedo, Philipp Krause, and Keith Mackay. Washington, DC: The Word Bank, pp. 21-31.

MACKAY, KEITH. 2006. *Desarrollo de la capacidad de evaluación*. Washington, DC: The Word Bank.

MERINO, MARISA. 2007. *La Evaluabilidad: De Instrumento De Gestión A Herramienta Estratégica En La Evaluación de políticas públicas*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.

MORGAN, STEPHEN L, AND CHRISTOPHER WINSHIP. 2015. *Counterfactuals and Causal Inference*.

New York, NY: Cambridge University Press, 2nd edition.

MORTON, REBECCA B., AND KENNETH C. WILLIAMS. 2010. *Experimental Political Science and the Study of Causality. From Nature to Lab*. New York, NY: Cambridge University Press.

NEIROTTI, NERIO, MARÍA E. BRISSÓN, Y MATÍAS MATTALINI. 2015. “Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en Argentina.” *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, editado por Gabriela Pérez Yarahuán, y Claudia Maldonado Trujillo. Ciudad de México: CIDE-CLEAR.

NEWCOMER, KATHRYN E., AND DYLAN CONGER. 2015. “Using Statistics in Evaluation.” *Handbook of Practical Program Evaluation*, edited by Kathryn Newcomer, Joseph S. Wholey, and Harry P. Hatry. Hoboken, NJ: Jossey Bass, 4th edition.

NEWCOMER, KATHRYN, JOSEPH S. WHOLEY, AND HARRY P. HATRY. EDS. 2015. *Handbook of Practical Program Evaluation*. Hoboken, NJ: Jossey Bass, 4th edition.

PÉREZ YARAHUÁN, GABRIELA, Y CLAUDIA MALDONADO TRUJILLO. EDS. 2015. *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Ciudad de México: CIDE-CLEAR.

POTEETE, AMY R., MARCO A. JANSEN, AND ELINOR OSTROM. 2010. *Working Together. Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton, NJ: Princeton

University Press.

RUTMAN, LEONARD. 1980. *Planning Useful Evaluations. Evaluability Assessment*. Beverly Hills, CA: SAGE.

SHEPHERD, GEOFFREY. 2012. "Conducting Diagnoses of M&E Systems and Capacities." *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, edited by Gladys López-Acevedo, Philipp Krause, and Keith Mackay. Washington, DC: The Word Bank, pp. 47-62.

SMITH, M. F. 1989. *Evaluability Assessment: A Practical Approach*. Springer.

STROSBERG, MARTIN A., AND JOSEPH S. WHOLEY. 1983. "Evaluability Assessment: From Theory to Practice in the Department of Health and Human Services." *Public Administration Review* 43 (1): 66-71.

THURSTON, WILFREDA E., AND LOUISE POTVIN. 2003. "Evaluability Assessment: A Tool for Incorporating Evaluation in Social Change Programmes." *Evaluation* 9 (3): 453-469.

INFORMACIÓN TERRITORIAL PARA LA TOMA DE DECISIONES: EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DEL NORTE DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Natalia Aquilino

Introducción

Las experiencias de años recientes permiten concluir que los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) ganaron relevancia dentro de los gobiernos centrales, así como también a nivel subnacional. Si bien la creación de un organismo específico en materia de M&E es una clara señal de la importancia otorgada al análisis sistemático de las políticas, planes y programas, la experiencia internacional pone en evidencia que la construcción político-institucional no implica sólo la creación de una unidad con funciones de M&E.

Exige, además, definir y fortalecer competencias en materia de M&E en sus contrapartes dentro del gobierno central (ministerios, secretarías, organismos), de los niveles de gobierno con los que interactúe (provincias/estados, municipios/alcaldías) y de los actores sociales. Estos actores son quienes deben recoger información, garantizar la evaluabilidad de los programas y políticas, y saber interpretar los resultados de las evaluaciones. Por ende, es crucial que estén capacitados.

Así, el desarrollo e implementación de una estrategia de monitoreo y evaluación de una política pública territorial requiere un ambiente político-institucional favorable, compromiso político de alto nivel, conducción de equipos burocráticos, inversión en recursos humanos y diálogo participativo con actores institucionales locales y ciudadanos del territorio. El Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe reunió muchas de estas condiciones, en diferentes grados, dando lugar a un ciclo virtuoso entre producción y uso de información sobre una intervención con calidad de planificación.

En la primera parte, este documento describe sintéticamente el nivel de institucionalización actual del sistema de M&E provincial. Segundo, pone en valor la importancia de medir la política de integración territorial del norte santafesino para dar continuidad al proceso de planificación estratégica y la participación de los distintos actores en la co-construcción del proceso de desarrollo. Tercero, sugiere un modelo para el M&E de políticas territoriales basado en siete componentes: i) la comprensión del cambio social que impulsa la política; ii) la identificación de actores involucrados en distintos niveles y funciones; iii) los objetivos y preguntas que se buscan responder con el despliegue del sistema de M&E; iv) la recolección de la evidencia empírica para responder a esas preguntas; vi) el procesamiento y análisis de datos, y vii) la socialización de los resultados. Cuarto, deriva algunos aprendizajes obtenidos durante el proceso de M&E externo llevado adelante por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) entre 2016 y 2019. Finalmente, expone una hoja de ruta posible para fortalecer los sistemas provinciales de M&E.

Evaluar políticas en Santa Fe: 10 datos de perfil del sistema provincial de monitoreo y evaluación.

La provincia de Santa Fe viene desarrollando iniciativas de M&E de políticas, planes y programas territoriales en los últimos 20 años. Ejemplos de estos esfuerzos incluyen programas sociales como el Plan ABRE, el Plan ABRE Vida, el Plan ABRE Familias o el Plan del Norte. También contaron con este enfoque, políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-20 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil. Asimismo se puede observar la práctica constante de M&E en las iniciativas vinculadas con la reforma política y el proceso electoral.

Sin embargo, la provincia todavía no cuenta con una agencia pública dedicada a transformar la práctica de monitoreo y evaluación del impacto y los resultados de la acción estatal en una política provincial extendida como práctica sistemática y cotidiana en todos los sectores de intervención. Agencias similares a nivel provincial existen en otros países federales como México, Brasil, Canadá y España (Aquilino et al, 2017). Sin embargo,no existe un modelo único que pueda ser copiado, sino que hay múltiples alternativas en función de los legados institucionales que caracterizan a las diversas administraciones públicas, los contextos sociales y políticos particulares y las restricciones presupuestarias existentes.

El desarrollo y construcción político institucional de un sistema de M&E provincial requiere el posicionamiento y la toma de decisiones respecto a por lo menos cuatro dimensiones:

a) el marco legal y organizacional que dará marco a la función de evaluación;

b) la sustentabilidad del sistema en términos de financiamiento, recursos humanos y calidad;

c) la práctica concreta del M&E con sus focos y herramientas y;

d) el uso de los productos del monitoreo y de las evaluaciones incluyendo la generación de demanda y posibles usos en el sistema político y la sociedad civil.

Un estudio de las estrategias de monitoreo y evaluación en los planes y programas provinciales mencionados más arriba muestran que el sistema de M&E de políticas públicas de la provincia de Santa Fe se caracteriza por:

1. La ausencia de una agencia u órgano rector de nivel central o vinculado a un área sectorial. Las estrategias de M&E de planes y programas se desarrollan a nivel de las intervenciones sectoriales sin rectoría en materia de planificación, producción y uso de la información.

2. La descentralización de las funciones de M&E en algunos planes y programas estratégicos con alta colaboración de actores diversos donde la participación social y ciudadana es una constante en términos de implementación de las estrategias de M&E.

3. La adopción de un enfoque técnico mixto que combina las funciones de monitoreo de la gestión y el desempeño de planes y programas con la evaluación externa de efectos y resultados[304]. La Secretaría de Planificación, Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Desarrollo Social se ocupa del seguimiento de programas de desarrollo social.

4. La capacidad de producir información (evaluabilidad) vinculada a la generación de recomendaciones para la mejora de las distintas etapas de las intervenciones antes que para cumplir con requerimientos legales formales. Por ejemplo, las iniciativas de evaluación transversales en presupuesto y género que lidera la Dirección de Evaluación de Programas del Ministerio de Economía desde 2019.

5. El desarrollo de estrategias de monitoreo y evaluación a demanda de planes y programas sociales que encuentran en el liderazgo político el aval institucional necesario para llevar

[304] Tal es el caso del Plan ABRE donde el equipo desplegó un sistema estratégico de planificación, M&E con una evaluación externa del impacto de la política.

adelante las estrategias de M&E en el marco de un sistema que no tiene una cobertura general de todas las intervenciones.

6. El co-financiamiento de las estrategias de monitoreo de la gestión y las evaluaciones entre el nivel central (los ministerios sectoriales) y los programas pero no del sistema en su conjunto.

7. Una combinación de recursos humanos con perfiles de gestores y expertos en M&E a nivel de los equipos de planes y programas.

8. La ausencia de mecanismos de control de calidad establecidos para la revisión y análisis crítico de los estudios y análisis evaluativos realizados lo cual los debilita en términos de su legitimidad.

9. La existencia de un marco de incentivos vinculados al liderazgo político en ausencia de un marco legal que oriente y estructure la producción y uso de la información a nivel de las intervenciones provinciales.

10. La utilización de la información proveniente de las tareas de monitoreo y evaluación principalmente orientada al rediseño de los planes y programas con escaso impacto sobre la rendición de cuentas y la asignación o reasignación de recursos presupuestarios.

Desarrollo con equidad: la necesidad de monitorear y evaluar la política de integración territorial para el Norte santafesino.

Santa Fe es la tercera provincia más poblada de Argentina y se constituye como la segunda economía más importante del país. Sin embargo, dentro de ella, la distribución de recursos y población es desigual. Se pueden observar algunas zonas con mayor densidad poblacional como Rosario, Santa Fe, Rafaela, Venado Tuerto y sus respectivos alrededores. Ciudades que son ricas en recursos naturales y productivos, debido a que se encuentran ubicadas en las zonas más prósperas de la provincia, sobre todo aquellas cuya actividad principal se encuentra relacionada con la agricultura y ganadería, siendo una de las regiones más fértiles y dinámicas en todo el país.

En este sentido, las diferencias entre las ciudades del centro-sur y norte de la provincia se pueden expresar en la calidad de las conexiones a servicios públicos marcando que los resultados expresan la asimetría entre las distintas ciudades. Los tres departamentos que componen el norte de la provincia, Vera, 9 de Julio y General Obligado, tienen en su conjunto una población de 257.936 habitantes, mucho más reducida en comparación al sur. En este sentido, cabe señalar que en el norte santafesino reside el mayor porcentaje de población rural de la provincia como así también los niveles más elevados de población infantojuvenil (el 57% de la población está por debajo de los 30 años de edad).

Los gráficos que se presentan en la Figura 1 comparan la proyección de la población para cada uno de los tres departamentos que componen el norte santafesino con el total provincial. Allí se observa en los tres departamentos hay un mayor peso de las poblaciones jóvenes comenzando a decrecer a partir de los 30 años de edad, adquiriendo la pirámide de población una forma expansiva (o joven).

En cambio, al analizar el total provincial, podemos observar una pirámide en transición o con forma de “campana” evidenciando un mayor peso de las poblaciones con edades avanzadas. En términos de la asimetría del desarrollo que se observa entre el norte y el centro y sur de la provincia, se registra

una migración de jóvenes vinculada a la falta de empleo y oportunidades. Por otro lado, esta asimetría también se expresa en indicadores que dan cuenta de la infraestructura de la región. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cuya "...metodología (...) fue diseñada con el objetivo de construir mapas de pobreza que permitieran identificar en la forma más desagregada posible las carencias críticas que predominaban en cada una de las regiones del país" (Arakaki, 2016, p. 271). Este índice da cuenta del mayor peso de los hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha. En este sentido, en los tres departamentos del norte de la Provincia de Santa Fe, el peso de los hogares es mayor al del total provincial (Figura 2).

Otro índice es de "Calidad de conexión a servicios públicos", éste se construye a través de preguntas sobre la procedencia del agua y el tipo de desagüe, y permite observar las dificultades de acceso de los hogares a estos servicios (Figura 3). Al igual que con NBI, los departamentos del norte tienen un mayor número de hogares con acceso insuficiente a servicios públicos que el total provincial. Al mismo tiempo se observa que dentro de los tres departamentos, General Obligado tiene un mejor desempeño en la calidad de conexión a los servicios públicos y existe una menor proporción de hogares con NBI.

Las condiciones climáticas de tipo subtropical con estación seca y la variación de la temperatura acentuada entre las estaciones, así como los ciclos de lluvias y sequías, generan el contexto ambiental y territorial propicio para una economía de gran heterogeneidad. En ese contexto, el Plan del Norte (PDN) es un proceso de reparación histórica que, a través de la implementación de políticas y la realización de obras de infraestructura busca continuar garantizando derechos, potenciando capacidades, recursos y oportunidades, promoviendo el arraigo de la población y el fortalecimiento económico-productivo.

La política, los programas y su estrategia de medición

El PDN fue establecido por el Decreto N° 0015/2016, que comprende diversos proyectos orientados a mejorar la situación de los departamentos de Vera, 9 de Julio y General Obligado, ubicados al norte de la Provincia de Santa Fe. El PDN se enmarca en un proceso más amplio de planificación estratégica y territorial comprendido en el Plan Estratégico Provincial Visión 2030. En este contexto, los proyectos que componen el PDN se ordenan en tres ejes:

- **Integración territorial:** refiere a desplegar las relaciones sociales, la vida cotidiana, la producción, el consumo y el intercambio a escala regional y provincial. Ello supone intervenciones de política pública que potencien y favorezcan estos vínculos.

- **Arraigo regional:** incluye aquellas intervenciones que buscan brindar mayores oportunidades a los habitantes del norte para la construcción de sus destinos individuales y colectivos.

- **Economía para el desarrollo:** refiere a aquellas acciones que buscan el fortalecimiento del entramado económico-productivo, mejorar la competitividad territorial, dinamizar y afianzar las producciones regionales, brindar apoyo a emprendedores, favorecer procesos de innovación, la diversificación productiva, promoviendo un crecimiento sostenido y sustentable.

Sobre esta base de planificación, la estrategia de monitoreo y evaluación continuó la línea planteada en los encuentros de trabajo de planificación basada en el diálogo, los debates y consensos en el marco de los espacios participativos dispuestos en el Decreto. Por eso, se sumaron al sistema, diferentes espacios institucionales del norte santafesino:

La estrategia de M&E concentró sus esfuerzos en la recopilación, sistematización y análisis de información sobre los efectos del PDN a fin de fortalecer aquellas acciones que permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo y se organizó en tres componentes:

- El efecto global sobre la mejora de las condiciones de vida de las personas que habitan la región. Buscó valorar los cambios en los niveles de progreso social de la población con una visión integral del desarrollo, como así también identificar los cambios en el territorio mediante el análisis de información geográfica.

- Los efectos de corto y mediano plazo que se buscan alcanzar en cada uno de los ejes. El objetivo fue valorar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas que se plantearon los programas y proyectos contenidos en el Plan.

- La percepción de la población sobre el PDN. La idea fue analizar el grado de conocimiento y percepciones de los ciudadanos de los tres departamentos objeto de la intervención sobre la ejecución y resultados alcanzados por el PDN a través de la participación de los representantes institucionales en espacios periódicos de monitoreo del estado de los proyectos en ejecución.

El monitoreo y la evaluación son funciones fuertemente interrelacionadas, pero no son sinónimos. Ambos implican la recolección, verificación, documentación y sistematización de experiencias facilitando el aprendizaje sobre distintos aspectos de la política o programa a la que se aplica. El M&E son, a su vez, instrumentos de política que forman parte del ecosistema político inherente a la toma de decisiones que rodea a las políticas públicas. Sin embargo, estas actividades necesarias para llevar a cabo una estrategia de monitoreo y evaluación son en su mayoría minuciosas y demandan recursos, incluyendo tiempo, personal y dinero. En este sentido, cada esfuerzo realizado para la estrategia de monitoreo y evaluación debe ser bien enfocado con el fin de maximizar su utilidad. Esto sólo es posible concibiendo al monitoreo y la evaluación como parte integral de la acción de una organización, y no como actividades independientes al desarrollo y ejecución de un proyecto.

Dentro del diseño de sistema se establecieron cinco funciones centrales: i) levantamiento de datos; ii) sistematización de datos, iii) producción de informes, iv) análisis de datos; v) verificación de información y vi) gestión de recomendaciones y una función externa, pero vinculada, al sistema: i) toma de decisiones. El levantamiento de datos es una función crítica para el adecuado funcionamiento del sistema. Como señalamos en el análisis de contexto, la calidad de las fuentes de información es un elemento a mejorar detectado por los efectores encuestados en el momento de diagnóstico para el desarrollo del sistema. Al tratarse de fuentes de datos principalmente cualitativas, los instrumentos de recolección de datos tanto como su implementación necesitan estar definidos a detalle. La sistematización de datos consiste en reunir la información, asegurar su coherencia, pertinencia y periodicidad para lograr la producción de informes y reportes que emite el sistema. Se propuso que ambas funciones (levantamiento y sistematización) sean llevadas adelante por los operadores del sistema (responsabilidad de la Subsecretaría a través de los equipos técnicos que implementan el programa). El análisis de los datos, informes y reportes es una función técnica-política clave para identificar recomendaciones a los tomadores de decisión y consiste en mirar críticamente los resultados que surgen desde la teoría de cambio del programa identificando avances buscados y no buscados y desvíos. Se identificaron como responsables del análisis de los datos el líder y el gerente del sistema. La verificación de la información es indispensable para asegurar calidad y se ejerce independientemente a través del Garante del sistema. Consiste en comprobar la pertinencia y fiabilidad de los datos que se presentan y proveer recomendaciones para su mejora.

De esta manera, el monitoreo y la evaluación proveen aportes diferenciales para la planificación. El monitoreo es una herramienta fundamental para medir el grado de alcance de los objetivos y metas establecidos en la planificación a través del seguimiento de indicadores de distinto tipo. La evaluación

por su parte permite explicar por qué razones los objetivos y metas establecidos se cumplieron o no.

La gestión de recomendaciones es una función que lleva adelante el proceso de supervisión de la implementación de las sugerencias que surgen del análisis de los datos. Identifica las acciones recomendadas, asegura que lleguen a los implementadores, recolecta las respuestas e informa al sistema acerca del estado de su implementación o no. Es ejercida por el Gerente del sistema.

Síntesis de aprendizajes

El desarrollo e implementación de una estrategia de monitoreo y evaluación de una política pública territorial requiere un ambiente político institucional favorable, compromiso político de alto nivel, conducción de equipos burocráticos, inversión en recursos humanos y diálogo participativo con los actores institucionales locales tanto como con los ciudadanos del territorio. El Plan del Norte de la Provincia reunió muchas de estas condiciones, en diferentes grados, dando lugar a un ciclo virtuoso entre la producción y uso de la información sobre una intervención con calidad de planificación.

Luego de tres años de implementación de la estrategia de M&E con el seguimiento continuo de avances a través de i) una exhaustiva matriz de datos e indicadores y ii) visitas trimestrales a territorio; tres evaluaciones de desempeño (una por eje estratégico) y dos evaluaciones de resultados se pueden identificar algunos aprendizajes de este esfuerzo. Se destacan los que siguen.

- Sobre el ambiente político institucional y el marco organizacional del M&E provincial.

El avance en la institucionalización de la función de monitoreo y evaluación en la provincia es un facilitador para el desarrollo de un sistema de M&E de políticas.

Si bien, la provincia todavía no cuenta con normas escritas ni con una agencia pública dedicada a transformar la práctica de monitoreo y evaluación del impacto y los resultados de la acción estatal en una política provincial extendida como práctica sistemática y cotidiana en todos los sectores de intervención si viene sosteniendo iniciativas de monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas territoriales en los últimos 20 años. Ejemplos de estos esfuerzos incluyen políticas sociales como el Plan ABRE, el Plan ABRE Vida, el Plan ABRE Familias o el Plan del Norte. También cuentan con este enfoque políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-20 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil. Asimismo se puede observar la práctica constante de M&E en las iniciativas vinculadas con la reforma política y el proceso electoral. Además, la provincia cuenta con recursos humanos capacitados en las distintas agencias públicas y recursos económicos para llevar adelante tareas de seguimiento en algunas unidades programáticas. Por ejemplo, el Plan Abre contó con una unidad de M&E para el programa que se ocupa de llevar adelante el sistema de generación de información y la articulación con el gabinete social lo que le otorga al sistema un anclaje institucional diferenciado del de otras provincias.

- Sobre la sustentabilidad y la gestión de las recomendaciones derivadas del sistema de M&E del plan regional.

El desarrollo de un sistema de M&E ad hoc e independiente de la gestión es necesario pero no suficiente para garantizar el uso de la información.

El sistema de M&E desarrollado para el Plan del Norte con apoyo de CIPPEC logró articular una cantidad de actores vinculados a la gestión y coordinación de las acciones territoriales. Además, sentó las bases instrumentales para el seguimiento de la política de manera participativa. Sin embargo, un esquema que se instale definitivamente a nivel del Plan es indispensable para lograr la continuidad de la recolección y análisis de la información tal como propone la ley del Plan del Norte.

La formalización de espacios para el análisis de la información de M&E contribuye al uso de los datos y a la toma de decisiones política, pero estos deben permanecer en el tiempo.

Las recomendaciones del sistema fueron expuestas en dos instancias ante el Comité Ejecutivo del Plan del Norte. En primer lugar, durante la reunión de validación final de la estrategia participativa para el monitoreo y la evaluación del Plan del Norte, en la cual el comité prestó su conformidad sobre los objetivos y el alcance de la estrategia donde se expusieron las problemáticas señaladas y se coincidió en la importancia de la circulación y uso de la información para garantizar una mejor ejecución del Plan, como así también la comunicación y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances en el logro de los objetivos y metas propuestas. Por ejemplo, como parte de las acciones a emprender se acordó la designación de funcionarios provinciales como responsables institucionales para la medición de cada uno de los indicadores de la matriz de monitoreo del Plan.

En segundo lugar, en ocasión de la presentación de los primeros resultados del monitoreo del Plan del Norte se llevó a cabo una revisión de las principales dificultades encontradas durante el proceso de medición. En esta instancia se discutieron las dificultades de gestión de la información que tienen, entre otras consecuencias, la carencia de metas, la imposibilidad de saber el alcance de planes, programas y proyectos en relación a las necesidades que los motivan y la imposibilidad de saber qué efectos tienen los bienes y servicios entregados sobre la población beneficiaria. Se abordaron además las dificultades en los sistemas de información referidas principalmente a la calidad de los datos, como demoras en actualización de datos, ineficiente sistematización y almacenamiento, inconsistencia entre valores de distintas fuentes de información, deficiente circulación de información entre organismos y dificultad para actualización presupuestaria. Asimismo, se trataron las problemáticas derivadas de la imposibilidad en algunos casos -y serias dificultades en otros- de contar con indicadores de cobertura de la población beneficiaria, indicadores que permitan medir los efectos directos de las acciones realizadas e indicadores que sean factibles de medir con asiduidad para brindar información oportuna.

- Sobre la práctica de M&E y la gestión de la información a nivel provincial.

La calidad de la gestión de la información pública limita la producción de datos sobre la política de desarrollo territorial.

La producción y gestión de información de calidad es un activo indispensable para la gestión pública provincial. Sin embargo, las debilidades en los distintos ministerios para proveer información ágil y confiable para la medición de los indicadores puede ser un obstáculo para la implementación del sistema de M&E. En este sentido, es fundamental fortalecer técnicamente con sistemas y procesos de calidad la circulación de datos intra y entre ministerios, para contar con información pertinente en forma oportuna. El uso de sistemas integrados y en línea puede agilizar la recolección y diseminación de información relevante para los tomadores de decisión.

La participación y capacitación de las unidades ejecutoras de los planes territoriales en la medición de indicadores relevantes es crítica para el funcionamiento del sistema. A partir de la existencia una matriz de M&E en el caso del Plan del Norte, surge la oportunidad de avanzar en el desarrollo de

capacidades para la recolección de datos y el desarrollo de fuentes de información de calidad y la mejora de los registros administrativos de los distintos ministerios que proveen información sobre el funcionamiento regular de los servicios que éstos brindan. Ello implica identificar el tipo de información que requiere ser relevada y sistematizada, la elaboración de protocolos para el relevamiento y sistematización de datos y el diseño de procesos de evaluación de calidad de dichos datos.

La realización de preguntas de evaluación sobre los resultados de los planes desde el diseño facilita la producción de datos relevantes durante la implementación para la toma de decisiones políticas.

Para mejorar el grado de evaluabilidad de planes, programas y proyectos, se sugiere especificar las preguntas a las que la evaluación de las intervenciones deberá dar respuesta, definiendo las dimensiones temporales, geográficas e institucionales de la intervención que serían consideradas en la evaluación. Asimismo, entre las acciones prioritarias, es fundamental definir un presupuesto para la evaluación y destinar tiempo y recursos humanos suficientes para realizar acciones de evaluación a nivel de planes, programas y proyectos. Finalmente, es importante enfocar el análisis en mayor medida hacia la medición de resultados finales, al avanzar en la definición y el seguimiento de indicadores de resultado e impacto que reemplacen la medición de indicadores de producto (bienes o servicios) o proceso de gestión.

Es crítico priorizar para cada línea estratégica, los programas y proyectos más relevantes en función de las necesidades concretas de las regiones, procurando la mejora en la formulación y comunicación de sus objetivos y metas. La precisión de los objetivos y la definición de metas plausibles y cuantificables para los proyectos priorizados por los planes de desarrollo permitirán ordenar la obtención y comunicación de información concreta sobre estos proyectos en cuestión, como así también valorar sus avances y sus resultados en el corto plazo. Por ejemplo, la complementariedad entre el impacto emocional, producto de las connotaciones positivas ya presentes en la marca Plan del Norte, y el anclaje racional a partir de la comunicación activa de los avances de la ejecución, permitirán consolidar al Plan no sólo como promesa, sino también como realidad.

Realizar un seguimiento diferenciado de proyectos, atendiendo sus avances y resultados como a las distintas perspectivas desde las cuales se valora los proyectos legitima la información obtenida.

Para los proyectos que se constituyeron en impulsores de confianza y evidencias de acción, las oportunidades de mejora se relacionan con medir y comunicar sus procesos y avances, transmitiendo un mensaje de transparencia en la ejecución y de uso de criterios de priorización equitativos entre los departamentos. En relación a los proyectos “difusos”, es decir, aquellos proyectos sobre los cuales no se percibe con claridad su alcance y/o pertenencia al Plan, hay una necesidad de clarificar sus objetivos y evidenciar la presencia del Plan del Norte como marca en acciones de soporte visibles. Con respecto a los proyectos vistos como “los grandes pendientes”, resulta necesario centrar la información sobre los avances logrados, reforzando la sensación de equidad entre los departamentos y la respuesta a demandas de participación ciudadana en el establecimiento de prioridades.

- Sobre el uso de los resultados del M&E y la estrategia de comunicación provincial

La rendición de cuentas política al poder legislativo provincial y vertical al poder ejecutivo provincial son clave para sostener la necesidad de institucionalizar el Plan.

La presentación de informes periódicos mediante la difusión de un boletín mensual de noticias fue una buena práctica para mantener a los funcionarios informados sobre avances y la publicación de informes. La incorporación de la visión sobre el M&E del Plan en los discursos de apertura del año legislativo por parte del Gobernador pone el tema en agenda y le asigna relevancia institucional.

Dialogar con la sociedad civil del territorio de la provincia contribuye a consolidar los logros y advertir rápidamente las complejidades de la implementación.

Instituciones locales: disponer de un espacio institucional en los departamentos para la presentación de resultados. Instituciones provinciales: utilizar el canal de los Consejos Económicos y Sociales. Academia: participar en espacios de discusión académica que permitan difundir los resultados (por ejemplo, el Congreso de la Democracia).

Innovar en el uso de las herramientas comunicacionales, creando mensajes sólidos que respondan a la necesidad que el público manifiesta permitió aumentar la penetración de los mensajes.

En el marco del Plan del Norte se elaboraron dos tipos de mensajes. Mensajes de concientización: mensajes que están dirigidos a mostrar cómo la falta de una política pública desmejoraba la calidad de vida de la población objetivo, o encarecía costos de vida/productivos. Este mensaje apunta, en términos de consumidor, a "crear una necesidad". Mensajes de producto: son todos aquellos mensajes que tienen por objetivo explicar el alcance de la política pública, remarcando muy claramente los beneficios que provee, reforzando la idea de que se trata de una política "creada a la medida de cada uno". Es importante, el concepto de cercanía a las necesidades específicas de los habitantes de la zona de influencia de la política pública. Estos mensajes deben estar construidos sobre la política pública ya consumada.

Ampliar el uso de medios de comunicación y móviles facilitó la fluidez de los mensajes de manera más ágil y certera. Los medios de comunicación son una herramienta muy potente a la hora de difundir conceptos, consejos, nuevas herramientas y cualquier mensaje que pueda ser recibido como mejora de la calidad de vida. En la actualidad, no sólo se trata de los medios tradicionales como diario, revista, radio y tv, sino también, y más fundamentalmente en jóvenes entre 20 y 40 años que ya ingresaron al mercado laboral, se trata de lograr un mayor alcance del mensaje a través de redes sociales y aplicaciones de comunicación que hoy son accesibles desde cualquier celular o pantalla móvil en el público objetivo. Una estrategia de comunicación de política pública no puede obviar la generación de contenidos para teléfonos móviles inteligentes (Smartphone) ya sea por intermedio de redes sociales como de aplicaciones específicas. Entre las redes sociales de mayor alcance que son muy utilizadas, y en continuo crecimiento, están: Facebook, YouTube y WhatsApp. En este soporte, se desarrolló contenido sobre el progreso de las obras más visibles del Plan del Norte, a través de un video corto, simple y sobre todo gráfico, de una extensión máxima de 1,5 minutos para consumo rápido y atractivo de viralizar.

Discusión

Los planes y programas provinciales que incorporan un enfoque basado en la construcción de información para la gestión y la rendición de cuentas muestran destacados avances y hacen pensar en un panorama alentador en materia de extender la función de M&E en toda la administración pública provincial. Futuros consensos políticos alrededor de esta idea y la consolidación de los arreglos institucionales necesarios para garantizar su sostenibilidad son materia de debate y deberán ser, necesariamente, parte de la construcción de un Estado provincial moderno, inteligente y que continúe reconociendo la participación social como valor fundamental en el objetivo de lograr un desarrollo territorial más integral.

Bibliografía

AQUILINO, N; RUBIO, J. Y LAFFAIRE, M. (2020) Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: https://www.cippec.org/wpcontent/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci %C3%B3n-Aquilino-Rubio-yLaffaire-marzo-pdf

AQUILINO, N. (2019). Descentralización, participación y liderazgo político en el núcleo del sistema provincial de monitoreo y evaluación de políticas en Santa Fe. En Gobierno de Santa Fe, Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. Rosario.

AQUILINO, N., RUBIO, J. Y GUTIÉRREZ BODE, M. (junio de 2018). Monitoreo y evaluación del Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe. Informe de evaluación de medio término 2016-2018. Línea estratégica Integración territorial. Síntesis de resultados. Buenos Aires: CIPPEC.

AQUILINO, N. (2015). Hacia una política nacional de evaluación. Documento de Políticas Públicas / Recomendación Nº151. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de:http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/09/Hacia-una-pol%C3%ADtica-naci onalde-evaluaci%C3%B3n.pdf

BLASCO, J. (2013). ¿Por qué institucionalizar la evaluación es más difícil de lo que parece? El caso del Instituto de Evaluación de Cataluña. Barcelona: Ivalúa.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2015). El Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe. Documento de planificación estratégica.

LAFFAIRE, M., BONELLI, S., SCOLARI, J., AQUILINO, N. Y ARENA, E. (mayo de 2020). La evaluabilidad de los programas sociales en Argentina. Documento de Trabajo N°192. Buenos Aires: CIPPEC.

LÁZARO, B. (2015). Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina. Madrid: Colección Estudios nº 15. EuroSocial.

PAGE, M., ANTENUCCI, P., Y LEIRAS, M. (marzo de 2018). No todo es voto electrónico: nuevas tecnologías en los procesos electorales. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°203. Buenos Aires: CIPPEC.

PÉREZ YAHURÁN, G Y MALADONADO TRUJILLO, C.(editoras); Los sistemas nacionales de monitoreo y evauación. CIDE. CLEAR, México, 2015,

SALVIA, A. Y VAN RAAP, V. (2016) Observatorio de la Deuda Social Argentina – Pontificia Universidad Católica Argentina, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan ABRE 2014-2015. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Educa, 2016.

SERAFINOFF, V. (2017) Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación; Revista Estado Abierto, Vol. 1, Nº 2, Dic-Mar 2017, INAP, Ministerio de Modernización.

GOBIERNOS PRÁCTICOS

Eduardo David Araujo Duffy

"No hace falta un gobierno perfecto, se necesita uno que sea práctico."

Aristóteles.

Implementar políticas públicas por parte de un Estado, como acciones decididas al efecto, comprueba el cumplimiento de los objetivos de gobierno. Pero es sabido que, estos quehaceres, implican el uso de recursos y por consiguiente, la gestión de los mismos.

Como expone la literatura, el engranaje principal en una Organización es la utilización eficiente de sus recursos, pero para ello es preciso, tener al momento de decidir, una visión integral y centralizada que permita un proceder equilibrado, en un contexto que se mueve con rapidez.

Argentina es un país con un gran poder de adaptación y de acomodamiento a los mandamientos de turno. Dónde, parte del poder de superación es fundamentado en el hecho de nuestra historia de inmigrantes pujantes con muchas necesidades insatisfechas en sus lugares de origen y el desborde de posibilidades que encontraron en estas tierras.

Es un país que está en constante reconstrucción, o se podría decir, reacomodamiento. Hace cuarenta años, era un Estado Nacional omnipotente y majestuoso, para luego pasar a ser uno reducido a su máxima expresión en la década del 90.

Hoy, nuevamente creció.

Ahora bien, esto, en parte, traccionado por un "travestismo discursivo"[305] frente al efecto inercial de las reformas efectivas puestas en marcha por los gobiernos, cuyo curso no puede modificarse tan fácilmente como el discurso. Busca el fortalecimiento institucional, con una estructura más ágil, con mayor capacitación, incorporación de tecnología y el potenciamiento de una carrera de funcionario administrativo.

Los objetivos se definen con orientación al ciudadano, con una búsqueda de la responsabilidad por resultados, contratos con fines específicos, incentivos de desempeño, benchmarks, capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública.

Pero, sucede, generalmente que, los resultados muestran lo opuesto. Generan más expectativas que hechos concretos y se le exige a la burocracia estatal el cumplimiento de tareas y plazos que no coincidieron con la real capacidad operativa de ejecución existente.

No hay una evolución modelo, las medidas avanzadas generan nuevos riesgos y desafíos, que se deberán adecuar a las capacidades políticas e institucionales existentes en la realidad nacional. Es necesario tornar al aparato administrativo del estado más democrático, eficaz y orientado al ciudadano.

[305] Oszlak (1997), utilizó el término para referirse a los frecuentes cambios de énfasis en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, frente al efecto inercial de las reformas efectivas puestas en marcha por los gobiernos, cuyo curso no puede modificarse tan fácilmente como el discurso.

Constante transformación

Llegar al convencimiento de que es necesaria una reforma del Estado sólo se dará en dos circunstancias, o cuando el sistema político esté bajo amenaza de colapso, o sino, cuando exista un firme convencimiento en los principales actores políticos. En muchos aspectos, esta, puede tomar más tiempo que el período de un mandato y por consiguiente, el próximo gobierno debería continuarla.

Considerando las situaciones por las que ha pasado el Estado Argentino, y el surgimiento de nuevos conceptos de reorientación hacia un enfoque más directivo, que estructural, ¿le permitiría al gobierno contar con mejores capacidades directivas? Oscar Oszlak, cita que "Pronto se comprobaría que mejorar el Estado resulta mucho menos sencillo que achicarlo".

Como se mencionó anteriormente, en los años 90 en la Argentina se caracterizó por cambios estructurales de la economía. A diferencia de un simple paquete de ajuste de las variables macroeconómicas más típicas de los 70, la transformación produjo un efecto trascendental en lo que hizo a la relación del Estado con el mercado.

Una reforma es un proceso mucho más amplio que, solo una serie de medidas, ya que implica un proceso amplio de metamorfosis social, donde se evidenciará lo que resulta necesario distinguir, que es lo que es necesario que el Estado se ocupe y de lo que debe dejarse de ocupar, además, se debe tener muy presente el hecho que la opinión Pública hoy se encuentra más sensibilizada al discurso.

Reinventar el gobierno, o modificarlo, implica pensar y planificar estratégicamente a largo plazo, teniendo presente las dimensiones temporales del futuro y pasado, generalmente inexistentes en la práctica burocrática de los gobiernos.

Queda en claro en cada crisis, que no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, es directivo o tiene efectos directivos.

Demandas sociales

La sociedad demanda capacidades directivas relativas a la certidumbre jurídica, en cuanto a la aplicación imparcial de leyes, seguridad pública, sistema fiscal equitativo y competitivo, contar con una administración pública de calidad y eficiente, con transparencia y sin corrupción. Capacidades que el sistema de gobierno argentino no tiene consolidadas, las cuales son esenciales, para evitar un control estatal defectuoso.

Si bien las reformas que se han realizado en Argentina, fueron a nivel de la institucionalidad estatal, es necesario observar en qué medida los cambios alteran las posiciones de poder de las representaciones de los intereses de los sujetos políticos de la sociedad. Por lo que pensar en innovación, no es solo pensar en una modernización administrativa o una alteración del organigrama del gobierno. Oszlak sostiene que para una interpretación más adecuada de las transformaciones, se debe tener en cuenta las interacciones Estado-Sociedad en términos de una triple relación, observada en el plano funcional, en el material y en el de dominación.

La necesidad del cambio es identificada por Crozier como: "… la consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas…" (Crosier, 1997).

Donde el paradigma burocrático, apegado a las reglas y procedimientos, alejado de las necesidades de las personas, y su escasa vinculación como responsable de resultados, junto a los mecanismos de decisión basados en la obediencia, la especificación, aparece como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades de gestión actual. En este sentido, la burocracia es considerada como un

impedimento a la gestión eficiente, en detrimento de los intereses colectivos.

Con el objeto de poder asegurar condiciones estables de gobernabilidad –problema fundamental del gobierno reinventado- es necesario actuar sobre la relación entre Estado y ciudadanía, fijando reglas de mercado que permitan una sana competencia y políticas públicas que promuevan la equidad. Y a su vez, contar con los funcionarios públicos que velen por preservar su funcionamiento. Para ello hace falta actitudes sostenidas y coherentes.

Razonamientos básicos

Un problema que experimenta la Gestión Pública es que generalmente se caracterizan por ser discontinuas, efímeras y/o localizadas. Como sucede habitualmente en toda América Latina.

La institucionalidad democrática en Argentina ha sido muy interrumpida en su práctica. Por lo que consolidar una reforma, además de conllevar un gran esfuerzo y dedicación, necesita tiempos.

Hoy cualquier mejora es en busca de un mayor grado de profesionalismo en la Administración Pública, debido a que se la asocia generalmente como responsables de las crisis que se suscitan, de la corrupción y del clientelismo político. La gobernabilidad se deteriora en función a la falta de respuestas a las demandas de los ciudadanos.

En los últimos años la atención se ha dirigido al "examen sobre la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos", es decir, hacia temas de gobernanza entendida, como "la acción y el efecto de gobernar y gobernarse", mientras que la gobernabilidad indagaba acerca de "cómo" se gobierna, prestando atención a la estabilidad política" (Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, 2007).

Plantear cambiar, mejorar, transformar al Estado y al Gobierno, va más allá de un mero planteo técnico, si bien las decisiones deben ser políticas, lo más consensuadas posibles, es necesario Recuperar el Sentido Común de la Acción.

Los sistemas políticos están adoptando determinados modelos de gobernabilidad de acuerdo con las exigencias de un entorno cambiante.

Kofi Annan, ex secretario de las Naciones Unidas, expuso que "Un gobierno eficaz, transparente, responsable y confiable, que actúe bajo el predominio de la ley, es la base de un desarrollo sostenible, no el resultado de éste".

Las reformas inspiradas en el consenso de Washington de los años noventa, están agotadas, ya que su tiempo político finalizó.

Sin embargo, la implementación de nuevos planes estratégicos no debe ser meramente formal ya que, los mismos se deben basar en la formulación previa de diagnósticos que permitan abordar una adecuada definición de metas e indicadores cuantificables para avanzar hacia una gestión por resultados a través de la medición y de la evaluación de desempeño de los cuadros técnicos del Estado.

Toda reforma debe tener como objetivo principal, el de mejorar las condiciones de desarrollo social, definiendo los roles económicos, reguladores y de prestador de servicios del Estado.

Es necesario para ello crear un nuevo pacto social de gobernabilidad capaz de traducir las preferencias y carencias de los ciudadanos de manera más fluida, informada y transparente. Permitirle al ciudadano el acceso a los bienes y servicios de la manera más equitativa y simple.

Reorganizar el sistema de toma de decisiones, generando procedimientos claros y conocidos,

estableciendo normas para que el estado pueda actuar con fluidez con precisos mecanismos de control y de fiscalización.

Es fundamental reformular el sistema político, como núcleo de transformación, pues, de ello depende el resto. Si bien la Constitución tiene los lineamientos para el funcionamiento, los desarrollos legislativos posteriores son importantes.

Generalmente una reforma administrativa se toma como el punto principal, en función de otros objetivos. Habitualmente la administración pública está relativamente sobrepoblada, mal pagada, heterogéneamente capacitada y los sistemas organizativos en su mayor parte ya no corresponden a lo que debe ser un Estado moderno y descentralizado.

El proceso para alcanzar un éxito, al menos relativo, debe plantear una estrategia secuencial. Esta debe ser integral e ir de lo político a lo administrativo, contener metas y tiempos precisos, evaluar la posibilidad de tercerizar parte de la implementación y contar con financiamiento.

Es conveniente ir de los procesos más políticos a los más técnicos y administrativos. Es ante todo una reforma política que debe funcionar administrativamente para poder cumplir eficazmente las funciones del Estado.

La secuencia, convenientemente concebida, no debería ser muy costosa y también tener un seguimiento objetivo de la opinión pública.

Gestión Pública Ágil

En el pasado, se consideró que la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuía a los defectos y vicios del Sujeto Gobierno, es decir, la agencia Gobierno, que tenía a su cargo la conducción de la sociedad. El gobernante era la causa del problema debido a la deformidad de sus atributos y comportamientos.

Pero luego, el problema dejo de ser la legitimidad política del gobernante para pasar a ser el rendimiento social de sus decisiones y acciones, su capacidad y eficacia para resolver los problemas sociales y crear futuros sociales.

El problema se desplazó del gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza, que incluye como componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, el análisis de las políticas públicas, la administración pública y las prácticas políticas de relación del Ejecutivo con los poderes públicos y los sectores ciudadanos.

La propuesta pasa a ser una decisión de permitir que la sociedad se introduzca más en la gestión, donde se le podrá dar una impronta de mayor fiscalización y mejor control democrático, a través de lograr una transparencia de las acciones directivas de la administración, un gobierno abierto.

Este asume el compromiso de garantizar que la operación de todos los servicios públicos que el Estado brinda pueda ser supervisada por la comunidad, es decir, que estén abiertos a la observación de la ciudadanía.

Generando espacios de encuentro con la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, canalizando el potencial innovador de los ciudadanos, el mercado y las organizaciones civiles para el beneficio general.

El origen de este modelo data al primer día completo de gobierno del presidente Barack Obama donde emitió un “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto”. Este documento comprometía a:

"Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno"[306].

Pero, la ingobernabilidad es siempre una posibilidad real, hasta en las democracias de los países avanzados. Generada principalmente por la manifestación de conductas sociales a no obedecer, a aceptar leyes y/o políticas, es decir, a desentenderse de los asuntos públicos, lo que generará una ruptura social y crisis económicas.

Sucede que en nuestro país, al igual que en gran parte de los países latinoamericanos, los gobiernos no cuentan con las suficientes capacidades legales, fiscales, administrativas, políticas y de una autoridad política para dirigir efectivamente a la sociedad.

Contar con un gobierno capaz, dotado de las capacidades suficientes, permitiría evitar situaciones de ingobernabilidad.

Para producir efectos concretos, es necesario abrir el funcionamiento de las instituciones al escrutinio público, someterse a la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de las reglas de juego instituidas.

La corrupción, el poder económico concentrado, la exclusión social, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los cambios institucionales, debilitan al Estado.

Otro enemigo importante de la reforma del estado es el "establishment" estatal existente. Políticos y burócratas que se oponen a cambios por temor a perder poder y prebendas. Además, cuando la corrupción se ha hecho la norma de funcionamiento en las reparticiones del estado, estos agentes perderán aún más.

En función a esto, es importante determinar quién y cómo se agilizará la gestión del gobierno, de tal manera que se neutralice a los enemigos internos y externos del cambio.

Asimismo, es preciso asegurarle a la sociedad que todos los ciudadanos van a ser iguales ante la aplicación de las leyes.

Concluyendo

Es muy importante contar con una función pública profesionalizada, pero ello solo, no va a garantizar un buen gobierno. Si es posible modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental. "Pero se debe estar atento a las tasas de rotación de funcionarios en cargos políticos, ya que generan inercias administrativas costosas e impactan negativamente en los resultados de las políticas" (Bonifacio, 2009).

Al final del ciclo, el tiempo dirá si la capacidad de gobernar se mostró y validó en los resultados reales que se produjeron a través de las acciones del gobierno. Estas representarán las capacidades directivas con que contaba el gobierno.

Ahora, considerar hacer una gestión ideal en Argentina, sería pensar más allá de lo real, todos los actos de gobiernos, si bien pueden ser muy buenos, seguramente son mejorables.

[306] McDermott, (2010:401), memorándum de Obama. "Gobierno Abierto: ¿hacia un nuevo modelo?" Fundación Ideas.

El desenlace, es muy difícil de predecir. Sí es seguro que, durante el proceso en su permanente cambio, continuará siendo una tarea dificultosa sostenida principalmente por las áreas técnicas gubernamentales.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. Revista CLAD Reforma y Democaracia , 39.

BONIFACIO, J. A. (2009). Función Pública y capacidades estatales. Revista de Ciensias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo, 86.

CAMOU, A. (2001). Los desafios de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación. México, México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

CROSIER, M. (enero de 1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Reforma y Democracia(7), 7-18.

FERNANDO MAYORGA Y EDUARDO CÓRDOVA. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Working Paper. Ginebra.

FLEURYSZLAK, S. (2005). Reforma del Estado. Revista Futuros, revista trimestral latinoamericana y Caribeña de desarrollo sustentable. Nº 10.

OSZLAK, O. (1993). DE MENOR A MEJOR: el desafío de la segunda reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad, 93.

PRATS, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo, 120.

DESARROLLO SOCIAL- TERRITORIAL Y RESILIENCIA COMO ELEMENTO CLAVE PARA UN ESTADO ABIERTO - UNA MIRADA DE LO PÚBLICO Y PRIVADO.

Carolina A. Chávez Herrera

Antecedentes

- Sobre Gobierno Abierto y Estado Abierto:

El concepto de Gobierno Abierto,se usó por primera vez en el espacio político británico, a fines de los años 70 del siglo XX, siendo su concepción original, asociado a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para "abrir las ventanas" del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. (2)

Para el 2009, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto promulgado el 21 de enero de 2009, define los 3 pilares y respectivos conceptos de gobierno abierto: Participación, transparencia y Colaboración.

Ya en el 2011, existe conciencia entre varios líderes mundiales sobre la desconexión entre los ciudadanos, la gestión pública y el Estado, para enfrentar problemáticas sociales, y ofrecer soluciones eficaces y eficientes a las problemáticas ciudadanas. Así surge la unión entre varios líderes para crear una asociación única, que promueve los pilares de Gobierno Abierto en una gobernanza transparente participativa, inclusiva y responsable, que aseguren una gestión y políticas pública vinculante, que permita fortalecer la sostenibilidad democrática de las sociedades y pueblos, cuál es, la Alianza para Gobierno Abierto (AGA) /Open Government Partnership (OGP) en inglés, la que está conformadas por 78 países y 76 gobiernos locales, que representan a más de dos mil millones de personas.

Se define Gobierno Abierto (GA), como un sistema de gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red, generando una gestión pública efectiva y eficaz, hacia mejorar el valor público de las mismas.

Es en este sentido, que OGP, promueve una plataforma internacional para que los gobiernos rindan cuenta, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos, donde los gobiernos, las instituciones públicas y sociedad civil, trabajen en conjunto para mejorar la gestión pública, el valor público, fundamentados en los 4 pilares de Gobierno Abierto: i). -participación ciudadana en la definición y atención a los problemas públicos, ii). - rendición de cuentas, para trabajar con eficiencia y generar responsabilidades en el ámbito de acción respectivo. iii). - transparencia de la información, e iv). - innovación y tecnologías, con el fin de generar innovación y el uso de nuevas tecnologías; fortaleciendo el Estado de Derecho y la construcción de instituciones justas, eficaces y responsables. Así, gobierno abierto abre la oportunidad para que todos los gobiernos nacionales y locales se relacionen con los ciudadanos, construyendo canales de colaboración y nuevas capacidades, que permitan a las autoridades e instituciones públicas, responder de manera efectiva a las demandas de los ciudadanos (3), a través de reformas para mejorar la gestión y políticas públicas de los países.

Los últimos años, el concepto de GA, ha evolucionado a un estrato mayor, acuñando el termino de Estado Abierto: cuando el poder ejecutivo, el legislativo, judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno, reconociendo sus

respectivos roles, prerrogativas e independencia general, de acuerdo con sus marcos legales e institucionales existentes, colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas, para promover la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (4)

- Sobre Agenda 2030

Un elemento a considerar en la mejora de la gestión y políticas públicas dice relación con la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) plantea el desarrollo sostenible centrado en las personas y el planeta, basado en los derechos humanos, y en la dignidad de las personas. Particularmente, el ODS 16: "Promover sociedades justas, pacíficas e inclusiva", señala que el acceso a la información pública y el gobierno abierto (y el Estado abierto) es clave para la transparencia, la democracia y la buena gobernanza, y un requisito para la participación significativa del público en la toma de decisiones en materia de desarrollo sostenible, además señala que los derechos de acceso otorgan legitimidad a la toma de decisiones y contribuyen a lograr paz y seguridad y a prevenir los conflictos (5).

- Sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor, siendo su objetivo promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Reconoce que el gobierno abierto es fundamental para generar confianza ciudadana y es un contribuyente clave para lograr diferentes resultados de políticas en diversos dominios, que incluyen: integridad y anticorrupción del sector público, modernización del sector público, libertad cívica, gobierno digital, adquisiciones públicas, innovación del sector público, la gestión de las finanzas públicas y la gestión de los recursos humanos, así como todos los principales objetivos socioeconómicos en el marco de la Agenda Global 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre sus recomendaciones a los países miembros señalan que "adopten e implementen estrategias e iniciativas de GA que promuevan los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en el diseño y ejecución de políticas y servicios públicos, de manera abierta e inclusiva" (6)

- Sobre Desarrollo Social – Territorial y Resiliencia

Si entendemos como territorio a una comunidad humana con sentido de pertenencia, simbólica y objetiva, en un espacio físico determinado y con capacidad de construcción de un futuro común, que podría estar constituida por zonas urbanas y rurales Así, las regiones, las comunas, los barrios son territorios que enfrentan desafíos generales y particulares.

De esta manera el territorio en sus diversas escalas (mundial, regional, nacional y subnacional) es una pieza clave para generar nuevos consensos y políticas, ya que pone de manifiesto la diversidad de los contextos y actores y por ende la variedad de estrategias requeridas para responder adecuadamente a la especificidad de las situaciones y problemáticas del desarrollo, entonces la construcción de una comunidad (común-unidad) política en un territorio diverso significa resolver, al menos, dos grandes desafíos: i) forjar un sentido de apropiación respecto de un espacio natural delimitado y ii) garantizar unidad en la diversidad.

Así, cada Estado, en su aspiración de construir una comunidad política, define a su medida la Constitución política, la ley, las instituciones y la delimitación administrativa y espacial de los niveles territoriales de gobierno, y de su distribución de competencias y atribuciones, fundamental, una forma de organización del territorio, que dará lugar a una particular arquitectura normativa e institucional para el desarrollo territorial, (7), sumado al rápido crecimiento urbano que los territorios deben

enfrentar, lo que hace más complejo el proceso de toma de decisiones que deben enfrentar los responsables políticos del desarrollo sostenible. El desafío es encontrar una forma de participación ciudadana que permita la co-creación en un ambiente colaborativo de soluciones (8) para las etapas de co-diseño, co-planificación y co-construcción. El cómo co-construimos, fortalecemos mejoramos los barrios, las comunas, tiene directa relación con la participación de los vecinos, sea a través de distintas organizaciones comunitarias, sociales, personas que quieren un mejor barrio. Dentro de este contexto la participación ciudadana en el quehacer, se hace relevante como agentes sociales, que tengan claridad de los derechos y deberes que tienen, considerando el respeto, valores de todos los que conforman la comunidad, con el fin de generar el desarrollo social y territorial tan anhelado. Todo lo cual, debe incorporar una dimensión política, social, económica y ambiental.

Otro tema relevante es la Resiliencia de los pueblos, que es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas"[307] .

La Amenaza/peligro se define como "evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas/peligros incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)".

Con estas definiciones, se considera un sociedad resiliente aquella que ante una amenaza o peligro es capaz de desarrollarse y levantarse en forma sustentable considerando el desarrollo social y territorial de los pueblos, lo que implica: participación de los actores del territorio en la toma de decisiones, generación de conocimientos sobre el territorio, valoración de las capacidades endógenas, estrategias de protección financiera e incentivos, gobernabilidad del riesgo, planes de continuidad del negocio, definición de planes de respuesta y recuperación, aumento de la seguridad de las infraestructuras vitales, cumplimiento de normas urbanísticas, definición de un presupuesto para la riesgos de desastres, entre lo más importantes.

- Conceptos de Mercado

Para el desarrollo sustentable del territorio, se requiere que la matriz productiva y económica se desarrolle en forma paralela, así se puede definir los conceptos de Competitividad: Mantener o incrementar la presencia en los mercados o alcanzar nuevos mercados, Construcción de ventajas territoriales: Ventaja que las empresas, trabajadores y actores territoriales logran con el fin de incrementar su posicionamiento en los mercados actuales o nuevos, adquisición de competencias o capacidades: Habilidad para resolver problemas que se presentan, utilizando elementos de información estratégica, cooperación, competencias duras y blandas, capacidades laborales , empresariales y territoriales.

Conclusiones:

Para el desarrollo sostenible y resilientes de los territorios, se requiere la participación ciudadana, como un elemento clave para el desarrollo de los pueblos, donde generen las condiciones necesarias para el desarrollo del territorio, considerando sentido de apropiación respecto de un espacio natural delimitado y la garantía de la unidad en la diversidad.

Para ello el Gobierno Abierto, abre la oportunidad para que todos los gobiernos nacionales y locales se relacionen con los ciudadanos, construyendo canales de colaboración y nuevas capacidades, que

[307] véase www.unisdr.org/we/inform/terminology

permitan a las autoridades e instituciones públicas, responder de manera efectiva a las demandas de los ciudadanos a través de reformas para mejorar la gestión y políticas públicas de los países, y darle el valor público que la ciudadanía exige.

La implementación de estas iniciativas a un Estado, implica mejorar la transparencia, incentivar y generar espacios de participación ciudadana, promover la rendición de cuentas, fomentar y fortalecer la innovación pública, aportando a la gestión y políticas públicas, de valor público, a un Estado moderno, cercano, que genera confianza y por lo tanto legitimidad.

Por otra parte, las empresa y el sector privado, tiene una mayor responsabilidad social, para lo cual, su accionar debe ser amigables con el medio ambiente, lo que implica considerar a la ciudadanía como un agente en los proyectos privados, considerando, que son las reciben las externalidades positivas y negativas de tales proyectos.

Así también, se puede señalar que existe una clara ventaja que ofrecen la incorporación del desarrollo social y territorial – resiliencia en los pueblo, pues se generan liderazgos, beneficios sociales y humanos, desarrollo económico y creación de empleos de calidad, comunidades más habitables, ciudades interrelacionadas, lo que genera en la sociedad seguridad -participación-protección, armonía y bienestar, confianza legitimidad y descentralización, confianza, inversión y crecimiento, redes de apoyo y conocimiento (Figura 1).

Es en este contexto que el Desarrollo Social-Territorial y Resiliencia aboga por generar un proceso de construcción social (público, privada y comunidad) del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio, que permita el desarrollo sustentable de los países, aportando ello, a un Estado Abierto.

Bibliografía

A. NASER; A. RAMÍREZ, (2017) D. Rosales, desde el gobierno abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe_CEPAL 2017.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago, 2019.

ARNSTEIN. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Planning Association, 216-224.

MARK H. MOORE (1998) "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público" Barcelona, Paidos, 1998, 438 Págs

RAMIREZ ALUJAS, ALVARO (2011). «Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias Actuales y el (Inevitable) Camino que Viene. Reflexiones Seminales.». Revista Enfoques. Volumen IX. Consultado el 9 de diciembre de 2015.

Link

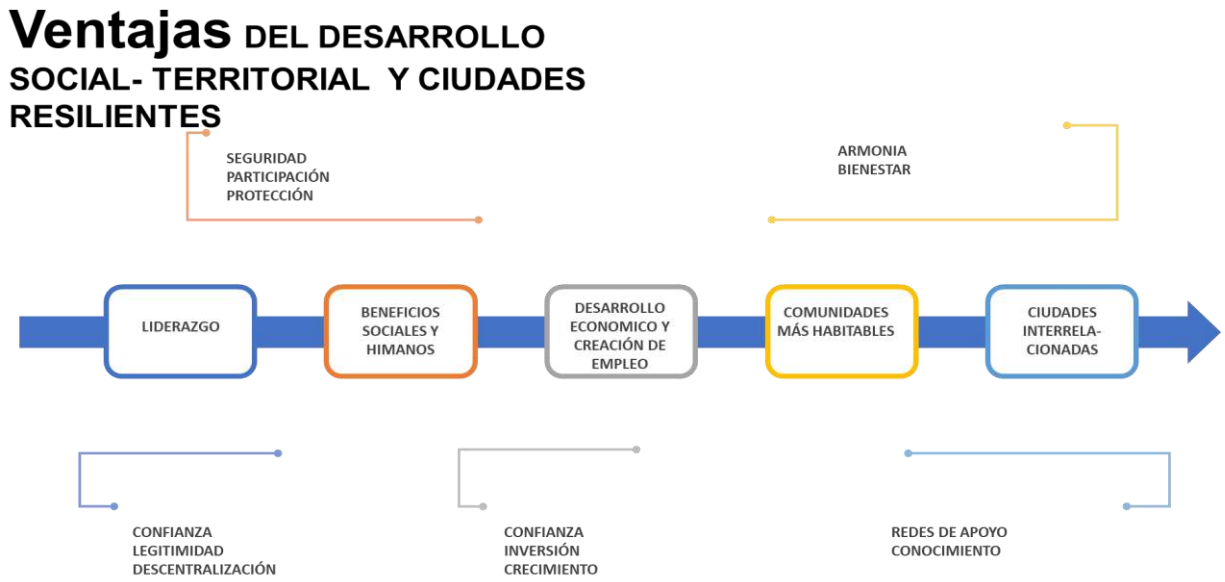
https://www.opengovpartnership.org/

https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible 14/07/2021

https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438 14/04/2021

Anexo 1

Figura 1: Ventajas del desarrollo social- territorial y ciudades resiliente.



GOBIERNO ABIERTO PARA FAVORECER EL ACCESO DE LA CIUDADANÍA A LAS PRESTACIONES ESTATALES Y AL EJERCICIO DE SUS DERECHOS EN CHILE.

Jorge Antonio Farah Ojeda

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar, desde una mirada teórica y empírica, el escenario de interacción entre el Estado y sus ciudadanos cuando estos acceden a la oferta pública, desde la óptica del gobierno abierto. Se detiene en la iniciativa gubernamental ChileAtiende, que desde el año 2012 ha buscado constituirse en un punto único de entrada para quienes necesiten acceder a servicios estatales.

Desde ahí se pretende aportar a la interpretación de los procesos actuales que rigen la administración del Estado y aportar a la teoría sobre gobierno abierto y ciudadanía, considerando las expectativas que esta última genera frente a un Estado que se presenta tensionado entre la comunidad de personas que representa y el administrador representado por el gobierno.

Este trabajo se basa en los resultados obtenidos de un estudio cuantitativo y descriptivo que abarcó los años 2015 y 2021, el que analiza el fenómeno poniendo en relación los datos disponibles con elementos teóricos sobre gobierno abierto, Estado y ciudadanía, desde la perspectiva de los procesos de provisión de oferta pública, utilizando un análisis documental de fuentes secundarias. Las fuentes específicas analizadas han sido los registros administrativos que se encuentran en poder de instituciones del Estado, documentación de gestión y normativas, bases de datos de IPS - ChileAtiende y estudios de satisfacción y expectativas ciudadanas elaboradas por diversas instituciones públicas, los que son aludidos en la bibliografía.

Para desarrollar lo expuesto, este documento se divide en tres partes. En la primera de ellas se muestra la posición del Estado chileno para la provisión de su oferta pública, destacando los procesos de atención que permiten el acceso a sus programas; en la segunda, se indaga en las expectativas de la población usuaria respecto de los servicios estatales y cómo se relacionan éstas con su satisfacción; por último, se presenta la experiencia de ChileAtiende como iniciativa que podría avanzar en la dirección de facilitar el acceso y la interacción con el Estado al incorporar principios de gobierno abierto.

Cómo se provee la oferta pública de programas y servicios en Chile

- **Gobierno abierto**

Para Gascó (2014), el gobierno abierto se define como un modelo de gobierno basado en la transparencia y la rendición de cuentas y en la participación y la colaboración, que apuesta por el cogobierno y que, en este sentido, instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable (p.19).

Se entenderá, por tanto, por gobierno abierto aquel que se expone al país, co-innova con la ciudadanía, comparte recursos que habitualmente mantenía en secreto y que opera en colaboración con la sociedad civil y el mundo privado. Todo, con altos estándares de transparencia (Lathrop y Ruma, 2010). Para esto, requiere instalar un cambio en su concepción y prácticas que se traduzca en una nueva cultura organizacional (Mariñez, 2013).

Con gobierno abierto, el Estado y la ciudadanía dialogan a partir de la apertura estatal de sus procesos,

lo que permite, por una parte, el monitoreo de su gestión y, más importante, diseñar una oferta que se adecúe a sus necesidades gracias a que es capaz de escuchar sus demandas en espacios participativos (Calderón y Lorenzo, 2010), favoreciendo la influencia ciudadana en los procesos de los gobiernos.

Esta concepción pone de relieve la necesidad de una relación equilibrada y efectiva entre gobierno y ciudadanía, pero que podría complejizarse con una vinculación que incorpore a los demás actores del contexto, estableciendo un trabajo colaborativo en red, para que todos ellos puedan ser parte de las acciones que emprende el Estado.

Con esto, puede decirse que el paradigma nuevo que plantea el gobierno abierto colabora con una mejor gestión pública al poner a la ciudadanía en el centro, al fomentar su rol activo más allá de ser meros receptores de programas, al generar nuevas formas de interacción utilizando las potencialidades que ofrece la tecnología, al escuchar mejor lo que la ciudadanía requiere y necesita para su desarrollo. Todo, propiciado por procesos de innovación (Gascó, 2017).

Un Estado capaz de implementar esto fortalece la democracia (Trigo, 2017), aunque se reconoce la dificultad de implementación, por cuanto responde a una categoría instrumental que difícilmente pueda ser «operacionalizada» en la realidad actual, debido a las impresiones del cómo conseguir un equilibrio entre la esfera de lo público-social y la esfera de lo privado-empresarial, interrogante que no tiene una respuesta definida (Farah, 2018).

En palabras de Oslak, "cualquiera sea la forma en que describamos Gobierno Abierto, seguro haremos referencia a un estado de situación al que se aspira, a una filosofía de gestión de lo público todavía no adoptada en ninguna parte. En tal sentido, el concepto de Gobierno Abierto sería equiparable a categorías analíticas de similar carácter ideal o normativo, como las de "interés general", "bien común", "felicidad pública" o "buen vivir". Es decir, se referiría a un estado de cosas que ninguna sociedad ha conseguido institucionalizar, pero, difícilmente, alguien podría considerar indeseable aún si fuera inalcanzable. Sin llegar a adquirir el carácter de utopía, los rincipios del Gobierno Abierto marcarían el rumbo de un proceso en el que la marcha promete ser inevitablemente lenta y gradual, y en el que la meta difícilmente pueda ser alcanzada plenamente» (Oszlak, 2016, p. 7).

- **La posición del Estado**

Las personas requieren servicios del Estado, el que ejerce, en la gran mayoría de los casos, el monopolio de las políticas públicas (Baumgartner y Jones, citado en Oropeza, 2008) y de su correspondiente oferta, lo que resulta ser un desincentivo natural para la instalación del gobierno abierto.
Esto, pues la conformación del Estado como "entidad monopólica por definición" (Burbano & Ramírez, 2009, 11) genera una relación obligatoria y desigual (Bobbio, 1985) en la que el aparato estatal define, casi sin contrapeso, la forma como entrega sus servicios a la ciudadanía. Desde esta realidad, la oferta del Estado tiende a poner el énfasis en el diagnóstico del problema que da origen a cada programa[308] más que en las formas de proveerlo a quienes lo requieren, generando un problema de efectividad ya no asociado a la correcta relación entre el programa y la necesidad, sino entre el programa y su llegada a él.

Esto es esencial si entendemos que el acceso de las personas a esta modalidad de intervención estatal está limitado por la información que éstas manejen y la capacidad efectiva que tienen de postular a los beneficios, lo que implica que deben conocer sus características, requisitos y el funcionamiento de la administración pública para solicitarlos, situación que ve acentuada su complejidad en los

[308] La literatura sobre diseño de programas y políticas públicas es amplia y establece el diagnóstico como parte del proceso de creación de las mismas, pero no la consideración de la estrategia de provisión. A modo de ejemplo de lo anterior, ver (Lapuente, 2010; CEPAL, 2011; Aguilar, 2000; Roth, 2002; BID, 2006)

segmentos más pobres, con menor educación y con más necesidad de acceder a ellos (Comisión Económica para América Latina – CEPAL, 2000).

Los esfuerzos estatales, entonces, se orientan más a abordar problemáticas sociales que obedecen a fines -generando iniciativas y políticas que respondan a ellos- que a los medios para que la ciudadanía consiga estas soluciones (Farah, 2018), configurándose una estatidad programática (Oszlak, 2006), en donde la agenda pública final establece la forma que va asumiendo el andamiaje estatal, sin necesariamente crecer en efectividad.

Estaforma de definir la agenda y la estrategia asumida por el Estado determinan "la configuración y características de la burocracia resultante" (Oszlak, 2006, 6), la que otorga mayor importancia a aspectos como la educación, la ciencia y la tecnología o la seguridad doméstica (Oszlak, 2006), lo que se ve reflejado en los presupuestos asignados. Así, se observa que para la atención ciudadana no existe una definición presupuestaria específica para su desarrollo, sino que solo se mantiene una asignación presupuestaria de continuidad, estable a través de los años, lo que da cuenta de la administración constante de un mismo sistema al interior de cada servicio público[309].

Para el caso chileno, esta "manera de hacer las cosas" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009) está supeditada a lo que cada institución pública determina de acuerdo con sus políticas de atención al usuario y los recursos que para esto define. No existe un lineamiento estatal imperativo que fije la relación con los ciudadanos, funcionando tácitamente bajo el supuesto de que lo relevante no es la provisión sino, nuevamente, el producto, lo que excluye la mirada de estos procesos con óptica de gobierno abierto.

Esta mecánica del Estado con foco en el producto ha sido combatida por una reforma administrativa que pretende imprimir a lo estatal un sello gerencial centrado en la adquisición de conocimientos técnicos para el mejoramiento de las políticas (Doña, 2006). Este enfoque de "Nueva Gestión Pública" propone que la cultura y los valores organizacionales sean manejados con herramientas que habitualmente se utilizan para la administración de los recursos (Vargas – Hernández, 2016), instalando la necesidad de obtener mayor efectividad y eficiencia en la implementación de sus políticas, considerando para ello las exigencias de un entorno internacional cada vez más abierto y liberalizado (Heredia y Schneider, 1998).

Transitar hacia un Gobierno Abierto implica realizar cambios profundos en la cultura organizacional y en los métodos de gestión, tanto a nivel de procesos -poniendo como cliente final al ciudadano-, de estructura organizacional -con modelos matriciales que vinculen procesos decisionales con procesos operativos- y en las formas de relación -estableciendo mecanismos de acceso a servicios más cercanos, saliendo del clásico "mostrador"-. (Calderón, 2012).

De esta forma, se podría alejar de la Nueva Gestión Pública y acercarse a una posición estatal que asume un modelo más cercano al Nuevo Servicio Público (Brainard y McNutt, 2010). Este utiliza como insumo para sus decisiones el interés público obtenido desde el diálogo, en donde la administración facilita la participación ciudadana, diseña programas en función de ella y luego provee sus servicios considerando las de esa ciudadanía.

Desde el acceso a la oferta pública, y para el caso chileno, esta visión permite comprender la búsqueda de transparencia, facilitación en el acceso y estandarización que pretenden teñir la forma como el Estado se organiza para entregar sus trámites y servicios, tal como se mostrará a continuación.

[309] Para profundizar en la asignación presupuestaria por año e ítems de gastos, se puede revisar el sitio de la Dirección de Presupuestos de Chile, en http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15145.html

- **La organización estatal para proveer oferta pública**

La revisión de la estrategia de provisión estatal exhibe tres componentes en su despliegue: (1) lo normativo-procedimental, (2) la logística para cubrir la demanda y (3) la naturaleza de la oferta.

Primero, desde el punto de vista de las normas y procedimientos, desde los años 90 el Estado chileno se ha planteado que "las instituciones públicas ante las demandas de la ciudadanía deben mejorar notablemente su gestión, en un proceso de mejora continua, agilizando los trámites y las prestaciones que realizan" (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, 9). Así, los gobiernos han trabajado para perfeccionar la prestación de sus servicios a partir de la homologación de procedimientos y generación de oficinas específicas destinadas a la atención de usuarios, que hoy se conocen como Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), creadas por el Decreto Supremo N° 680, de 1990.

A su vez, el año 2003, a partir de la publicación de la Ley Nº 19.880 sobre las Bases de los Procedimientos Administrativos que ordenan los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, se pretendió regular la interacción entre los servicios públicos y la ciudadanía, promoviendo sus derechos, buscando resguardar sus intereses y estableciendo las reglas de esta interacción. Este objetivo se vio favorecido por la promulgación de la Ley Nº 20.050, que modificó la Constitución Política de la República, generando un hito normativo relevante al definirse que "son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen" (Ley N° 20.050, 2005), que terminó por constituirse en la base sobre la cual se asienta la Ley Nº 20.285 sobre Transparencia y Acceso a Información de la Administración del Estado, que no solo señala la publicidad de los actos de la administración pública, sino además el acceso de cualquier persona a esa información.

Este marco normativo impacta en los servicios públicos en cuanto los insta a ir contra la inercia que significan las prácticas habituales de discrecionalidad en el manejo de la información y favorece el posicionamiento del Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC), que busca coordinar los distintos espacios de atención de los servicios públicos "mediante una gestión con una metodología moderna (…), sistemas de registro, plan de difusión y sistematización de la información" (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, 12), pretendiendo fortalecer el acceso a lo público.

Segundo, desde la operación logística para dar cuenta de la demanda, se orienta una gestión en donde los espacios de atención de los servicios públicos se constituyan en instancias que favorezcan la interacción con la ciudadanía, bajo una misma lógica comunicacional y que sean reflejo de "una forma de atención propia y distintiva del Gobierno" (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, 12).

El Ministerio Secretaría General de Gobierno del Estado de Chile define los espacios de atención como "puntos de acceso o canales de comunicación a través de los cuales las personas pueden participar del quehacer de los servicios públicos", indicado que pueden estos puede ser presenciales, telefónicos o electrónicos, y les atribuye un rol preponderante en los procesos de modernización del aparato público en su relación con los ciudadanos, dado que propician "un mejor acceso ciudadano a la información y el ejercicio de los derechos de las personas" (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, 9).

Del mismo modo, señala que los espacios de atención son necesarios para la ciudadanía, porque son la instancia en donde ésta manifiesta sus necesidades y expectativas, acción que permite de manera directa conocer la opinión y los grados de satisfacción del ciudadano-usuario sobre el accionar de la institucionalidad estatal.

Ahora bien, a pesar del intento de homogeneidad de la comunicación y la atención que propone el SIAC, esta directriz representa un lineamiento que no necesariamente incide en la manera en que cada

institución concibe la atención y los procesos asociados. Este es otro antecedente para entender el carácter fragmentado e intermitente de la relación entre los ciudadanos y el Estado, pues la experiencia individual está determinada por la interacción específica con una de sus piezas. Para el ciudadano existen, así, distintos Estados. Y para el Estado, a su vez, no existe una sola visión del ciudadano.

A lo anterior se suma el hecho de que cada uno de los trámites y servicios para acceder a la oferta pública son prestados por distintas reparticiones que responden a diferentes ministerios[310], cada cual con su propia concepción del usuario y diversos modelos de atención (tácitos o explícitos), además de diferencias en recursos, prioridades, desarrollo tecnológico, perfil de trabajadores y cultura burocrática.

Por su parte, la estrategia de cobertura de la demanda por bienes y servicios del Estado ha tendido a la instalación de espacios de atención digitales y presenciales, sin lograr necesariamente una complementariedad que se obtiene considerando las capacidades de la población, lo que, según Sen, implica tomar en cuenta las condicionantes de la vida de las personas y no solo las necesidades miradas como carencias (Sen, 2011). Para alcanzar el bienestar, se requiere entender que asociado a las necesidades existen situaciones de discapacidad, inequidades de género y etarias, apartamiento territorial, brechas de manejo tecnológico, etc., todas las que dificultan la capacidad de acceder a una oferta pública que potencialmente les ayudaría a superar sus carencias.

Esta táctica ha motivado el surgimiento de iniciativas para mejorar el acceso a partir de la optimización de trámites -ya sea eliminando innecesarios o simplificando otros- a partir de la aplicación de tecnologías de la información, con una lógica orientada al ahorro de esfuerzos estatales involucrados, pero no siempre con impacto en el ciudadano[311]. Esta modernización de procesos, sin embargo, no ha venido aparejada de una mayor disponibilidad territorial, lo que provoca una exclusión derivada de la localización, lo que se complejiza por el hecho de que quienes habitan las ciudades rurales, más aisladas y pobres, son quienes tienen menor conocimiento de sus derechos y, además, perciben que el Estado tiene un bajo nivel de preocupación en velar por ellos (Comisión Defensora Ciudadana, 2016).

A partir de esta situación, cobra relevancia la disponibilidad de los servicios en los territorios, teniendo en cuenta que la distribución de la población no se produce de forma azarosa y que tiende a favorecer a los más privilegiados, dado que "el emplazamiento ventajoso de estos grupos tiende a reforzar su bienestar y de esta manera, a reproducir la riqueza", a diferencia de una localización desventajosa, que implica el "deterioro de sus condiciones de vida ya desmedradas, lo que favorece la reproducción de la pobreza" (CEPAL, 2014, 213).

Tercero, la naturaleza de la oferta que provee el Estado adquiere su forma a partir de la premisa de que avanzar en el desarrollo social, político y económico requiere que las personas tengan una mayor participación en la actividad social y productiva, para lo cual necesitan un mejor acceso a educación y capacitación, oportunidades laborales, adecuada relación con los derechos reproductivos, mejores condiciones habitacionales y cobertura adecuada de salud (CEPAL, 2008). Por esta razón, éstas se

[310] El organigrama de la administración del Estado, que muestra la dependencia de cada servicio público puede revisarse en http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Destacados/Cuenta_Publica/2014/Documentos/Organigrama

[311] En este sentido, destacan instituciones como el Fondo Nacional de Salud, el Servicio de Impuestos Internos y el Servicio de registro Civil e Identificación, que generaron una plataforma virtual que permitió un acceso más fácil a su oferta y, por consiguiente una alta valoración ciudadana (Olavarria, 2009), pero que sin embargo no permeó al resto de las instituciones públicas, donde la aplicación tecnológica parece ser más fruto de la inevitable tecnologización derivada de la globalización que del esfuerzo estatal por lograr mejores resultados.

convierten en las prioridades a las que buscan responder las líneas de acción programática del Estado chileno, desempeñando el rol de ser la principal institución capaz de asumir estos desafíos sociales, dada la magnitud de sus recursos humanos, organizacionales y operacionales (Oszlak, 2006), constituyéndose en el principal proveedor de programas para las personas.

Así, al año 2021 en Chile encontramos una oferta de 631 programas sociales[312], con un gasto directo de MM$26.044.875, lo que representa un 34,09% del gasto público de la nación para el período[313].

Esta oferta está organizada en torno al principio de focalización (Brodersohn, 1999) y se ha coordinado en un sistema de protección social que busca articular los distintos programas e iniciativas orientándose a segmentos específicos: Infancia, Niños y Adolescentes, Jóvenes y Adultos, Adultos Mayores, Familias, Comunidades y Territorios (MINDES, 2015).

Derechos, expectativas y necesidades de los usuarios de los servicios públicos

- **Derechos y exigencias ciudadanas**

Desde el gobierno abierto, el ciudadano se convierte en el principal foco de del aparato burocrático, dado que se busca atender sus demandas o problemáticas sociales mediante un servicio adecuado a sus expectativas y necesidades, gracias a la consideración de su visión expresada en mecanismos de participación ciudadana.
De este modo, el ciudadano se configura como miembro de una institucionalidad estatal desde sus derechos sociales, políticos y civiles, estableciendo interacciones, interdependencia e interrelaciones con otros representantes de la ciudadanía para exigir que sus derechos sean respetados en conformidad a los principios fundamentales de la libertad, la integración, el bienestar y la igualdad social (Marshall, 1992). Así, el ciudadano no sólo es aquél que es natural o vecino de una ciudad, sino, sobre todo, el habitante de las ciudades como sujeto de derechos políticos.

Desde ahí, la ciudadanía es capaz de ejercer control social sobre el Estado gracias a la participación. Acá el concepto de *accountability* cobra sentido en el marco del gobierno abierto, en cuanto refiere a "la responsabilidad (del Estado) por lo que se hace y la capacidad de justificarlo" (Eslava, 2008, 9), para poder resolver el problema de legitimación de las decisiones estatales tomadas a discrecionalidad, en el nombre de los ciudadanos.

En este control social se juega la confianza en el sistema público, obtenida a partir de la interacción entre los ciudadanos y las instituciones (confianza pública) y la mantención de condiciones de estabilidad por parte de un gobierno (confianza oficial) (Eslava, 2008). Para el caso chileno, no existe una institucionalidad con la fuerza suficiente para representar a los ciudadanos en su interacción con el Estado, dado que la existencia de la Comisión Defensora Ciudadana (CDC)[314] no tiene el alcance del Ombudsman[315], siendo la primera una instancia principalmente de apelación y gestora de

[312] Se denomina programa social "al conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o necesidad que la afecte" y que " se encuentran incluidas en la definición funcional de gasto público social" (Ley N° 20.530, 2011, art. 2)

[313] El presupuesto de la nación el año 2021 alcanzó los MM$76.379.785 (www.dipres.cl)

[314] La Comisión Defensora Ciudadana (CDC) se crea a partir del Decreto N° 65 del 11 de mayo de 2001, y la establece como "un órgano asesor de la Presidencia de la República que tiene como misión velar por el respeto de los derechos de las personas en su relación con la administración central del Estado y también monitorear preventivamente el cumplimiento de las obligaciones de las leyes relativas a la probidad y transparencia de los servicios públicos" (www.cdc.gob.cl).

[315] Chile no dispone de la figura del Ombudsman o "Defensor del Pueblo". Solo existe una instancia denominada

respuestas para requerimientos ciudadanos ante los servicios públicos, por lo que no genera sanciones a las instituciones estatales que incumplan, lo que termina debilitando la confianza pública.

Como parte de sus funciones, la CDC produce información sobre el nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos acerca de sus derechos respecto del Estado, siendo estos los que se encuentran consagrados en la Constitución Política de la República y otras normas como como la Ley N°18.575 y la Ley N° 19.880. Estos derechos son consistentes con aquellos atributos que las personas buscan satisfacer al acudir a los servicios públicos, los que según la Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos de los años 2013 y 2016 remiten a la dignidad en el trato, la efectividad en la resolución del trámite, la rapidez y amabilidad en la interacción, la formación adecuada por parte de quienes atienden y una mayor accesibilidad y disponibilidad de servicios (Comisión Defensora Ciudadana, 2013 y 2016).

Estudios de la CDC (2013) muestran que el 56% de la población urbana y el 53,9% de la rural sienten que en Chile se respetan los derechos de las personas "casi nunca" o "nunca", siendo especialmente significativo este aspecto en la Región Metropolitana[316] –donde se encuentra la capital del país- llegando a un 66,4%. Por su parte, de las personas que requirieron los servicios de una institución pública, más de un 68% sintió la necesidad de reclamar, siendo la mayoría del segmento más vulnerable, aunque de ellos solo un 11,5% finalmente lo hizo. La razón principal del reclamo se relaciona con aquellos derechos que el Estado debe garantizar en el servicio, tales como el excesivo tiempo de espera para obtener la respuesta a un trámite, la lentitud en la atención y el perjuicio derivado de una mala decisión administrativa (Comisión Defensora Ciudadana, 2016).

- **Expectativas y satisfacción ciudadana**

Para el Estado, conocer a sus ciudadanos es vital por cuanto al identificar "las características, actitudes y preferencias que diferencian a sus usuarios, tiene la oportunidad de ajustar sus actividades, decisiones y servicios para responder satisfactoriamente al mayor número de requerimientos, obtener su retroalimentación, y/o lograr participación activa en el logro de los objetivos de la entidad" (Ministerio de Tecnologías para la Información y las Comunicaciones, 2011, 6). La necesidad de que el Estado conozca quiénes son éstos y qué esperan de la acción pública, radica en el amplio espectro de expectativas presentes entre los clientes que se relacionan con él, lo que es especialmente significativo si se entiende que la relación entre los ciudadanos y el Estado se transfigura en una política que contribuye a la formación de lo público desde el intento por satisfacer las necesidades ciudadanas (Sojo, 2011; Font; 2001), la que se valoriza en la medida que considera sus facultades.
Las expectativas que se forman los ciudadanos, entonces, se contrastan con las características de la política pública o el servicio para satisfacer sus necesidades, evaluando su calidad desde una percepción subjetiva. Por consiguiente, el servicio público debe enfocarse en las expectativas del usuario para intentar satisfacerlas considerando para ello que las experiencias previas (las propias o las de otros), están condicionadas por ciertas variables como la edad, el género, la educación, las tendencias políticas o las creencias, entre otras.

Lo anterior no es teórico. Aun cuando en Chile la información disponible sobre los ciudadanos en cuanto a sus características y expectativas tiene una baja sistematización y la existente responde a intereses de servicios públicos en particular[317], la información disponible muestra que la ciudadanía

"Capítulo Chileno del Ombudsman", que es una organización que promueve su instauración y participa de la antes nombrada CDC (http://www.ombudsman.cl)

[316] Para el caso chileno, la Constitución Política de la República establece que el territorio del país se divide en regiones y éstas en provincias, las que, a su vez, y para los efectos de la administración local, se dividen en comunas. Al año 2015, en Chile existían 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas (Fuente: www.subdere.gov.cl).

[317] Los estudios encontrados fueron "Estudio caracterización del cliente potencial del Consejo para la Transparencia" (UC, 2010); "Estudio caracterización del cliente privado del Consejo para la Transparencia" (UC, 2010); "Estudio de

demanda una gestión más coordinada del Estado, representado por el 70% que considera que mejorar el servicio de las instituciones públicas, aumentar los trámites on line y disponer de una ventanilla única son iniciativas "muy importantes" para modernizar el Estado y hacerlo más cercano a sus necesidades (MINSEGPRES, 2011). Por su parte, y respecto de las características del servicio entregado por el Estado, la ciudadanía requiere, principalmente, bajos tiempos de espera para ser atendidos, recibir un trato digno, funcionarios que den respuesta a sus necesidades, horarios de disponibilidad adecuados y recibir una atención cordial (CDC, 2013).

Entenderemos por satisfacción al sentimiento de conformidad o saciedad asociada a un producto o servicio que soluciona las necesidades de un cliente (Oliver, Rust y Varki, 1997). Desde lo público, Cuellar apunta a que la satisfacción de los ciudadanos depende de que "en cada acto de prestación de un servicio, su percepción iguale o supere sus mejores expectativas" (et., al, 2009, 10).

Con esto, las instituciones públicas deben tener en cuenta que el punto inicial para una buena evaluación de la calidad percibida por los ciudadanos, entonces, es la identificación de sus expectativas. En este sentido, el rol que juegan los estudios de satisfacción es poder identificar el nivel de calidad alcanzado por los servicios públicos en sus procesos de provisión, reconociendo sus alcances y limitaciones, y con eso contribuir a la reconfiguración de una relación dinámica entre el ciudadano y el Estado, restaurando su valor público (Hill y Jim 2004).

Sin embargo, en el caso de Chile, según Peña (2006, citado en Delamaza 2011), la satisfacción ciudadana en la implementación de una política pública presenta problemas de concreción, ya que los canales de participación en la toma de decisiones nunca han sido expeditos y la discusión de los límites y posibilidades de solución de una problemática son realizadas por comisiones de expertos que se arrogan la representatividad de la ciudadanía.

En este sentido, la situación chilena muestra datos generales poco alentadores: el 41,3% de la ciudadanía declara que no ha sido atendido rápida ni oportunamente al acudir a las instituciones públicas, llegando a un 81,3% al incluir a quienes solo lo han sido "algunas veces". Por su parte, solo el 20% asigna una nota satisfactoria a la atención general prestada (MINSEGPRES, 2011) y un 47% califica a los espacios de atención OIRS de forma "regular", "mala" y "muy mala" (CDC, 2013).

Por último, llama la atención que los servicios de carácter público más conocidos y requeridos, como son los hospitales públicos, los consultorios, el Registro Civil y el transporte público, son justamente aquellos que tienen un menor grado de satisfacción usuaria (CDC, 2013), siendo los atributos de "mala atención", "atención lenta", "mucha burocracia", "mucho tiempo de espera" y "no solucionan los problemas", aquellos atributos que más condicionan la mala percepción.

La iniciativa ChileAtiende

- **¿Qué es?**

De acuerdo con la ONU, la entrega multicanal de servicios del Estado es la provisión de oferta pública a través de distintos medios de manera integrada y coordinada, permitiendo a los ciudadanos seleccionar, de acuerdo a sus necesidades y circunstancias, el punto de contacto con el Estado de su preferencia, recibiendo siempre información y servicios consistentes, lo que se traduce en mayor

caracterización y percepción de los usuarios del CEDOC" (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, 2012); "Estudio nacional de la dependencia en las personas mayores" (Servicio Nacional del Adulto Mayor, 2009); "Estudio de caracterización de usuarios de Twitter en Chile" (Universidad Diego Portales, 2010); "Estudio de perfil del cliente transporte al sur" (Collect GfK, 2012); "Séptima Encuesta de Acceso, Usos y Usuarios de Internet" (IPSOS, 2016); "Satisfacción y Calidad Percibida en la Atención de Salud Hospitalaria" (Superintendencia de Salud, 2013); "Estudio de Satisfacción de usuarios" (Instituto de Previsión Social, 2013, 2014, 2015)

satisfacción y confianza pública y oficial. (ONU, 2012, 118). Exige un suministro de servicios interrelacionado, intersectorial e integrado de parte de las entidades públicas involucradas, donde la colaboración y coordinación son factores de éxito esenciales para que todos los canales compartan los mismos principios y los mismos datos. Lo anterior necesita no solo interoperabilidad técnica, sino también apoyo político y de gestión del más alto nivel (ONU, 2012, 118).
En esta dirección ha pretendido caminar ChileAtiende. Ésta ha sido una iniciativa[318] del Gobierno de Chile implementada desde el año 2012, la cual, liderada por MINSEGPRES, buscó constituirse en un punto único de entrada a los servicios estatales para la ciudadanía. Corresponde a una red de atención de público que opera con una lógica multiservicio, en cuanto ofrece en un solo lugar un conjunto de trámites y servicios de distintas instituciones públicas, y multicanal, ya que lo hace en diversos espacios de atención que operan complementariamente.

ChileAtiende se implementó a partir de la infraestructura ya existente en el Instituto de Previsión Social (IPS), institución pública que dispuso sus canales de atención para sostener esta red, explotando así la alta capilaridad de la red presencial de esta institución, que el año 2011 contaba con 144 oficinas a lo largo del país, la segunda red pública presencial más extensa luego de la del Servicio de Registro Civil e Identificación, y un call center de administración propia, que con sus 40 posiciones y sistema interactivo de respuesta podía captar más de 5.000 llamados diarios (IPS, 2011). De esta forma, buscó hacer más eficiente la gestión del Estado, empleando la capacidad operativa del IPS, que vio disminuir considerablemente su volumen de atenciones luego de la Reforma Previsional efectuada en Chile desde el año 2008[319], generándose una brecha en su capacidad operacional que podía ser cubierta con demanda de otros servicios públicos, sin necesidad de crear una nueva institucionalidad ni contemplar los costos que implicaría una organización que partiese desde cero.

Un principio central de ChileAtiende retoma lo planteado en el primer apartado de este documento, en cuanto a que, en su interacción con el Estado, la ciudadanía se relaciona con diversos servicios públicos dependiendo de su necesidad y, a pesar de que los usuarios son los mismos, estos servicios los conciben desde su propia realidad institucional, por lo que el Estado se organiza para atender desde un enfoque institucional de relación vertical con la población usuaria. ChileAtiende proyectó romper esa forma de vinculación pasando a una coordinación horizontal entre los servicios públicos, con foco ciudadano. Así, las personas, en lugar de relacionarse con diversas instituciones para acceder a su oferta, lo harían solo con una, entendiendo que es un único Estado el que proporciona sus programas.

Bajos estos preceptos, ChileAtiende se planteó como objetivo principal constituirse "en el punto único de atención, capaz de solucionar los problemas actuales de los ciudadanos (…) a través de una experiencia de usuario única, cercana y acogedora, donde el ciudadano no requiera conocer la estructura del Estado y pueda usar el canal que más le acomode a su flujo de vida" (MINSEGPRES, 2012, 2). Su visión fue la de cambiar el paradigma, acercando lo público a los ciudadanos, simplificando su vida y agregando valor a la oferta que el Estado tiene para ellos.

Con este principal lineamiento, la estrategia global de implementación se orientó al establecimiento de un modelo multiservicios y multicanal que elevase la calidad de la atención y la satisfacción de la población con los servicios del Estado, simplificando trámites y ampliando la capilaridad de la red,

[318] La denominación "iniciativa" responde a que no es formalmente un programa social, por lo cual no cuenta con presupuesto ni estructura formal, sino que se basa en el principio de colaboración entre instituciones públicas, coordinadas bajo un principio matricial.

[319] La Reforma Previsional implementada a partir de la Ley N° 20.255, entrega al IPS la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales administrados anteriormente por el Instituto de Normalización Previsional. En el cumplimiento de estas tareas, el año 2009 se realizaron en promedio 801.348 atenciones en el canal presencial, disminuyendo a 534.728 el año 2010, y a 417.788 el 2011 (Fuente: Balance de Gestión Integral del IPS para los años 2009, 2010 y 2011)

llegando con los beneficios a localidades y personas excluidas, alejadas de centros urbanos y con baja presencia de instituciones públicas, asegurando que la calidad de servicio se mantuviera sin importar el territorio ni las personas atendidas, a partir de un proceso de estandarización. También se enfocó en potenciar el uso de canales no presenciales, consolidando su canal telefónico y sitio web como los principales referentes de información sobre trámites y servicios, entregando información homogénea, de calidad y fácil de entender. Por último, buscó potenciar la figura del funcionario público, formándolo como experto certificado en atención ciudadana, y generar sinergias con otras instituciones estatales (MINSEGPRES, 2012).

En la actualidad, esta mirada inicial se profundiza alineada a los principios de gobierno abierto, en cuanto establece que su propósito se amplía hacia "facilitar la vida a las personas en el acceso a servicios del Estado. Se busca no solo entregar más servicios en un mismo lugar, sino contribuir a que las necesidades de atención de las personas, en lo que concierne al Estado, se resuelvan de manera mucho más simple, llevando esta oferta a localidades con menor presencia de servicios públicos y resolver necesidades de atención masiva. Desde el punto de vista de su proyección, se ha consolidado como una valiosa plataforma que permite acceder a información, orientación y atención sobre diversos trámites de un conjunto de instituciones del Estado, a través de sus canales de atención presenciales y no presenciales" (IPS, 2022).

- **¿Qué provee ChileAtiende?**

ChileAtiende pretendió mejorar los niveles de efectividad y eficiencia pública para sus dos principales clientes: los servicios públicos y la ciudadanía.
Con los primeros estableció convenios para poner a su disposición una red de atención en donde fuesen ofrecidos sus programas, estableciendo términos mínimos para sumarse. La clave era que los servicios públicos visualizaran altos beneficios por adherirse, principalmente por el aumento en los canales disponibles, sin inversión en infraestructura, posibilitando redirigir esos recursos a mejores programas y con muy pocos costos.

En efecto, antes de ChileAtiende el 71,8% de las instituciones en convenio contaba solo con una sucursal a nivel nacional, zonal o regional (IPS – ChileAtiende, 2014). Al año 2021, todas cuentan con presencia debido a su participación en esta iniciativa.

Para la ciudadanía, en tanto, esta red ofrece trámites y servicios de las instituciones que suscriben los convenios antes señalados, evitándoles su traslado a las oficinas de las reparticiones públicas originales, las que, como acabamos de ver, tienen una baja presencia.

La oferta disponible en ChileAtiende el año 2021 se compone de 28 instituciones en convenio, 29 instituciones totales con oferta disponible considerando al propio IPS, abarcando un total de 118 trámites y programas (IPS, 2022).

De estos destacan, dado que sus atenciones alcanzan más de 90% de la demanda total en las oficinas de ChileAtiende (IPS, 2022), el propio IPS, el Fondo Nacional de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social, la Junta Nacional de Auxilio escolar y Becas, el Servicio de Vivienda y Urbanismo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y el Fondo de Solidaridad y de Inversión Social, los que tienen un alto impacto en la ciudadanía en situación de pobreza.

- **¿Cómo provee?**

La atención de ChileAtiende se produce en sus canales disponibles (IPS, 2022):

1. Presencial: que consideró la atención en locales fijos a lo largo del país y a través de sucursales móviles. Dentro de los primeros, se cuentan 189 puntos de atención, de los cuales 165 son

sucursales originales del IPS y 24 son locales adicionales de menor envergadura, instalados al interior de municipalidades o de otros servicios públicos con presencia en comunas donde no existía una sucursal de IPS. Dentro de los segundos, dispuso de cinco sucursales móviles, consistentes en vehículos comerciales acondicionados para la atención de usuarios. Estos abarcaron las regiones Metropolitana, de Valparaíso, de O'Higgins, del Biobío y la Araucanía, las que suman más del 70% de la población del país.
En el canal presencial se podían realizar la totalidad de los trámites transaccionales adscritos a la red ChileAtiende, además de obtener información sobre los demás servicios que presta el Estado.

2. Call Center: creado como un servicio de atención de llamadas entrantes a partir de la plataforma disponible en IPS, se transformó el año 2012 en una red mayor que incorporó a los call center de otros servicios públicos. Esto permitió el aumento de capacidad y cobertura de atenciones remotas para los ciudadanos a lo largo de todo el país y el extranjero, mediante un número telefónico único de fácil recordación (el 101). Para los servicios públicos sin convenio con ChileAtiende, este Call Center se transformó en una plataforma de información general y derivación. Para aquellos con convenio, este canal entregaba información específica de sus productos y permitió realizar transacciones, como, por ejemplo, el agendamiento de horas para postular a subsidios de vivienda.

3. Digital: este canal disponibilizó un sitio web que permite obtener información sobre los puntos de atención de la red y los productos/servicios ofrecidos por las instituciones en convenio, conteniendo, al año 2021, los siguientes componentes: información sobre 2.200 trámites del Estado, con un lenguaje cercano al ciudadano; módulos de autoatención ubicados en los puntos de atención presenciales de la red, permitiendo que los usuarios realicen autónomamente los trámites digitalizado disponibles; y redes sociales a través de las cuales entregaba información sobre nuevos convenios, eventualidades en sus puntos de atención e información general.

- **Resultados**

Datos del año 2012 –primero en operación de ChileAtiende– ya mostraban cómo esta estrategia significó para el Estado un ahorro por concepto de infraestructura de US$31.000.000, monto al que ascendería la instalación de oficinas nuevas para lograr la cobertura que finalmente se obtuvo usando las sucursales existentes del IPS (MINSEGPRES, 2012).

Según la CDC (2013), el 61% de los usuarios de los servicios públicos conocía a ChileAtiende el año 2013, subiendo a un 65,6% el 2016. Su vez, un 96% se declaró dispuesto a volver y a recomendarlo (2013) y un 68% lo calificó como “bueno” o “muy bueno” (2016). Los atributos más valorados fueron, justamente, aquellos más importantes para la población: “tiempos de espera adecuados”, “percepción de un trato digno y respetuoso”, “capacitación de los funcionarios” y “efectividad de la atención”. A estos se suma una alta valoración en la” cordialidad en la atención” y “horarios de atención adecuados” (2013).

Por otra parte, se estima que ChileAtiende ha permitido el ahorro ciudadano por cerca de US$60.000.000 y de más 8,4 millones de horas y 12 millones de viajes al evitar desplazamientos (MINSEGPRES, 2014), lo que es especialmente relevante pues las personas y familias pobres deben destinar cotidianamente recursos para la satisfacción de sus necesidades diarias, no disponiendo de

tiempo suficiente para la realización de trámites ni tampoco de dinero para realizarlos (Irarrázabal, 2005).

La cobertura de esta iniciativa alcanzó el año 2021 el 68% de las comunas de Chile, lo que permitió que más del 80% de la población contase con una oficina ChileAtiende en su propia unidad territorial. Desde el punto de vista de la población vulnerable, esta cobertura llegó a 21 de las 35 comunas más pobres del país, 11 cubiertas con sucursales fijas y 10 con oficinas móviles. Entre estas destacan, por su porcentaje de población en situación de pobreza, Lonquimay (57,11%), Nueva Imperial (50,7%), Lumaco (48,6%), Toltén (46,8%), los Sauces (42,7%), Melipeuco (42,5%), Carahue (41,9%), Curepto (39,8%), Fresia (39,7%), Lago Ranco (39,2%), San José de la Mariquina (38,2%), El Carmen (37,8%), Canela (37,5%), Lanco (36,7%), Purén (36,3%) y Gorbea (36,1%).

La evolución de ChileAtiende ha sido ascendente en cuanto a la cobertura de la Red hasta el año 2021, lo que se aprecia en el aumento de atenciones por canal, que logra subir un 41,74% las del presencial y un 92,39% las del telefónico, aumentando, además, más de un 213% las visitas a su sitio web. En sus 10 años de funcionamiento, ha alcanzado más de 600 millones de atenciones totales, considerando todos sus canales. Por último, y en lo específico, se destaca el nivel de satisfacción de la población usuaria, que está en torno a los 90 puntos.

Conclusiones

Desde los antecedentes expuestos, podría decirse que la interacción entre el Estado y su ciudadanía para la provisión de servicios públicos está radicada en la disposición y capacidad estatal para dar cuenta no solo de las necesidades que originan la oferta pública, sino también del acceso a ella, considerando las características, expectativas y prioridades de la población, lo que, tal como señala Bobbio, se complejiza producto de la desigualdad en la relación producto del monopolio estatal de las políticas públicas, lo que dificulta la instalación del gobierno abierto.

La ciudadanía se relaciona con diversos servicios públicos dependiendo de su necesidad y, a pesar de que los usuarios son los mismos, estos servicios los entienden desde su propia realidad institucional. Esta forma de concebir el proceso de atención, que también podría comprenderse como la opción por no estatuir una concepción global de la atención por parte del Estado, termina cuestionando el valor que desde lo público se le atribuye a la relación abierta con la ciudadanía. Esto se ve ratificado por la inexistencia de lineamientos imperativos que configuren una "burocracia resultante" que tenga en el centro de cada Servicio a sus "usuarios".

Esto implica que se constituya una administración burocrática que atiende los requerimientos de la población usuaria de forma vertical, limitando el abordaje de las necesidades de la ciudadanía con las problemáticas que experimenta, pero con bajo análisis sobre sus capacidades de acceso y el reconocimiento de sus expectativas, lo que tiene como consecuencia una estrategia de provisión de servicios con bajo reconocimiento y satisfacción ciudadana.

En este marco, la relevancia de ChileAtiende ha estado en el intento de quiebre de esa forma de vinculación pasando a una coordinación horizontal entre los servicios públicos, con foco ciudadano, quintando a éste la responsabilidad y el costo que le significa tener que conocer cómo funciona el aparato burocrático y el orden de su oferta programática para acceder a ella, lo que se traduce en itinerancia entre distintas oficinas públicas, y entrega al Estado el rol de estar donde lo requiere la ciudadanía, abordando frontalmente el desafío planeado desde el Nuevo Servicio Público, incorporando medidas de gobierno abierto.

Se propone que el camino que ha mostrado ChileAtiende se dirige en la senda de la apertura gubernamental, por cuanto su evolución se alinea con las cualidades que las personas buscan en los

servicios públicos y con la necesaria eficiencia que requiere el Estado para su operación, reforzando la necesidad de contrarrestar lo que teóricamente ha sido señalado como la tensión entre la sobreburocratización formal versus la infraburocratización de los comportamientos organizacionales, propia de los países en desarrollo (Valenzuela, 2004). Este diseño podría constituirse en un mecanismo eficaz para contrarrestar comportamientos estatales indeseados, como las tramitaciones innecesarias, el papeleo y el patrimonialismo weberiano (Echebarria, 2001).

La gran innovación que buscó ChileAtiende fue poner en jaque el paradigma de la gobernanza pública existente, desafiando la lógica lineal y jerárquica de comando y control de las organizaciones y, con ello, generar el impacto social en aquellos a los que sirve. Así, avanza en la línea de materializar la pretensión de que las personas participen del quehacer de lo público, que el propio Estado chileno propone.

Sin embargo, aún queda bastante por mejorar. Caminar en la vía del gobierno abierto, utilizando las capacidades humanas para fomentar el desarrollo a partir de la satisfacción de las necesidades ciudadanas implica avanzar al menos desde tres líneas de acción:

1. Aumentar el conocimiento que la población usuaria tiene de los Servicios del Estado, partiendo por el análisis de la amplia información ya disponible en el aparato público, para desde ahí diseñar un proceso de provisión con mayor valor.

2. Avanzar en la omnicanalidad, fortaleciendo la integración de los canales de atención, el desarrollo de trámites online al menos en su inicio y la disponibilidad de oficinas presenciales de acuerdo con criterios de accesibilidad territorial, para lo cual es requisito mejorar la relación entre las instituciones públicas desde la coordinación técnica y política.

3. Institucionalizar la iniciativa con una ley y presupuesto estable, además de una gobernabilidad formal que asegure su sostenibilidad, disminuyendo la incertidumbre asociada a la gobernanza política, sus intereses y prioridades.

Se entiende que avanzar en gobierno abierto para perfeccionar la gestión de los recursos y aumentar las oportunidades de acceso a programas que mejoren las condiciones de vida de las personas pasa a ser un imperativo estatal, ya que esto “tiene efectos directos en la equidad, en la superación de la pobreza y en la protección social” (Consorcio para la Reforma del Estado, 2009, 9). Y los datos exhibidos muestran que Chile aún está en deuda en este ámbito de la actividad pública.

Bibliografía

AGUILAR, Luis. La implementación de las políticas. Estudio introductorio. México D.F: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La política de las políticas públicas.bWashington: Planeta, 2006.

BOBBIO, Norberto. Estudios de historia de la filosofía. De Hobbes a Gramsci. Buenos Aires: Debate, 1985.

BRAINARD, LORI Y MCNUTT, JOHN. (2010). Virtual Government-Citizen Relations: Informational, Transactional or Collaborative? Administration & Society, 42 (7), 836-858.

BRODERSOHN, Víctor. "Focalización de programas de superación de la pobreza", en Instituto Interamericano del niño (IIN) y UNICEF, Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Montevideo: UNICEF, 1999.

BURBANO, Luis y RAMÍREZ, Gloria. Políticas públicas y gobierno en democracia. Cali: Planificación y Gobierno, 2009.

CALDERÓN, CÉSAR Y LORENZO, SEBASTIÁN. (COORDS.). (2010). Open Government. Gobierno Abierto. Jaén: Algón Editores.

CALDERÓN, CÉSAR. (2012). Por Qué un Gobierno Abierto. En Concha, G. y Nasser, A. (Coords.), El Desafío en el Gobierno Abierto en la Hora de la Igualdad. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Superar la pobreza mediante la inclusión social. Santiago: Naciones Unidas, 2008. Panorama social de América Latina. Santiago: Naciones Unidas, 2014.

Políticas públicas: formulación y evaluación. En curso internacional Planificación estratégica y políticas públicas. La Antigua: CEPAL, 2011.

Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago: Naciones Unidas, 2000. Comisión Defensora Ciudadana. Encuesta nacional de derechos ciudadanos. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2013.

(2016): Encuesta nacional de derechos ciudadanos – Sexta versión. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2016.

Consorcio para la Reforma del Estado. Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009.

Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005.

CUELLAR, Eloy; DEL PINO, Eloísa y RUIZ, Joaquín. Guía para la evaluación de la calidad de los Servicios Públicos. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2009.

Decreto N° 65. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 11 de mayo de 2001.

Decreto Supremo N° 680. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 21 de septiembre de 1990.

DELAMAZA, Gonzalo. "Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile:

límites y posibilidades". POLIS Vol. 10, n. 30, 2011, p. 45-75.

DOÑA, Karina. Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994-2003). Santiago:

Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2006.

ECHEBARRIA, Koldo: Instituciones, reformas del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica. Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, 2001.

ESLAVA, Adolfo. Políticas públicas y control social: una aproximación neoinstitucional. Medellín: Eafit, 2008.

FARAH, Jorge. La relación entre el Estado chileno y sus ciudadanos desde los procesos de provisión de oferta pública: el caso de Chile Atiende. Granada: Universidad de Granada, 2018.

FONT, Joan. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Barcelona: Facultad de Ciencias Políticas y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona, 2001.

GASCÓ, Mila (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En Naser, Alejandra, Ramírez – Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

HEREDIA, Blanca y SCHNEIDER, Ross. "The political economy of administrative reform: Building state capacity in developing countries", en Heredia, Blanca & Schneider, Ross (eds.). Reinventing Leviathan: The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries. Chicago: North-South Center Press, 1998.

HILL, N. & JIM, A. "Manual de Satisfacción del Cliente y Evaluación Fidelidad".

Madrid: AENOR. 2004.

Instituto de Previsión Social. Informe de gestión Subdirección Servicios al Cliente. Documento de trabajo. Santiago: IPS, años 2014, 2015 y 2016.

"Balance de Gestión Integral". Documento de trabajo. Santiago: Dirección de Presupuesto, años 2009 a 2020.

"Balance de Gestión Integral". Documento de trabajo. Santiago: Dirección de Presupuesto, año 2021.

IRARRÁZABAL, Ignacio. Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en America Latina". Santiago: Red para la reducción de la pobreza y la protección social BID, 2005.

LAPUENTE, Osvaldo. "El diseño de las políticas públicas", en II Seminario Internacional de Política Social, Transferencias condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

LATHROP, Daniel y RUMA, Laurel (2010). Gobierno abierto: transparencia, colaboración y participación en la práctica, EUA, O Reilly Media.

Ley N° 18.575. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de diciembre de 1986

Ley N° 19.880. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de mayo de 2003.

Ley N° 20.050. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de agosto de 2005.

Ley N° 20.255. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de marzo de 2008.

Ley N° 20.285, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de agosto de 2008.

Ley N° 20.530. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 13 de octubre de 2011.

MARSHALL, Thomas y BOTTOMORE, Tom. Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza, 1992.

MARIÑEZ, Freddy. ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? Revista de Gestión Pública Volumen II, Número 2. Julio-Diciembre 2013. issn 0719-1820 pp. 303-333.

OLAVARRÍA, Mauricio. "Efectividad en la gestión pública chilena". Convergencia, Vol.17, n. 2, 2010, p. 11-36. Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta de Caracterización Socioeconómica.

Santiago: Ministerio de Desarrollo Social, 2013.

Encuesta Casen 2011-2013, evolución y distribución del ingreso de los hogares 2006 -2013. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social, 2015.

Ministerio de Tecnologías para la Información y las Comunicaciones. Guía para la caracterización de usuarios de las entidades públicas. Colombia: MINTIC, 2011. Disponible en http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8536_recurso_1.pdf

Ministerio Secretaria General de Gobierno. Guía Metodológica. Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana, SIAC. Santiago: Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2010.

Estudio de Opinión Pública sobre calidad de servicios públicos. Santiago: Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2011.

Lineamientos estratégicos de ChileAtiende". Documento de trabajo.

Santiago: Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2012.

Evaluación de la experiencia del usuario con los servicios de ChileAtiende para los canales presencial y telefónico. Santiago: Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2013.

Estimación de Ahorros Ciudadanos de la red ChileAtiende. Documento de trabajo. Santiago: Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2014.

OLIVER, Richard, RUST, Ronald y VARKI, Sajeev. "Customer delight: foundations, findings, and managerial insight". Journal of Retailing Vol. 73, n. 3, 1997, p. 311-336.

Organización de Naciones Unidas. Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, 2012. Gobierno electrónico para el pueblo. Nueva York: Naciones Unidas, 2012.

OROPEZA, Alejandro. Economía de la cultura y proceso político: Una propuesta de política cultural para Venezuela. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 2008.

OZLAK, Oscar. "Burocracia estatal: política y políticas públicas". POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político, Vol. XI, 2006. (2016). Gobierno Abierto. El Rumbo de los Conceptos. México D.F.: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo humano en Chile. La manera de hacer las cosas. Santiago: PNUD, 2009.

ROTH, André-Noël. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2002.

SEN, Amartya. La idea de la Justicia. México: Taurus, 2011.

SOJO, Ana. De la evanescencia a la mira: El ciudadano como eje de políticas y de actores en América Latina. Santiago: División de Desarrollo Social CEPAL, 2011.

TRIGO, María Fernanda y ÁLVAREZ, Verónica. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En Naser, Alejandra, Ramírez – Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

VALENZUELA, Iván. "El enfoque institucional, la modernización del Estado y el desarrollo". Revista de ciencias sociales, n. 14, 2004, p. 5-24.

VARGAS - HERNÁNDEZ, José. "La estructura y la nueva cultura del paradigma de la nueva gestión pública", en I. Cienfuegos (coordinador), Tensiones y retos de la gestión pública. Santiago: RIL Editores, 2016.

ECOSISTEMAS DE CIENCIA ABIERTA: UNA PROPUESTA IMPULSADA DESDE UNIVERSIDADES CHILENAS[320]

Lorayne Finol Romero

Introducción

El uso exponencial de las tecnologías disruptivas por parte de las distintas administraciones públicas, exige plantear una reflexión sobre el acceso a la información de base científica, como un recurso fundamental en la sociedad actual, tanto para procesos de toma de decisiones basadas en evidencia, como en todos los aspectos de la vida social, por lo que su reutilización es un valioso recurso por sí mismo, dado los impactos políticos, económicos y sociales que puede producir (Safarov et al., 2017). Desde esta perspectiva, la transparencia de la información científica adquiere un valor especial como una fórmula que puede garantizar el avance de la sociedad del conocimiento, considerada como la piedra angular de muchas reformas identificadas como parte integral de procesos que buscan entre otros aspectos, restaurar la credibilidad en la institucionalidad democrática (Finol-Romero, 2022). En este orden de ideas se centra el planteamiento del problema de este análisis, que surge debido a la relevancia de la reutilización de la información en la creación de valor público, donde ciencia abierta y datos abiertos que buscan hacer transparente y accesible la transposición de los datos científicos y resultados de investigaciones encuentra sentido, porque contribuyen con el intercambio, uso colaborativo, apropiación social del conocimiento y proponen un marco más amplio de gobierno abierto, compatible para el desarrollo de una cadena de valor y economía de escala, a partir del conocimiento producido por las universidades (OCDE, 2021; Freese & King, 2018; Zubkoff et al., 2016).

En otras palabras, en convergencia con el Ecosistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI) establecido en la Ley N° 21.105 de 2018, que crea el Ministerio de Ciencia en Chile, en Conjunto con la Primera Política CTCI de 2020, se justifica la necesidad de las universidades de avanzar en el tema de gobernanza de información y datos científicos, para fortalecer la reutilización de la información a otros actores del sistema, entre ellos, las diferentes administraciones públicas. Lo anterior, en concordancia con el Compromiso N° 2 del Quinto Plan de Acción para el Gobierno Abierto de Chile, que dice relación con la necesidad de crear una hoja de ruta para la Transparencia, Acceso a la Información y Apertura de Datos del Sistema de CTCI (citado como Comisión de Integridad Pública y Transparencia, 2020). De esta forma, encuentra sentido el planteamiento del problema de la propuesta que se presenta, concretamente situada en el marco de ejecución del proyecto concursable financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID)[321], donde la Universidad Central de Chile (UCEN) resultó en la adjudicación de un fondo concursable, con el proyecto: “Instalación de capacidades institucionales para la gestión y gobernanza de información y datos científicos".

Por otra parte, este tipo de iniciativas también se hacen cargo de la discusión acerca del cada vez más reducido financiamiento disponible de la investigación científica para el desarrollo (I+d), que a nivel mundial medido como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) se mantuvo casi sin cambios desde el año 2017, siempre por debajo del 1% en los países en vía al desarrollo (*Economic and Social*

[320] Esta investigación forma parte del Proyecto ANID: “Instalación de capacidades institucionales para la gestión y gobernanza de información y datos científicos”, N° 210016.

[321] Este trabajo forma parte del Proyecto de investigación ANID InES CIENCIA ABIERTA N° 210016: "Instalación de capacidades institucionales para la gestión y gobernanza de información y datos científicos".

Council, 2020). De esta forma, la gobernanza de información y datos de interés público a través de modelos de ecosistemas abiertos diseñados por universidades cada vez con mayor fuerza, cobra más valor, pensando que nuevos espacios de apertura como ciencia abierta pueden generar soluciones efectivas a los problemas de la inversión en investigación y desarrollo, así como, acortar la brecha entre las personas, administración pública y aplicación de resultados de investigación, que procuran hacer la ciencia más accesible, eficiente, democrática y transparente, a la par de la Declaración de Ciencia Abierta impulsada por UNESCO. Todo lo que podría significar que la información, los datos y los resultados científicos sean más accesibles (*open access*) se aprovechen de forma más transparente (*open data*), y se produzcan con la participación activa de todas las partes interesadas (*open to society*).

En este contexto, el objetivo de este trabajo fue describir un marco conceptual e institucional como antesala a la propuesta de una política de publicaciones, que busca contribuir con un enfoque interseccional de derechos, aspectos propicios conducentes a cómo abordar brechas y asimetrías de acceso al progreso científico a partir de un marco más amplio del modelo de gobierno abierto. Lo anterior, dentro de un marco teórico comprendido por el triángulo de conceptos: Ciencia Abierta, Gobierno Abierto y Ecosistemas de Datos Abiertos, que busca hacerla más cercana a las necesidades de la sociedad y promover oportunidades para que el desarrollo científico y tecnológico así como, la gobernanza basada en evidencia, acorde con las transformaciones en la Administración Pública, necesarias ante la nueva complejidad de una sociedad en constante cambio.

Sin embargo, desde la perspectiva conceptual a la política de ciencia abierta, todavía le falta una comprensión global de lo que verdaderamente significa, así como, los fundamentos ontológicos, beneficios y desafíos que plantea. Por esto se piensa que, como punto de partida se puede tomar como referencia los principios del gobierno abierto que buscan abrir datos del sector público, porque análogamente impulsa el establecimiento de una plataforma sobre la cual construir un nuevo modelo de gestión colaborativo, transparente, y de cooperación que entre otros aspectos permite disminuir tiempos, costos de transacción, así como aumentar la eficiencia de los procesos y otros beneficios no tangibles (CEPAL, 2016). Teniendo esto en mente, el contenido fue organizado en tres apartados. En el primero, se expone el marco teórico y normativo donde se fundamenta la propuesta del concepto de ciencia abierta, entendida como iniciativa que busca abrir los datos producidos del quehacer científico y académico producido en las universidades. En el segundo, se explica la metodología que condujo la revisión bibliográfica y normativa. En el tercero, la discusión y análisis de los resultados alcanzados, que permiten formular las conclusiones finales del trabajo.

Marco teórico

A continuación, se presentan los elementos conceptuales que soportan esta propuesta y en el mismo sentido el estado del arte del marco regulatorio que busca abrir los datos producidos del quehacer científico y académico de universidades.

Gobierno Abierto (GO) y Datos Abiertos (DA)

Preliminarmente, habría que establecer qué políticas de gobierno abierto son relativamente nuevas y están en constante evolución, lo que dificulta medir su impacto, a pesar de que tales mediciones son determinantes para estimular a los gobiernos a implantarlas (Wang y Lo, 2016). Sin embargo, gobierno abierto se podría definir como un nuevo paradigma de gestión de los asuntos de interés público, que armoniza estratégicamente la innovación, con rendición de cuentas y transparencia, a los fines que ciudadanos y estamentos del Estado puedan colaborativamente co-gobernar a la luz de una nueva relación Estado - Ciudadanía (Finol-Romero, 2018; Ruvalcaba-Gómez, 2019). Este modelo, según lo explica Sandoval (2015) en los años setenta se enmarca dentro del derecho a saber

de las decisiones públicas del Reino Unido, relacionándolo por antonomasia con el secreto o sigilo gubernamental en resguardo de las excepciones de reserva de información por razones de seguridad de la nación. Por contraste, Criado et al. (2018), afirman que este paradigma de la administración pública tiene relación con el debate internacional sobre la transparencia y el acceso a la información pública.

Por las razones esbozadas, este paradigma polisémico emergente del último decenio, ha dado lugar a la creación de una coalición internacional de países creada en el año 2011, bajo la denominación la Alianza para el Gobierno Abierto (Finol-Romero, 2018). La cual, actualmente reúne aproximadamente a 76 países del mundo, que se han sumado al objetivo común de incorporar a los ciudadanos en el diseño de los planes de gobierno de toda la nación con el propósito, según Lnenicka y Komarkova, de unificar: "los esfuerzos de los gobiernos para ser más transparentes y responder a las demandas de los ciudadanos (…)" (Lnenicka & Komarkova, 2019, p.130).

A los efectos de este análisis y sin intención de ser restrictiva ante otros planteamientos, la definición que se acoge es la proporcionada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que reconoce al gobierno abierto, como una cultura de gobernanza que promueve la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de agentes clave en la mejora de la democracia y de un desarrollo inclusivo (Véase Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (GA), citado como OCDE, 2017). Sin perjuicio que, en la literatura reciente concibe al GA como un modelo de gestión de los asuntos públicos, basado en una nueva relación Estado Ciudadanía, más cercana y horizontal, combinando prácticas de participación ciudadana, con rendición de cuentas y la innovación tecnológica, para la eficiencia y eficacia de la función de los órganos del Estado (Finol-Romero, 2018).

En consecuencia, GA se concibe como una estrategia de gestión que abre sus puertas a través de la innovación y la tecnología hacia una comunicación bidireccional (Gonzálvez-Gallego et al., 2021). Lo que implica avanzar desde la simple difusión de información hacia infraestructuras de datos abiertos que combinan participación y colaboración (Welch et al., 2005), a través de ecosistemas donde todos los actores, co-innovan especialmente con los ciudadanos; compartiendo agendas y recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, aprovechando el poder de la colaboración masiva para la creación de valor público.

Por otra parte, iniciativas de datos abiertos (DA), han sido aplicadas en forma irregular y sin tener un objetivo claro. Algunas de ellas, basadas en un determinismo tecnológico, enfocado básicamente en mejorar la gestión pública mediante la digitalización de los procedimientos y la comunicación con los ciudadanos a través de páginas web, también impulsadas como iniciativa de Gobierno Digital, desaprovechando el potencial en diferentes ámbitos que ellos comportan. De esta forma, los DA, producto de la poca precisión y, lo novedoso de su desarrollo, han sido impulsados sin tener un enfoque homogéneo y, por consiguiente, al decir de Sandoval (2015) ha creado falsas expectativas. Esta última aseveración, se enmarca en la Teoría de la Ventana explicada por Matheus y Janssen (2019), quienes en su estudio afirman que la divulgación de información de interés público por medio de DA, configuran la materialización de la transparencia activa, equiparable a una ventana que permite conocer cómo funciona desde adentro el proceso de creación de conocimiento científico.

Ahora bien, con la finalidad de facilitar la comprensión de los DA, así como el enfoque de su implementación, a través de la Carta Internacional de los Datos Abiertos (2015), en adelante la Carta, estos se definen como aquella información pública, puesta a disposición para que gobiernos y ciudadanos puedan reutilizarlos, conforme a un estándar homogéneo, sencillo y legible, tanto por personas, como por máquinas. En este tenor, en el preámbulo de la Carta se señala que, la información digital publicada con el estándar de los datos abiertos, permiten además de su reutilización, el ser leída por máquinas; por lo que se consideran una estrategia efectiva para transitar hacia la cuarta revolución industrial de la robotización y automatización, mediante el encadenamiento de procesos automatizados de gestión de grandes cantidades de datos.

Ecosistema de Ciencia Abierta en universidades

Esta propuesta se ubica dentro del marco conceptual de Zubcoff et al. (2016) y Heimstadt et al. (2014), quienes proponen una conceptualización para este tipo de prácticas en universidades españolas, comparables a ecosistemas de datos abiertos. Lo mismo que Osorio-Sanabria et al. (2020), quienes definen un modelo para la preparación de datos abiertos en instituciones de educación superior colombianas, ceñido al marco de gobernanza de iniciativas de datos abiertos propuesto por el Ministerio TIC de Colombia conocido como Plan Nacional de Infraestructura de Datos 'PNID', cuyo diseño involucró la participación colaborativa de ecosistema conformado por el sector privado, la academia y la sociedad civil (MinTIC, 2022).

Por su parte Chile, en octubre de 2020 mediante Decreto 42.790 producto de grandes desafíos, entre ellos, cambio climático, el envejecimiento de la población, las pandemias del siglo 21, los vertiginosos cambios tecnológicos, y la creciente exigencia de participación ciudadana en la toma de decisiones, dieron paso a la estructuración de espacios donde conviven oportunidades y amenazas, dentro de la primera "Política Nacional De Ciencia, Tecnología, Conocimiento E Innovación" (citada como CTCI, 2020). Posteriormente, por medio de la comisión asesora de datos de interés público, publicó el documento titulado: "Lineamientos para una gobernanza de datos de interés público para informar, decidir y crear conocimiento" (citado como Ministerio de Ciencia, 2022). En estos dos instrumentos, se cristaliza un eje de la política científica chilena que dice relación a su vez, con el cuarto eje del plan de acción, denominado Capacidades Institucionales, que permiten crear un entorno habilitante y un espacio institucional apropiado para que emerjan las mejores contribuciones del ecosistema CTCI al país.

Finalmente, la Comisión reitera en el documento que, para fomentar una gobernanza de la información, efectiva, eficiente y ética de datos de interés público las universidades deben ceñirse a un *plan de gobernanza de datos*. En consecuencia, con esta directriz se busca asegurar la disponibilidad del conocimiento científico contenido en las publicaciones resultantes de la ejecución de los proyectos de investigación, financiados con recursos provenientes de la Agencia, ponderadamente con derechos interseccionales fundamentales verbigracia, derecho de acceso al progreso científico (Ministerio de Ciencia, 2022).

Normas relativas al Derecho a la Ciencia en el derecho comparado

El reconocer a la Ciencia como un bien público, garante de otros derechos fundamentales, como la vida, la salud, la integridad, la seguridad, el medio ambiente, la educación, el trabajo, transporte, la propiedad, entre otros, debe su fundamento jurídico por un parte, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular en los artículos 19 y 27, que consagran, primero el derecho de acceso a la información de la siguiente forma 19 "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y de difundirlas, sin limitaciones de fronteras por cualquier medio de expresión". Entretanto el derecho a la ciencia en el artículo 27, de la siguiente forma: "Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten".

Por otra parte, en la recomendación sobre la Ciencia y los Investigadores Científicos (2017) de la UNESCO, donde se reconoce a la ciencia como un bien común, estrategia que busca la promoción del libre acceso a la información y la investigación científicas, para promover el acceso a los resultados de las investigaciones y compartir datos científicos entre los investigadores, así como con los encargados de formular políticas, con enfoque interseccional en los derechos existentes.

Sucintamente, estos marcos jurídicos junto a otro grupo, relacionados con los derechos de propiedad

intelectual, incluidos los derechos de los científicos sobre sus producciones científicas, la UNESCO propone prácticas de ciencia abierta, anclada en los valores de la colaboración y la puesta en común, que no desconoce a los sistemas de propiedad intelectual existentes, sino que fomenta un enfoque abierto que alienta la utilización de licencias abiertas, añade materiales privativos al dominio público y hace uso, según proceda, de las flexibilidades que existen en los sistemas de propiedad intelectual para ampliar el acceso al conocimiento por parte de todas las personas en beneficio de la ciencia y la sociedad, buscando promover las oportunidades de innovación y participación en la creación conjunta de conocimientos. Dentro de este grupo de normas generales también se encuentran, entre otro grupo más ampliado las siguientes:

- Convención Universal sobre Derechos de Autor (1971). Marco General de Acción (1999) de la UNESCO. Iniciativa de Budapest para el Acceso Abierto (2002).
- Declaración de Bethesda sobre Publicación de Acceso Abierto (2003).
- Declaración de Berlín sobre Acceso Abierto al Conocimiento en Ciencias y Humanidades (2003).
- Carta sobre la preservación del patrimonio digital, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en sus reuniones 36ª y 32ª (2011).
- Declaración de recursos Educativos Abiertos (REA) (2019).
- Estrategia sobre la contribución de la UNESCO a la promoción del libre acceso a la información y la investigación científicas (2020).

En suma, estos instrumentos normativos buscan equilibrar el intercambio de datos útiles con el derecho a la privacidad, propiedad intelectual, acceso a la información y el derecho al progreso científico, hoy más que nunca antes por su importancia en la lucha contra las pandemias, cambio climático, crisis humanitaria, desastres naturales y recrudecimiento de conflictos políticos y guerras.

Marco Normativo Chileno tratamiento de datos

El concepto de tratamiento de datos personales está definido, de manera amplia, en el artículo 2°, letra o), de la ley 19.628 como "cualquier operación o complejo de operaciones o procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan recolectar, almacenar, grabar, organizar, elaborar, seleccionar, extraer, confrontar, interconectar, disociar, comunicar, ceder, transferir, transmitir o cancelar datos de carácter personal, o utilizarlos en cualquier otra forma". De tal manera que, inicialmente podría decirse, existen cuatro instrumentos normativos que tratan sobre los procesos relacionados con el plan de gobernanza de datos de las universidades. Estos son: 1) Ley 19.628, 2) Ley 20.285; 3) Decreto 42.790, 4) Quinto plan de acción gobierno abiertos Compromiso Nº2. No obstante, el derecho fundamental a la protección de los datos personales involucrado por la intersección con la gobernanza de la información abierta, se encuentra reconocido como tal en el numeral 4° del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Respecto de las leyes especiales, se debe mencionar que estas no están concordadas con la nueva institucionalidad CTCI para la gobernanza de datos abiertos, por lo que se espera por la aprobación de la reforma contenida en el boletín 11.144-07, que modifica la ley 19.628 de 1999, regule expresamente el conjunto de principios, procesos, prácticas y métricas que garantizan el uso eficaz y eficiente de los datos, otorgando herramientas para resguardarlos, y también creando una agencia, u organismo autónomo, que permita proteger o sancionar de manera efectiva su incumplimiento. En forma análoga, la ley 20.285 de 2008, que también está esperando por reforma a través del proyecto de ley Boletín No. 12.100-07.

Sin perjuicio de aquello, es importante señalar que desde al año 2011, el Consejo para la Transparencia en ejercicio de sus atribuciones ha desarrollado un conjunto de recomendaciones sobre la protección de datos personales por parte de los órganos de la Administración del Estado, como consecuencia de la recurrencia de casos de accesos ilegales a registros administrados por órganos del Estado respecto de datos de los ciudadanos. De tal manera que, sobre datos de las personas, entiéndase por tal, lo que el artículo 2°, letra f), de la ley 19.628 define como datos de carácter personal o datos personales, relativos a cualquier información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables, y en la letra g) define como datos sensibles, aquellos datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen racial, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual.

Por otra parte, en el artículo 7°, que en general dispone que las personas que trabajan en el tratamiento de datos personales, tanto en organismos públicos como privados, están obligadas a guardar secreto sobre los mismos, cuando provengan o hayan sido recolectados de fuentes no accesibles al público. De la misma manera el artículo 10, que dispone que no pueden ser objeto de tratamiento los datos sensibles, salvo cuando la ley lo autorice, exista consentimiento del titular o sean datos necesarios para la determinación u otorgamiento de beneficios de salud que correspondan a sus titulares; y el artículo 11, que dispone que el responsable de los registros o bases donde se almacenen datos personales con posterioridad a su recolección, deberá cuidar de ellos con la debida diligencia, haciéndose responsable de los daños.

En lo que respecta a la primera política científica chilena, esta se funda una nueva visión del quehacer científico en el país, reflejado en dos grandes documentos. El primero, establecido en el Decreto Núm. 42.790 según el cual, pese que la productividad científica presenta buenos índices y calidad, aún es pequeña, fragmentada, centralizada, y sin orientación estratégica, de tal manera que la nueva institucionalidad busca crear una "alianza, donde radica la verdadera posibilidad de comprender, valorar y aprovechar el quehacer de la CTCI…en Chile" (Ministerio de Ciencia, 2020, p. 14). El segundo, busca abrir la ciencia a través de los planes de acción del gobierno abierto, concretamente plasmado en el Quinto plan de Acción para el Gobierno Abierto de Chile (2020-2022), dentro del compromiso Nº 2, en donde bajo la necesidad de contar con más conocimiento sobre el Sistema de Ciencia, o bien usar datos y estudios para generar conocimiento nuevo, por medio de la creación de vías para la apertura de la información, que además de acceso abierto, transparente la gestión y resultados, e involucrando a la comunidad científica y la sociedad civil se espera además de disponibilizar información, facilitar el involucramiento de la comunidad científica y la sociedad civil, a través de una plataforma digital (Quinto Plan de Acción, 2020, p. 26).

De esta forma, con el compromiso Nº 2, basado en los valores de Alianza de Gobierno Abierto (en inglés OGP), se espera incrementar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas, y participación del Sistema CTCI, donde no sólo debe ocuparse de lo técnico (el sitio web), sino también del involucramiento y participación de todos los interesados, a través de una red de apoyo brindando la posibilidad de transversalizar otros objetivos para el desarrollo sostenible como el número 9, por medio del fomento de la innovación (Quinto Plan de Acción, 2020, p. 28).

Metodología

Esta investigación se posiciona como una revisión bibliográfica, enmarcada en un proceso de revisión sistemática cualitativa y tiene como objetivo describir un marco conceptual de Ciencia Abierta como antesala a la propuesta de una política de publicaciones, datos científicos y académicos, que busca contribuir con un enfoque en las intersecciones de aspectos conducentes a cómo abordar brechas y asimetrías del derecho de acceso al progreso científico.
Concretamente el plan de análisis de los datos cualitativos se realizó a través de la revisión

documental similar al proceso realizado por Zubcoff et al. (2016), quienes proponen una conceptualización para este tipo de prácticas en universidades, comparables a ecosistemas de datos abiertos. Del mismo modo, que en Chile a través de los lineamientos generales respecto de una gobernanza de datos de interés público que permita la efectiva, eficiente y ética utilización de datos de interés público y su conversión en información, conocimiento y decisiones basadas en evidencia, y ha sido producido por la Comisión Asesora de Datos de Interés Público (Ministerio de Ciencia, 2022). Desde esta perspectiva se sitúa el proceso de revisión sistemática que se llevó a cabo a través de los siguientes pasos sucesivos:

- *Búsqueda* exploratoria en portales de datos de organismos de las regulaciones internacionales, regionales y nacionales de la materia de acuerdo a los siguientes criterios apriorísticos: Qué es ciencia abierta, política ciencia abierta, y cómo se ha institucionalizado la ciencia abierta.

- *Excluibilidad* de acuerdo a criterios apriorísticos. Resultando en los siguientes organismos: UNESCO, OCDE, Directiva (UE) 1024/2019 y FOSTER.

- *Catálogo de instrumentos* seleccionados: Véase el cuadro Nº 1.

- *Análisis en profundidad* de los instrumentos normativos seleccionados, y documentos constitutivos de la política de acuerdo a criterios: Definición, Sentido y Propósito de la Política de Ciencia Abierta.

- *Sistematización de aspectos comunes* para abordar interseccionalmente brechas conceptuales, por ejemplo, principios, estrategias, estándares que facilitan el ejercicio efectivo del derecho de acceso a los beneficios del progreso científico dentro de un complejo y dinámico concepto de Ciencia Abierta.

- *Propuesta de un concepto* que sirve de marco para definir la política de ciencia abierta dentro del marco de un ecosistema de datos abiertos y de ciencia abierta en una universidad chilena.

Para una mejor comprensión, se catalogó la información recuperada en la siguiente tabla:

Tabla Nº 1: Instrumentos y Experiencias Internacionales de Ciencia Abierta

Organismo	**Año**	**Instrumento normativo**	**Link**
UNESCO	2021	Recomendación de la UNESCO sobre ciencia abierta fue adoptada por la 41.ª sesión de la Conferencia General de la UNESCO.	https://bit.ly/3OPXdps
OCDE	2021	RecomendacióndelConsejo sobre el acceso a los datos de investigación de la financiación pública	https://bit.ly/3zmumna

FOSTER	2018	*Handbook Open Science Training for European Research*	https://bit.ly/2xcqOac
COMISIÓN EUROPEA Y PARLAMENTO EUROPEO (UE)	2021	*Horizon Europe,* pilar III - Europa innovadora	https://bit.ly/3Q9SlwH
	2020	*Gestión de datos: Piloto De Datos Abiertos De Investigación Horizonte 2020*	https://bit.ly/2nJYYOC
	2019	Directiva (UE) 2019/1024.	https://bit.ly/3vnOEeP

Fuente: Elaboración propia (2022).

La tabla Nº 1, contiene el catálogo de instrumentos seleccionados y recuperados de los repositorios de los organismos respectivamente, que pese no ser exhaustiva, ofrece una muestra no taxativa de los instrumentos normativos a nivel global creados dentro del periodo comprendido por los últimos cinco años, todos ellos, porque contienen aspectos propios que deberían considerarse para la propuesta de política de datos abiertos de publicaciones, datos científicos y académicos, acorde al complejo, dinámico y elefantiásico concepto de Ciencia Abierta. El primero de ellos, es la Declaración de la UNESCO por ser el organismo reconocido a nivel global dentro de la materia. El segundo, porque Chile forma parte de la OCDE y sus recomendaciones son vinculantes. Como tercero, el *Handbook* de FOSTER fue incluido porque fue financiado con recursos del Sistema CTI de la EU, que además de reciente, es muy clarificante en estos tópicos. El cuarto, porque contiene los estándares de comunicación de la ciencia de la Unión Europea (EU), la Directiva de la UE, *Horizonte* Europeo y el Piloto De Datos Abiertos De Investigación del programa Horizonte 2020.

Resultados y Discusión

En este apartado se muestran los resultados obtenidos a partir del análisis en profundidad de los instrumentos normativos seleccionados, de acuerdo a los siguientes criterios: Definición, Sentido y Propósito de la Política de Ciencia Abierta en instrumentos normativos respectivamente creados por los organismos: UNESCO, OCDE, FOSTER, y Parlamento de la Unión Europea (UE). Dentro de los de aspectos comunes se puede señalar que, en todos los instrumentos de los organismos referidos, hace mención a la filosofía esbozada por uno de los personajes pioneros en la literatura contemporánea sobre ciencia abierta, representada por las ideas de Michael Nielsen (2011), quien destaca dentro de las razones que dieron origen a esta iniciativa, siempre con la filosofía de acelerar el progreso y los descubrimientos científicos y convertir estos descubrimientos en beneficios para todos.

De esta forma la posición que cobra más fuerza es aquella que relaciona la creación de conocimiento científico con la ciencia abierta, porque pese que evoca muchos conceptos diferentes y cubre muchos aspectos diferentes, que van desde el derecho a tener libre acceso a publicaciones académicas (denominado “acceso abierto”), frente a la demanda de un compromiso público más amplio participativo (normalmente conocido como ciencia ciudadana), por medio del desarrollo de herramientas gratuitas para la transparencia, colaboración y la revisión por pares (portal de datos abiertos), de manera que su implementación en la vida cotidiana de las personas, siempre deba estar basada en evidencia orientada a la ciencia (Masuzzo, 2017).

Otro de los aspectos comunes, se muestra en el conjunto de declaraciones específicas sobre la ciencia y el acceso abierto. En una primera etapa se adoptaron mecanismos para garantizar el Acceso Abierto de las publicaciones, bajo la premisa que otorga un derecho irrevocable de acceso para copiar, usar, distribuir, transmitir y hacer obras derivadas en cualquier formato dentro de ciertas restricciones. Bajo esta premisa, la UNESCO buscaba reforzar su compromiso de fomentar y proteger el acceso universal a la información y el conocimiento, que es la clave para el avance de soluciones innovadoras para los desafíos del desarrollo internacional. No obstante, buscando que el proceso científico sea más transparente, inclusivo y democrático, UNESCO, a partir del 2021 reconoce que el movimiento ciencia abierta se originó hace varias décadas como un movimiento de transformación de la práctica científica con objeto de adaptarla a los cambios, desafíos, oportunidades y riesgos de la era digital y de aumentar el impacto social de la ciencia.

Por su parte, OCDE agrega que los datos de investigación y otros objetos digitales relevantes para la investigación de la financiación pública son bienes públicos, que pueden crear valor y alta utilidad para la sociedad. Por tanto, el concepto de ciencia abierta abarca el acceso sin trabas a artículos científicos, el acceso a datos de investigación pública y la investigación colaborativa habilitada por herramientas e incentivos de las TIC. La ampliación del acceso a las publicaciones y los datos científicos está en el corazón de la ciencia abierta, de modo que los resultados de la investigación estén en manos de la mayor cantidad posible y los beneficios potenciales se distribuyan lo más ampliamente posible. Reiterando que, ciencia abierta es la práctica de la ciencia de tal manera que otros pueden colaborar y contribuir, donde los datos de investigación, las notas de laboratorio y otros procesos de investigación están disponibles de forma gratuita, en términos que permiten la reutilización, redistribución y reproducción de la investigación y sus datos y métodos subyacentes.

Lo anterior, resulta relevante como consecuencia, que cada vez en más frecuente que para la toma de decisiones rápidas y oportunas, como, por ejemplo, en la vida cotidiana incorporar herramientas como *google maps* para decidir cómo dirigirse por el camino menos congestionado hacia el trabajo, o el colegio. Del mismo modo, las autoridades de salud cuando por medio de georreferenciación de localidades clasificadas con mayor o menor cantidad de contagios por COVID, pueden decidir con la evidencia disponible el nivel de movilización de limitación del derecho de las personas de trasladarse de un lugar a otro. Análogamente que, en materia de seguridad pública, cuando las autoridades basándose en evidencia de datos respecto a niveles de delitos violentos o ataques sexuales en la vía pública, clasifican las zonas de mayor o menor peligrosidad como base para orientar el patrullaje efectivo o implementación de programas de protección de mujeres, víctimas de violencia familiar o de acoso callejero. Todo lo cual, permite ejemplificar las aplicaciones prácticas de la idea esgrimida por Charlotte Hess y Elinor Ostrom (2017), acerca que la ciencia es un bien público de uso común no excluible ni de uso rival.

De modo similar Boulton Geoffrey (2021) en su análisis de la ciencia como un bien público global -*Science as a Global Public Good*- explica que el conocimiento y la evidencia científica son vitales, para los procesos de toma de decisiones, en sociedades donde cada vez más resulta difícil la gobernabilidad y sana convivencia, por lo que demanda que los fundamentos de dichas decisiones deben estar disponibles abiertamente para su escrutinio y refutación, de manera que todos los que deseen o necesiten acceder pueden hacerlo. Por lo anterior, se justifica que los resultados de las investigaciones científicas se deben comunicar de manera rápida, oportuna, accesible, eficiente y transparente, dado que en conjunto con el gobierno abierto, conforman los ingredientes perfectos para ayudar a encontrar las soluciones a los desafíos sociales de la salud, agricultura, seguridad, respeto de los derechos de las personas, salvando vidas, ahorro de tiempo, o también, cuidando el medio ambiente y en suma, mejorando la confianza en general en las instituciones político sociales.

Por otra parte, para FOSTER considera que ciencia abierta es cuando los investigadores comparten conocimientos y datos lo antes posible en el proceso de investigación con todos los actores relevantes, porque ayudan a difundir los conocimientos más recientes, lo que exige a los beneficiarios de la

financiación de la investigación y la innovación que hagan que sus publicaciones estén disponibles en acceso abierto y que sus datos sean lo más abiertos posible y tan cerrados como sea necesario. En este manual, se reconoce y premia la participación de los ciudadanos y usuarios finales, en asociación con prácticas de gobierno abierto. Desde esta lógica, FOSTER a través de la Taxonomía de Ciencia Abierta diseñada por el equipo de investigación liderado por Bezjak et al. (2018), es entendida como el movimiento que busca hacer que la investigación científica, los datos y su difusión sean accesibles, interoperables y reutilizables por una sociedad ávida de conocimiento.

De los instrumentos internacionales señalados, se observa la creciente importancia de los procesos científicos colaborativos llevados a cabo por comunidades de investigación que utilizan infraestructuras de conocimiento compartidas para impulsar programas de investigación comunes que abordan problemas complejos. Donde las características de colaboración e inclusión de la ciencia abierta permiten que nuevos agentes sociales participen en los procesos científicos, en particular mediante la ciencia participativa, para contribuir así a la democratización del conocimiento, luchar contra la información errónea y la desinformación, hacer frente a las desigualdades sistémicas existentes y las concentraciones de riqueza, conocimiento, así como conducir la labor científica hacia la solución de problemas de importancia social.

En la misma línea, *Horizon Europe*, pilar III – y la Declaración Europea de Derechos Y principio Digitales contiene un modelo flexible en el marco del programa Horizonte 2020 denominado Piloto de datos abiertos de investigación (conocido por las siglas ORD). El piloto ORD tiene como objetivo mejorar y maximizar el acceso y la reutilización de los datos de investigación generados por los proyectos de Horizonte 2020 y tiene en cuenta la necesidad de equilibrar la apertura y la protección de la información científica, la comercialización y los derechos de propiedad intelectual (DPI), ponderadamente con las preocupaciones de privacidad, la seguridad e integridad, así como cuestiones de gestión y conservación de datos. En este instrumento, de la UE, da por sentado que:

“Si bien el acceso abierto a los datos de investigación se vuelve aplicable por defecto en Horizonte 2020, la Comisión también reconoce que existen buenas razones para mantener cerrados algunos o incluso todos los datos de investigación generados en un proyecto por causales de exclusión, principalmente referido a los datos necesarios para validar los resultados presentados en publicaciones científicas” (Piloto De Datos Abiertos De Investigación Horizonte, 2022, párrs. 4-5).

De esta forma la Comisión del Parlamento Europeo deja abierta la puerta, a los beneficiarios, para que también puedan proporcionar otros datos de forma voluntaria, según lo establecido en sus planes de gobernanza de datos. Todo lo anterior, se une al hilo conductor establecido entre el Programa Horizonte 2020 y Directiva (UE) 2019/1024, en coherencia con Reglamento (UE) 2021/695, que reconocen como el mejor mecanismo de difusión y explotación de los resultados de investigación e innovación, así como apoyo a la participación activa de la sociedad, por medio del acceso abierto a los datos de investigación de conformidad con el principio de reutilización de la información establecido en la Directiva (EU) 1024/2019 “tan abierto como sea posible y tan cerrado como sea necesario” (párr. 28), que se centra en fomentar la gestión sólida de datos como parte esencial de las mejores prácticas de investigación.

Una aproximación al Concepto de Ciencia Abierta

El concepto de Ciencia Abierta que se propone, entonces abarca una gran cantidad de cambios estructurales que especialmente impactan a la práctica académica, caracterizada a menudo por sus orgánicas jerárquicas y conservadoras (Bezjak et al., 2018). Por lo cual, si lo que se quiere es abrir procesos de gobernanza de información científica, bajo el paradigma que la ciencia es un ejemplo clásico de bien público, en el sentido de que no pierde valor por su reutilización (Hess y Ostrom, 2017). La declaración de la Ciencia y los datos científicos, como bienes públicos facilita la

accesibilidad, comparación, y reusabilidad, porque configuran el fundamento y punto de referencia que permite a otros actores crear soluciones, estudiar y refinar otros métodos de análisis, que una vez recopilados, pueden ser reutilizados por diferentes actores y de muchas maneras (Masuzzo, 2017).

Figura Nº 1. Nube palabras del concepto de ciencia abierta

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, la ciencia abierta puede marcar un punto de inflexión, frente a los apremiantes desafíos planetarios y socioeconómicos, así como contribuir a reducir las brechas de ciencia, tecnología, innovación en la co-construcción de soluciones efectivas de problemas de la vida cotidiana (CTCI, 2020). En parte, porque es capaz de crear valor público, promoviendo la creación de un ecosistema de generación y consumo de datos, basado en la intersección de derechos, y aspectos que permiten la transformación institucional, sustentabilidad, y finalmente movilizan la política pública basada en evidencia, para que sea exitosamente implementada (Tomar et al., 2016)

Conclusiones

Después de realizar el análisis documental, se describen elementos del marco conceptual de Ciencia Abierta, que permiten concebirla como un movimiento que posiciona dentro del epicentro de la ciencia, la creación de valor público y la apropiación social del conocimiento que se produce en las universidades. Sin perjuicio de que no hay una única manera de hacer ciencia abierta, el proceso siempre diferirá según el contexto, porque busca que las personas y un público más amplio, puedan reutilizar la información de alto valor e interés público que se genera. Este punto de partida, podría ser antesala a la propuesta de una política de publicaciones, datos científicos y académicos, enmarcada dentro de los principios de gobierno abierto (transparencia, colaboración y participación), que busca contribuir con aspectos conducentes a cómo abordar brechas y asimetrías de acceso al progreso científico, a través de una gobernanza de datos y ecosistema de generación de valor público, que por el trabajo colaborativo de universidades y centros de investigación, encuentra una forma efectiva de abordar problemas complejos de interés público, permitiendo a la administración pública atender a las transformaciones profundas de la sociedad del conocimiento, como se explica sucintamente a continuación.

En primer lugar, el marco institucional descrito respecto a la gobernanza de datos de interés público

a través de ecosistemas de ciencia abierta desde universidades, además de informar, aportar evidencias para decidir y crear nuevas formas de colaboración e inversión público-privada, representa una oportunidad para abordar nuevos desafíos y para procesar grandes conjuntos de datos de gran valor para la sociedad. Desde esta misma perspectiva, los Lineamientos del Ministerio CTCI en el contexto de Chile lo recomiendan, porque el acceso abierto a datos científicos agrega valor a una cadena de escala, a través de la habilitación de procesos colaborativos, accesibles en formatos de datos abiertos, de fácil comprensión – por humanos y máquinas- y con la posibilidad de llevar adelante nuevas investigaciones y procesos de creación de conocimiento y soluciones, así como, generar más confianza en procesos para tomar mejores decisiones, cuando lo que lo que se pretende gobernar es muy complejo y debe incorporar a muchos otros actores.

En segundo lugar, porque sin desconocer la validez de otros posicionamientos que contradigan a esta propuesta, otras experiencias comparadas como la de Zubcoff et al. (2016) a través del proyecto *Open Data 4U* también lo justifican como una experiencia de ecosistema de datos abiertos de universidades, soportado en el movimiento de gobierno abierto bajo el enfoque de Universidad Abierta, que por medio de un ecosistema de datos científicos y académicos, ofrece información accesible producida por el quehacer universitario para compartirlo por la sociedad en general y la administración pública especialmente, logrando así producir impactos en diferentes ámbitos políticos, sociales, económicos y ambientales, a través de prácticas de ciencia abierta que en el fondo, garantizan además del derecho al acceso al progreso científico el uso de un bien común como lo es la ciencia.

En tercer lugar, desde el punto de vista normativo se muestra el consenso de los organismos internacionales que conciben a la comunicación de la ciencia como bien público, por tanto, su acceso debe garantizarse a través de infraestructuras y metodologías de gobernanza de datos de interés público, producidos por universidades y reutilizables por la sociedad. De esta forma, lo contempla la ley ‘‘*Open, Public, Electronic, and Necessary Government Data Act’’* específicamente en el título II identificado como *‘‘OPEN Government Data Act* y la Directiva (UE)1024/2019, al establecer que toda la información del sector público y también grandes conjuntos de datos científicos, deben publicarse y ser legibles tanto por personas como por máquinas, y no en formatos de documentos. En este orden de ideas, es importante resaltar el Compromiso N°2, del Quinto Plan de Acción para el gobierno Abierto de Chile (2020-2022), que contempla la creación de un Plan para la Transparencia, Acceso a Información y Apertura de Datos del Sistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Para tales fines, este compromiso es relevante porque por medio de los valores de gobierno abierto le dan vida, al cumplimiento del artículo 11, inciso 2°, de la Ley N°21.105, que creó el Ministerio de CTCI de Chile.

De esta forma se concluye que la ciencia abierta es un concepto en constante desarrollo, no obstante, la radiografía evidenciada por las políticas institucionalizadas de UNESCO, OCDE, FOSTER y PARLAMENTO EUROPEO (UE), muestran un consenso, sobre el proceso a seguir por las instituciones de educación superior a través de la articulación de ecosistemas de gobernanza de la información que se produce en el quehacer académico y científico, donde se refuerza la idea que la transparencia de la información adquiere un valor especial como una fórmula que puede garantizar el avance de la sociedad de la información hacia la sociedad del conocimiento.

Finalmente, ciencia abierta no solo debería fomentar un mayor intercambio y producción deconocimientos científicos únicamente entre las comunidades que hacen vida dentro de las universidades, sino también, promover la inclusión y el intercambio de los conocimientos científicos y académicos de grupos tradicionalmente infrarrepresentados o excluidos, como las mujeres, las minorías, naciones con diferencias de raza, o de países con pocos recursos, porque buscando reducir las desigualdades en el acceso al desarrollo científico, también aminora brechas de infraestructuras y capacidades que aportan valor dentro de una cadena virtuosa, también al servicio de la transformación digital de la administración pública. Todo lo cual, es el verdadero sentido, propósito y razón de la

filosofía de la política que busca el acceso abierto y reutilización del conocimiento científico, dentro de un complejo, dinámico y elefantiásico concepto de Ciencia Abierta, a la par de un marco amplio de gestión conforme al modelo de gobierno abierto.

Bibliografía

Bethesda Statement on Open Access Publishing. Summary of the April 11, 2003, Meeting on Open Access Publishing. Recuperado de http://legacy.earlham.edu/~peters/fos/bethesda.htm [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022]. Budapest Open Access Initiative. Recuperado de: https://www.budapestopenaccessinitiative.org/ [Fecha de consulta: 29 de abril de 2022] Bezjak, S., Clyburne-Sherin, A. Conzett, P., Fernandes, P., Görögh, E., Helbig, K., Kramer, B., Labastida, I.,

NIEMEYER, K., PSOMOPOULOS, F., ROSS-HELLAUER, T., SCHNEIDER, R., TENNANT, J., VERBAKEL, E., BRINKEN, H., HELLER, L. (2018). *Open Science Training Handbook. FOSTER* https://book.fosteropenscience.eu/es/

BOULTON, G.S. (2021). Science as a Global Public Good. International Science Council Position Paper, 21 pp. Recuperado de

https://council.science/wp-content/uploads/2020/06/ScienceAsAPublicGood-FINAL.pdf [Fecha de consulta: 26.07.22].

CASTILLO-SÁNCHEZ, G., MURILLO, D., BERBEY, A., & ÁLVAREZ, H. (2019). El acceso a la información: una propuesta en Panamá de Gobierno Abierto enfocados a contenido académico. *In Memorias De Congresos UTP*, pp. 113-120.

CARTA INTERNACIONAL DE LOS DATOS ABIERTOS (2015), [OpendataCharter]. https://opendatacharter.net/principles-es/ [Fecha de consulta: 01.08.2022].

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [CEPAL] (2016). Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, LC/G.2660/Rev.1, (Santiago, Chile).Recuperado de:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf [Fecha de consulta: 22.07.22]

Comisión de Integridad Pública y Transparencia (2020): Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto de Chile 2020-2022. Recuperado de: https://bit.ly/3PXEvh5 [Fecha de consulta: 01.08.2022].

Criado, J. Ignacio, Edgar Alejandro Ruvalcaba-Gómez, y Rafael Valenzuela-Mendoza (2018), "Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature", *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government, 10* (1), 50 - 81.

Decreto Núm. 42.790 que aprueba la Política Nacional De Ciencia, Tecnología, Conocimiento E Innovación. Diario Oficial De La República De Chile Núm. 42.790, de martes 27 de octubre de 2020.

Directiva (UE) 2019/1024 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la reutilización de la información del sector público. Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (172/56-78)

Economic and Social Council (2020). Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General. E/2020/57. Nº 20-06176. Recuperado de: https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2020/secretary-general-sdg-report-2020--EN.pdf [Fecha de consulta: 01.08.22].

FINOL-ROMERO, L. (2018). "Aproximación teórica al Gobierno Abierto", *Revista Cuestiones Políticas, 34* (60), 69 – 91.

FINOL-ROMERO, L. (2022). "Positivización de la transparencia a través de la teoría de la doble dimensión de derechos: una visión comparada" *Revista General de Derecho Administrativo, 59,* 1-

38.

FREESE, J. & KING, M. (2018). “Institutionalizing Transparency”, *Socius: Sociological Research for a Dynamic World, 4*: 1–7. DOI: 10.1177/2378023117739216

GONZÁLVEZ-GALLEGO, N.; NIETO-TORREJÓN, L. Y PÉREZ-CÁRCELES, M. (2021). Una medida global de gobierno abierto para la OCDE. Recomendaciones para España, *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXXXVIII (1), núm. 349, enero-marzo de 2021, pp. 219-245 doi: 10.20430/ete.v88i349.907

HESS, C. Y OSTROM, E. (2017). *Los bienes comunes del conocimiento*. Editorial, Traficantes de Sueños, MIT, USA. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=734935 [Fecha de consulta: 30.07.22]

HEIMSTADT, M., SAUNDERSON, F., & HEATH, T. (2014). Conceptualizing Open Data ecosystems: A timeline analysis of Open Data development in the UK. *In CeDEM14: Conference for E-Democracy and Open Government*, pp. 245-256, Austria, Danube: Donau-Universiatat Krems.

Ley N° 21.105 de 2018 que crea el Ministerio de Ciencia en Chile, que marca el inicio de la primera Política Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación del año 2020.

Ley 19.628 sobre Protección de la Vida Privada (LPVP), de 18 de agosto de 1999.

Law the Open, Public, Electronic, and Necessary (OPEN) Government Data Act. Título II de la Foundations for Evidence-Based Policymaking Act (H.R. 4174).

LNENICKA, M. Y KOMARKOVA, J. (2019). Big and open linked data analytics ecosystem: Theoretical background and essential elements. *Government Information Quarterly*, 36, 129–144. https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.004

MASUZZO, P. (2017). Do you speak open science? Resources and tips to learn the language.*PeerJ Preprints 5:*e2689v1 https://doi.org/10.7287/peerj.preprints.2689v1

MATHEUS, R. Y JANSSEN, M. (2019). “Un Estudio Sistemático De Literatura Para Desentrañar La transparencia habilitado por los datos de gobierno abierto: The Window Theory”, *Public Performance & Management Review*, (42), pp. 1-33.

Ministerio de Ciencia (2022). Lineamientos para una gobernanza de datos de interés público para informar, decidir y crear conocimiento. De la Comisión Asesora de Datos de Interés Público. Disponible en: https://datos.minciencia.gob.cl/#/documentos [Fecha de consulta: 30.07.2022].

MinTIC (2022). Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID). Economía basada en datos. Recuperado de

https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Glosario/D/5300:Datos-Abiertos [Fecha de consulta: 01.08.2022].

MURRAY-RUST, P. (2008). “Open Data in Science”. *Serials Review, 34* (1), 52–64. doi:10.1016/j.serrev.2008.01.001

NIELSEN, M. (2011). Reinventing Discovery: The New Era of Networked Science. Princeton, N.J: Princeton University Press.

OSORIO-SANABRIA, M. A., AMAYA-FERNÁNDEZ, F., Y GONZÁLEZ-ZABALA, M. P. (2020). “Hacia un modelo de evaluación de la preparación de datos abiertos en instituciones de educación superior colombianas”. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação,* (E28), 752-765.

OCDE (2017). Recomendación Del Consejo Sobre Gobierno Abierto. Recuperado de: https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf [Fecha de consulta: 4.08.2022].

OCDE (2021). Recommendation of the Council concerning Access to Research Data from Public Funding. Recuperado de : https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0347 [Fecha de consulta: 4.08.2022].

OECD, Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information, OECD/LEGAL/0362

UNESCO (2021), Declaración de ciencia abierta. Recuperado de https://en.unesco.org/sites/default/files/open_science_brochure_en.pdf [Fecha de la consulta: 5.7.2022].

RUVALCABA-GÓMEZ, E. (2019). "Percepción del éxito Sobre gobierno abierto en función del género", *RIEM, 11* (21), 61-87.

SAFAROV, I.; MEIJER, A. & GRIMMELIKHUIJSEN, S. (2017). "Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users", *Information Polity, 22* (1), 1-24.

SANDOVAL-ALMAZÁN, R. (2015). "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 22* (68), 203-227.

Tomar, L., Guicheney, W., Kyarisiima, H., & Zimani, T. (2016). Big Data in the Public Sector: Selected Applications and Lessons Learned (Discussion Papers & Presentations). Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

WANG, H. J., Y LO, J. (2016). "Adoption of open government data among government agencies". *Government Information Quarterly, 33*(1), 80-88. doi: 10.1016/j.giq.2015.11.004 Welch, M. R., Rivera, R. E. N., Conway, B. P., Yonkoski, J., Lupton, P. M., y Giancola, R. (2005). "Determinants and consequences of social trust". *Sociological Inquiry, 75* (4), 453-473. doi: 10.1111/j.1475-682X.2005.00132.x

ZUBCOFF, J., VAQUER GREGORI, L., MAZÓN, J. N., MACIÁ PÉREZ, F., GARRIGÓS, I., FUSTER-GUILLÓ, A., & CÁRCEL ALCOVER, J. V. (2016). "The university as an open data ecosystem". I*nternational Journal of Design & Nature and Ecodynamics, 11*(3): 250-257. doi:10.2495/DNE-V11-N3-250-257

EL PAPEL DE LOS CONSEJOS Y LAS MESAS MULTIACTORALES EN LA PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL EN EL GRAN BUENOS AIRES

Carolina Foglia

Agustina Gradin

Adriana Rofman

Paula Rosa

Introducción

Los últimos 30 años han sido testigos de una ampliación de la participación de la ciudadanía en los procesos de política pública. Este fenómeno tiene una clara expresión en los ámbitos locales en donde se ha producido una multiplicación y afianzamiento de diferentes dispositivos participativos.

En la Argentina, este despliegue se produjo particularmente desde comienzos del nuevo siglo impulsado por el impacto político de la crisis del 2001. Los municipios del Conurbano Bonaerense no escapan a esta tendencia, hacia el año 2018 casi la totalidad de los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires habían implementado experiencias participativas y alrededor de 1/3 de los municipios contaban con más de 4 instrumentos distintos en su haber (Rofman y Foglia, 2020).

Dentro del universo de mecanismos locales de participación ciudadana, sobresalen como figura los consejos asesores (Cravacoure, 2009, Arques et.al, 2016 y Rofman y Foglia, 2020). Estos son dispositivos, generalmente de carácter consultivo, donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan en el ámbito público (Hevia et. al, 2011).

La figura de los Consejos en Argentina y, más particularmente, en el Gran Buenos Aires, se ha expandido en la última década en el marco de políticas sociales de escala nacional, provincial y municipal. Entre ellas, se destacan las políticas de promoción y protección de derechos de niñes y adolescentes y las políticas de promoción del hábitat popular. Ambas de especial relevancia por su centralidad para la reproducción social de los sectores populares del conurbano.

En este trabajo, nos concentramos en describir y analizar el despliegue de estos mecanismos participativos en el marco de las mencionadas políticas entre los años 2018-2021 en cuatro municipios del Gran Buenos Aires a fin de comparar su trayectoria previa e inscripción en la historia local de desarrollo de la cuestión, la agenda de temas y actividades de cada espacio y su dinámica de funcionamiento, y el entramado actoral que los sostiene.

Este artículo es resultado de un proyecto de investigación actualmente en desarrollo,[322] que focaliza el estudio empírico en cuatro municipios del Conurbano Bonaerense, que si bien no aspiran a constituir una muestra representativa de los 24 -o 40- municipios que forman esta región, sí fueron seleccionados de modo de abarcar lo mejor posible la disparidad interna entre los casos. La selección de los municipios de La Matanza, Tigre, Florencio Varela y Tres de Febrero buscaba cubrir diferentes situaciones en cuanto a su característica socioeconómica, su localización en la región y la orientación política del gobierno local.

En cuanto a la metodología de recolección de datos, se apeló a un abanico de estrategias: revisión de documentación oficial, entrevistas a informantes clave, encuesta a organizaciones de la sociedad civil

[322] PICT-FONCYT 2018: "Políticas públicas de diseño participativo. Relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local del Conurbano Bonaerense", Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Investigadora Responsable: Adriana Rofman.

involucradas y sistematización de estudios previos.

Mecanismos de participación ciudadana local

Desde las últimas décadas del siglo pasado estamos siendo testigos, en buena parte del mundo, de las limitaciones que presenta el sistema democrático representativo para vehiculizar la creciente diversidad de problemáticas y demandas sociales. Se agrega a ello la persistente pérdida de legitimidad de la propia representación, el debilitamiento de la confianza en la capacidad del sistema político, y particularmente de lxs dirigentes y funcionarixs políticos, para dar cuenta de dicha diversidad. En particular, se hizo evidente que el funcionamiento del sistema reproducía la desigualdad social y económica, limitando la capacidad de incidencia de los sectores sociales menos privilegiados.

La multiplicación de mecanismos alternativos de participación política, más directa y menos mediada por el sistema representativo constituye una de las respuestas surgidas en estos tiempos para morigerar estas crisis. Las iniciativas de participación ciudadana, que se proponen organizar formas más directas de intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, constituyen construcciones institucionales, cada día más frecuentes, que encarnan esta orientación. Estas experiencias se enmarcan en un horizonte de sentido enfocado en la democracia participativa, que complemente los mecanismos del régimen político representativo y, de ese modo, permite extender y profundizar la democracia (Díaz, Aldret, 2017 y Brugue, 2018).

La participación ciudadana se presenta, entonces, como una estrategia para ampliar y diversificar los modos de interacción entre el Estado y la sociedad. Ello implica que el fenómeno puede ser promovido y analizado desde dos posiciones diferentes: desde el gobierno o desde la ciudadanía. Para este artículo elegimos acercarnos al fenómeno desde la perspectiva del Estado y de las políticas públicas, puesto que el objetivo es comprender los desarrollos institucionales implementados para canalizar estas formas de participación directa. Ello no supone ignorar el nutrido debate que se sostiene al respecto desde la sociedad civil, ni tampoco la nutrida producción académica al respecto, sino considerar este movimiento como el marco social y político que permite comprender los actores y las cuestiones que se dirimen en estos espacios institucionales.

Desde la perspectiva del Estado, cabe advertir que la complejización de la dinámica social en las últimas décadas hace evidente que gobernar una sociedad requiere flexibilizar el modelo centralista sostenido sobre la noción del monopolio estatal de la gestión de lo público. En las realidades contemporáneas, la dirección de los procesos públicos necesita basar sus decisiones y acciones en una estructura de gobernanza en red, donde el Estado constituye el nodo central de un entramado que vincula a diferentes actores e intereses (Subirats, 2019). La noción de gobernanza busca describir a este modelo emergente de gobierno, cuya capacidad se fortalece gracias a su inscripción en redes de articulación con otros niveles estatales y organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil y de la vida económica (Blanco, Goma, Subirats, 2018). Este enfoque hace referencia a un modelo de gestión más abierto, basado en estrategias de articulación en red que incluyen al Estado y a los actores de la sociedad civil en las intervenciones sobre problemas públicos (Mayntz, 2006). Se sostiene desde este enfoque que la participación de la sociedad en los procesos de política pública permitiría mejorar la gestión estatal y, con ello, fortalecer la capacidad de gobierno democrático del Estado (Ferrari, Foglia, Rofman, 2022). Observamos así una evolución desde un modo de coordinación social jerárquico, en donde el poder se concentra de manera casi absoluta en manos del Estado, hacia unas nuevas estructuras de gobernanza multicéntricas, en donde múltiples actores sociales confluyen en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas (Blanco, Fleury y Subirats, 2012).

Si bien esta dinámica de transformación en los modos de gobernar que se orientan hacia el modelo de la gobernanza está atravesando actualmente todos los niveles de gobierno, su despliegue y las consiguientes políticas de participación ciudadana asume particular relevancia cuando refieren a

espacios locales. Ello se explica por varios factores: la distancia entre gobierno y ciudadanía es lógicamente más estrecha; los problemas que comprometen a la sociedad se hacen más comprensibles cuando refieren a un plano territorial acotado; y los actores sociales que organizan a la ciudadanía suelen armarse en base a la proximidad, entre otros.

Por otro lado, estas transformaciones se hacen evidentes en el ámbito de las políticas sociales, debido al evidente involucramiento de la sociedad – sectores sociales, actores, colectivos, etc.- en su implementación, tanto como destinatarios como también, en buena medida, como mediadores en la gestión. El proceso de ampliación de los marcos institucionales de gobernanza de las cuestiones públicas y de diversificación de las estrategias de intervención cobra especial relevancia en el campo de la política social. Es en estos sectores donde la articulación multiactoral, la inclusión de la sociedad civil y los entramados multinivel se prefiguran como los protagonistas de la gestión de lo público. (Ferrari, Foglia y Rofman, 2022)

Así, el interés de este artículo apunta a analizar los procesos y mecanismos institucionalizados de participación local, es decir los sistemas de participación ciudadana que se desarrollan en el marco de la gestión local de algunas políticas sociales.

La participación ciudadana institucionalizada se distingue de otras formas de intervención de la ciudadanía también relevantes y con fuerte capacidad de incidencia en la política pública: es decir, el amplio universo de la acción colectiva y la protesta social que se moviliza por canales no institucionales. Si bien estos fenómenos tienen fuerte influencia en el campo que nos interesa analizar, el foco de este artículo estará puesto en las instituciones locales que articulan la participación ciudadana en las políticas seleccionadas, que se "componen del marco regulador y de los órganos y espacios institucionales a través de los cuales se materializa la participación de la ciudadanía" (Diaz Aldret, 2017).

Dentro del amplio universo institucional de procedimientos, mecanismos, órganos y normativas que organizan los procesos de participación ciudadana local, nos interesa en especial orientar la atención hacia los órganos de participación, denominados "consejos o mesas", ya que constituyen los espacios de articulación multiactoral establecidos, con una participación permanente y respaldados normativamente.

Los consejos constituyen mecanismos estables, formalizados y colegiados donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan en el ámbito público (Hevia y otros, 2011). Son interfaces socioestatales, de intercambio, pero también de procesamiento de conflictos, que involucran a representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial, y generalmente asumen un carácter consultivo y no vinculante.

La figura de los consejos constituye un mecanismo muy difundido en el ámbito local en diferentes partes del mundo, tanto en Europa como en América Latina, siendo abordados por una profusa literatura (Avritzer y Ramos, 2018; Font, 2004; Villareal Martínez, 2009, entre otros)

Los espacios de articulación multiactoral en Argentina y en el Conurbano Bonaerense

La participación de actores de la sociedad civil en instancias de gestión de políticas sociales no es un fenómeno nuevo en Argentina. Desde la implementación de las reformas neoliberales la política social viene recorriendo una senda marcada, en buena medida, por la descentralización y focalización al inicio, para luego asumir diseños fuertemente territorializados. En esta lógica, los actores territoriales, en general organizaciones de la sociedad civil con fuerte anclaje local, han incrementado su intervención en el proceso de gestión de los programas.

Como decíamos previamente, esta tendencia asume diferentes formatos, más o menos institucionalizados. A los efectos de este artículo interesan particularmente los órganos institucionalizados, que como también se señalaba arriba, generalmente asumen la forma de consejos o mesas multiactorales.

Poniendo el foco en estas instancias de articulación, se advierte el fuerte avance que han recorrido en los últimos años: solo en el Conurbano Bonaerense existían, en 2018, más de 55 consejos asesores inscriptos centralmente en sectores específicos de las políticas sociales. Los consejos sectoriales recogen la trayectoria de involucramiento en la mejora de las condiciones de vida de las organizaciones sociales de base en la región (Rofman, 2014) y abarcan diferentes cuestiones sociales críticas: hábitat popular, violencia de género, discapacidad, economía popular y vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes (Foglia y Rofman, 2020).

Este panorama es resultado de un proceso relativamente sostenido de incorporación de diseños institucionales participativos en diversos campos de la política social, además de una curva creciente de consolidación que se funda, en buena medida, en el compromiso y la representatividad territorial de las organizaciones de la sociedad civil que los conforman e implementan, junto con un sostén normativo que le brinda estabilidad.

- **Los Consejos Locales de Hábitat**

La creación de los Consejos Locales de Hábitat encuentra su base institucional en la Ley provincial 14.449, de Acceso Justo al Hábitat. Esta ley, sancionada el 29 de noviembre del 2012 y publicada en el Boletín Oficial en octubre de 2013, busca dar respuesta a la problemática de la tierra y la vivienda presente en la Provincia de Buenos Aires. Incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación apunta a resolver el déficit urbano habitacional, el aumento del valor del suelo y la concentración de la renta urbana. Tiene como objetivo la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Para ello, establece herramientas y mecanismos que permiten fortalecer la capacidad del estado provincial, de los estados municipales y de las organizaciones sociales, para intervenir activamente en la promoción de políticas de hábitat que tiendan a la integración social y a la reducción de los factores que generan la exclusión social y deterioro ambiental (Observatorio de la ley, 2022). En relación con estos objetivos, la norma fija cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios (Bustos, 2015).

Desde estos principios, crea una serie de instrumentos financieros, impositivos, de gestión de suelo, de planificación urbana y de redistribución de la renta tendientes a la mejora del hábitat y la reducción de las prácticas especulativas en el ámbito provincial. Específicamente, impulsa el crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas -a través de la creación de un Fondo Fiduciario Provincial-, la generación de lotes con servicios, la integración socio urbana de villas y asentamientos, la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción del Estado, el establecimiento de zonas de promoción de hábitat social, el impuesto progresivo al baldío, y otras acciones tendientes a la igualación en términos de acceso al suelo y la vivienda, especialmente para los sectores de menores ingresos.

Dentro de los fundamentos de la ley, se menciona que, para la resolución de las problemáticas mencionadas, se requieren de acciones políticas y de una activa participación comunitaria pues es a partir de la participación que se cuenta con políticas legítimas, concebidas a partir de debates democráticos, y se crean medidas eficaces por dotar al gobierno provincial y municipal de herramientas para la creación de una sociedad más justa. Desde esta perspectiva, la Ley sienta las bases para la promoción de la gestión democrática a partir de la creación de dos ámbitos:

El **Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat** actúa, desde el año 2014, como órgano multiactoral

de consulta y asesoramiento de las políticas y programas. Está integrado por la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, que es la autoridad de aplicación, por organizaciones no gubernamentales, por colegios profesionales, por representantes de los municipios, de las universidades públicas, sindicatos e integrantes del Poder Legislativo. Se establece su funcionamiento a través de reuniones mensuales y el trabajo en diferentes comisiones. Está integrado por 33 miembros.

Los **Consejos locales de hábitat** son espacios multiactoriales creados para favorecer la participación democrática en el diseño de las políticas locales en los municipios de la provincia. Específicamente, la Ley promueve la creación de estos ámbitos de discusión con el objetivo de impulsar la democratización de las decisiones y la presentación de propuestas para la mejora de la situación del hábitat local. Los Consejos Locales pueden realizar asesoramiento y propuestas al Concejo Deliberante como al Poder Ejecutivo, pero no poseen poder de decisión. En términos generales, dado que existen diferencias, están integrados por diferentes actores locales como pueden ser organizaciones sociales, vecinxs, el Poder Ejecutivo, concejales y colegios de arquitectos, entre otros. En la actualidad, están activos alrededor de 27 Consejos Locales en la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a la articulación entre ambos ámbitos participativos, el Consejo Provincial, entre sus funciones, debe asesorar a los municipios en la creación de los Consejos Locales, o ámbitos similares, y acompañar su funcionamiento.

Dentro de los márgenes que fija la Ley, son los municipios los que de adherir a la Ley deben sancionar criterios operativos para la captación y distribución de recursos, la fijación de nuevos parámetros urbanísticos y para la creación y funcionamiento de ámbitos participativos de gestión. Desde la aplicación de la Ley, es de manera progresiva que los municipios comienzan a gestionar este tipo de acciones (Szajnberg et al, 2018) dando cuenta de amplias diferencias entre estos. Las disparidades pueden comprenderse, entre otras razones posibles, en que para los municipios resulta un desafío implementar una política local de gestión del suelo pues esto "supone el desarrollo de un proceso técnico-político sostenido y que requiere construir acuerdos complejos para coordinar a los múltiples actores e intereses involucrados en este proceso" (Szajnberg et al, 2018:83).

En el caso específico de los Consejos Locales y su conformación para el campo del hábitat, las disparidades pueden observarse, primero, en la cantidad que se encuentran en funcionamiento. Como se mencionó, en la actualidad, existen alrededor de 27 en funcionamiento, de los 135 municipios con los que cuenta la provincia, otros están en proceso de conformación y/o formalización a través de una ordenanza municipal y, en la mayoría de los casos, no se están realizando acciones para su conformación. Asimismo, se observan diferencias entre los municipios en relación con los procesos de conformación ya que en algunos casos es desde el gobierno municipal que se impulsa su creación ("desde arriba"), y en otros su origen está más vinculado al entramado organizativo local que es quien demanda/promueve su conformación ("desde abajo"). Entre otros aspectos que dan cuenta de la diversidad de situaciones encontramos diferencias en su modalidad de trabajo, el tipo de acciones que realizan, los actores participantes y el tipo de convocatoria y sostenimiento en el tiempo.

Dentro de los municipios seleccionados para este artículo, se identifican disparidades en torno a su constitución: se han constituido Consejos en Tigre y en Florencio Varela; La Matanza aún no tiene, pero está en proceso de conformación a través de una ordenanza-, mientras que en Tres de Febrero no se ha convocado aún.

Específicamente, en los municipios en los cuales está en funcionamiento podemos identificar lo siguiente:

- **Trayectoria**

En el caso del **Municipio de Tigre** se crea el Consejo Municipal de Tierra, Vivienda y Hábitat, por Ordenanza 3705 en el año 2019, para acompañar la implementación de la Ley Provincial. En 2018 asume un Subsecretario proveniente del Movimiento Evita, que es quien impulsa y apoya la creación del Consejo Local. De este modo, en este municipio el CL surge a partir de la iniciativa estatal que encuentra su "hito fundante" en la gestión/decisión política. Inicialmente, para crearlo se convocaron reuniones con referentes de los barrios para dar los pasos preliminares.

Por su parte, el **Municipio de Florencio Varela**, posee un Consejo de Tierras, previo a la sanción de la Ley, que fue creado en el año 2012 a raíz de la problemática de la toma de tierras. Esto fue lo que impulsó la conformación del Consejo que continúa funcionando en la actualidad. Este municipio fue el primero en adherir a la Ley. Este hecho y sus acciones previas dan cuenta de un municipio en donde las cuestiones vinculadas al hábitat poseen una trayectoria de más larga data vinculadas a conflictos puntuales que derivan en la conformación de espacios participativos para su resolución. En esta dirección, un dato relevante es que este municipio se vincula también con Consejo Provincial, allí participa el director de Tierras del Municipio y el Intendente fue presidente del Consejo Provincial. A partir de su adhesión a la Ley, el Consejo de Tierras vio modificado su accionar al incluir nuevas herramientas y procedimientos para abordar las cuestiones que se venían trabajando previamente, como así se realizaron cambios a ciertos programas municipales adoptando algunos aspectos que proponía la Ley, como, por ejemplo, la compra de terrenos para la construcción de viviendas.

- **Actores involucrados**

En el **Consejo de Tigre** se han ido sumando otros actores a medida en que conocen la existencia del Consejo, sin embargo, con el paso del tiempo y la pandemia mediante, se fue reduciendo el interés inicial de lxs participantes, y fue perdiendo su continuidad y relevancia como tal. En este sentido, sin el impulso estatal para sostener el espacio, no se reconoce la intencionalidad de la sociedad civil para sostenerlo. Inicialmente, existía el predominio en la participación de organizaciones de base provenientes de barrios puntuales -algunas más informales, otras con carácter de asociación civil-, quienes participaban por una demanda concreta y luego dejaban de asistir. En cambio, las organizaciones sociales que militaban el tema de hábitat puntualmente tenían más permanencia (Madre Tierra, FOTIVBA, Vivienda Digna, Mujeres 2000, Techo, SEDECA). En cuanto a otros actores, en el caso de los concejales, su participación es más esporádica y a menudo desde la convicción propia respecto a la temática vivienda/hábitat.

En **Florencio Varela**, desde el Municipio participa la Dirección de Tierras y la Dirección de Obras Públicas. Asimismo, es miembro de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, la Pastoral Social y representantes del Concejo Deliberante. También forman parte organizaciones de vecinxs, que a menudo intervienen en cuestiones puntuales, como tomas de tierras. También están otras entidades como CTEP. La CTA participa como organización desde la conformación del Consejo de Tierra. La incorporación de los nuevos miembros se trata en el Concejo Deliberante.

- **Agenda y funcionamiento**

En cuanto a su forma de funcionamiento, el espacio generado por el **Consejo Local de Tigre** está centrado principalmente en dar respuesta a demandas puntuales, especialmente, las dirigidas a la regularización dominial. En este sentido, el Consejo funciona en los hechos como un espacio para visibilizar/acelerar procesos de regularización o bien para trabajar cuestiones de tipo burocráticas (firma de convenios, boletos de compra-venta, demandas de apertura de talleres o la instalación de luz en un barrio en particular). Por ello, funciona no tanto como un espacio deliberativo o de

construcción de propuestas de mejoras o políticas, sino como una "ventana" de acceso a cuestiones municipales que se canalizan con más facilidad en este espacio. Si bien este es el funcionamiento actual, desde la Subsecretaría se tiene la intención de dotar al Consejo de otras acciones, dado que al estar circunscrito a temáticas puntuales no se lograr ampliar los temas, como, por ejemplo, el acceso a la tierra o bien la elaboración de planes de vivienda.

En cuanto al Consejo de **Florencio Varela,** se plantea una agenda de trabajo y se revisan cuestiones trabajadas. Se tienen reuniones periódicas (generalmente mensuales). En general, se discuten temas vinculados a la tierra (características y accesos a equipamientos comunitarios, educacionales, transporte, etc.) y poseen un rol de acompañamiento en los barrios a través de propuestas de mejoras. Debido a la pandemia, el Consejo disminuyó la cantidad de reuniones, generando la reducción en términos de resolución o puesta en agenda de temáticas. Sin embargo, desde el Municipio en conjunto con otros actores, se impulsó la vuelta a su formato habitual de trabajo. El Consejo tiene la potestad de plantear proyectos al Intendente, o a representantes del ejecutivo local, quien lo eleva al Concejo Deliberante. En este sentido, las organizaciones participantes hacen propuestas canalizando las demandas de lxs vecinxs. Entre las acciones más relevantes impulsadas desde el Consejo Local se pueden mencionar: proyecto de la construcción de viviendas con financiamiento del BID, la intervención frente a intentos de tomas de tierra y acompañamiento para reorientar esa demanda/necesidad a través de otras propuestas, gestión y articulación con el municipio para urbanizar áreas (rurales) y la realización de un relevamiento de las familias de un barrio particular.

Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia

Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) constituyen espacios institucionalizados que inscriben su formación en la ley provincial 13.298[323] que organiza el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires, puesto en vigencia en 2007. Este incluye a los organismos, entidades y servicios, tanto públicos como privados, del ámbito provincial y municipal que "formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones (...) destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños" (art. 14). Esta normativa los considera órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

Se trata de ámbitos multiactorales que instan a la participación, tanto de actores estatales del nivel local - representantes de diferentes áreas municipales afines a los intereses de la ley (Desarrollo Social, Salud, Educación, Derechos Humanos, Producción y Empleo)-, efectores de educación, salud, seguridad y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio, representantes de Universidades con asiento en el territorio y diversos actores sociales. Entre estos últimos se encuentran incluidos: organizaciones sociales de la comunidad con sede en el municipio que se abocan a temáticas y cuestiones vinculadas a los derechos de les niñes y las familias, organizaciones de defensa de derechos humanos y de estudios sociales, y colegios profesionales. Asimismo, en los Consejos se prevé la participación de representantes de les niñes y adolescentes. La participación de todos los actores mencionados es de carácter ad-honorem y considerada de interés público relevante.

Los CLNyA tienen por misión fundamental la elaboración del Plan de Acción para la protección integral de los derechos de les niñes a nivel territorial, definiendo prioridades y metas a cumplir. Este plan debe tener un carácter intersectorial reflejando la concertación de acciones entre representantes de diversos ámbitos y niveles de gobierno y de les actores sociales locales. Asimismo, se acoplan otras competencias a su trabajo, entre las más relevantes se destacan: diagnóstico de la situación de las infancias y adolescencias, de la oferta de servicios y prestaciones así como de los obstáculos para acceder a los mismos a nivel territorial; asesoramiento y acompañamiento al Poder Ejecutivo y

[323] Ley provincial 13.298 https://normas.gba.gob.ar/documentos/BoOM3FzB.html

Legislativo Municipal proponiendo el desarrollo de acciones en los ámbitos de su competencia y el monitoreo del plan de acción, la evaluación de recursos destinados a la programas y la supervisión de los servicios y prestaciones dirigidos a les niñes y adolescentes.

La convocatoria y coordinación de los CLNyA está a cargo de cada uno de los respectivos gobiernos municipales, previa adhesión a ley 13.298[324], a través de las áreas locales que conforman el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Cabe señalar que sólo puede existir un solo Consejo local por cada municipio.

En la Provincia de Buenos Aires, según un relevamiento realizado en el año 2021 por el Organismo Provincia de Niñez y Adolescencia (OPNyA), se encuentran constituídos 42 Consejos Locales y 14 están en proceso de conformación, como contrapartida 59 municipios no cuentan aún con estos espacios en sus territorios[325]. En el Gran Buenos Aires, como indicamos en trabajos previos (Foglia, 2022), la trayectoria histórica de los CLNyA sigue una pauta general de difusión y ampliación. Estos espacios al 2020 se encontraban presentes en 12 municipios de la región mientras que en otros 3 existían mesas locales de articulación interinstitucional de niñeces y adolescencias aún no formalizadas como Consejos pero que trabajaban por el reconocimiento como tales por parte del Poder Ejecutivo Local. Esto redunda en un total de 15 espacios multiactorales presentes en el Gran Buenos Aires.

En lo que respecta a los municipios objeto de análisis de nuestro trabajo, es posible evidenciar que en tres de ellos se observa la existencia del Consejo Local de Niñez y Adolescencia (La Matanza, Tigre, Tres de Febrero), mientras que en uno (Florencio Varela) aún no se ha constituído ni Consejo Local ni mesa de articulación por tanto no será considerado en el desarrollo posterior.

Los CLNyA de los tres municipios presentan características bien disímiles. Caracterizamos y analizaremos a los CLNyA de estos tres municipios considerando, primeramente, algunos datos de encuadre institucional y de su historia, en segundo lugar nos referimos a su composición actoral y, por último, abordaremos las tareas más relevantes que llevan a cabo. Estos elementos nos permitirán señalar sus principales fortalezas institucionales y sus puntos débiles en la construcción de la política de infancia local.

- **Trayectoria**

En los municipios de **Tigre** y **La Matanza**, se verifica una trayectoria extensa del dispositivo, desde fines de la primera década de los 2000, anclada en el momento en que ambos gobiernos locales adhirieron a la ley provincial 13.298 sancionada en 2007. En ambos casos, el surgimiento del dispositivo se sustenta en una profusa trama organizaciones sociales existentes en el territorio.

En la Matanza, se destacan dos grandes redes de organizaciones sociales, la Red de jardines comunitarios y la Red de promoción y protección de derechos, que el año 2002 se nuclearon en otro espacio institucional, el Consejo Municipal del Niño y el Joven promovido desde el municipio. Este constituye un ámbito de discusión y generación de políticas sociales en defensa de los derechos de los chicos y jóvenes y en el que participan diversas organizaciones. Luego, se crea un espacio intersectorial estatal promovido por el Poder Ejecutivo local. De estas experiencias nace en el 2007, a iniciativa del municipio, el CLNyA que funciona ininterrumpidamente hasta la actualidad. El

[324] La ley provincial 13.298 tiene una característica particular, es una ley de tipo conveniada, que deja abierta su adhesión a la voluntad de los municipios de la provincia. Esto implica que la conformación de las instancias locales previstas en la normativa sea un proceso para construir y a desarrollar en cada territorio.

[325] El relevamiento realizado contó con respuestas de 115 municipios sobre los 135 que tiene la provincia. Disponible en: https://www.snya.gba.gob.ar/images/consejosLocales/Relevamiento%20Consejos%20Locales%20%202021.pdf

dispositivo no tiene ordenanza específica de creación sino que se rige por la ordenanza de adhesión a la ley 13.298 que menciona el funcionamiento del CLNyA. Además, se sancionó un reglamento propio del espacio.

En el caso de Tigre, el CLNyA se forma en el año 2009 a iniciativa también de una red de organizaciones, en este caso, el Foro de la Niñez local. En este Foro se nuclearon centralmente organizaciones gremiales (Central de Trabajadores Argentinos- CTA-, Asociación de Trabajadores del Estado- ATE- y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires- SUTEBA), una importante ONG del distrito, la Casa de Fortalecimiento Familiar y Comunitario - CAFF- y algunas organizaciones de base. El Foro hizo un gran encuentro demandando la adhesión a la ley 13.298 con apoyo de la Directora de Fortalecimiento Familiar del Municipio de aquel momento y, en el 2009, comenzó a funcionar el CLNyA sancionándose ese mismo año su decreto de creación. También cuenta con un reglamento de funcionamiento. El espacio se desarrolló en forma ininterrumpida hasta 2014, luego estuvo cuatro años sin funcionar y volvió a la actividad en el 2018 con fuerte respaldo municipal.

El caso opuesto es **Tres de Febrero** que tiene una historia más reciente y donde el dispositivo surgió a impulso del gobierno local, en el marco de la llegada de la Alianza Cambiemos al municipio en 2016[326] y de la firma de la adhesión a la ley provincial que no se había realizado en años precedentes. Desde que comenzó a funcionar mantiene un desarrollo continuado, pero no cuenta con ninguna ordenanza ni decreto de funcionamiento que respalde su accionar.

- **Actores involucrados**

En los tres municipios participan del Consejo Local actores bien diversos que evidencian predominios diferenciales.

En el caso de **La Matanza**, se observa un predominio de actores estatales por sobre los actores sociales. Estos últimos concentran su participación en otro de los dispositivos participativos con los que cuenta el distrito, el ya mencionado Consejo Municipal del Niño y el Jóven. Las organizaciones sociales que participan del CLNyA lo hacen mayoritariamente en representación de ese Consejo Municipal. Asimismo, en este distrito existen mesas territoriales presentes en las distintas localidades del municipio que también configuran un canal de participación de las organizaciones en torno a las problemáticas sociales. Las organizaciones sociales suelen referenciarse más con estos espacios participativos y no con el CLNyA. De este dispositivo tampoco participan actualmente sindicatos, ni colegios profesionales. Si se destaca la participación del Frente de Estudiantes Secundarios de la Matanza. En contraposición, hay una multiplicidad de participantes estatales, tanto municipales (Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos, diferentes programas territoriales- Envión/Podés, Parlamento juvenil de Ciudadanía-, áreas de educación, salud, derechos humanos, entre otros); provinciales (Servicios Sociales de los hospitales, los inspectores y los equipos territoriales de educación, los juzgados y efectores territoriales del Organismo provincial de Niñez y Adolescencia) como nacionales (Equipos territoriales de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia- SENNAF, Programa Asistiré y Universidad de la Matanza).

En el caso de **Tigre**, la participación es más equilibrada, ya que se observa tanto intervención de actores sociales de diverso tipo (organizaciones de base, organizaciones de corte más profesional, redes con asiento en varios municipios, colegios profesionales y gremios) como de participantes provenientes de áreas municipales (Dirección General de Fortalecimiento Familiar, Dirección de

[326] La llegada de la Alianza Cambiemos quiebra una hegemonía de casi 25 años de gobierno de un mismo Intendente, Hugo Curto, del partido peronista en el distrito.

Infancia, Dirección de Juventud, Subsecretaría de Educación Tigre, Centro Educativo Complementario, Dirección de Trabajo Social, Agencia de Hábitat y Economía Social, entre otras. La intervención de actores de otros niveles de gobierno es acotada y focalizada en los referentes provinciales del campo educativo.

En **Tres de Febrero**, la composición está restringida a los efectores estatales no teniendo lugar la participación de la ciudadanía. El espacio funciona como un lugar de articulación entre áreas municipales (Dirección de Niñez, Salud Mental, Centros de Salud, Dirección de Jardines Maternales, Deportes) y organismos provinciales (Inspectores y Equipos territoriales de Educación, Comisaría de la Mujer, Hospitales provinciales, Centro Socio Comunitario-CESOC-, Centro de Prevención de Adicciones- CPA- y Juzgado de Paz). Hasta 2018, participó la Universidad Nacional de Tres de Febrero. En este municipio, el CLNyA oficia como un espacio de encuentro directo de estos efectores, conformando una red de comunicación e información que constituye un insumo para la gestión.

- **Agenda y funcionamiento**

Las tareas desplegadas por cada uno de los CLNyA son bien heterogéneas, dando cuenta de que en algunos municipios lo mandatado por la ley tiene mayor concreción en la práctica mientras que en otros al espacio aún le cuesta avanzar con actividades en la senda marcada normativamente.

El CLNyA del municipio de **La Matanza**, se han generado iniciativas variadas en las distintas fases del ciclo de la política pública, -conversatorios para instalar tema en la agenda, formulación de varios proyectos específicos, fuerte involucramiento en la implementación de las acciones y la creación de un Observatorio para el monitoreo de una cuestión específica, la violencia institucional- dando cuenta de un profuso trabajo generado en el seno del dispositivo. El municipio de **Tigre**, sin este nivel de desarrollo, igualmente cuenta con un extenso despliegue de tareas, focalizadas en el momento de la agenda, colocando temas y demandas en la agenda de gobierno local, y en el de la formulación, elaborado propuestas concretas de creación de espacios institucionales para que seas demandas sean atendidas. En el otro extremo, el municipio de **Tres Febrero** por las características particulares de su entramado actoral, que desarrollaremos en el punto siguiente, anclado en los actores de gobierno municipal y provincial, sólo ha generado actividades vinculadas con el momento de implementación de la política ligadas a la mejora de los circuitos institucionales de funcionamiento y a la articulación entre efectores estatales.

Ello pone en evidencia que los CLNyA en todos los municipios abordados constituyen ámbitos de intercambio y articulación entre diferentes actores pertenecientes al Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñeces y Adolescencias de cada distrito, habilitándose allí el encuentro y la discusión de la política pública entre todos los involucradxs. Sin embargo, la productividad de estos espacios, es decir, las tareas por ellos concretadas y su incidencia en la política pública de infancia depende en gran parte de su entramado actoral y del lugar que ocupa el gobierno municipal en su sostenimiento y promoción.

Por un lado, es posible apreciar que sin la participación de actores sociales, como se observa en Tres de Febrero, el CLNyA se convierte sólo en un espacio de comunicación y conocimiento entre efectores estatales pero la esencia del dispositivo se ve obturada. Al no estar presente la voz y opinión de actores por fuera del aparato estatal no hay lugar para tareas que requieren cierta distancia del gobierno- ej. permear la agenda o monitorear sus acciones. Se pierde en este caso el aporte que actores anclados en el territorio y con conocimiento situado de problemáticas y fortalezas del mismo pueden efectuar a la política local y el dispositivo ve anulado su componente participativo.

Por otra parte, en los dos municipios donde el CLNyA demuestra un despliegue vigoroso de acciones, el Estado municipal está muy presente a través de sus distintos efectores dando entidad al espacio y

aportando en su sostenimiento. Este no se hace en solitario, sino que se desarrolla con actores supralocales estatales- bien evidente en Matanza, y con organizaciones sociales con trabajo territorial en el distrito que han generado las bases, activado y/o jerarquizado la potencia del dispositivo como instancia de co-construcción co-corresponsable de políticas para las niñeces y adolescencias.

Conclusiones

En este trabajo nos propusimos caracterizar el despliegue de dispositivos participativos multiactorales institucionalizados en la escala local en dos campos de la política social: el del hábitat popular y el de niñez y adolescencia.

Los dispositivos seleccionados en estos campos, Consejos Locales, cuentan con un sustrato común. En los dos ámbitos es posible apreciar la existencia de un encuadre normativo provincial que crea estos mecanismos y proporciona las pautas generales de su funcionamiento, a la vez que, por el carácter conveniado que asumen estas normativas, en los dos campos son los gobiernos municipales los que efectivamente tienen a cargo su conformación, habilitándose por tanto desarrollos particulares en cada espacio local.

Esto supone, en primer lugar, un despliegue diferenciado a lo largo del territorio provincial. Como se pudo apreciar en el desarrollo previo, en el campo de hábitat, solo se han creado 27 Consejos en la Provincia y, en el campo de niñez 42, 15 de ellos en el Gran Buenos Aires, cuando existen 135 municipios en el suelo bonaerense donde potencialmente estos ámbitos participativos podrían desarrollarse.

En segundo punto, este desarrollo singular se sustenta en las características particulares de cada territorio, particularmente aquellas ligadas a la trayectoria local de la problemática general que los ámbitos estudiados abordan- hábitat/niñez- y al peso relativo de los actores específicos que en cada municipio se destacan. En ambos campos, fue posible observar que, el mayor arraigo y la mayor densidad de acciones del dispositivo participativo se liga con la presencia de una historia sostenida de abordaje de la cuestión en el territorio y/o con la existencia de una trama de actores - estatales y sociales- que promovieron e impulsaron, tanto la temática como la relevancia de contar con espacios de estas características para la producción de la política local. En este sentido, se destacan los municipios de Florencio Varela para el campo de hábitat y los Municipios de La Matanza y de Tigre para el campo de niñez y adolescencia.

Dado el mayor tiempo transcurrido desde la sanción de la ley provincial de promoción y protección de derechos de niñeces y adolescencia, en comparación con la más reciente sanción de la ley de hábitat, es en el primer campo en donde se observan los desarrollos más sostenidos y fructíferos. Esto permite jerarquizar la importancia de mirar el desarrollo de los mecanismos participativos en clave de proceso ya que requieren de tiempo para su consolidación y para lograr una mayor incidencia en las políticas en donde se inscriben. Esto se debe a que su conformación es una construcción que demanda desandar lógicas de gestión pública tradicionales ancladas en la decisión monopólica estatal y habilitar nuevos modos que se nutren del trabajo, de los aportes y de las miradas de diversos actores.

Los dos tipos de dispositivos estudiados en esta ponencia dan cuenta de este proceso y marcan, con los matices y particularidades ya descritas, una senda que proporciona señales de un creciente protagonismo de la ciudadanía en estos campos de la política social como también una apertura de los gobiernos municipales para generar espacios de co-construcción de la política.

Bibliografía

ARQUES, FACUNDO; DIAZ ROSAENZ, MICAELA; MOREIRA, MICALEA, Y SCHNEIDER, CECILIA (2016) Mapa de la configuración institucional de la participación ciudadana local en la Argentina**.** *en* Schneider, Cecilia (coord.) *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos,

AVRITZER , L.Y RAMOS, A. (2018) Democracia, escala y participación.Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. En Meneses, M. P., & Bidaseca, K. A. (2018).*Epistemologías del sur*. CLACSO; CES.

BLANCO, I., FLEURY, S., & SUBIRATS, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y política pública*, *21*(SPE), 3-40.

BLANCO, I., GOMÀ, R., & SUBIRATS, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (20), 14-28.

BRUGUÉ, J. (2018). Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Revista" Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (16), 154-165.

BUSTOS, W. (2015). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento, Observatorio del Conurbano Bonaerense. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6379

CRAVACUORE, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*, 162-181.

FOGLIA, C., & ROFMAN, A. (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 113-145.

FOGLIA, C. (2022) *La gestión local de las políticas de promoción y protección de derechos de niñes y adolescentes en el Gran Buenos Aires Argentina*. Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio.

DÍAZ ALDRET, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, *26*(2), 341-379.

FERRARI MANGO, C., FOGLIA, C., & ROFMAN, A. (2021). Políticas sociales locales en Gran Buenos Aires: gobernanza participativa y multinivel en economía social e infancia. *Administración & Desarrollo*, *51*(1), 61–86.

FONT, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, *1*, 23-42.

HEVIA, F., VERGARA-LOPE, S., & ÁVILA LANDA, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles latinoamericanos*, *19*(38), 65-88.

MAYNTZ, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *PostData*, (11), 103-120.

Observatorio de la ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat. https://observatorio.madretierra.org.ar/

Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (2021), Creación y Fortalecimiento de los Consejos

Locales de Promoción y Protección de Derechos de las niñeces y adolescencias.

ROFMAN, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires.

territorios, (31), 37-56.

SZAJNBERG, D., FERNÁNDEZ CITTADINI, R., RODRÍGUEZ, V. Y NOEL L. (2018). *Proceso de adhesión a Ley de Acceso Justo al Hábitat en Municipio San Isidro.* Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina.

SUBIRATS, J. (2019). 1.4 Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. *David Gómez-Álvarez• Robin Rajack• Eduardo López-Moreno• Gabriel Lanfranchi*, 92.

VILLARREAL MARTÍNEZ, M. T. (2009). Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León.

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.

Mecanismos de participación ciudadana

La participación de diversos sectores de la ciudadanía, en las últimas décadas ha venido siendo un mecanismo a implementar de los gobiernos y de las administraciones públicas como un medio de comunicación entre gobierno y sociedad, cuyo objetivo es representar sus intereses en la toma de decisiones, dichos mecanismos están ligados a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas, al ambiente y los grupos sociales, que forman los anclajes de la vida social.

En ese sentido, la participación ciudadana es un acto social, colectivo, y en diversas ocasiones el producto por el cual, se legitima la inclusión de diversos sectores sociales para la toma de decisiones en beneficio de sus propios intereses y así ir transformando las estructuras del ámbito de lo público, sin embargo, para la implementación de dicha participación, los gobiernos tienen la obligación de establecer las vías institucionales necesarias dependiendo el asunto de cual se trate. Para poder incorporar elementos de la democracia que ayuden a la participación ciudadana se deben tomar en consideración factores tales como la posibilidad de la existencia de gestores de participación ciudadana, nuevas plataformas de participación, el grado de centralización del entorno, el factor cultural y el marco legal y normativo característico de los regímenes democráticos (Díaz, 2021).

Existen diversos mecanismos de participación, sin duda el más destacado, tradicional y organizado es el electoral, pues en la mayoría de los países del mundo ha sido el instrumento clave para la renovación de los poderes públicos fortaleciendo así los sistemas democráticos y garantizando el derecho al sufragio, pero progresivamente se ha dado apertura a otros mecanismos para resolver diversos asuntos públicos. Así, la participación se vuelve un camino de doble sentido: primero, sirve para elegir a los órganos de gobierno, pero también se convierte en el medio para hacerse presente en la toma de decisiones (Merino 2015).

Vemos como el tema de novedosos mecanismos de participación ha ido cobrando innovadoras connotaciones en los gobiernos, ya que por innumerables demandas de diversos sectores sociales han venido exigiendo ya no sólo una mejor atención a sus necesidades, sino una influencia cada vez más amplia en la inclusión de los asuntos públicos, lo que ha originado la construcción de un nuevo marco institucional para garantizar dicha participación. Inmersos en un proceso de fortalecer las democracias participativas se ha logrado identificar que existen obstaculos importantes tales como la clase, el sexo y la raza que imposibilitan la capacidad de participación en la vida política y social, marcando ciertos limitantes; por ello, en la evolución de los modelos democratícos se han planteado retos que mas allá de la simple invitación de los ciudadanos a participar, se construya una metodología adecuada que busque llenar los huecos de modelos antiguos y también que se adapte a las realidades económicas, polítcas y sociales, de acuerdo a cada territorio donde se implementen.

Para autores como Contreras y Montesinos (2019), es importante que antes de la definición de los mecanismos de participación ciudadana se establezca el nivel de participación que se busca , por tal motivo, establecen que un primer nivel se limitará únicamente a transmitir la información (informativo), de manera posterior se localiza el nivel a través del cual existe una relación recíproca entre autoridades y ciudadanía (consultivo) y finalmente aquel en el que se incorporan las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos a fin de incluirlos en las decisiones finales (empoderamiento). Ante tal escenario, diversos países han optado por ir reformando sus leyes para incluir mecanismos de democracia directa, siendo los más comunes el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consultas

populares y la revocación de mandato asegurando así, la opinión de los ciudadanos sobre temas relevantes y específicos que afecta intereses comunes.

Los mecanismos anteriormente mencionados no pueden llevarse a cabo si no se toma en consideración factores tales como: reglas del juego claras que permitan conocer los marcos de acción; reducir las asimetrías de información buscando acercar a los ciudadanos hacia un modelo de transparencia; control de las expectativas, con esto se pretende que exista un equilibrio entre los objetivos formales y las expectativas de la ciudadanía y finalmente que los tomadores de decisiones se involucran en el proceso y con esto garantizar un impacto verdadero.

De los mecanismos mencionados, el plebiscito se relaciona entre dos posibles alternativas de decisión, aunque no es exclusivo del proceso legislativo. Caso contrario el referéndum va afín a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos de una reforma a la ley existente, o en su caso a la creación de una nueva. La iniciativa ciudadana va ligada a que la ciudadanía proponga de manera directa una modificación legislativa, la revocación de mandato permite calificar la actuación del poder ejecutivo y en su caso, terminar el mandato antes del plazo establecido por la ley.

En cuanto a las consultas, podrían entenderse desde diferentes percepciones, sin embargo, para nuestro caso de estudio podríamos entenderlas como aquellos instrumentos en que los grupos sociales ejercen su opinión sobre iniciativas, propuestas de planes y programas, modelos de políticas públicas, acciones de gobierno y reformas institucionales para que previo a afectar directamente sus interés o derechos fundamentales obtengan su consentimiento o acuerdo (CNDH, 2008).

Así, el tema de las consultas se convierte en algo trascendental, pues en los últimos años se han emitido diversos documentos internacionales de los cuales se hará mención más adelante, pero que establecen los parámetros necesarios para que a través de las consultas se busque la protección de grupos vulnerables sobre todo para la protección de sus derechos fundamentales, instituyendo así un instrumento de comunicación entre gobierno y sociedad, para garantizar su plena inclusión en la vida pública.

El presente ensayo busca analizar el procedimiento de las consultas a comunidades indígenas, en específico el caso del estado de Hidalgo México, pues en la actualidad se está desarrollando ese mecanismo de participación para que dicho sector tenga voz y voto en la implementación de nuevas disposiciones jurídicas, que si bien es en beneficio de sus interese para garantizar su plena participación en acceder a cargos de elección popular y cargos en la administración pública, no deja de trastocar sus derechos fundamentales y para realizar este tipo de modificación legislativa tan importantes en el desarrollo de la vida política de los pueblos y comunidades indígenas, tiene que existir una consulta previa.

El tema de los mecanismos para la participación ciudadana, no solo ha comenzado a tener un mayor auge a nivel mundial, sino también ha venido impactando a nivel sub nacional, en virtud de ello, varios especialistas en el tema, refieren una serie de ventajas para que la participación de diversos sectores de la población vaya encaminada a garantizar determinados derechos permitiendo una mayor inclusión en la vida pública; hacerse escuchar en la toma de decisiones; manifestarse directamente en los procesos legislativos; favorecer un tipo de gobierno más incluyente de grupos tradicionalmente vulnerables; en suma, dichos mecanismos abonan al fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Reconocimiento y exclusión de las comunidades indígenas en México.

Los mecanismos de participación para integrar a los grupos que históricamente han sido excluidos de los procesos democráticos, en lo referente a las acciones dirigidas a los pueblos originarios, mantiene distintas connotaciones, tradicionalmente sólo se han limitado al reconocimiento de su existencia, sin lograr una inclusión real en la vida social y política del Estado. Lo anterior obedece, en gran medida,

a la marginación histórica que ha envuelto múltiples violaciones de derechos humanos y del pleno ejercicio de la ciudadanía cuando de pueblos y personas indígenas se trata.

La búsqueda de la reivindicación de los derechos de los grupos oprimidos por décadas, son reivindicaciones que tienen como objetivo lograr la inclusión; con el deseo de ser considerados como parte de la sociedad y que se establezca su reconocimiento y adecuación de sus posibles diferencias como objeto principal. (Kymlicka, 1996)

Las comunidades indígenas forman parte de una gran diversidad cultural, entre las poblaciones, podemos ver que se encuentran diversos sucesos históricos que dieron paso a una gran transformación política en México, sin embargo, durante años han sido olvidados por los gobiernos enfrentando un panorama desalentador, pues el poco conocimiento de esta población en ámbitos de derechos político electorales entendidos como aquellos que "tiene todo individuo para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función política"(Arenas, 2000), los ha mantenido lejos de la vida política. Es importante establecer como lo menciona Kymlicka (1996), cuando un Estado alberga dos o más culturas ampliamos la posibilidad de elección de los ciudadanos, pero esto no quiere decir que a partir de esto se establezca una justificación de los derechos de las minorías; debido a esto, resulta imperativo establecer una incorporación amplia e incluyente de las necesidades y condiciones de los pueblos indígenas mexicanos.

En el Estado mexicano existe una multiculturalidad, es decir, se reconoce la existencia de culturas distintas a una hegemónica prevaleciente, sin embargo, durante décadas no supone una genuina integración en igualdad de condiciones que reconozca sus derechos en el sistema democrático de participación, por lo que su supuesto reconocimiento sólo ha sido un mecanismo de dominación, cuyo fin último no es propiciar sociedades más equitativas e igualitarias, sino justificar las acciones de una cultura absoluta para preservar el statu quo, evitando una inclusión real y el ejercicio pleno de los derechos políticos de los pueblos originarios (Hidalgo, 2001).

Así el enfoque multicultural no logra el objetivo real en las sociedades contemporáneas y es necesario adoptar una forma diferente de socializar entre las culturas y no sólo reconocerlas. En este sentido ha surgido cada vez más una postura intercultural entre las sociedades, la cual refiere a que las acciones dirigidas a grupos originarios garanticen justicia al interior del Estado. Es decir, pugnar por una igualdad sustancial, propiciando la disminución de las inequidades económicas, políticas y sociales (Cruz, 2014).

La interculturalidad no busca imponer un sistema valórico entre los distintos grupos, más bien se basa en comprender a cada una de las culturas existentes, asegurando la plena participación de los ciudadanos para superar barreras culturales, pero también confrontar los tipos de discriminación y la exclusión, esto mediante la formación de ciudadanos conscientes de sus diferencias y siendo capaces de construir una sociedad más justa, equitativa y plural, por sí misma es incluyente e incondicional, éste es su ideal social y político, sin embargo, históricamente solo ha sido instrumento y demagogia, no un proyecto prioritario de la democracia, (Michael y Thompson,1995; Hidalgo, 2001; Giménez, 2013).

Lo anterior ha originado, que gran parte de la población indígena realiza su vida cotidiana con escasos ingresos, viviendo en una pobreza extrema y con problemas relacionados a la infraestructura en temas de salud, educación, transporte entre otros; esto ha motivado que su interés por ejercer sus derechos políticos electores sea casi nulo, pues la atención y preocupaciones se centran en los problemas cotidianos. Por tal motivo, Tomaselli (2017), propone que se debe tomar en consideración a los pueblos indígenas en todas las actividades que les confieren y en aquellas que les impacten de manera indirecta; esto debido a que, aunque se les otorgue la capacidad de auto-determinarse, existen elementos externos que podrían chocar con esa forma de auto-determinación.

Ante este escenario y con el apoyo de diversos tratados, convenciones y declaraciones promovidos

por organismos internacionales, se ha ido intentando cambiar la conciencia sociopolítica, haciendo entender y obligando a los gobiernos de los Estados a implementar mecanismos de participación para que la voz de este sector de la sociedad sea escuchada y se garanticen el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, libres de toda discriminación y respetando sus usos y costumbres, estructuras políticas, económicas, culturales, así como su historia y filosofía, es decir, aceptando que la diversidad cultural. Para esto es necesario que se reconozca que la participación política indígena deberá estar centrada en el ejercicio pleno de sus derechos políticos tanto de forma particular como en grupo y la capacidad que se tenga para incidir en la esfera pública tanto dentro de la comunidad como en el sistema político al que se pertenezca (Mendoza y Rodríguez, 2020).

Así los gobiernos empezaron a sentar las bases para que una sociedad se rija bajo los principios de justicia, equidad e inclusión de todos los grupos de la sociedad, con procesos de apertura a la participación política adecuando un marco jurídico que garantice el ejercicio de derechos políticos y obligando a las autoridades electorales y partidos políticos ejecutar una inclusión real de ese sector mediante candidatos indígenas con la finalidad que aporten iniciativas a favor de este sector vulnerable e impulse su desarrollo.

De esta manera, las acciones implementadas han adquirido relevancia , ya que se empieza a reconocer en la legislación el tipo de representación que se busca, principalmente en el ámbito político electoral, y específicamente, sobre en qué procedimientos normativos se ejecutan los nombramientos de los representantes, cumpliendo con lo estipulado a la elección de normas, procedimientos y prácticas tradicionales, sin embargo, cabe aclarar que estas modificaciones legales de gran calado que sin duda afectan directamente derechos fundamentales y como parte de otro instrumento jurídico es sin duda el derecho a consultas a comunidades indígenas, lo cual precisaremos más adelante

En nuestro caso de estudio del estado de Hidalgo, se está construyendo un reconocimiento de derechos y una representación más efectiva de este sector dentro de los organismos públicos, con la implementación de acciones afirmativas “como tema de moda”, en tal sentido, es imperativo que los esfuerzos provenientes de las autoridades gubernamentales y de sectores de la sociedad civil para integrar y reconocer los derechos político electorales han sido insuficientes, por lo que dichas acciones han mostrado una válvula de escape para la efectividad de los pueblos originarios.

Acción afirmativa en materia de derechos político-electorales indígenas

Como se ha venido mencionado, en tiempos de antaño los pueblos indígenas se encontraban excluidos de las esferas políticas, no contaban con representantes en ningún cargo público, y aunque en la actualidad esto ha ido cambiando, aún existen comunidades que viven en el abandono, es por esto la importancia de generar mecanismos que garanticen de manera real el ejercicio de sus derechos político-electorales.

El reconocimiento a la participación política indígena debe mantenerse sujeto al reconocimiento y respeto de los derechos individuales y colectivos que se enmarque dentro de los aspectos normativos internacionales y se sujete a las dinámicas, políticas, sociales y económicas que determinen de forma externa e interna a una sociedad determinada. En ese sentido, se deberán construir los mecanismos jurídicos que desde el Estado garantice el aumento de la participación indígena¡, así como del cumplimiento de sus derechos y la búsqueda de la trascendencia en el aspecto electoral que tenga como resultado la incidencia en la generación de políticas públicas y cualquier forma de materialización de las voluntades de las comunidades indígenas.

Ahora bien, desde un enfoque general podríamos mencionar a los derechos político-electorales, tales como: votar; ser votado; derecho de reunión y de asociación política; derecho de petición; derecho a la información; libertad de expresión; libertad de imprenta entre otros, los cuales tradicionalmente

han adquirido el nombre de derechos político-electorales, desde ese punto de vista podríamos decir que con las democracias modernas, estos ya has sigo plenamente garantizados, pero habría que precisar que dichos derechos van más allá, pues retomando las definición citada anteriormente y de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23 y en específico en su inciso c) establece como derechos políticos además de los anteriores "*tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".*(CADH, 1981). Ante esta disposición se tendría que preguntar a los gobiernos si realmente se ha cumplido con esta disposición internacional para garantizar en su totalidad el ejercicio de estos derechos y en específico los de las comunidades y pueblos originarios.

De esta forma, tal y como señala Tomaselli (2018) en el marco de los instrumentos jurídicos a nivel internacional se consagra en el convenio 169 de la Organización internacional del Trabajo, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas la necesidad de establecer el derecho a la consulta como parte fundamental y que este sea fortalecido a través del consentimiento informado, libre y previo.

Esto es la interculturalidad, la cual establece la posibilidad de que cada pueblo originario genere relaciones equitativas con los demás. La Tesis XLVIII/2016 "Juzgar con Perspectiva Intercultural", donde se aborda el reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena con características propias, originadas a partir de su cosmovisión como pueblos originarios; también se refiere la obligatoriedad de acudir a las reglas vigentes del sistema normativo indígena para que pueda ser aplicado en las diversas fuentes e instituciones; y por último, revela la importancia de llevar a cabo el análisis de problemáticas relativas al derecho electoral indígena, a fin de que no sean resueltas de igual manera que en cualquier otro proceso, en virtud de que constitucionalmente y convencionalmente, se deben tomar en consideración las especificidades culturales, historia y tradiciones, usos y costumbres, en el entendido de que las comunidades indígenas son susceptibles de tutelar sus derechos de forma efectiva (IEEH/CG/005, 2016)

Para el sistema democrático mexicano representa un desafío la inclusión de los indígenas, los cuales, mediante las acciones afirmativas, deberían mantener su representatividad de los distritos locales electos y, con ello, la inclusión de sus necesidades en la agenda legislativa, de lo contrario, los programas que impliquen el otorgamiento de beneficios serán recibidos sin importar si es acción afirmativa multicultural o intercultural, el nombre es lo de menos, lo importante es recibir algo. En este sentido, se sostiene que el principio de no discriminación no pretende igualar los derechos, sino otorgar las mismas consideraciones en el reconocimiento de sus diferencias (CJF, 2015).

El derecho político- electoral en México no es una tarea fácil de cumplir, este se desarrolla en el en el marco de una democracia representativa, donde la ciudadanía se ve participe en la toma de decisiones políticas es por esto que:

la democracia mexicana tiene el enorme reto de incorporar de manera efectiva a todas las minorías tradicionalmente excluidas del poder público, saldando con ello una deuda ancestral con los pueblos y comunidades indígenas que han permanecido subordinados a relaciones asimétricas de acceso a la toma de decisiones; la acción afirmativa en la materia está llamada a instaurar una nueva realidad para la clase gobernante y sus representados, consolidando el régimen democrático al que han aspirado muchas generaciones de mexicanos y mexicanas. (Mendoza, 2021, p. 24).

Las acciones afirmativas surgen como un mecanismo de integración al sistema de partidos para los pueblos originarios para con esto poder obtener el reconocimiento de sus derechos. Algunos autores como Mendoza (2021) podrían definir la acción afirmativa como:

Aquella acción que debe implicar referir cierto trato preferencial con el fin de remediar una injusticia, algo mal hecho; tal vez rellenar un hueco, o cumplir con una cuota medida en porcentaje de bienes y servicios para los grupos vulnerables, discriminados, subrepresentados (p. 26).

Estas acciones afirmativas inician en la segunda mitad del siglo XX, donde se buscaban acciones que incluyeran a sectores económicamente excluidos debido a las inadecuadas reformas neoliberales, mientras que en México la acción afirmativa aún se encuentra en una gestión paulatina es decir esta aún no se ha consolidado

En la actualidad se cree que estas acciones aportan poca validación y su apoyo es casi nulo en contra de las injusticias sociales: "las acciones afirmativas apenas llegan como un instrumento bien intencionado en la teoría, pero débil a pesar de que diversos mecanismos legales tratan de darle el soporte necesario en contra de la división" (Mendoza, 2021, p.16)

Pese a esto las acciones afirmativas tienen su razón de ser para la búsqueda de la integración y generar mecanismos que permitan superar los sucesos históricos de la exclusión de los pueblos.

¿Qué es la consulta indígena?

La consulta indígena es un procedimiento por el cual se va a presentar a los pueblos y comunidades indígenas iniciativas, propuestas, planes y programas así como modelos de políticas públicas y reformas institucionales que repercutan directamente, esto con el propósito de obtener su acuerdo o consentimiento.

Como se mencionó anterioremente el Convenio 169 de la OIT, busca aplicar medidas para superar la discriminación histórica que han sufrido los grupos indígenas. Fundamentalmente en el convenio se busca el respeto a la diversidad de culturas y formas de vida, reconociendo derechos que pueden agruparse en cuatro grandes ejes, derechos políticos, derechos a la tierra, derechos sociales y culturales y derecho propio (Castillo, Morales & Jaccard, 2021).

En la esfera de los derechos políticos vamos a encontrar a la consulta que buscará el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a tomar decisiones sobre los proyectos de desarrollo que impactan de forma directa o indirecta como parte de sus prioridades; aquí encontramos que los pueblos indígenas tendrán la facultad de posicionarse sobre medidas que les afecten.

El derecho a estas consultas implica la obtención del consentimiento previo, libre e informado para la implementación de planes, proyectos, reformas así como modificaciones legislativas, acciones del estado y afectaciones de tierra y territorios, que impacte los valores y las prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos

Dichas consultas deben aplicarse mediante una efectiva participación, esto implica el deber del Estado de consultar con la comunidad, tomando en cuenta las costumbres y tradiciones, lo que se busca es obtener y promover una comunicación amplia y abierta entre las partes involucradas, así como asegurar que se brinde información completa y oportuna.

La consulta a los pueblos indígenas se realiza principalmente mediante 4 puntos como lo indica la CNDH:

1. Mediante una efectiva participación. Implica el deber del Estado de consultar con la comunidad, según las costumbres y tradiciones, para promover una comunicación amplia y abierta entre las partes, y de vigilar que se brinde la información completa y oportuna.

2. A través de un mecanismo adecuado. Equivale a contar con los métodos y procedimientos que faciliten y permitan la participación, la comunicación y el uso de los medios de divulgación y obtención de opiniones adecuadas a cada una de las circunstancias propias. En este aspecto debe tomarse en cuenta, por una parte, la importancia de que se conozcan plenamente las

condiciones y características culturales de los pueblos implicados, y, por la otra, que se cuente con la información especializada del programa, proyecto, modificación legislativa o acciones que se desarrollarán.

3. A través de instituciones representativas. Cada pueblo y comunidad cuenta con un sistema de organización propio, con características específicas de cargos, funciones y nombramiento de autoridades de acuerdo con las formas y la cultura tradicionales. Éstas deben ser tomadas en cuenta para los procedimientos y mecanismos de participación, así como para la toma de decisiones por parte de las comunidades, ya que los procedimientos internos de las comunidades deben armonizarse con los que se propongan para llevar a cabo la consulta.

4. Conforme a un principio de buena fe. Implica que las acciones emprendidas respondan a un fundamento de honestidad y respeto de acuerdo con las tradiciones y la cultura de los pueblos. (2018, Pp. 10-12)

El derecho a la consulta indígena se reconoce en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece que: "La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos."(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,2016, Artículo 2, Apartado B).

La fracción IX del mismo apartado establece de manera específica: IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. En instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, que en su artículo 6o. indica: Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

Estas consultas deben de ser efectuadas de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias, esto con la finalidad de poder llegar a un acuerdo, así como lograr un consentimiento con las propuestas establecidas. Resulta imperioso construir un proceso de consulta que evite concebirse únicamente como un elemento más del debido proceso y que deje de lado los derechos sustantivos en los que debe enmarcarse de forma procedimental la consulta. Al no establecer un correcto abordaje a la consulta, el Estado viola, no solamente, un derecho adjetivo sino que tambien se da una violación a la autodeterminación, al terrirtorio y a la autonomía. (Méndez-García, 2020)

Consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo

El estado de Hidalgo no es la excepción, ya que durante décadas las comunidades indígenas se encontraron al margen respecto al tema de los derechos político electorales; a partir del reto que ha significado la reconfiguración de relaciones entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas se ha buscado disminuir la estigmatización que enfrentan estos grupos y que ha impactado de manera negativa en la forma en que pueden gozar de sus derechos políticos como lo son los de representación y participación política. Según Navarrete y Dolores (2014) el caciquismo político impide que exista un cambio social. La desigualdad económica y social hace que los derechos políticos queden a un lado, la mayoría de las familias en estas comunidades aún desconocen de los procesos electorales, lo

que muchas veces ocasiona que estas comunidades no exijan su derecho a la participación de forma activa en las decisiones y acciones que pueden llegar a impactar en su vida.

Un ejemplo claro de estas comunidades es la región de la Huasteca Hidalguense con más de ciento quince mil habitantes, la mayoría de estos habla el náhuatl como lengua principal; Huejutla de Reyes, es considerado el centro de la Huasteca, está ubicada en una zona de alta marginación. Su principal actividad económica de la región es la agricultura, la ganadería, y el comercio; Huejutla se ha encontrado en un estancamiento tanto económico como social, debido a los grupos de familia que tienen el control político de la región.

Debido a las condiciones bajo las cuales se han mantenido las comunidades indígenas en el estado de Hidalgo se establecieron una serie de trabajos que permitan incorporar las necesidades de estos grupos vulnerables. Bajo esta lógica se diseñó un trabajo conjunto entre la LXV Legislatura del estado de Hidalgo con la Comisión Permanente para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, para que se iniciaran trabajos que logren vincular a las comunidades originarias con el aparato del Estado.

Con esa premisa, se comenzaron a desarrollar foros regionales y acercamiento con los presidentes municipales de los 84 municipios que componen el estado de Hidalgo con la finalidad de ir recogiendo algunas bases sobre las cuales recae la consulta indígena. Derivado de estos trabajos, se obtuvo información importante entre las que se destacaron las relacionadas con la forma en la que están contemplados estos grupos bajo el adjetivo "indígena" y que consideran discriminatorio; por otro lado también se solicitó la inclusión de grupos de mujeres que ya se organizan al interior de las comunidades y que buscan ser tomadas en cuenta como autoridades representativas; otro de los puntos que salieron como parte fundamental para el proceso de la consulta, tiene que ver con el hecho de tomar en consideración aquellas personas que pertenecen a pueblos originarios pero que por diversas razones han tenido que migrar hacia otras localidades al interior del mismo estado; entre algunas otras.

Como resultado de algunas de las primeras observaciones realizadas por personas pertenecientes a los pueblos originarios, se decidió seguir una serie de principìos que buscan constituir una consulta inclusiva y amplia; dentro de los principales elementos que se establecieron están los siguientes: libre determinación, interculturalidad, buena fe, colectividad, paridad de género, transparencia, culturalmente adecuada, deber de acomodo y deber de adoptar decisiones razonadas. Con la finalidad de que se establezca un diálogo informado sobre los derechos político electorales y la forma en que se deberá dar garantía de estos; además de recibir las propuestas, planteamientos y decisiones que ayuden en la reforma, adición o derogación de lo que se encuentre dispuesto en la Constitución Política del Estado y sus leyes reglamentarias.

La composición de la consulta en el estado de Hidalgo, se concentrará en 5 fases, que se describen a continuación: *fase preparatoria*, en esta se establecerán la propuesta del programa de trabajo, cronograma de actividades, así como, una correcta definición del tipo de consulta que se desea realizar; *fase informativa*, en esta etapa se buscará hacer del conocimiento de la mayor cantidad de personas que pertenecen a pueblos originarios de los componentes de la consulta para esto se hará uso de material escrito y audiovisual con las adecuaciones pertinentes de acuerdo al entorno lingüístico y de costumbres por lo que se apoyará de las autoridades representativas de las comunidades y también de medios convencionales como son visitas, prensa. radio, perifoneo, etc.; *fase deliberativa*, aquí se dejará únicamente a los miembros de las comunidades originarias que discutan y analicen las modificaciones a los marcos normativos locales; *fase consultiva municipal*, aquí se plantea que dentro de cada municipio en el que se encuentren comunidades indígenas se establezca un diálogo que permita la incorporación de inquietudes y la discusión de los planteamientos respecto a ciertas reformas a las leyes estatales y finalmente se considera establecer la *ejecución y seguimiento de acuerdos*, que permita mantener a través de un mecanismo de seguimiento una serie indicadores objetivos y de fácil consecución respecto de los compromisos que se hayan establecido.

Conclusiones

Las adiciones y actualizaciones a las leyes que protegen los derechos indígenas son relativamente recientes, y desde luego, son perfectibles y susceptibles de polémica, se puede apreciar que, en el marco internacional o subnacionales, las condiciones desfavorables que han padecido las comunidades indígenas hacen necesaria la implementación de acciones que favorezcan su mejor desarrollo y conservación de sus costumbres, y en tanto que sujetos de derecho público, tengan la posibilidad legal real de defensa sobre sus territorios y recursos.

Es importante que para establecer, una agenda inclusiva respecto a los derechos de los pobladores de las comunidades indígenas en el estado de Hidalgo, se establezcan los mecanismos necesarios que permitan recoger de viva voz las inquietudes y necesidades de estos, para que estas se vean representadas en los marcos jurídicos a nivel local. La tarea, no es menos que complicada, debido a la gran diversidad cultural en la composición del Estado mexicano, sin lugar a dudas representa un reto, que desde la LXV Legislatura del estado de Hidalgo se ha iniciado sentando las bases que permitan incorporar aquellos que por su origen cultural, étnico y racial han sido olvidados.

Tal y como lo establece Kymlicka (1996) el simple hecho del reconocimiento de la multiculturalidad no traerá por sí mismo cambios en las estructuras de tomas de decisiones de los Estados nación, por el contrario podría traer como consecuencia este simple reconocimiento superfluo la construcción de una contradicción de la identidad; por tal motivo, resulta necesario que los mecanismos de participación ciudadana que de destinen a la incorporación de las necesidades de las comunidades indígenas del estado de Hidalgo se mantengan alineadas a sus entornos y realidades tanto políticas, económicas y sociales.

Resulta un reto para el aparato gubernamental arrancar con la herencia colonial que mantiene a las comunidades indígenas bajo un yugo desfavorable en su desarrollo, como parte de las concepciones de la modernidad europea que ha sido traída por parte de las naciones conquistadoras y que han mantenido en el rezago a grupos importantes de la población originaria de latinoamérica. Desde la perspectiva de los estudios subalternos, señala Herrrera (2009), se debe buscar la posible revalorización del papel que juega el poblador originario latinoamericano y que pretende formar parte de la lógica de desarrollo a la cual se ha visto sometido sin ser tomado en consideración.

Bibliografía:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2008). El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, Ed. CNDH: México. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/03-Pueblos-Comun idades-indigenas.pdf

CASTILLO, L., MORALES, S., JACCARD, D. (2021). Consulta indígena como mecanismo especial de accountability social. Veredas Do Direito V. 18 N. 41, pp. 69-90 http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2125

CONTRERAS, P., MONTESINOS, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. Revista de Ciencias Sociales, 25 (2), pp 178–191

https://www.redalyc.org/jatsRepo/280/28059953014/html/index.html

CRUZ, E. (2014). ¿Qué deben ser las políticas públicas interculturales? Ciencia e Interculturalidad, 15(2), 68-80. https://doi.org/10.5377/rci.v15i2.1919

DAHER, J. Z. (2008). la Declaración de naciones Unidas sobre Derechos de los pueblos Indígenas. Anuario de Derechos Humanos, (4).

DÍAZ, J. (2021). Participación ciudadana y organizaciones sociales. Economia y Negocios Vol Núm. 2. Abril–septiembre. pp-66-75 https://revistas.unjbg.edu.pe/index.php/eyn/article/view/1184

Declaración Americana Sobre Los Derechos De Los Pueblos Indígenas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Pueblos Indígenas. (sf). Los Pueblos Indigenas en las Naciones Unidas. 28 julio 2022, de UNITED NATIONS Sitio web:

https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/historia.html

FEDERAL, G. (2001). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 10.

FRANCO, J. (2018). Los derechos político-electorales de los ciudadanos en México a la sombra de una democracia y una tutela delegativas. Revista IUS, 12(42), 189-208.

GÍMENEZ, C. (2013). Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos. Educación y Futuro: Revista de Investigación Aplicada y experiencias Educativas, 8,11-20. https://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/75.pdf

HERRERA, B. (2009). Estudios subalternos en América Latina. DIALOGOS Revista Electrónica de Historia. Vol. 10 No.2, pp 109-121

https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/6136/5840

HIDALGO, V. (2001). Cultura Multiculturalidad, Interculturalidad y Transculturalidad, Evolución de un término. Universitas Tarraconensis: Revista de ciències de l'educació, (1), 75-85.

https://www.rua.unam.mx/portal/recursos/ficha/71136/cultura-%20multiculturalidad-interculturalidad-y-transculturalidad-evolucion-de-un-%20termino

KYMLICKA, W. (1996). Ciudadania multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Paidos

MICHAEL, S. & THOMPSON, M. (1995). Multiculturalism in Higher Education: Transcending the Familiar Zone, Paris Codex: Journal of Higher Education Management, 11 (1), 31-48.

MÉNDEZ-GARCÍA, E. (2020). Más allá de las capturas en la consulta indígena: la lucha por el agua en Valles Centrales de Oaxaca. *Agua Y Territorio / Water and Landscape*, (15), 45–56. https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/4710

MENDOZA, D. (2021). Participación y Representación Política Indígena En Los Distritos De Ixmiquilpan, Huejutla y San Felipe Orizatlán, Hidalgo (2017-2018). Tesis Que, Para Obtener El Grado De: Maestra En Gobierno Y Gestión Local. Universidad Autónoma Del Estado De Hidalgo.

MENDOZA, J., RODRÍGUEZ, K. (2020). La participación política indígena y las organizaciones de la sociedad civil. Análisis de la zona metropolitana de Monterrey, México. Revista Temas Sociológicos Núm. 20 pp. 689-717

http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/TSUCSH/article/view/2441

MERINO, M. 2015. "*La participación ciudadana en la democracia"*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. INE.

NAVARRETE ULLOA, C. A., & DOLORES BAUTISTA, J. (2014). Caciquismo en el municipio de Atlapexco: de la convulsión social a la dominación "tradicional-burocrática" en la huasteca hidalguense. Revista de El Colegio de San Luis, 4(8), 12-37.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2014000200020002&lng=es&tlng=es.

TOMASELLI, A. (2018). El múltiple derecho a la participación política de los pueblos indígenas. Una mirada desde el derecho internacional. En *Participación Política Indígena en México: Experiencias de Gestión Comunitaria, Participación Institucional y Consulta Previa* (pp. 21-60). Editorial Itaca.

TOMASELLI, A. (2017). The right to political participation of indigenous people: A holistic approach. International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 24 No. 4 pp. 390-427. https://www.jstor.org/stable/26557927

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017.
- Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo
- Ley de Consulta Popular del Estado de Hidalgo.
- Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2008). *El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas*, Ed. CNDH: México. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/03-Pueblos-Comunidades-indigenas.pdf

IMPLEMENTANDO PROCESOS DE CO-CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA EN LA LÓGICA DEL GOBIERNO ABIERTO: REPORTE DE CASO DESDE EL CAMPUS PUCÓN - UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA (CHILE)

Rodrigo Garrido Maldonado

Introducción

Reportar los resultados preliminares de una experiencia focalizada de participación ciudadana, vinculada al Gobierno Abierto, como expresión de un proceso de Vinculación con el Medio desde el Campus Pucón de la Universidad de La Frontera en Chile, es el objetivo central de esta presentación.

La estrategia de abordaje de lo señalado, considera en primer lugar exponer el marco normativo asociado a la Vinculación con el Medio para las Universidades Chilenas, para posteriormente desarrollar sucintamente algunas nociones en torno al Gobierno Abierto, exponer el marco general de la iniciativa de participación ciudadana que se describe, para avanzar con la exposición de resultados preliminares de la iniciativa de modo de concluir con algunas ideas en torno a la convergencia de ésta, la Vinculación con el Medio y el Gobierno Abierto.

Desde un punto de vista global, el desarrollo de lo que se expone se basa en el reporte de la experiencia denominada "ImaginemosPucón" y sus 4 meses de ejecución a la fecha, la que se bien no ha concluido, es a juicio del autor una experiencia pertinente de reportar, habida cuenta que en su diseño e implementación se ha observado la concreción de principios básicos del gobierno abierto, como lo son: la transparencia, la colaboración, la tecnología e innovación y la participación ciudadana.

Desarrollo

●Precisando la Conceptualización

Del Marco Normativo Chileno acerca de las Universidades y el Territorio

Ya en el Título I, denominado Normas General, quien ejerce la labor legislativa señala en el artículo 1 literal (d), que al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (...) les corresponderá: (d) La acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas. Congreso Nacional de Chile (2006: 2).

Este punto es central de plantear, toda vez que la acreditación institucional, entendida como el mecanismo de valoración de la complejidad de las Universidades: "se realizará en funciones específicas de la actividad de las instituciones de educación superior. Las entidades que se presenten al proceso deberán acreditarse siempre en los ámbitos de docencia de pregrado y gestión institucional. Adicionalmente, las instituciones podrán optar por la acreditación de otras áreas, tales como la investigación, la docencia de postgrado, y la vinculación con el Medio". Congreso Nacional de Chile (2006: 15).

Así las cosas en el Artículo 17 de este cuerpo legal, aparece por primera vez una alusión directa a la Vinculación con Medio, relevándola como un área susceptible en la cual acreditarse y que si bien es complementaria a los ámbitos obligatorios de acreditación resulta en los hechos una muestra de la complejidad de una institución de educación superior. Sin embargo, ¿qué nos dice esta norma sobre

la Vinculación con el Medio?

En su artículo 18 numeral 4, el texto plantea que sobre esta materia: "La institución de educación superior debe contar con políticas y mecanismos sistemáticos de vinculación bidireccional con su entorno significativo local, nacional e internacional, y con otras instituciones de educación superior, que aseguren resultados de calidad. Asimismo, deberán incorporarse mecanismos de evaluación de la pertinencia e impacto de las acciones ejecutadas, e indicadores que reflejen los aportes de la institución al desarrollo sustentable de la región y del país." Congreso Nacional de Chile (2006: 16).

En orden con aquello, vemos la emergencia de la Vinculación con el Medio como un ámbito clave para los procesos de acreditación institucional, al tiempo que apela directamente al compromiso de la institución de educación superior con el desarrollo sustentable y el territorio a través de una lógica sistemática de bidireccionalidad.

No es la Universidad y sus agentes quienes poseen el privilegio tanto de la verdad, la razón como de la comprensión del entorno, sino que se valora decididamente el compromiso y el aporte del entorno, como un legítimo otro.

Aquí aparecen como actores relevantes las voces de aquellos que históricamente han estado postergados o no reconocidos, para plantearlo en terminología de la epistemología de sur (De Sousa Santos, 2014).

Sobre la Ley 21091

Este cuerpo normativo, señala en su Artículo 3 que las Universidades, "cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y Vinculación con el Medio", señalando en lo declarativo, la relevancia que a la relación universidad – entorno se le atribuye. Congreso Nacional de Chile (2018: 4)

Del mismo modo, en párrafos posteriores y en referencia a este ámbito, se indica que para efectos de acreditación institucional, "deberán incorporarse mecanismos de evaluación de la pertinencia e impacto de las acciones ejecutadas, e indicadores que reflejen los aportes de la institución al desarrollo sustentable de la región y del país". Congreso Nacional de Chile (2018: 48)

Expresado aquello, no sólo se trata de relevar lo sustantivo de la Vinculación con el Medio como expresión relacional entre actores, sino que obliga a las instituciones de educación superior a evaluar la pertinencia e impacto de éstas, lo que considera en los hechos, la profundización del vínculo "universidad – entorno".

Sobre la Ley 21094

Resulta del todo pertinente para este texto, señalar que entre los principios que orientan el hacer de las Universidades del Estado se encuentran la participación, la cooperación, la transparencia y el acceso al conocimiento, fundamentos que encuentran en el Gobierno Abierto un correlato, tal como lo veremos en el siguiente acápite.

Sin perjuicio de lo expresado en términos globales, en el específico ámbito de la Vinculación con el Medio, el Artículo 1 de este cuerpo legal señala que en materia de definición y naturaleza jurídica de las Universidades del Estado, éstas son: "instituciones de Educación Superior de carácter estatal, creadas por ley para el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, Vinculación con el Medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura" Congreso Nacional de

Chile (2018: 1).

Cómo es posible apreciar, ya en este artículo se apela al cumplimiento de la función de Vinculación con el Medio por parte de las Universidades del Estado, expresando con nitidez que aquello debe estar orientado al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo.

Del mismo modo, en los párrafos siguientes se hace hincapié en que los estatutos de estas Universidades "podrán establecer una vinculación preferente y pertinente con la región en que tienen su domicilio o en que desarrollen sus actividades". Congreso Nacional de Chile (2018: 3), cuestión que se ve reforzada en el texto, cuando se indica que "Las universidades del Estado deberán promover que sus estudiantes tengan una vinculación necesaria con los requerimientos y desafíos del país y sus regiones durante su formación profesional" Congreso Nacional de Chile (2018: 3).

Estamos hablando en síntesis, de entidades de Educación Superior a quienes se les impele a establecer contacto sinérgico con los territorios, tanto en orden a levantar requerimientos como con generar mecanismo para fortalecer la formación de los propios estudiantes.

No obstante aquello, la normativa no sólo hace referencia al estudiantado y su relación con el ámbito de Vinculación con el Medio, sino que expresa que en materia de reglamento de carrera académica se, "establecerá metas y objetivos concretos relacionados con las áreas de docencia, investigación y Vinculación con el Medio, acorde a los Planes de Desarrollo de las Instituciones; y señalará, asimismo, las políticas de estímulos e incentivos tendientes a fomentar su cumplimiento" Congreso Nacional de Chile (2018: 16).

Finalmente, en el Artículo 62 de esta Ley, se plantea que basado en sus Planes de Fortalecimiento, las Universidades estarán en condiciones de desarrollar un conjunto de iniciativas, entre las cuales se encuentran: "6) Vinculación con el Medio y el territorio". Entendiendo por aquella que "Las universidades del Estado podrán elaborar programas y acciones de Vinculación con el Medio que promuevan el desarrollo regional, la interculturalidad, el respeto de los pueblos originarios y el cuidado del medio ambiente. En este marco, dichas universidades podrán promover actividades académicas y formativas destinadas a vincular a los estudiantes con su ámbito profesional en el territorio en que se emplace la respectiva institución" Congreso Nacional de Chile (2018: 23-24).

Antes de concluir esta sección, se hace necesario resaltar el vínculo existente entre los procesos de acreditación de las Universidades y el ámbito de Vinculación con el Medio, toda vez que en esta relación se entreteje un nexo del todo propicio para el desarrollo de prácticas permanentes de Gobierno Abierto, atendiendo a los caros principios de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación (CEPAL, 2017), los cuales encuentran su correlato en el entramado jurídico que le da consistencia a la Vinculación con el Medio, a través de lo expresado en la Ley 21094 en términos de promover la participación, la cooperación, la transparencia y el acceso al conocimiento.

Teniendo como base los Criterios y Estándares para la Acreditación de las Universidades (CNA, 2022), en lo relacionado a la dimensión Vinculación con el Medio, la Comisión Nacional de Acreditación plantea cuatro criterios asociadas a éstas. Estos son: Política y Modelo de Vinculación con el Medio, Gestión de Vinculación con el Medio, Efectos Bidireccionales de Vinculación con el Medio y por último Internalización Institucional y Redes Nacionales.

En esta materia, citaremos dos estándares, provistos por el citado documento de la Comisión Nacional de Acreditación que resultan interesantes para ir perfilando la relación sinérgica entre Vinculación con el Medio y el Gobierno Abierto.

1° en relación a la Política y Mecanismos de Vinculación con el Medio, el estándar/nivel 3 señala: "Las políticas institucionales contemplan mecanismos que se aplican sistemáticamente, para evaluar los efectos y resultados de su actividad de Vinculación con el Medio, para la detección de necesidades

y oportunidades emergentes y para hacer los ajustes o modificaciones necesarias en función de las características del medio y sus principios y valores" CNA (2022: 24) y 2° en referencia a Efectos Bidireccionales de la Vinculación con el Medio, el estándar/nivel 1, plantea que: "La institución desarrolla acciones de Vinculación con el Medio, dentro de las cuales se consideran las de apoyo a la comunidad y el entorno y de extensión; junto a ello cuenta con mecanismos que le permiten identificar los aprendizajes mutuos adquiridos por actores internos y externos en dichas actividades. La institución mide y evalúa los resultados asociados a las actividades de vinculación con medio y los utiliza para retroalimentar los ámbitos pertinentes" CNA (2022: 26)

Acerca del Gobierno Abierto

Para introducir esta materia, nos apoyaremos en lo planteado por Don Tapscott, quien señala al respecto: "un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red" CEPAL (2017: 10).

Cómo es posible constatar, el énfasis en el Gobierno Abierto está puesto en la transparencia, cuestión que en entidades públicas resulta altamente valorada por las y los usuarios. Sin embargo, la co-creación, vía la participación de diferentes actores, así como la rendición de cuentas asociada a procesos permanente de evaluación, resultan ser áreas de capital interés para el vínculo entre Gobierno Abierto y la dimensión de Vinculación con el Medio, habida cuenta de la relación G2C (Gobierno - Ciudadano), denominación a la base de una de las fases cruciales del Gobierno Electrónico.

La citada fase Gobierno – Ciudadano, debe ser entendida como aquella que promueve la información y el conocimiento entre ambos actores, mediado por las tecnologías de información y comunicación, enfatizando el hecho que este vínculo debe realizarse desde cualquier lugar que cuente con acceso, independientemente de la variable tiempo, lo que redunda en disminución de la burocracia, así como en ahorro económico (OEA, 2016)

En este contexto, al ir avanzando desde un Gobierno Abierto hacia un Estado Abierto, la aplicación de los principios del primero a la estructura del segundo, involucra por efectos de transitividad que transparencia / rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración y tecnología e innovación tendrían su equivalente en el quehacer de Instituciones de Educación Superior en general y en las Universidades en particular.

A estas alturas resulta del todo pertinente precisar estos cuatro conceptos que constituyen los pilares del Gobierno Abierto. Para aquello, tendremos como base el trabajo de Gregorio Montero presentado en "Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe" (Naser, Rodríguez-Alujas y Rosales, 2017).

En el referido texto, Montero señala que tanto la transparencia como la rendición de cuentas juegan un papel crucial en la diseminación del Gobierno Abierto, pues por medio de un mecanismo de transparencia activa, la propia administración pública expone ante sus usuarios y ciudadanía en general, datos, información y conocimiento, sin necesidad que sea requerida a hacerlo.

Huelga decir que esto se complementa con los mecanismos de transparencia pasiva, los cuales dicen relación con aquel procedimiento por el cual las instituciones públicas deben responder a la solicitud ciudadana.

En materia de participación ciudadana, el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública,

viene a fortalecer el hacer democrático de la administración pública así como la gobernanza, pues de hecho los hace copartícipes de la gestión y no meros receptores de las decisiones administrativas.

En este orden de cosas, Montero nos señala que para que la participación sea efectiva, ésta debe ejecutarse considerando tres cuestiones de primer orden: disponibilidad de información, consulta y participación activa.

Es pertinente señalar que aunque la normativa en materia de participación ciudadana es profusa, existiendo leyes que consagran como parte de un amplio consenso (CLAD, 2009), el ejercicio de ésta es materia que merece un análisis desde el punto de vista de su efectividad. Sobre la Colaboración, el referido Montero señala que tal concepto se vincula en la esfera de la relación entre los sectores público y privado, junto con la innovación social que deviene del vínculo entre lo público con la civilidad. De modo que la cuestión colaborativa es un pilar que opera de forma transversal para la concreción del Gobierno Abierto, teniendo como externalidad positiva la gestión de alianzas entre actores de estos tres ámbitos del quehacer social.

Finalmente, en lo que respecta a las tecnologías de información y comunicación, éstas son reconocidas como un pilar de primer orden para la concreción de las iniciativas de Gobierno Abierto, por la vía de reconocer que la inmediatez, capacidad de almacenamiento, procesamiento de datos y ubicuidad, todas características propias de estas tecnologías, están en directa relación con diversas fases del gobierno electrónico.

Sin perjuicio de lo planteado, la migración de un Gobierno Abierto a un Estado Abierto involucra un cambio relevante al interior de las organizaciones.

Apoyado en el referido trabajo de CEPAL, es posible identificar que los cambios que se deben acometer son en cuatro órdenes: cambio cultural, cambio en los procesos, cambio en la organización y cambio en las formas de relación (CEPAL, 2017).

Cómo es posible colegir, el promover una lógica de Estado Abierto involucra una profunda transformación organizativa, que abarca modificaciones en la estructura, en los aspectos normativos, en el capital humano, así como en aspectos de servicios, como lo pueden ser las tecnologías y la infraestructura digital, aunque esto último no garantiza la concreción real de procesos efectivos de Gobierno Abierto.

En efecto y parafraseando a Rosalind Williams, sólo podrá la tecnología lograr los propósitos para los cuales fue diseñada en la medida que se asista a cambios profundos en los campos culturales organizacionales e institucionales (Ramírez-Alujas, 2021).

Planteado el marco general tanto normativo como conceptual del Ámbito de Vinculación con el Medio en Universidades Chilenas y del Gobierno Abierto, se procederá a continuación con el planteamiento de lo que hemos denominado, oportunidades de convergencia entre ambas materias.

Acerca del Diseño Metodológico

Sobre Imaginemos Pucón

Como fuera dicho en el resumen, a fines de 2021, diversos gremios y organizaciones sociales de la comuna de Pucón tomaron contacto con el Campus Pucón de la Universidad de La Frontera, con el propósito de solicitar su apoyo a objeto de generar un plan participativo destinado a generar una visión con un horizonte de dos décadas para esta comuna lacustre.

Cabe señalar que la comuna de Pucón, es reconocido en Chile, como uno de los destinos turísticos más importantes del país, sobre la base de su bellezas naturales (lago, volcán Villarrica y termas), lo

que concita año a año la presencia de una alta población de turistas.

Cabe mencionar, que debido a la pandemia del COVID – 19, aquella población flotante, devenida del turismo, se asentó de forma definitiva en la comuna, haciendo uso de lo que eran hasta el minuto segundas viviendas, incrementando de manera importante el número de habitantes, pasando 32.000 habitantes a una cifra que se estima en más de 55.000.

Este último dato, se origina a partir de una extrapolación del número de medidores de consumo eléctrico, cuyo número es de 22.000 a nivel comunal, considerando los ámbitos urbano y rural.

Dicho aquello, el incremento de población trae aparejado un stress de la infraestructura crítica de la comuna, en términos de consumo eléctrico, uso de internet, procesamiento de desechos, vías de comunicación, etc, así como en otras áreas sensibles como lo son: el la educación, el comercio y las actividades ligadas al turismo, ésta última, base de la economía local.

De los Objetivos de ImaginemosPucón

A partir de este panorama y el requerimiento solicitado, el equipo interdisciplinario del Campus Pucón, configuró "ImaginemosPucón" (www.imaginemospucon.cl), estructurada como una iniciativa de carácter participativo, dirigido a agrupaciones, asociaciones, corporaciones, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil de la comuna, cuyo objetivo principal es: "Co-construir una visión de Pucón a un futuro de 20 años, que permita diseñar lineamientos, ejes y acciones para promover un desarrollo integral y sostenible a escala territorial y comunal", cuyos objetivos específicos se presentan a continuación:

Fig.1 Objetivo General y Objetivos Específicos iniciativa "ImaginemosPucón"

En lo que respecta al mecanismo de participación, éste se diseñó a partir de la convergencia de una metodología mixta: virtual y presencial.

Se deberá entender por virtual, el mecanismo por el cual, las y los interesados en participar de esta iniciativa acceden al formulario existente en la url www.imaginemospucon.cl, declarando sus intenciones de ser contactados desde la Universidad a objeto de coordinar un taller, el cual se ejecutará siempre en el propio territorio de los y las interesadas.

Desde el punto de vista del diseño general, "ImaginemosPucon" consideró el siguiente conjunto de procesos:

Fig. 2 Diagrama de Proceso de Planificación Participativa "Imaginemos Pucón"

Uno de los elementos claves en la concreción de este proceso ha sido la participación por medio de la generación de "diálogos para la acción", los cuales se abocan al logro de tres cuestiones: (1°) generación de propuestas, (2°) creación de espacios propicios para la reflexión y (3°) favorecer el acercamiento y el intercambio de opiniones.

Aunque puede parecer de perogrullo, la cultura del diálogo requiere gestar un ambiente propicio para aquello, razón por la cual en cada una de estas instancias co-construcción participativa, se ha prodigado la necesidad de respetar los siguientes principios, básicos para la convivencia social: "respetar al que habla", "hablar en el tono adecuado", "no acaparar la palabra", "escuchar, antes que responder", "pensar en lo que dicen los demás" y "admitir opiniones de los demás".

Planteado el marco para el desarrollo de la iniciativa, su concreción se detallará en la siguiente sección

En Torno al Proceso

Como se ha reportado, el instrumento central para el desarrollo del proceso participativo es el taller territorial, en cuyo contexto se invita a las y los participantes a responden 4 interrogantes, a saber:

Fig. 3 Interrogantes motivacionales en los Talleres Territoriales

Se debe hacer notar que el número de los talleres se encuentra condicionado por el número de interesados y condiciones logísticas para su implementación.

En el detalle a continuación se presenta la imagen de la estructura de un taller territorial, el cual considera: la generación de diversos subgrupos atendiendo el número de participantes (representantes de organizaciones), el trabajo interno al interior del subgrupo y la presentación de sus respuestas a la plenaria, a través de un representante elegido por cada uno de los subgrupos.

Una vez concluida la ronda de talleres territoriales, se procederá con: (1°) la sistematización de la información recolectada, (2°) priorización de los temas de interés, a partir de un análisis lexicométrico y (3°) una jornada final de trabajo participativo, en la cual representantes de cada uno de los subgrupos (talleres territoriales) participarán en diversas mesas de trabajo, cuyas temáticas emergen a partir de los temas que resultaron priorizados.

Las referidas mesas se conforman a partir de una cantidad entre 10 y 15 personas, analizan el tema materia de la respectiva mesa, intercambian conocimiento y plantean propuestas sobre la cuestión analizada, para finalizar con una presentación ante la plenaria.

Finalmente, una vez presentados los resultados a las mesas de trabajo, se procede a la elección y constitución del "Consejo de Destino", instancia de seguimiento, acompañamiento y monitoreo del cumplimiento de las estrategias definidas para el logro de las metas emanadas desde las mesas de trabajo.

La incorporación de este "Consejo de Destino" busca fortalecer la vinculación de las organizaciones sociales y su participación en procesos de desarrollo territorial.

Algunos Hallazgos Preliminares

1. El marco legal de las Universidades Chilenas en materia de Vinculación con el Medio, favorece la gestación de iniciativas coherentes con el Gobierno Abierto, cuestión que resulta consistente con "ImaginemosPucón", habida cuenta de la transparencia / rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración y dimensión tecnológica en la cual se desarrolla.

2. Al concebirse "ImaginemosPucón" como una iniciativa eminentemente de colaboración participativa, aborda en propiedad la componente de bidireccionalidad tan propia de las iniciativas del Gobierno Abierto y de Vinculación con el Medio, pues al concretarse, reporta insumos tanto para la toma de decisiones de instituciones, organismos y agentes territoriales.

3. Del mismo modo, implementar un proceso como "ImaginemosPucón" considera de forma prioritaria acciones de transparencia y rendición de cuentas, en la perspectiva de fortalecer las estrategias de gobernanza en sus fases gobierno – funcionario público (G2E), así como gobierno - ciudadanía (G2G), encontrado en el uso de tecnologías de información y comunicación, recursos propicios para aquello, tales como: plataformas para consultas participativas (www.imaginemospucon.cl) o canales específicos en redes sociales (#imaginemos.pucon en IG).

Bibliografía

CEPAL (2017) “Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región”. Serie Manuales, N° 81. Santiago de Chile. Naciones Unidas

Congreso Nacional de Chile (2006) “Ley 20129 Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”

Congreso Nacional de Chile (2018) Ley 21091 “Sobre Educación Superior”

Congreso Nacional de Chile (2018) Ley 21094 “Sobre Universidades Estatales”

KOEKKOEK, A. ET. AL (2021) “Unreveling University – Community Engagement: A Literature Review” en Journal of Higher Outreach and Engagement, 25, 1, 3 – 24

MOLINET, C. & SORHABURU, M. (2022) “ImaginemosPucón: Marco Metodológico”. Presentación realizada en la Jornada de Lanzamiento de la iniciativa, Mayo 17 de 2022. Campus Pucón – Universidad de La Frontera.

NASER, A. ET. AL (EDIT.) (2017) “Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile. CEPAL

OEA (2016) “Curso Internacional Gobierno Digital en la Era del Gobierno Abierto” (9 al 27 de Mayo), CEPAL. Santiago de Chile

Secretaria General de la Presidencia & Mesa de Gobierno Abierto (2020) “V Plan de Acción de Gobierno Abierto de Chile”.

UNITED NATIONS (2015) “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015

EL ODS 16 Y LA EXIGENCIA DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Juan José Gilli

Introducción

La Cumbre de los Objetivos del Milenio realizada en 2010, en su documento final, instaba a iniciar un proceso de reflexión sobre la agenda mundial de desarrollo más allá de 2015; casi en el límite de la fecha propuesta, entre el 25 y el 27 de septiembre de 2015, se realiza en la sede de la ONU en la ciudad de Nueva York la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Allí todos los estados miembros de la organización aprobaron una nueva Agenda Global de Desarrollo Sostenible conformada por 17 objetivos y 168 metas que deberán ser cumplidos para el año 2030.

El desarrollo del trabajo focaliza en el objetivo 16 “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”, específicamente en su meta 6 “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”. A tal fin se desarrollaran los conceptos de transparencia y de gobierno abierto que constituyen los requisitos para el cumplimiento de la meta de reducción de la corrupción.

Se concluye que los avances tecnológicos han brindado a los gobiernos herramientas más efectivas para lograr transparencia, pero los gobiernos deben aprovechar aún más esos recursos para que sea más productiva y efectiva la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidad.

El control de la corrupción en la agenda global del desarrollo sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un notable avance respecto a los Objetivos del Milenio a los cuales reemplazan. Por primera vez existe una agenda consensuada por la comunidad internacional que aborda integralmente las cuestiones del desarrollo incluyendo aspectos sociales (pobreza, hambre, salud, educación, género y agua), económicos (energía, crecimiento, infraestructuras, desigualdad), ambientales (ciudades, consumo, cambio climático, océanos, medio ambiente) o políticos (paz y justicia e instituciones sólidas).

Es indudable que los ODS constituyen una oportunidad para cambiar de rumbo del desarrollo humano a nivel mundial, y presentan una agenda transformadora en la medida en que los Estados y también otros actores sociales, se comprometan para remover los problemas del desarrollo y encontrar soluciones a los mismos.

Específicamente en relación con el propósito del este trabajo, el objetivo 16 de la agenda propone “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” y establece como una de las metas para cumplir ese objetivo: “Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

Con referencia a esta meta, el fundamento menciona que instituciones importantes como la justicia y la policía están afectadas por la corrupción, y que la corrupción, el soborno y el fraude fiscal

significan un costo importante para los países en desarrollo, destacando que "el estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional." Consistente con esta problemática, se proponen acciones a tener en cuenta, como por ejemplo:

- Fortalecer la recuperación y la devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

El desarrollo siguiente comprenderá los aspectos normativos y requisitos administrativos que hacen a la transparencia en la gestión pública y en particular al concepto de gobierno abierto que, a partir del uso de la tecnología de información y comunicación a través de Internet, facilita el acceso del público a la información sobre los actos del Estado.

Transparencia

La transparencia es una cualidad por la cual un cuerpo deja pasar la luz y por lo tanto permite ver a través. Esta misma condición se aplica por analogía para identificar a una persona o de un grupo dentro de una organización que no oculta nada. Si bien la transparencia es un requisito general para el buen funcionamiento del mercado, al proporcionar el acceso público a la información acerca de las decisiones gubernamentales, puede desempeñar un papel central en la prevención de la corrupción y la promoción de la buena gobernanza.

Existe considerable evidencia y amplio consenso en cuanto a que la corrupción y la falta de transparencia afectan negativamente el normal funcionamiento del Estado y el estado de derecho, y debilitan la confianza en las instituciones públicas. También se ha demostrado que la corrupción afecta negativamente la asignación eficaz del gasto público, fomenta la evasión fiscal, aumenta los costos de la deuda soberana y los gastos transaccionales del sector privado, reduce los incentivos para la inversión, frena la productividad y la innovación privada, y reduce el crecimiento económico en general. (BID, 2018:3)

La transparencia aparece en la agenda de la lucha contra la corrupción desde mediados de la década de 1980 y desde ese momento ha pasado a ser requisito de una política al servicio de la integridad y de la rendición de cuentas de los poderes públicos. Las demandas de mayor transparencia e integridad de todos los sectores de la economía y la sociedad se han fortalecido y vuelto más urgentes en los últimos años a la luz de la trascendencia de una serie de escándalos de corrupción que han conducido a una crisis de confianza que afecta a ciudadanos e inversores en la mayoría de países de América Latina.

Cuando el concepto de transparencia se asocia a la gestión de los asuntos públicos, es ante todo una decisión política mediatizada por procesos administrativos cuyas etapas y requisitos permiten el ejercicio del control ciudadano y dan sentido a los sistemas democráticos. La transparencia comprende desde la coherencia del sistema jurídico hasta los actos administrativos que deben tener como cualidad la claridad y accesibilidad. En este sentido debiera estar accesible la información referente al funcionamiento y procedimientos internos, al uso de los recursos financieros y humanos, a la calidad de los bienes o servicios que ofrecen, y al desempeño de sus funcionarios.

La expresión "políticas de transparencia" puede ser entendida como un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que

coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas (*accountability*) en una organización. Estas políticas procuran instalar la mayor parte de la información existente (programas, proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, costos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, etc.) frente a la mirada pública, facilitando los medios para su verificación, evaluación y seguimiento. (Baragli, 2005: 23-24).

La información acerca de la gestión debe ser veraz, oportuna, completa y actualizada; además requiere de acciones que faciliten su acceso y comprensión. Debe incluir toda la información que se genere, transforme o conserve, en todas las fases de las actividades, sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes para la defensa de la privacidad, la protección de datos personales y los derechos e intereses fundamentales.

Una cuestión central en una política de transparencia la constituye la información acerca del patrimonio de los funcionarios públicos. Esta información debe ser pública y presentada en forma completa y comprensible. Cuando es objeto de ocultamiento o retaceo puede alimentar sospechas que el patrimonio del funcionario que no resiste el examen público. La transparencia puede disuadir eficazmente el comportamiento ilícito; de hecho, una serie de estudios demuestran una correlación positiva entre la corrupción y la falta de transparencia del presupuesto público.

Otro aspecto importante es la colusión que afecta las contrataciones; la cartelización existe principalmente en mercados altamente concentrados, pero según un estudio realizado sobre una muestra de empresas acusadas por la Comisión Europea de formar cárteles ilegales, encontró que la divulgación de información sobre las contrataciones reduce la duración del cártel, porque permite detectar a un miembro que hace trampa

antes de que los demás miembros podrían hacerlo dependiendo únicamente de la información propia.

En definitiva, para asegurar la transparencia de los actos y las disposiciones públicas, los distintos agentes tienen el deber de poner a disposición de las personas que lo soliciten, la información referida al ejercicio de sus facultades o el cumplimiento de sus obligaciones. El acceso a la información deberá ser libre, gratuito, con mínima formalidad y con sencillez y celeridad y, especialmente, reconociendo al ciudadano como dueño de la información que produce y guarda la administración pública.

El acceso público a los procesos de adopción de decisiones junto con la consiguiente disposición de la información en que se basan, constituye una forma eficaz de asegurar la transparencia, combatir la corrupción, promover la economía y la competitividad. De hecho, el llamado a una mayor transparencia es uno de los principios fundamentales de la Declaración de Gobierno Abierto de *Open Government Partnership* (OGP), suscrita en septiembre de 2011 por ocho gobiernos: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos. Actualmente, más de 70 países se han comprometido con la Declaración.

La transparencia afianza la confianza de la sociedad en sus instituciones y favorece la imagen de quien la brinda; su objetivo último es crear valor social, en términos de sostenibilidad y desarrollo humano. Por lo tanto no es una tarea fácil, impone obligaciones que se deben ejercer con responsabilidad no solo en el ámbito de la gestión pública sino también en cualquier tipo de organización.

Gobierno abierto, más allá de la transparencia

Para recuperar la credibilidad en la gestión pública se requieren nuevas prácticas que respondan a las exigencias de los ciudadanos, reconociendo sus derechos fundamentales y sus reclamos de ética y probidad. Se necesita innovación para mejorar constantemente las estructuras y sistemas de evaluación por parte de la ciudadanía, que aseguren la máxima transparencia y el diálogo social.

El término gobierno abierto es utilizado desde hace algunas décadas para referirse a la reducción de la opacidad burocrática y a la apertura al escrutinio ciudadano. No obstante, gran parte de las prácticas actuales se han focalizado en el nivel de la transparencia, promoviendo bases de datos gubernamentales en formatos abiertos para hacerlos accesibles por Internet. Se trata de información acerca del funcionamiento de los organismos públicos; por ejemplo, la referida a su financiación y el manejo de sus recursos, incluidos datos como los sueldos de funcionarios, detalle de los pagos por compras y contrataciones, e incluso la posibilidad de cotejar la ejecución presupuestaria.

Las buenas prácticas en la materia pueden comprender desde los modelos más simples electrónicos a estructuras más complejas como las de gobierno abierto. En estas últimas, el Estado establece una relación multidimensional con el medio, mediante la interconexión entre los organismos públicos y la ciudadanía para facilitar el acceso a todas las etapas de la gestión: elaboración de normas, decisiones, ejecución, monitoreo y control.

La apertura de datos en sí misma con un carácter eminentemente instrumental no supone un cambio sustancial en la forma de actuar o interactuar con la ciudadanía; si bien la población dispone cada vez más de habilidades tecnológicas, los gobiernos deben procurar que sus procesos y servicios sean más simples y accesibles. Pero, además, para que la transparencia sea realmente efectiva para combatir la corrupción debe estar acompañada por acciones de participación y de rendición de cuentas y asunción de responsabilidad (*accountability*).

El gobierno abierto es un ingrediente esencial no solo para la transparencia y la rendición de cuentas, sino también para restablecer la confianza y una interacción constructiva entre los ciudadanos, las empresas y el Estado. En esencia, una nueva forma de vinculación entre estado y sociedad y, según Oscar Ozlak, quienes propician su adopción, deben considerar que:

1. La tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre el gobierno y la ciudadanía;

2. El gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre las opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y la ciudadanía debe aprovechar la apertura de estos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y controlador). (Oszlak, 2012)

El Informe del Grupo Asesor del BID integrado por expertos en anticorrupción, transparencia e integridad de América Latina y el Caribe, propone que los países, para lograr avances hacia una gobernanza efectiva y responsable, deben seguir los siguientes pasos:

- Implementar sistemas digitales que permitan a los ciudadanos presentar sus peticiones en línea.
- Establecer portales de datos abiertos accesibles que contengan información actual, completa y reutilizable.
- Estandarizar procesos administrativos y eliminar requisitos, actividades e intermediarios que no agreguen valor, con el objetivo de lograr una mayor automatización de los procesos.

- Adoptar e implementar los estándares de la Alianza para el Gobierno Abierto[327] y la OCDE[328] tanto para temas de gobierno abierto como de simplificación administrativa.

De lo expresado por el Informe de Grupo Asesor, se desprende que:

(…) la tecnología de la información y la mayor disponibilidad de datos facilita innovaciones significativas para la lucha contra la corrupción, incluyendo usos de datos abiertos, iniciativas de información ciudadana y denuncias de irregularidades, análisis predictivos para identificar alertas de corrupción, y tecnologías de registro distribuido (*blockchain*) que permiten almacenar la identidad de usuario y la información de las transacciones de forma segura y abierta si se diseñan y administran adecuadamente. Tienen potencial de aumentar la rendición de cuentas, ayudar a la lucha contra la corrupción y, sobre todo, facilitar la supervisión eficiente y un seguimiento de las transacciones que eviten la corrupción. (BID, 2018:29).

El gobierno abierto implica la publicación de información en un sitio en la red para que los ciudadanos puedan conectarse con las agencias públicas, descargar formularios o solicitudes y utilizar la capacidad de comunicación para acceder a diferentes servicios del Gobierno. Este mecanismo permite una mayor participación del ciudadano en los asuntos públicos pero, para que sus efectos sean concretos para mejorar efectivamente la transparencia de la gestión será necesaria la participación social. La lucha contra la corrupción constituye un imperativo general que debe involucrar a todos los ciudadanos.

Conclusiones

El ODS 16 reconoce que, para la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, es necesario "reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales".

Desde mediados de la década de 1980 la transparencia aparece en la agenda de la lucha contra la corrupción y, a partir de ese momento, pasa a ser requisito de una política al servicio de la integridad y de la rendición de cuentas de los poderes públicos mediante la adopción acciones y actitudes tendientes a posibilitar el acceso libre a toda la información que registra el ejercicio de las facultades o funciones de los distintos poderes públicos.

Las buenas prácticas en la materia pueden comprender desde los modelos más simples electrónicos hasta estructuras más complejas como las de gobierno abierto. En estas últimas, el Estado establece una relación multidimensional con el medio, mediante la interconexión entre los organismos públicos y la ciudadanía para facilitar el acceso a todas las etapas de la gestión: elaboración de normas, decisiones, ejecución, monitoreo y control.

La tecnología de la información y la mayor disponibilidad de datos facilita innovaciones significativas para la lucha contra la corrupción, incluyendo usos de datos abiertos, iniciativas de información ciudadana y denuncias de irregularidades, análisis predictivos para identificar alertas de corrupción, y tecnologías de registro distribuido (*blockchain*) que permiten almacenar la identidad de usuario y la información de las transacciones de forma segura y abierta si se diseñan y

[327] Véase https://www.opengovpartnership.org/

[328] Véase http://www.oecd.org/gov/regularatory-policy/34227698.pdf.

administran adecuadamente.

La apertura de datos en sí misma con un carácter eminentemente instrumental, no supone un cambio sustancial en la forma de actuar o interactuar con la ciudadanía. En América Latina la cultura de opacidad, la burocracia y la brecha digital, constituyen serios retos para concretar el gobierno abierto. Para que sea efectivo como herramienta para el control de la corrupción, se requiere la participación de ciudadanos empoderados, exigentes, vigilantes y conscientes de sus derechos.

Bibliografía

BARABLI, N. (2005) *Políticas públicas de transparencia*. Revista Derecho "Comparado de la Información", vol. 1, n° 5: 21-24.

BID (2018) Informe del Grupo Asesor de expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. New York: BID

FMI (2016) Corruption: Costs and Mitigating Strategies, the International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/error.htm?URL=https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888

NU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/:1.

OGP (2011) Declaración de Gobierno Abierto de la *Open Government Partnership*. https://opengovpartnership.org.

OZLAK, O. (2012) "Gobierno abierto: promesas, supuestos y desafíos". Trabajo presentado en la VII Conferencia anual INPAE. San Juan de Puerto Rico.http://unodc.org/documents/corruption/WGPrevention/Art_13_Access_to_information/Argentina.pdf

REOS, O. A. (2003). Participación de la ciudadanía en lucha contra la corrupción", Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Movilizando el Capital Social de América Latina". Asunción del Paraguay, 9 y 10 de octubre. Disponible en www.iadb.org/etica

EL USO DE DATOS PARA CARACTERIZAR LA POBLACIÓN OBJETIVO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DEL REGISTRO FEDERAL DE CULTURA

Paula Luvini

Introducción

Toda política pública tiene una población objetivo. A menudo, necesitamos distinguir en subgrupos dentro de esta población objetivo para conocerla mejor y diseñar políticas más precisas y mejor orientadas hacia estos subgrupos.

En la literatura, existe un creciente consenso en la necesidad de distinguir entre subgrupos para hacer que las políticas sean más efectivas. Una misma política pública podría tener resultados muy diversos cuando se aplica a distintas personas. Poder distinguir entre subgrupos nos ayuda a identificar mejor qué tipo de intervención genera algún tipo de efecto según el grupo al que se le aplique. Para ello, podemos dividir a la población objetivo en diversos subgrupos basados en diferencias demográficas, geográficas, de situación familiar, ocupacional, entre otras.

Evaluar los efectos de una intervención entre distintos subgrupos (en lugar del impacto promedio de toda la población) permite evaluar la posibilidad de que una misma intervención tenga un impacto diferente entre estos grupos y conocer mejor una población objetivo que puede ser muy diversa (Beecroft y Lee 2000).

Identificar subgrupos puede ser necesario en las evaluaciones de impacto para identificar efectos heterogéneos en el tratamiento. Una misma intervención podría tener un impacto diferenciado entre subgrupos (Bloom y Michaloupulos 2010), la probabilidad de participar de un programa podría diferir entre subgrupos (Gibson 2003).

Por ejemplo, Gibson (2003) utiliza las técnicas de *clustering* y *propensity score matching* para identificar distintos subgrupos dentro de la población objetivo de una política de asistencia estatal a sectores necesitados encontrando tasas de impacto muy distintas entre subgrupos. Peck (2003) identifica distintas respuestas entre subgrupos beneficiarios del *New York State´s Child´s Assistance Program*, un programa estatal destinado incorporar al mercado laboral a madres solteras que dependían de la ayuda estatal. A través de este análisis puede identificar un mayor impacto del programa en el subgrupo de madres mayormente afroamericanas, de edad más avanzada y mayor trayectoria en el mercado laboral que entre el subgrupo de madres, en mayor proporción hispanas, de menor edad y menor trayectoria en el mercado laboral.

Pero la necesidad de dividir en subgrupos no es únicamente en función de identificar efectos causales heterogéneos en el caso de estudios de impacto. También es necesario poder conocer la población objetivo de una política pública y para poder conocerla es necesario a menudo poder caracterizar subgrupos. Estos subgrupos pueden tener distintas características, intereses y necesidades. En contextos críticos como la emergencia de la pandemia, la restricción de actividades se vuelve necesario dirigir las políticas de asistencia a los sectores que tienen mayor necesidad.

La identificación de subgrupos con características comunes permite identificar patrones dentro de una población heterogénea. En el caso de la población objetivo del Ministerio de Cultura, existen perfiles tan diversos como el de escenógrafos/as, artesanos/as, músicos/as, docentes, etc. Existe naturalmente también un amplio espectro de destinatarios/as en términos geográficos, de situación laboral, etarios.

Todo esto hace que la segmentación en diversos perfiles pueda ayudar a agregar precisión a los objetivos que se proponga cualquier política pública para el sector. Se trata de un uso de datos distinto al de las evaluaciones de impacto de políticas públicas al utilizar datos y evidencia para

conocer el público receptor de una política. Esto nos ayuda a identificar las características y necesidades de diversos grupos y así hacer un uso más eficiente de los recursos públicos. Podemos, por ejemplo, identificar a aquellos grupos que han recibido más apoyo en las políticas públicas y a aquellos que han recibido menor atención. También podemos conocer la localización geográfica, rama de actividad y situación ocupacional de los diversos subgrupos y así diseñar políticas más precisas y eficientes para favorecerlos.

Primer paso: Análisis exploratorio, evaluar la calidad de datos. Anonimización de datos

Un paso importante a la hora de iniciar el intercambio de información consistió en la anonimización de los datos existentes. Para ello se identificaron las variables de interés que se necesitaban del RFC así como los posibles riesgos de cruzamiento con otras bases existentes. De esta manera se hicieron una serie de cambios en pos de preservar los datos personales de los miembros del registro. La anonimización que se llevó a cabo fue pensada para intercambiar de manera segura los datos entre Fundar y el Ministerio de Cultura, considerando que la exhaustividad de la anonimización necesaria para que esta base sea completamente pública es mayor. Se eliminaron entonces variables personales y se modificaron o limpiaron otras.

Este procedimiento se hizo teniendo en cuenta las variables que se necesitaban para llevar a cabo la caracterización de perfiles. Así se eliminaron los nombres y apellidos, direcciones de email, teléfonos y CUIL. El CUIL no era necesario para llevar a cabo la caracterización pero era útil para obtener la edad estimada de los inscriptos de manera que antes de eliminarlo se estimó y agregó esta información. Otras variables personales que también se eliminaron fueron todos los usuarios de redes sociales, reemplazandolos por una variable binaria en los casos en que la persona contaba con redes sociales.

Para realizar las modificaciones a las variables de respuesta abierta, se utilizó la librería de Python *scrubadub* para remover datos personales que los participantes pueden haber escrito en las respuestas de campo abierto. Las demás modificaciones fueron hechas en código de Python nativo.

Aunque la base no fue compartida públicamente, llevar a cabo este ejercicio de preservación de datos sensibles es una práctica deseable incluso en ambientes de confidencialidad. En este caso particular, analizamos las pérdidas por las cuales anonimizar de manera más estricta más campos o variables trae como consecuencia la pérdida de información y por ende perjudica el análisis posterior. Esto mismo no quita importancia al punto de que, más allá de que vamos a tratar la información confidencialmente, no debemos vulnerar la identidad de los involucrados.

Evaluar la calidad de datos

En primer lugar y siempre que comenzamos cualquier análisis es necesario **revisar los datos** que tenemos de manera de **conocerlos y evaluar su calidad**. En nuestro caso, al tener como insumo respuestas de tipo declarativo de los participantes del RFC es posible que las mismas tengan inconsistencias o errores. El Registro Federal de Cultura tiene un total de 81 variables de las cuales 52 corresponden a preguntas respondidas al momento de la inscripción (variables declarativas) y 29 que constituyen cruzamientos con otras bases internas del Ministerio. La posibilidad de contar con cruzamientos con otras bases disponibles es algo deseable y cuya práctica debería extenderse. En este sentido, la apertura de datos de parte del sector público permite un mayor aprovechamiento cuando una base individual se abre, ya que el cruzamiento con otras bases permite generar nuevas preguntas y análisis más ricos para el diseño y evaluación de políticas públicas.

De esta manera, se empezó revisando el formato de las variables y si se tenían valores nulos o

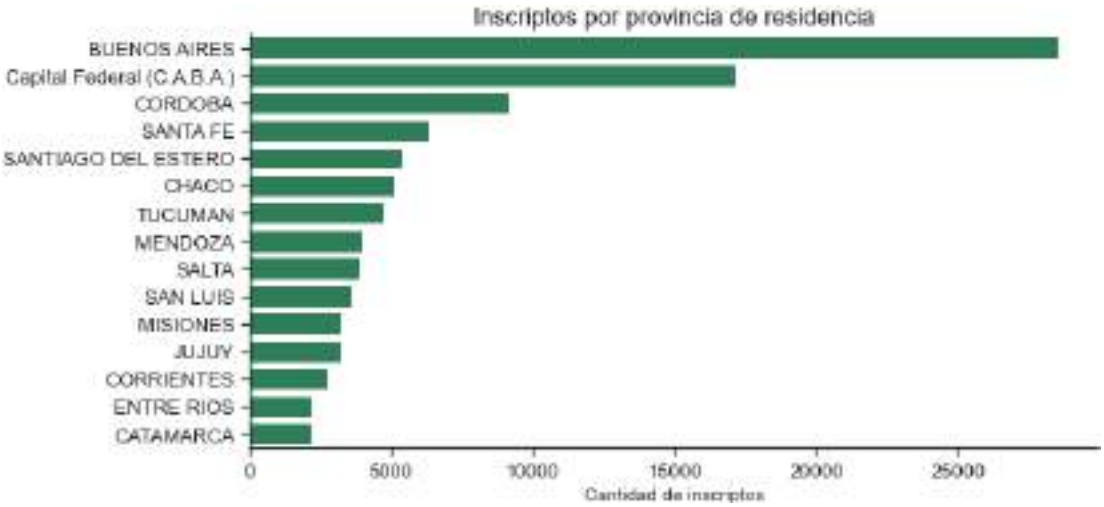
incompletos. Se encontraron algunas variables con campos sin información, cosa que se debe revisar particularmente en aquellas preguntas de respuesta obligatoria. También se hizo una evaluación de cosas a mejorar en la interfaz de carga y que son potenciales problemas futuros como la inclusión de más listas desplegables para completar donde sea posible o la exigencia de un formato específico en la respuesta a ciertas preguntas, por ejemplo en las que se espera un número con una cantidad de caracteres preestablecidos como son las fechas.

Análisis exploratorio

A la hora de iniciar un trabajo con datos necesitamos llevar a cabo una **exploración** de los mismos para obtener distribuciones, métricas de resumen y otras herramientas que permitan identificar patrones o anomalías en los datos. Además, el análisis exploratorio es un insumo para saber si con estos datos podemos responder las preguntas establecidas al inicio del proyecto. Para ello se hace uso de algunas herramientas gráficas y descriptivas, de las cuales algunos resultados se enumeran a continuación.

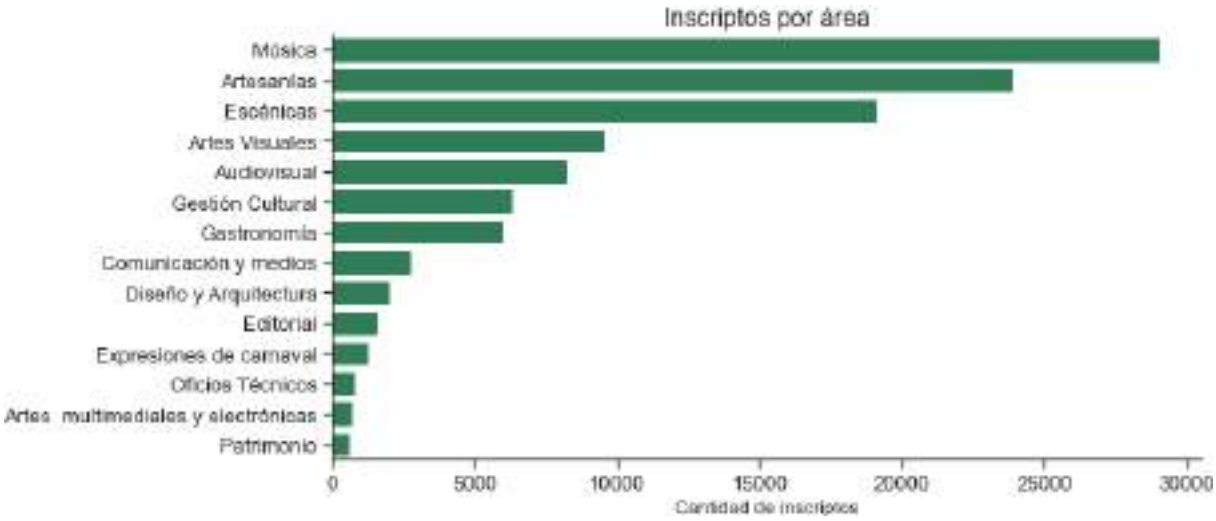
La base está constituida por inscriptos que se inscribieron al registro entre Marzo (mes de inicio del mismo) y Noviembre de 2021. El 75% de los inscriptos que completaron su alta lo hicieron en el mes de Marzo de 2021. En los cuatro meses subsiguientes la cantidad de inscriptos rondó el 0,95% de inscriptos por mes, tendencia que cambió a partir de agosto de ese año donde se incrementaron los formularios recibidos.

Un 49.5% de los inscriptos en el RFC **identificaron su género** como mujeres y un 47.9% como hombres. Otras identidades también incluidas en estas preguntas son no binarias, varones trans y mujeres trans. Además, los participantes contaban con una opción para aquellos que preferían no decirlo (donde contestaron un 1% del total) y una respuesta abierta en caso de que su identidad no perteneciera a ninguna de las anteriores (Ver Tabla 1). En cuanto a sus países de origen, el 97% de los inscriptos es de **nacionalidad argentina**. Las siguientes nacionalidades más frecuentes son la chilena, venezolana, uruguaya, colombiana y paraguaya (Ver Tabla 2). En términos de la edad de los participantes, vemos que es más frecuente la participación de **jóvenes y adultos jóvenes** (Ver Gráfico 1). Las cuatro **provincias** con más inscriptos son Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe. Buenos Aires y Capital Federal tienen una cantidad de inscriptos que contribuye al 41% del total (Ver Tabla 3).

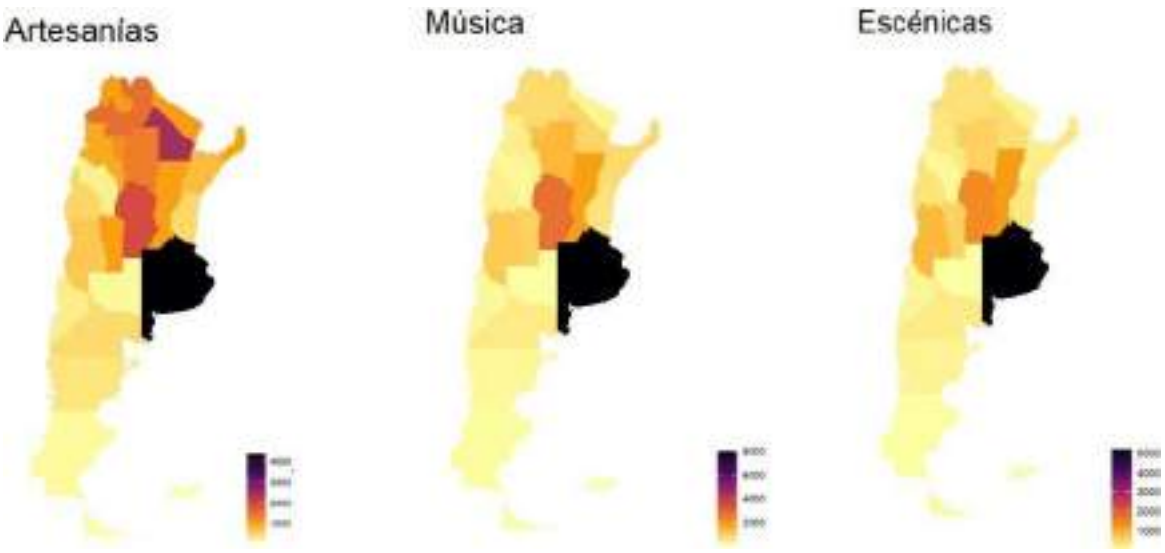


En términos de inscriptos por **área cultural** Música es la más popular, seguida de Artesanías y

Escénicas. Estas tres áreas tienen particularmente muchos más inscriptos que el resto.



En la mayoría de las provincias las áreas más populares son Artesanías o Música, a excepción de Capital Federal, Provincia de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, donde las artes Escénicas integran el segundo lugar más recurrente. En las Artesanías observamos que hay más diversidad de provincias y están más atomizadas que en las otras dos, habiendo una gran cantidad de provincias del Norte con participación.

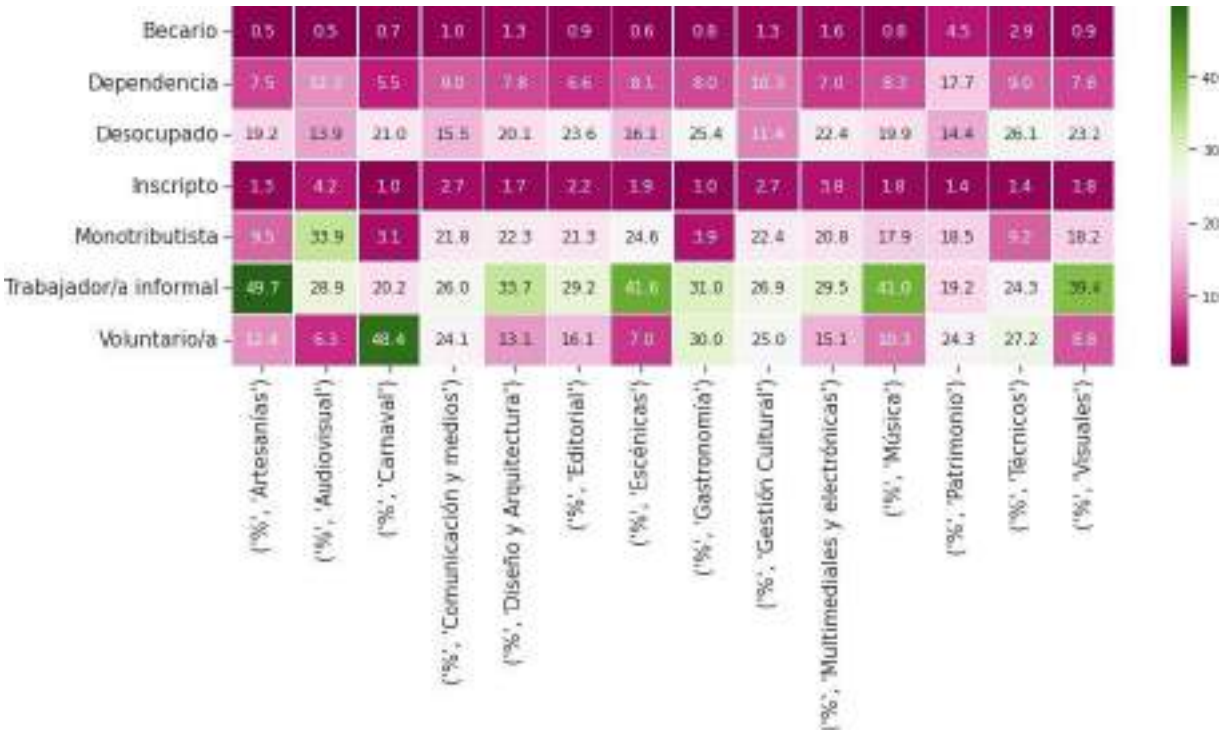


La **relación laboral** más común es la de los trabajadores informales, que son el 39% del total, seguidos por desocupados, monotributistas y voluntarios (Ver Tabla 4). Los empleados en relación de dependencia son menos del 10% del total de inscriptos. En el porcentaje de ingresos recibidos por la actividad cultural, hay una distribución bastante bimodal en los mismos. Aquellos que reciben

entre un 0 y un 25% de **ingresos por la actividad cultural** son los más frecuentes, mientras que en segundo lugar están los que reciben más del 70% de ingresos de la actividad cultural, los ingresos más altos. Los terceros más frecuentes son aquellos que no reportan ingresos por la actividad: un 17% que está constituido mayormente por los desocupados (Ver Tabla 5).

Observando los cruzamientos entre las dos variables anteriores se encuentra que aquellos que están desocupados son los que tienen como ingreso "No corresponde". Por otro lado, un 8.2% de los inscriptos es Monotributista y gana más del 70% por la actividad cultural, así como un 10.67% es trabajador informal y tiene esos ingresos. Es decir, que **los altos ingresos son mayormente monotributistas y trabajadores informales**. Por otro lado, los ingresos de 0 a 25% se explican por trabajadores informales y por voluntarios (Ver Tabla 6).

Cruzando ahora estas variables laborales con las áreas culturales a las que pertenecen los inscriptos, se puede observar que los **Trabajadores informales son la categoría más repetida principalmente por las áreas de Música, Artesanías y Escénicas**. En Artesanías, los trabajadores informales son los más importantes, representando un 50% del total. El área Audiovisual por otro lado tiene más trabajadores Monotributistas que informales y proporcionalmente más que cualquier otra categoría. Asimismo, el área con más desocupados es la de Técnicos, seguidos por los Gastronómicos, Editorial y Visuales. Los becarios son más frecuentes en el área de Patrimonio y los voluntarios son más frecuentes en el área de Carnaval.



En las dos áreas más populares encontramos una diferencia bastante marcada en las **edades de los inscriptos**. Aún cuando los inscriptos en Música eran más que los inscriptos en Artesanías, podemos notar que los primeros tienen más presencia en los más jóvenes, mientras que en los artesanos predominan aquellos nacidos antes de 1975 (Ver Gráfico 3).

El 40% de los participantes forma parte de algún **Registro**, siendo los más populares el Registro Nacional del Fondo Nacional de las Artes, el Registro Nacional de la Música, el Registro Nacional del Teatro Independiente y el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (Ver Tabla 7).

Resultados del clustering.

Para seleccionar la cantidad de clusters a encontrar se utilizó el método del codo descrito en el apéndice metodológico. Así se encontraron 6 clusters con las siguientes características:

- Cluster 1: Es el cluster más numeroso, contando con el 30% del total de participantes. Provincias más repetidas: Buenos Aires, Capital Federal (C.A.B.A.), Santiago Del Estero, Chaco, Santa Fe. Varón y mujer más balanceados que en otros casos. No corresponden ingresos (56.3%) y desocupados constituyen el (59%) del grupo. Áreas más repetidas: Música, Artesanías, Visuales. 83.3% no inscriptos en ningún registro.

- Cluster 2 (18.1% de todos los inscriptos): Provincias más repetidas: Capital Federal (C.A.B.A.), Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe. El 87% de este grupo son mujeres y el 9.7% varones. Más del 70% de los ingresos, trabajadores informales seguidos de monotributistas. Áreas más repetidas: Escénicas, seguidas de Artesanías y Música. Inscriptos a registros (82%).

- Cluster 3: (16% del total) Provincias más repetidas: Buenos Aires, Córdoba, Capital Federal (C.A.B.A.). El 92% son varones y el 5% son mujeres. Ingresos repartidos en: Más del 70%, 0 a 25 %, 26 a 50%, 51 a 70%. El 63% trabajador informal y el 15% monotributistas. Inscriptos a registros (86%)

- Cluster 4: El segundo cluster más numeroso, cuenta con un 18.4% de los datos utilizados. Provincias más repetidas: Buenos Aires, Capital Federal (C.A.B.A.), Santa Fe. 83% mujeres, 15% varones. Este cluster es el que concentra ingresos culturales más bajos, con un 72% de sus integrantes teniendo ingresos entre 0 y 25% y un 14% entre 26% y 50%. Si bien el grupo más importante son los trabajadores informales aquí hay una gran participación de voluntarios, en porcentaje el cluster con la mayor cantidad de ellos. La mayoría (95%) no está inscripto en los registros. Este cluster está más repartido y menos atomizado en sus áreas: Escénicas, Visuales, Gastronomía, Artesanías, Gestión Cultural, Música, Audiovisual.

- Cluster 5: Este es el cluster más pequeño, con solo un 6.6% de los datos (7440 participantes). Provincias más repetidas: Capital Federal (C.A.B.A.), Córdoba, Buenos Aires. 95% varones y 0 mujeres. El 58% de este cluster cuenta con ingresos mayores al 70% por la actividad cultural: son en su mayoría monotributistas (83%). Áreas más repetidas: Escénicas, Audiovisual, Música Hay un 72% de inscriptos en registros.

- Cluster 6 (11.9% del total de inscriptos): Provincias más repetidas: Córdoba, Chaco, Santiago Del Estero, Salta, Formosa. 75% mujeres y 23% varones. El área más grande con un 85% es Artesanías. Un 60% de trabajadores informales y un 18% de voluntarios de ingresos bajos por la actividad cultural (pero ingresos al fin, no hay no corresponde). No inscriptos a registros son la mayoría

Apéndice metodológico

El **aprendizaje no supervisado** utiliza algoritmos de machine learning para agrupar datos. El objetivo de estos algoritmos es descubrir patrones en los datos para agruparlos sin la necesidad de setear más que algunos parámetros correspondientes a cada modelo.

Llevar a cabo un clustering implica dividir nuestros datos en grupos (llamados clusters) que están conformados por objetos que son más similares a sus pares de cluster que a los de los demás grupos,

dada una medida elegida previamente. La conformación de estos grupos va a depender de las variables que elijamos como inputs de nuestro modelo. Si incluimos variables como la edad, el género, trabajo o localización de individuos, el algoritmo leerá todo esto y buscará patrones transversales a estas variables.

Algoritmos de particiones

Dentro del aprendizaje no supervisado hay muchos tipos de metodologías que se pueden utilizar: con algoritmos de particiones, mixturas, jerárquicos, de densidad, espectrales, entre otros. En el presente trabajo hemos utilizado algoritmos de partición, los cuales van a determinar dado un conjunto de observaciones en un espacio una partición de los datos en K grupos de manera tal que las observaciones dentro de cada partición son similares entre sí y diferentes a las de otras particiones.

De esto último se desprende que necesitamos un **criterio para evaluar qué significa que dos observaciones sean similares entre sí**. Un criterio posible es aquel usado en K Medias: **distancias**. De esta manera, observaciones que se encuentren cerca unas de otras van a considerarse similares, mientras que aquellas que estén más alejadas en el espacio van a considerarse distintas. Este criterio de distancias entonces va a encontrar las particiones que minimicen la dispersión dentro de los grupos y maximice la dispersión entre grupos.

K Medias es uno de los algoritmos partitivos de aprendizaje no supervisado más usados para hallar grupos dentro de datos continuos y descubrir patrones en ellos. El número de grupos o k que encontrará es definido de antemano e indicado al algoritmo. Con ello, K Medias identificará k centroides en los datos y a partir de ellos clasificará los demás puntos dentro de los grupos correspondientes. Esto lo hará colocando a cada punto en el cluster más cercano, es decir minimizando la distancia de los puntos con los centroides en una serie de iteraciones hasta encontrar la mejor configuración. Para realizar el agrupamiento, K Medias considera como métrica de distancia entre puntos a la distancia Euclídea al cuadrado.

K Modas

En el caso de contar con variables categóricas, utilizar la distancia Euclídea ya no es posible sin binarizar de alguna manera las variables. Otra opción es utilizar un algoritmo de partición que tome como función de evaluación alguna específica para este tipo de datos: K Modas. Este reemplaza las medias de los clusters con modas, utiliza la frecuencia de las variables para la asignación a los clusters y como función de costos toma una medida de disimilaridad. La moda es el valor que tiene mayor frecuencia absoluta en una categoría determinada. Específicamente, los pasos del algoritmo son los siguientes:

1. Se seleccionan aleatoriamente las k modas iniciales que van a ser los centroides de los cluster.
2. Utilizando la función de disimilaridad se adjudica cada punto a un cluster y luego se actualiza su moda (centroide).
3. Se vuelven a evaluar los puntos según la función de disimilaridad y los nuevos centroides y si se encuentra que son más cercanos a otro cluster se reasignan.
4. Esto se repite hasta que ninguno de los puntos cambia de cluster.
5. A la hora de evaluar políticas públicas o analizar datos de individuos, en la mayoría de los casos vamos a contar con variables categóricas por lo que contar con una herramienta específica para este tipo de datos es importante. Además, K Modas cuenta la ventaja de que es eficiente y puede procesar rápidamente un gran volumen de datos, a diferencia de otros métodos que también pueden procesar datos categóricos, como los jerárquicos.

¿Cómo encontrar el número de particiones?

Los algoritmos de K Medias y de K Modas necesitan que les indiquemos la cantidad de clusters que deseamos encontrar. Aunque el número indicado no sea el correcto, los algoritmos se forzarán a encontrar esos k clusters. Por esto es importante hallar el número correcto. El método del codo (o elbow) va a ayudarnos a elegir el número correcto. Lo que hacemos es correr el algoritmo para un rango de valores k y evaluar en cada uno el costo asociado.

Idealmente queremos un costo bajo para que los clusters sean más bien homogéneos, pero el costo va disminuyendo a medida que aumenta k hasta ser 0 cuando tenemos 1 cluster por cada observación. Para "saber dónde parar" vamos a elegir el punto de inflexión del gráfico: donde comenzamos a tener rendimientos decrecientes por aumentar k. Sería algo así como "el codo" de la curva graficada.

El método del codo es una manera de validación de clusters con la que contamos, considerando que, a diferencia de en el aprendizaje supervisado donde contamos con las etiquetas de los grupos, acá no tenemos esta comparación directa que nos permite saber si el algoritmo está funcionando correctamente o no. Por eso los chequeos son más robustos si utilizamos otras técnicas para su evaluación.

Utilizar el Elbow o Silohuette es una forma de validación interna, porque estamos utilizando información que sale del proceso de clusterización para evaluar qué tan buena es la estructura que conseguimos. Otra forma de llevar a cabo esta validación es con la opinión de un experto en el tema que pueda validar si los resultados encontrados se encuadran dentro de lo posible. Si contamos con cualquier otra información externa también podemos utilizarla como método de validación.

Anexo
Tabla 1

Identidad de género autopercibida	Cantidad de inscriptos	Porcentaje sobre el total
Mujer	55,422	49.5%
Varón	53,697	47.9%
No binaria	1,317	1.2%
Prefiero no decirlo	1,066	1.0%
Otras	248	0.2%
Varón trans	164	0.1%
Mujer trans	141	0.1%

Tabla 2

Nacionalidad	Cantidad de inscriptos	Porcentaje sobre el total
Argentina	109,516	97.7%
Chile	357	0.3%
Venezuela	346	0.3%
Uruguay	318	0.3%
Colombia	306	0.3%
Paraguay	250	0.2%
Perú	233	0.2%
Bolivia	189	0.2%
Brasil	134	0.1%
España	63	0.1%
Estados Unidos	40	0.0%
Italia	39	0.0%

Ecuador	37	0.0%
Francia	34	0.0%
México	34	0.0%
Cuba	24	0.0%
Alemania	13	0.0%
República Dominicana	8	0.0%
Honduras	8	0.0%
Canadá	8	0.0%

Tabla 3

Provincia de residencia	**Cantidad de inscriptos**	**Porcentaje sobre el total**
BUENOS AIRES	28,541	25.47%
Capital Federal (C.A.B.A.)	17,131	15.29%
CÓRDOBA	9,145	8.16%
SANTA FE	6,366	5.68%
SANTIAGO DEL ESTERO	5,362	4.79%
CHACO	5,127	4.58%
TUCUMAN	4,742	4.23%
MENDOZA	4,002	3.57%
SALTA	3,884	3.47%
SAN LUIS	3,603	3.22%
MISIONES	3,235	2.89%
JUJUY	3,216	2.87%
CORRIENTES	2,738	2.44%
ENTRE RÍOS	2,211	1.97%

CATAMARCA	2,193	1.96%
FORMOSA	1,994	1.78%
SAN JUAN	1,931	1.72%
RIO NEGRO	1,778	1.59%
CHUBUT	1,196	1.07%
NEUQUÉN	1,036	0.92%
LA RIOJA	933	0.83%
SANTA CRUZ	617	0.55%
TIERRA DEL FUEGO	567	0.51%
LA PAMPA	507	0.45%

Gráfico 1

Tabla 4

Situación ocupacional en la actividad cultural	Cantidad de inscriptos	Porcentaje sobre el total
Trabajador/a informal	44,120	39.4%
Desocupado/a	21,000	18.7%
Monotributista	20,140	18.0%
Voluntario/a	14,316	12.8%
Relación de dependencia	9,450	8.4%
Responsable Inscripto / Autónomo	2,164	1.9%
Becario/a de estudio/investigación	859	0.8%

Tabla 5

Ingresos provenientes de la actividad cultural	Cantidad de inscriptos	Porcentaje sobre el total
0 a 25 %	40,388	36.0%
Más del 70%	25,639	22.9%
No corresponde	19,264	17.2%
26 a 50%	15,760	14.1%
51 a 70%	10,992	9.8%

Tabla 6

Situación ocupacional en la actividad cultural	Ingresos provenientes de la actividad cultural	Cantidad de inscriptos	Porcentaje sobre el total
Desocupado	No corresponde	19,264	17.2%
Trabajador/a informal	0 a 25 %	17,517	15.6%
Trabajador/a informal	Más del 70%	11,954	10.7%
Voluntario/a	0 a 25 %	10,998	9.8%
Monotributista	Más del 70%	9,168	8.2%
Trabajador/a informal	26 a 50%	8,564	7.6%
Trabajador/a informal	51 a 70%	6,079	5.4%
Monotributista	0 a 25 %	5,436	4.9%
Dependencia	0 a 25 %	3,921	3.5%
Monotributista	26 a 50%	2,914	2.6%
Dependencia	Más del 70%	2,754	2.5%
Monotributista	51 a 70%	2,620	2.3%
Voluntario/a	26 a 50%	1,876	1.7%
Dependencia	26 a 50%	1,700	1.5%
Desocupado	0 a 25 %	1,169	1.0%

Tabla 7

Inscripto a registros	Cantidad de inscripcion es a registros	Porcentaje sobre el total de inscriptos
No	68,350	61.0%
Registro Nacional del Fondo Nacional de las Artes	25,859	23.1%
Registro Nacional de la Música	13,749	12.3%
Registro Nacional del Teatro Independiente	6,425	5.7%
Registro Nacional de trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular	5,459	4.9%
Otro	3,925	3.5%
Registro Público de la Actividad Cinematográfica y Audiovisual (INCAA)	2,006	1.8%
Registro Nacional del MATRA	1,524	1.4%
MiPyme	1,118	1.0%
Registro Nacional de Promotorxs Territoriales de Género y Diversidad	778	0.7%

Gráfico 2

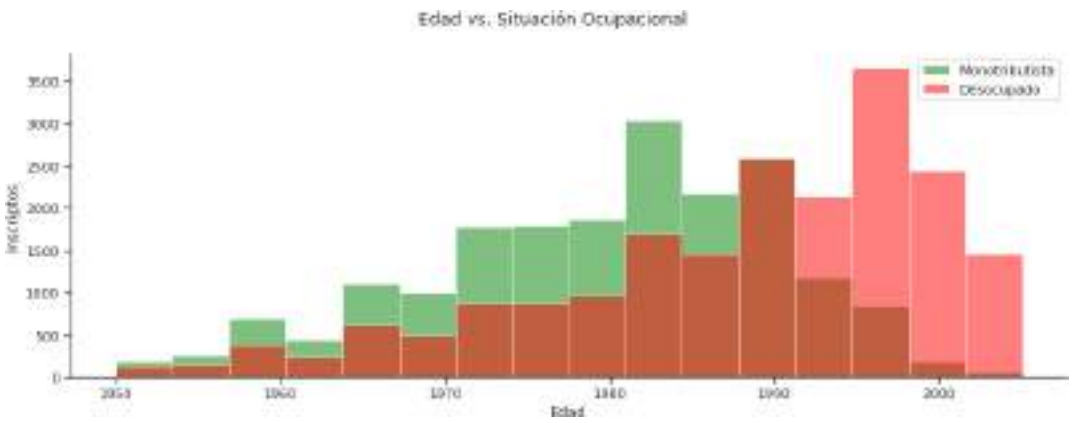
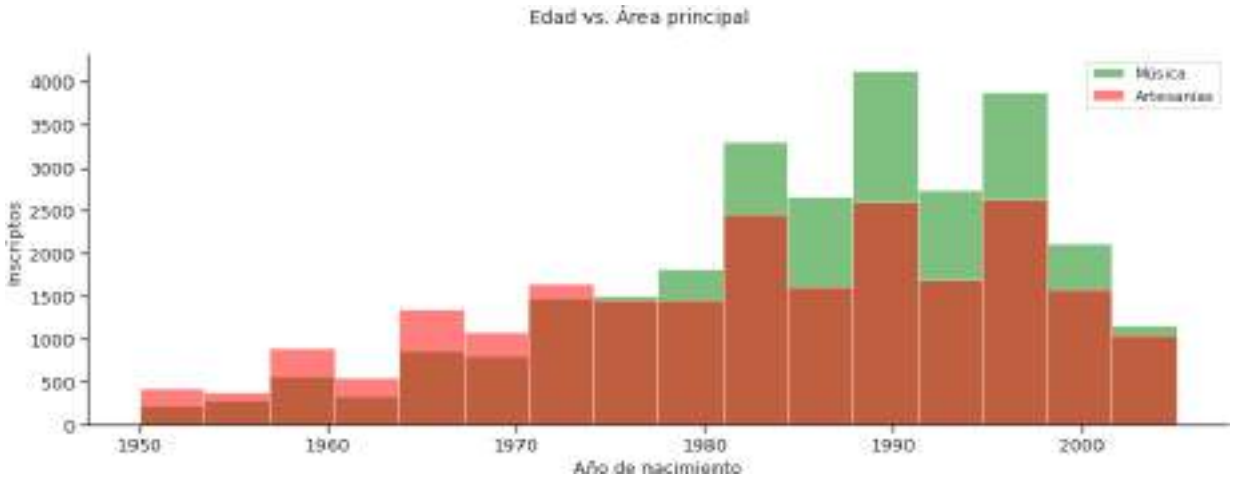


Gráfico 3


Edad vs. Área principal
Música
Artesanías
Inscriptos
4000
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
1950
1960
1970
1980
1990
2000
Año de nacimiento

Bibliografía

BEECROFT, E., Y W. S. LEE. 2000. Looking beyond mean impacts to see who gains and who loses with time-limited welfare: Evidence from the Indiana Welfare Reform Evaluation. Trabajo presentado en el congreso anual de la *National Association for Welfare Research and Statistics*, Scottsdale, Arizona.

HUANG, ZHEXUE. "Extensions to the k-means algorithm for clustering large data sets with categorical values." Data mining and knowledge discovery 2, no. 3 (1998): 283-304.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA PROPUESTA DE MEDICIÓN DE RESULTADOS

Laura Fabiana Molina

Introducción

En las dos primeras décadas del siglo XXI se visualizan la confluencia de tres macro procesos: *globalización, informatización y rol de la ciudad*, escenario que refleja y representa un diálogo entre lo social, lo político, lo económico y lo administrativo que son atravesados y movilizados por los avances de las TIC y los modelos de sostenibilidad urbana en la búsqueda de inclusión social, ordenamiento territorial y delineación inteligente de sus vinculaciones, procesos y servicios (Peña Penabad, 2012, págs. 18-19).

En este contexto, se rescata la capacidad de asociación y vinculación horizontal de distintos actores, para dialogar y deliberar sobre problemáticas territorialmente situadas o de importancia mundial, en espacios conversacionales que pueden ser analizados desde la comunicación en clave relacional. Dentro de estos encuentros emergen acuerdos, producto de saberes, acciones y sentidos compartidos entre diferentes actores socialmente involucrados, que pueden abonar en la construcción de políticas públicas de trascendencia local.

Esta ponencia trata ejes vertebradores del Trabajo Final de Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, con mención en comunicación, realizada en la Universidad Nacional de Quilmes, que fuera presentada y defendida en el 2021, bajo el título de *Gobernanza local, políticas públicas de alcance sustentable y comunicación estratégica. El caso de Godoy Cruz, Mendoza (2016 -2019)*[329]. En ella se analizó la convergencia de tres campos de estudios en las ciencias sociales, constituido por *la gobernanza local, las políticas públicas y la comunicación estratégica*.

A partir de este punto de encuentro disciplinar se planteó indagar las racionalidades y las lógicas de los espacios participativos y de los dispositivos comunicacionales en el diseño de políticas públicas para incentivar prácticas sustentables en materia de energía limpia en el territorio del municipio de Godoy Cruz que, en el último quinquenio, avanzó en el desarrollo y consolidación de espacios participativos para diseñar políticas públicas en problemáticas con trascendencia global durante el período 2016-2019.

El marco teórico y metodológico de exploración de objeto de estudio se realizó con técnicas cualitativas de recolección de datos a través de entrevistas en profundidad a referentes municipales. Además, se utilizó fuente secundaria de información derivada del análisis normativo y del estudio documental de informes oficiales, web municipal, datos de medios de comunicación escrita que hayan registrado los espacios de encuentro.

La participación ciudadana desde la mirada 3D: gobernanza local, políticas públicas y comunicación estratégica.

Dentro de esta investigación se entienda por *participación ciudadana* a aquel tipo de interacción y vinculación horizontal de ciudadanas/os que se cristaliza en espacios de conversación, consensos y disensos, para construir propuestas y/o soluciones a problemáticas territorialmente situadas o de trascendencia global, que genera un aprendizaje colectivo y moviliza la corresponsabilidad social y

[329] UNQuilmes. Repositorio. Disponible en https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3874

cohesión en la comunidad social.

Esta delimitación semántica, valoriza dos aspectos constitutivos de la participación: la *corresponsabilidad social* y la *cohesión social*. La *corresponsabilidad social* entendida como la capacidad de la vecina y el vecino de comprometerse y de contribuir al bien común a través de un rol activo y efectivo de su ejercicio de ciudadanía. Por su parte, la *cohesión social* ilustra la capacidad de búsqueda de diálogos y de consensos de las vecinas y los vecinos para co-construir soluciones a problemáticas transversales de la comunidad local en los espacios de participación ciudadana.

En esos espacios de conversación, de encuentro sociocultural entre distintos participantes locales, desde el prisma de la comunicación relacional, Uranga (2007) afirma que se construye una trama de sentidos que involucra a todos los actores, sujetos individuales y colectivos, en un proceso de construcción también colectivo que va generando claves de lectura comunes, sentidos que configuran modos de entender y de entenderse, modos interpretativos en el marco de una sociedad y de una cultura (p.4).

Este entretejido de sentidos, de saberes y de experiencias puede ser analizados desde una mirada 3D, donde la gobernanza local, políticas públicas y comunicación en clave relacional se ponen en conversación para la construcción de propuestas y soluciones a problemas comunes.

Construcción teórica de la mirada 3D

El proceso de municipalización, iniciado en la última década del siglo XX, puso en jaque las gestiones locales al absorber funciones para lo que estructuralmente no estaban preparadas (Arroyo, 1997, p.2) y a las que, paulatinamente se agregaron problemáticas más amplias relacionadas con la promoción del empleo, el desarrollo sustentable, el cuidado del ambiente y el desarrollo económico a nivel local, entre las más relevantes (Grandinetti, 2003, p. 193).

Todo ello propició el desarrollo de nuevas formas de pensar y gestionar lo público a nivel local, que significó un proceso de edificación de un armazón administrativo, tecnológico, en recursos humanos, financiero, legal, etc. diferente a lo que necesitó la gestión burocrática tradicional; y, más puntualmente, como señala Rita Grandinetti (2003), la incorporación de nueva tecnología en la dinámica de la gestión implicó un desafío y un cambio en las capacidades relacionales en el quehacer municipal para la articulación con la red de actores involucrados en la implementación de políticas locales (p.193).

Dentro de este contexto, se advierte la formación de un nuevo modelo de gestión de lo público conocido como *gobernanza*. Natera (2004) explica que el concepto de *gobernanza* alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, (...), caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (p.6).

El nuevo modo relacional con la comunidad local, nacido de la articulación entre distintos actores para propender al desarrollo local, se alimenta de la *cooperación horizontal* y de la *negociación en redes*, donde el Estado cumple el rol de coordinador de la definición de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción de actores políticos, públicos y privados (Cravacoure, 2004, p. 19).

Dentro de esta línea de razonamiento, la gobernanza emerge como un modelo de gestión horizontal que favorece momentos de diálogo y de acuerdos entre diferentes actores sociales que se involucran en una problemática común en miras de buscar y construir alternativas de abordaje o solución en forma colectiva. Por lo tanto, la política pública puede ser estudiada como un espacio de vinculación y coloquio entre distintos actores (públicos, privados y sociales) de cuyo encuentro emergen acciones

a problemáticas consideradas prioritarias por la comunidad o la solución colectivamente construida acarrea un beneficio de interés general.

Ahora bien, la política pública como bien señala Aguilar Villanueva (1995), si bien ha sido ampliamente abordada por indagaciones provenientes de la ciencia política y de la administración pública (pp. 54-71), también puede ser abonada por otras miradas, como las originadas en el campo sociopolítico, donde el foco es "la expresión de interacciones entre instancias estatales y fuerzas sociales que movilizan a la sociedad en un momento determinado" (Rofman, 2016, p.14) o la provenientes de perspectivas comunicacionales en clave relacional, donde "el conocimiento se produce en relación, en comunicación, con los otros y con las otras, con la comunidad y en diálogo con el contexto entendido de manera integral como territorio" (Uranga, 2012b, p.2).

Así, las políticas públicas pueden ser analizadas como un espacio de encuentro e interacción entre actores estatales y no estatales, como producto de acciones decididas y gestionadas por una matriz de actores territorialmente situados, y que conduce a ubicar a *la participación* como la fuente de cohesión y de acción articuladora de ese tejido de actores involucrados.

El papel de interludio de la participación entre la sociedad civil y el Estado, que se cimienta en arenas territorialmente situadas, se encuentra abonada por las huellas y las marcas del entorno sociocultural en que se desarrolla, y que a su vez se refleja en el grado, en la escala y en la calidad de interacción entre los actores territorialmente involucrados, tanto los proveniente del sector estatal como de la sociedad civil (Couto *et al*, 2016, p.76). En consecuencia, como bien sintetiza Couto *et al* (2016) la interacción entre actores y espacio se construye mutuamente en un proceso complejo, lo que da cuenta de una relación de doble determinación: por un lado, los condicionamientos espaciales inciden en los procesos y relaciones sociales–perspectiva que pone de relevancia al territorio como lugar de construcción social y política y como instancia de articulación de múltiples decisiones–; y, por el otro, la intervención humana ejerce influencia sobre el espacio, lo que remarca la dinámica del proceso de construcción territorial, sus luchas, conflictos y las estructuras de poder que se generan en este desarrollo (p. 77).

Ahora bien, estos espacios de participación pueden ser examinados a partir de los saberes, significados y sentidos que se tejen en esos espacios de encuentro, momentos de interacción y de conversación entre distintos actores, en instancias de comunicación intersubjetiva, desde donde brotan proyectos y acciones con impacto en la transformación social de la comunidad donde moran.

En esta línea, Sandra Massoni (2016) propone un marco teórico y metodológico de la *Comunicación Estratégica* nacida en la Escuela de Rosario[330], donde la comunicación puede ser explorada en clave relacional, es decir, como un espacio de encuentro relacionante de la diversidad sociocultural, donde los sujetos involucrados en una problemática en común, concurren con sus valores, conocimientos, experiencias, cultura y expectativas, a espacios de intercambio de ideas y de opiniones sobre determinada problemática, donde los diálogos y debates se enriquecen, permitiendo una construcción colectiva de soluciones (p.183).

Desde esta mirada comunicacional y, dentro de la interrelación horizontal, el aporte que realiza cada uno de los actores protagonistas es un "poner en común", nutriendo y enriqueciendo la comprensión

[330] "La *Escuela de Comunicación Estratégica* de Rosario es un núcleo de investigación y desarrollo enfocado en estudiar a los fenómenos comunicacionales desde una perspectiva específicamente comunicacional. La teoría nodal que inicia esta escuela es la tesis doctoral de Massoni presentada en la Universidad de Buenos Aires en el año 2003, la cual se propone como una nueva teoría de la comunicación estratégica que plantea abordar a la comunicación como fenómeno histórico, complejo, situacional y fluido. Alejándose de los enfoques sociológicos y semiológicos clásicos que estudian lo comunicativo en tanto significaciones transmitidas, este nuevo enfoque estudia lo comunicacional en tanto acciones y sentidos emergentes que no se desentienden de los acoplamientos dinámicos y evolutivos de la realidad y los sujetos" (Massoni, 2016, p.57).

de la complejidad de esa figura poliédrica que es la problemática situada o de trascendencia global, a partir de las huellas y lógicas territoriales que ellos representan. Por eso, en estas arenas de debate y de diálogo, la posesión de la verdad individual o sectorial no tiene lugar, sino que se teje una polifonía de voces que pretende superar la mirada binaria de los unos y de los otros en un proceso complejo y plural de construcción de sentidos entre los sujetos participantes (Uranga, 2012a, p.4).

Así, se observa que la comunicación, desde el momento cero, es parte constitutiva de estos espacios de convergencia entre sujetos socialmente comprometidos, porque es la que promueve entre ellos la articulación, la tensión y el diálogo de argumentos y de explicaciones que se tejen, desde valores de respeto y de tolerancia a la opinión del otro, a fin de cimentar un saber colectivo cristalizado en un proyecto común que permita transformar la realidad social.

En esta esquina 3D, residen distintas lógicas y racionalidades no teóricas, no siempre manifiestas, que expresan sentires, expectativas, intereses, frustraciones, de índoles sectoriales y/o locales que espejan una complejidad territorial de experiencias, concretadas o truncadas, de una comunidad de actores dentro de un lapso temporal y, dentro de un contexto global, que no es ajeno.

Racionalidades y lógicas de la participación

La CP de Mendoza data del año 1916 y no contempla los nuevos instrumentos de participación ciudadana que incorporó la reforma 1994 a la Constitución Nacional, como la iniciativa popular y la consulta popular. No obstante, de ello, las gestiones locales de la provincia han incorporado paulatinamente ciertos instrumentos para fortalecer y amplificar la vida política y democrática con la comunidad local. Es el caso del Municipio de Godoy Cruz que ha formalizado su implementación a través de distintas ordenanzas municipales como se presentaron en el Cuadro

El nivel local de gobierno es el ámbito natural de participación pues constituye el punto de encuentro entre el gobierno y la sociedad civil, donde se pueden localizar, gestar y promover distintas políticas con la intervención de los/as ciudadanos/as y de las organizaciones civiles y sociales, como una "oportunidad democratizante de diálogo de saberes, acciones y sentidos compartidos" (Massoni, 2016, p. 195).

El Municipio de Godoy Cruz, en el primer año de la gestión (2016) de García Zalazar, reglamentó un corpus normativo para movilizar y articular la participación ciudadana en espacios de encuentro y de diálogo democrático con la comunidad local, que se puede visualizar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2- Andamiaje normativo de Godoy Cruz en lo participativo

Nombre de la normativa	Nro.	Alcance operativo de la norma
Plan Metas	Ordenanza 6574/16	Instrumento de planificación e información ciudadana en relación a metas de gestión local anual.

Sistema integral de participación ciudadana (SIPC)	Ordenanza 6576/16	SIPC es un conjunto de planes, programas y proyectos de formulación, generación, gestión, cogestión y evaluación de políticas públicas y construcción de bienes públicos, con participación directa y semidirecta de los y las vecinas de Godoy Cruz.
Presupuesto participativo	Decreto 2334/16	Reglamenta las partidas presupuestarias para los programas y subprogramas generados en la implementación de la Ord. 6574/16.
Voluntariado legislativo (VL)	Ordenanza 6591/16	Programa de capacitación de jóvenes en la formulación de proyectos de ley como instrumento de participación, diagramación e implementación de políticas públicas.
Acceso a la información pública (AIP)	Ordenanza 6595/16	Generar una plataforma de información pública para facilitar la búsqueda, descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos que contribuyan a promover la transparencia, a incentivar la participación y colaboración del vecino y vecina en los asuntos de gobierno.

Fuente: Elaboración propia

El modelo de gestión de Godoy Cruz, en el período analizado se ancló en la concepción de *Gobierno Abierto*[331], reconociendo y valorando el rol que cumple la ciudadanía en el quehacer local en los pilares de *acceso a la información* por parte de la ciudadanía, espacios de *participación* del ciudadano/a y la *transparencia* de los actos de gobierno en cuanto a su ejercicio y al uso de los fondos públicos. Estas líneas de acción quedaron expresadas a nivel discursivo en los referentes municipales como en los dispositivos formales de acción para "consolidar nuestra democracia, aumentar el nivel de conciencia ciudadana, desarrollar nuevas actitudes, nuevas sensibilidades, nuevas praxis y una nueva relación entre gobierno y comunidad"[332](Municipalidad de Godoy Cruz, 2016, p. 6).

La concepción de Gobierno Abierto quedó fundamentada en los considerandos de la Ord N° 6595/16 sobre AIC al comprender que, al generar distintos mecanismos de involucramiento activo del vecino y vecina a través de la apertura de datos e información pública que permiten el seguimiento, el control y la evaluación de la gestión municipal por parte de la comunidad local a fin de promover la transparencia en el quehacer municipal, incentivando la participación y la colaboración del

[331] En este trabajo se considera el uso del concepto señalado en el glosario del PMTO (2018) que define al *Gobierno Abierto* como aquel que "comprende a la transparencia de las acciones del gobierno, a la accesibilidad a los servicios y a la información, a la existencia de amplios mecanismos de participación ciudadana y que los ciudadanos puedan exigir a sus gobernantes que rindan cuentas y puedan acceder fácilmente a la información. Según la AGA (Alianza para el gobierno Abierto) los principios del gobierno abierto son: transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y tecnología (https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto)" (pp. 368-369).

[332] Palabras del Intendente. Plan estratégico 2016-2024.

ciudadano/a en los asuntos de gobierno.

Desde la mirada de la comunicación en sentido relacional y, a partir del análisis de la malla normativa descripta y de la concepción de estilo de gobierno potenciado, se visualizaron marcas de labor *colaborativo, de cocreación, abierto e inclusivo* para todo/a vecino/a, mayores de 16 años, que se domicilie en Godoy Cruz. Para ello se adoptó, desde lo formativo una perspectiva *constructivista* socio-cultural del conocimiento y de la educación popular, que apuntara al desarrollo de competencias actitudinales y relacionales de participación ciudadana en la gestión pública.

Asimismo, esta concepción de gestión quedó instituida con la *Educación para la educación ciudadana* y la creación de la *Escuela de participación ciudadana* "con el fin de desarrollar la cultura participativa y los programas para la formación, sensibilización e información de los ciudadanos referidos a sus derechos a la participación y el modo y forma de su ejercicio efectivo" (Ord. 6576/16, art. 3).

La Escuela apunta a desarrollar un programa de formación organizada en 4 ejes de saberes: Participación Ciudadana, Planificación Estratégica, Identidad y Cultura Municipal y Prevención y Gestión del Conflicto (Decreto 2334/16, art.10).

Además, dentro de la esfera del Departamento Legislativo de Godoy Cruz, se crea el *Voluntariado Legislativo* (VL), que tiene por objetivo general "construir de forma participativa iniciativas legislativas que resuelvan problemáticas públicas de interés de los voluntarios" (Ord. 6591/16, art. 2) a través de encuentros presenciales en las instalaciones del HCD. Es decir, este espacio en la esfera legislativa municipal es una instancia formativa y de interacción destinada a vecinos y vecinas, con domicilio en Godoy Cruz, para la identificación y resolución de problemas comunes transformándolos en propuestas de proyectos legislativos.

Voluntariado Legislativo del HCD

El *VL del HCD* es parte del andamiaje institucionalizado de participación ciudadana en la gestión pública, reconociendo a este tipo de participación un derecho constitucional que, orientada por el principio de corresponsabilidad social, vecinas y vecinos que residan en Godoy Cruz, individual o colectivamente, podrán contribuir al bien común o interés general de la comunidad, de acuerdo lo que describe la normativa de creación Ord.6591/16 (p. 1). Se crea el VL en el ámbito del HCD y se lo describe como un programa que tiene por objetivo general "construir de forma participativa iniciativas legislativas que resuelvan problemáticas públicas de interés de los voluntarios" (art.2).

En este espacio deliberativo, los/las voluntarios/as desarrollan "conocimientos básicos referidos a la construcción de políticas públicas e iniciativas legislativas; como así también de instancias prácticas para formular los proyectos legislativos correspondientes" (Ídem, art. 3) y contempla el desarrollo de competencias relacionales y actitudinales para "promover el aprendizaje y aplicación contextualizada de los procedimientos de la democracia, como la toma de decisiones, el diálogo, la participación, la libre elección, la construcción de consensos o el manejo y resolución de conflictos" (Ídem, art. 2).

El acompañamiento del proceso de construcción de cada proyecto legislativo está a cargo de un/a Concejal, definido por la Comisión de Legislación, Educación, Poderes y Acuerdos del HCD, (Ídem, art. 9) a manera de tutor/a. En las sesiones de aprendizaje, desarrollados por técnicos legislativos y, desde una perspectiva constructivista del conocimiento, el proceso de enseñanza-aprendizaje se desarrolla como un proceso de innovación social y de cocreación en cuatro etapas concatenadas y consecutivas: de inmersión en el contexto, definición del problema; ideación y prototipado y testeo de las propuestas presentadas por los voluntarios atendiendo la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (AICE, s.f., p.1).

A través de una entrevista semi-estructurada realizada a Coordinador Técnico[333] de este espacio, se conoció que la organización interna de este espacio formativo tiene un *Coordinador General*, que cumple el rol de articulador y de contactos institucionales con otros HCD para expandir la experiencia legislativa. Además, tiene una *coordinación técnica* formada por tres personas que acompañan el trayecto formativo del equipo de voluntarios. También, acotó que, para algunas experiencias se invita a algún voluntario legislativo, que ya haya transitado este camino y haya certificado, a liderar un equipo de trabajo formado para acompañar un proyecto particular. Igualmente, estos equipos, son acompañados técnicamente por concejales y por personal especializado de aquellas direcciones del departamento ejecutivo que van a intervenir cada proyecto, de acuerdo a las temáticas.

Por otra parte, el entrevistado comentó que la metodología de trabajo consiste en 8 encuentros presenciales (4 teórico y 4 práctico), en formato taller, una vez por semana – generalmente los días viernes- de 17 a 20 hs.

En la instancia teórica, se desarrollan saberes básicos referidos a la construcción de políticas públicas e iniciativas legislativas, abordando temáticas que estén alineadas a la Agenda 2030 de los ODS, como, por ejemplo los derechos de las personas con discapacidad, la lucha contra la violencia escolar, la creación de centros para estudiantes, el fomento de iniciativas solidarias, el reciclaje de neumáticos fuera de uso, el desarrollo de programas de estimulación temprana para la pequeña infancia, la lucha contra el desperdicio alimentario, la eliminación de los plásticos de un solo uso, la eliminación de los plásticos de un solo uso, etc. (AICE, s.f., p.1)

Anualmente, en el mes de marzo se abre el periodo de inscripción para los/las interesados/as en participar, que se difunde por medios de comunicación masiva y redes sociales. El formulario *on line* de inscripción es localizado en el portal oficial de la Municipalidad.

En el siguiente cuadro, se presentan algunos datos en el siguiente cuadro, que compartió Fruitos, y que hablan sobre el desarrollo de este espacio de participación ciudadana:

Cuadro N°3- Datos sobre el Voluntariado Legislativo de Godoy Cruz

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Cantidad de inscriptos	175	140	180	265
Cantidad de iniciativas presentadas	8	8	7	10
Cantidad de proyectos convertidos en normativa municipal	3	4	3	3
Iniciativas sobre sostenibilidad ambiental	4	3	2	5

Fuente: Voluntariado Legislativo- Elaboración propia

[333] La entrevista fue realizada a Leandro Fruitos, coordinador técnico del VL, durante el mes de febrero del 2021.

De acuerdo a lo explicado por Fruitos, las dos causas que explican la deserción de las/los participantes giran alrededor de problemas laborales o las expectativas iniciales al momento de la inscripción que no coincidieron finalmente con la instancia formativa.

En cuanto a dispositivos de seguimiento, comentó que se desarrollan de tres tipos, que consisten en:

- Una *encuesta de satisfacción*, de carácter anónimo y no obligatorio, al finalizar, para medir la experiencia del participante respecto al Voluntariado.
- Un *monitoreo del proyecto* que refiere al estado del proyecto, según esté ingresado, en estudio, sancionado o pase a archivo.
- Un *monitoreo de participación*, en relación a la cantidad de inscriptos y la cantidad de personas que certifican como Voluntarios Legislativos.

Es oportuno poner en valor la labor que realiza esta instancia formativa de cultura ciudadana en materia legislativa, a través de los comentarios de los y las voluntarios/as que fueron expresados en la encuesta de opinión[334] dentro del campo de comentarios:

"La verdad es que no tengo nada que aportar, solo agradecer, de ser parte de este proyecto que tanto bien hace a nuestra comunidad, y permite que pongamos en ejercicio actos donde no solo se demande, sino que también podamos construir con proyectos que permitan la inclusión y ayudar a nuestros concejales e intendente en la solución de las necesidades del vecino (2018)".

"Considero que, dadas las actividades que cada uno tiene fuera del voluntariado, sería necesario extender el cursado un mes más y de esta manera se daría posibilidad de hacer un mejor trabajo de investigación (2018)".

"Real y sinceramente no tengo sugerencia alguna para hacer, ya que estoy totalmente satisfecha con todo lo brindado durante y después del voluntariado! Es sumamente importante el espacio que nos brindan como ciudadano para poder involucrarnos en los problemas de la sociedad y poder brindar herramientas para su posterior solución, ya sea a corto, mediano o largo plazo. ¡Desde ya muchas gracias por todo!! (2019)".

"Una comunicación con los vecinos que no pueden ser voluntarios, que anoten su problemática en un cuaderno de registro y el voluntariado los estudia si son viables y podemos trabajar sobre esa necesidad directa (2019)".

"Me gustaría que existieran más niveles de capacitación a lo largo del año (2019)".

Una vez concluida la etapa formativa y de práctica legislativa, desde la coordinación de este espacio, se realiza la certificación de la formación recibida y se mantiene el vínculo por mail con el grupo de voluntarias/os legislativas/os, poniéndoles en conocimiento del estado de avance del proyecto. Luego de haber transitado el proyecto por todo el circuito de vista, y antes de ser tratado por los concejales, se las y los convoca al recinto para que participen de la sesión ordinaria en que se trate la iniciativa legislativa trabajada y presentada por este equipo de voluntarias/os legislativos[335].

[334] Los resultados de la encuesta de opinión 2018 y 2019 del Voluntariado Legislativo, fueron puesta a disposición por Fruitos a los efectos de esta investigación. Durante el 2016 y 2017 no se realizó.

[335] Según datos ofrecidos por Fruitos, entre 2016 y 2019 se presentaron 33 proyectos, 13 se aprobaron como normativa municipal (Ordenanza, Resolución o Declaración), 15 continúan en estudio y 3 se archivaron.

Propuesta de indicadores de medición

En el Cuadro N°2 se presentó el andamiaje normativo a partir del cual se ancla la participación ciudadana en la gestión local de Godoy Cruz. Además, se delimitó su alcance terminológico y sus ideas fuerzas constituyentes, como son la *corresponsabilidad social* y *cohesión social*.

Asimismo, se identificaron y señalaron dispositivos de medición de resultado del VL, como *la encuesta de opinión* al finalizar la etapa formativa, *monitoreo* de cantidad de inscriptos y de *seguimiento del estado de situación* del proyecto legislativo presentado por el equipo de voluntarias/os legislativas/os.

En ellos, se advirtió que, si bien estos dispositivos son útiles para organizar base de datos de interesadas/os locales y de seguimiento de la trazabilidad de la iniciativa legislativa, solo se circunscriben a la dimensión informativa de registro y de transferencia de datos e información sobre las propuestas y/o soluciones surgidas en estos espacios de participación ciudadana, muy valiosos para la redacción de una gacetilla de difusión o para realizar ajustes en la dimensión organizativa de los formatos o modalidades.

No obstante, este conjunto de datos no logra profundizar ni recuperar la riqueza intangible, no visible del proceso de participación ciudadana, subyacente en la integración y la interrelación de vínculos que son tejidos por la ciudadanía que se involucra y que forma parte de esos espacios institucionalizados de participación.

En consecuencia, se consideró pertinente construir una propuesta de indicadores de medición[336], a través de un abordaje integrado y agregado de gobernanza local, políticas públicas y comunicación en clave relacional, como una herramienta operativa, a manera de hoja de ruta que permita colaborar a visibilizar y poner en valor los resultados del VL del HCD, como de otros espacios institucionalizados de participación ciudadana en la búsqueda y costura de soluciones y/o propuestas a problemas comunes y/o problemáticas de trascendencia global.

A continuación, se presenta y describe esta propuesta construida - desde esa mirada 3D - a partir de la definición de 8 *dimensiones de análisis*, dentro de las cuales, se señalan los *indicadores de medición de resultados* y el *instrumento operativo* para su implementación.

Dimensión Informativa y tecnológica

- **Definición**

Permite el registro y la transferencia de datos e información, sobre propuestas y/o soluciones surgidas en espacios de participación ciudadana, utilizando para ello un medio tecnológico.

Propuesta de indicador de medición

[336] Un indicador es "una medición asociada a una actividad, a un proceso, a un sistema, etc., que permite por comparación (…) evaluar periódicamente las unidades de programación" (Camps y Gadea Cabrera, 1992, p.55). Cumplen una función descriptiva y valorativa al brindar datos e información sobre una situación determinada y su evolución en un lapso de tiempo determinado, pudiendo apreciar los efectos provocados (Ídem).

Cantidad de inscriptos que se registran en los espacios de participación ciudadana y que trabajan en una organización social o del sector económico de GC en cada año calendario.	Instrumento operativo ▪ Formulario de inscripción.
▪ Cantidad de inscriptos anuales que se registran en los espacios de participación ciudadana a partir de la referencia de un voluntario legislativo certificado, en cada año calendario, en GC.	Ídem
▪ Cantidad de inscriptos que se registraron y abandonaron en años anteriores y que desean retomar esta instancia formativa de participación ciudadana en cada año calendario.	Ídem

Dimensión organizativa

- **Definición**

Establece criterios y pautas de orden interno en los espacios de conversación, consensos y disensos para la construcción de propuestas y/o soluciones a problemas territorialmente situados o con trascendencia global.

Propuesta de indicador de medición

▪ Cantidad de iniciativas legislativas del VL presentadas al HCD de GC que propusieron otros criterios de organización interna y que permitieron potenciar la participación crítica, democrática y plural del equipo, en un año.	Instrumento operativo Fundamentación metodológica de la iniciativa legislativa.

Dimensión Económica

- **Definición**

Distribuye los recursos económicos, con criterios de razonabilidad, para solventar las iniciativas legislativas surgidas de los espacios de conversación, consensos y disensos.

Propuesta de indicador de medición

▪ Porcentaje de recursos económicos asignados a problemáticas sustentables por el presupuesto anual del municipio de GC que no fueron utilizados en un año fiscal.	Instrumento operativo. Registro de la rendición de cuentas.

Dimensión Ideológica y formativa

- **Definición**

Establece la orientación de ideas y lógicas culturales para las vinculaciones horizontales en los espacios de encuentros para la construcción de soluciones y/o propuestas a problemas locales.

Propuesta de indicador de medición

▪ Cantidad de voluntarios legislativos certificados que modificaron sus hábitos en prácticas amigables con el ambiente desde la experiencia de involucramiento en el VL de GC, en un año calendario.	Instrumento operativo Encuesta de opinión, en línea, al año posterior de egreso.
▪ Cantidad de voluntarios legislativos certificados que pudieron utilizar los conocimientos teóricos- prácticos aprendidos en el VL en su ámbito laboral en un año calendario.	Instrumento operativo Ídem
▪ Cantidad de proyectos legislativos del VL que dan respuesta a problemáticas locales surgidas de fuentes vecinales no formales[337] en GC durante un año legislativo.	Instrumento operativo Registro no formal de demandas y expectativas vecinales.

[337] Las fuentes vecinales no formales son aquellas surgidas de espacios participativos no institucionalizados y que identifican a una zona o área distrital del municipio.

Dimensión Interaccional

- **Definición**

Define los formatos o modalidades para el desarrollo de las vinculaciones horizontales entre distintos actores en los espacios de participación ciudadana.

Propuesta de indicador de medición

▪ Cantidad de voluntarios legislativos que se inscriben y participan en instancias de sensibilización, sobre problemáticas sustentables, durante su trayecto formativo en el VL de GC en un año calendario.	Instrumento operativo Formulario de inscripción de la instancia de sensibilización y participación.
▪ Cantidad de voluntarios legislativos certificados que se involucran como capacitadores dentro del VL de GC, en el próximo año calendario.	Formulario de convocatoria de voluntarios certificados
▪ Cantidad de voluntarios legislativos certificados que se inscriben en instancias de sensibilización y participación con alcance sustentable, desarrolladas por el municipio de GC, en un año calendario. ▪ Cantidad de voluntarios legislativos certificados que colaboran como capacitadores en instancias de sensibilización sobre problemáticas sustentables, llevadas a cabo en un año calendario en GC.	▪ Formulario de inscripción de la instancia de sensibilización y participación. ▪ Ídem

Dimensión Instrumental

- **Definición**

Identifica los formatos a través de las cuales se suceden las vinculaciones horizontales en los espacios entre ciudadanos y ciudadanas.

Propuesta de indicador de medición

▪ Cantidad de participantes por distrito municipal que asisten versus cantidad de participantes esperados por distrito en relación a la problemática convocante por el mecanismo participativo [338]implementado en GC	Instrumento operativo Consulta de los datos demográficos en fuentes estadísticas oficiales del

[338] Dentro de la normativa municipal vigente, se diferencia dos grandes categorías de mecanismos participativos: los de *democracia directa* y los de *semidirecta*, mencionando a "los "consejos consultivos, laboratorios de innovación, participación en la asignación presupuestaria para la generación de bienes públicos, consultas vinculantes, no

en un año calendario.	municipio de GC.
▪ Cantidad de inscriptos por distrito que participan de instancias en formatos híbridos[339], en temáticas sustentables, en GC en un año calendario.	Instrumento operativo Consulta de los datos demográficos en fuentes estadísticas oficiales del municipio de GC.

Dimensión epistemológica

- **Definición**

Permite el registro y la transferencia de datos e información, sobre propuestas

y/o soluciones surgidas en espacios de participación ciudadana, utilizando para ello un medio tecnológico.

Propuesta de indicador de medición

Cantidad de inscriptos que se registran en los espacios de participación ciudadana y que trabajan en una organización social o del sector económico de GC en cada año calendario.	Instrumento operativo Formulario de inscripción.
Cantidad de inscriptos anuales que se registran en los espacios de participación ciudadana a partir de la referencia de un voluntario legislativo certificado, en cada año calendario, en GC.	Instrumento operativo Formulario de inscripción.
Cantidad de inscriptos que se registraron y abandonaron en años anteriores y que desean retomar esta instancia formativa de participación ciudadana en cada año calendario.	Instrumento operativo Formulario de inscripción.

vinculantes, obligatorias o voluntarias, presenciales o virtuales" (Ord.6576/16, art. 5). Asimismo, contempla "la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea, virtual y/o presencial" (Ídem, art. 2).

[339] Los formatos híbridos son aquellos que se realizan en un porcentaje en forma presencial y otro de manera virtual.

Dimensión sociocultural

- **Definición**

Identifica el grado y el alcance de la vinculación horizontal de actores en los espacios de participación ciudadana.

Propuesta de indicador de medición

Cantidad de normas municipales de GC, producto del VL, llevadas a cabo en un año legislativo, que sirvieron de fuente a leyes provinciales y nacionales.	Instrumento operativo Consulta en el Digesto provincial y nacional.
Cantidad de acciones municipales de GC de alcance sustentable, construidas en los espacios participativos institucionalizados, que sirvieron de referencia a otros municipios mendocinos y/o externos a la provincia de Mendoza, llevadas a cabo en un año legislativo.	Instrumento operativo ▪ Consulta de informes anuales de gestión local y/o entrevista a referente municipal responsable de la acción municipal implementada.
Cantidad de acciones de GC de alcance sustentable trabajadas en asociación y co-construída con otros VL de la provincia[340], durante un año legislativo.	▪ Consulta en reservorios digitales de tesis de grado y de posgrado de universidades mendocinas.
Cantidad de investigaciones del sector académico que indaga acciones y respuestas a problemáticas sustentables surgidas espacios participativos institucionalizados del municipio de GC llevadas a cabo en un año calendario.	

En términos generales, estos indicadores de medición de resultados, presentados en forma articulada con las dimensiones de análisis y los instrumentos operativos para su implementación, aspiran a ser un instrumento orientador para colaborar a visibilizar y poner en valor los resultados de las instancias participativos institucionalizadas, como lo es el VL del HCD, que procura movilizar la *corresponsabilidad social* de los vecinas y vecinos y construir *cohesión*, afinidad en la comunidad local con problemas comunes y/o problemáticas de relevancia global que atraviesa al municipio de Godoy Cruz.

Sin embargo, este no es un producto acabado, sino que pretende ser una hoja de ruta, que acompañe a medir los resultados de estos espacios de participación ciudadana en relación a los objetivos de creación. Ello le permitiría a la gestión local:

[340] El municipio de Luján de Cuyo, Rivadavia, Tunuyán son los otros departamentos de Mendoza que tienen VL. Recuperado de https://voluntariadolegislativo.org/

- obtener y sistematizar datos e información –cuanti y cualitativa- de *cómo* vienen desarrollando, en las y los actores participantes, las distintas categorías de competencias subyacente en los objetivos específicos;
- identificar y corregir desaciertos,
- poner en valor los efectos expansivos positivos que forjan estas instancias de participación ciudadana en la comunidad local;
- facilitar la articulación, y validación, con otras actividades, procesos y proyectos de áreas del Departamento Ejecutivo y del Departamento Legislativo del municipio, contribuyendo a consolidar los valores directrices de la gestión municipal.

En síntesis, esta herramienta no procura promover un compilación de volúmenes de actores participantes en estas instancias, sino que intenta ser un aporte constructivo para integrar y articular las distintas actividades, formatos, productos, procesos y lazos colectivos, que promueven estos espacios participativos institucionalizados, hacia dentro y fuera de Godoy Cruz, como parte de una gestión local que siembra, desde el discurso y en su práctica, el sentido de gobernanza y de gobierno abierto en un proceso de innovaciones socioculturales que proyecta y promueve como municipio mendocino.

Conclusión

El trayecto de esta investigación estuvo movilizado por el análisis y el estudio de la *participación ciudadana* como nudo de conversación y de convergencia entre gobernanza local, políticas públicas y comunicación estratégica en clave relacional, como campos de estudio en las ciencias sociales.

La articulación, la integración, la construcción, la vinculación horizontal sin jerarquía entre distintos actores públicos, privados y civiles, territorialmente situados, convocados a espacios de encuentro y de interacción, para conversar, discutir, construir y acordar acciones y/o respuestas a problemáticas localmente instaladas o de relevancia global, conforman la cara visible del punto de encrucijada de esos campos de estudio social.

Dentro de ella, subyace otra cara no tan tangible de este proceso, caracterizado por su dinamismo, localidad y complejidad, de poner en común, a través de la sinergia que moviliza la comunicación con el otro y la otra, compartiendo sentidos, valores, saberes, experiencias, expectativas, demandas, emociones en el intercambio de ideas y de percepciones, donde la exploración de diversas oportunidades visibles o no tanto, existentes o por existir, a través de diálogos, consensos y disensos afloran y se enriquecen recíprocamente, permitiendo que fluya un aprendizaje colectivo de nuevos saberes para cimentar soluciones y/o respuestas a esas problemáticas.

La actitud promotora y coordinadora de la gestión municipal de Godoy Cruz, a través del VL del HCD, jugó y juega un papel vital para poner en la mesa de conversación y de debate, asistiendo y articulando la interacción de actores locales para educar, promover, empoderar, junto a la materialización de políticas públicas y acciones municipales, el desarrollo sustentable en la comunidad.

En el ejercicio de un abordaje integrado y agregado de gobernanza local, políticas públicas y comunicación en clave relacional, se propuso una guía de valoración de resultados, que no aspira generar ni una compilación de volúmenes de vecinas y vecinos participantes ni un catálogo de formatos o modalidades participativas exitosas, sino que anhela a ser un aporte constructivo que interpele e interrogue lo realizado a fin de integrar y articular en un cartografía general las distintas actividades, formatos, modalidades, productos, procesos y lazos colectivos, que promueve y moviliza la gestión local en distintas espacios participativos en Godoy Cruz.

En definitiva, este mapa de indicadores plantea un cuadro de trabajo, en la medición de resultados, que no debería cristalizarse en el tiempo, sino que tendría que retroalimentarse, en forma permanente,

del dinamismo, la fluidez y la complejidad de los espacios participativos que, a su vez tendría que nutrirse de su propio entorno y de los lazos asociativos que construye con sectores diversos de su propia comunidad, o de otras localidades o los provenientes de acuerdos logrado a nivel provincial o nacional o de las redes en las que participa como actor local.

Desde esta plasticidad, se podrían generar nuevas oportunidades de indagación a través de la identificación y exploración de otras nuevas dimensiones de análisis que surjan de estos espacios de conversación y de participación, para montar o complementar el estudio con otros indicadores de medición que permitan comprender esa realidad dinámica, fluida y compleja del saber agregado, integrado y articulación que aporta la gobernanza local, las políticas públicas, la comunicación en clave relacional, a la participación ciudadana en espacios de conversación, debate, consenso y disenso de la diversidad sociocultural de una comunidad.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1995). *Estudio introductorio*. En L. F. Aquilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas.* México: Porrúa.

ARROYO, D. (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En D. García Delgado, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina.* Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico de la Universidad de Buenos Aires. FLACSO. Universidad Católica de Córdoba.

Asociación internacional de ciudades educadoras (AICE) (s.f.). *Voluntariado legislativo Godoy Cruz*. Experiencia destacada N° 34. Recuperado de https://www.edcities.org/experiencia-destacada-34/ Barcelona: Gestión 2000.

COUTO, B., FOGLIA, C. Y ROFMAN, A. (2016). *Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial.* En Rofman, A. (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral.* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Colección de cuestiones metropolitanas (pp. 73-118).

CRAVACOURE, D. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas.* Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes

GRANDINETTI, R. (Mayo-Noviembre de 2003). *La incorporación de teccnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?* Revista de Ciencias Sociales *(Ve), IX*(2), 191-204.

MASSONI, S. (2016). *Avatares del comunicador complejo y fluido. Del perfil del comunicador social y otros devenires*. Quito, Ecuador: Ediciones Ciespal.

Municipalidad de Godoy Cruz (2016). *Plan estratégico 2016-2024. Plan Metas 2016-2020*. Recuperado de

https://www.godoycruz.gob.ar/wp-content/uploads/2017/09/PLAN-ESTRATEGICO-20 16-2024.pdf

NATERA, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular.* En *Política y Gestión*, documento de trabajo N°2. Madrid: Universidad Carlos III.

Recuperado de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/590/cpa040202.pdf?sequence=1&isAllowed=y

PEÑA PENABAD, J. (2012). *La ciudad:un espacio de oportunidad en el contexto de la globalización.* En A. P. Figueiredo, *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI.* Xoán F. Vázquez Mao.

ROFMAN, A. (2016). Introducción. En A. Rofman & UNSarmiento (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio:aportes para la construcción de una perspectiva integral* (1° ed.). Los Polvorines.

URANGA, W. (2007). *Mirar a la comunicación.Una manera de mirar las prácticas sociales*.

Recuperado http://www.washingtonuranga.com.ar/images/propios/14_mirar_desde.pdf

URANGA, W. (Agosto de 2012.a). *Comunicación para la transformación social: un itinerario para la acción.* Obtenido de Washington Uranga. Comunicación: http://www.wuranga.com.ar/images/propios/02_transformacion.pdf

URANGA, W (2012b). *Gestión comunicacional del cambio: el desafío de lo público*. Terceras jornadas de comunicación institucional y primer encuentro nacional de cátedras de comunicación institucional y planificación de la comunicación (RedCom): Tucumán.

Páginas Web

Municipalidad de Godoy Cruz: https://www.godoycruz.gob.ar/ Voluntariado Legislativo: www.voluntariadolegislativo.org

Normativas

Constitución Nacional de la República Argentina. Constitución de la Provincia de Mendoza.

Ley provincial N° 1079/34. *Ley orgánica de Municipalidades*.

Ordenanza municipal N°6576/16.*Sistema integral de participación ciudadana.*

Ordenanza municipal N° 6591/16. *Voluntariado legislativo*. Ordenanza municipal N° 6595/16. *Acceso a la información pública*.

ALGUNOS APUNTES EN TORNO A LOS USOS, MITOS Y LÍMITES DE LA TRANSPARENCIA

Exequiel Rodríguez

El desarrollo reciente de la idea de transparencia: de la rendición de cuentas al Gobierno Abierto

La preocupación por la transparencia en el ámbito político-estatal y de la administración pública se nutre de una tradición sólida, conjugándose con elementos como la participación ciudadana, el control social de los gobernantes o la responsabilidad del accionar de los funcionarios (Grandinetti, Miller & Rodríguez, 2019).

Una de las ideas más relevantes de esta tradición es la de rendición de cuentas. Según Cáceres (2018), la rendición de cuentas es un proceso que involucra a los agentes estatales y actores sociales en una dinámica que permite poner límites al poder y su ejercicio, mejorar la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones del Estado y mejorar también las condiciones para la participación en la medida que pone a disposición información abierta a la evaluación crítica de la opinión pública. En este sentido, su esencia radica en el cúmulo de normas, procedimientos y prácticas que obligan a los agentes públicos a informar sobre sus decisiones y a justificarlas en público. Además, contiene a todas las instancias de interacción entre agencias/agentes gubernamentales y la ciudadanía, por lo que no sólo implica las instituciones formales (y su diseño) sino también a las prácticas políticas por medio de las cuales se toman, se implementan y evalúan las decisiones que afectan al interés público (Cáceres, 2018).

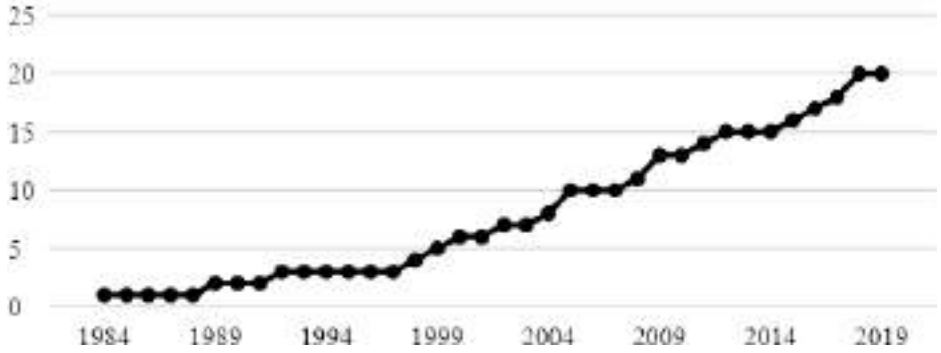
Por otra parte, la idea de acceso a la información pública también es un concepto profundamente afín a los de transparencia y rendición de cuentas. Puede definirse como la prerrogativa ciudadana para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad (Vera Martínez, Rocha Romero & Martínez Rodríguez, 2015).

En el ámbito argentino el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en los artículos 13.º de la Convención Americana de Derechos Humanos, 19.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 19.º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1.º, 14.º, 41.º y 75.º inciso 22 de la Constitución Nacional y la Ley Nacional 27.275. Este derecho, además, ha sido determinado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como "el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan" (Amnistía Internacional Argentina, 2017).

La mencionada Ley Nacional 27.275, Ley Nacional de Acceso a la Información Pública fue sancionada en 2016 y se encuentra en vigencia desde 2017. Esta norma establece que la información que se encuentre en poder del Estado debe ser accesible para todas las personas y estar disponible en formatos electrónicos abiertos para facilitar su circulación y redistribución. Esta Ley Nacional regula específicamente el derecho de acceso a información relativa a la gestión de funciones públicas, fundándose en los principios de transparencia, máximo acceso y máxima divulgación, presunción de publicidad, facilitación y máxima premura y alcance limitado de las excepciones (Amnistía Internacional Argentina, 2017).

A nivel subnacional, entre 2000 y 2010 se produce el mayor desarrollo de normativa de acceso a la información pública, en el contexto de la crisis de representación y estigmatización de la política que irrumpió a inicios del siglo XXI (Grandinetti, Miller & Rodríguez, 2019).

Gráfico 1: Evolución de la normativa de acceso a la información pública a nivel subnacional en Argentina (1984 - 2019)



Fuente: Grandinetti, Miller & Rodríguez, 2019

La expresión más reciente de esta tradición preocupada en torno a la transparencia estatal ha surgido durante la última década con el paradigma de Gobierno Abierto, originada en el año 2009 tras el impulso del presidente de los Estados Unidos en aquel entonces, Barack Obama, a través de su *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* (Obama, 2009). Este documento establecía el compromiso, por parte del gobierno federal de los Estados Unidos, de impulsar agendas de transparencia, participación y colaboración dentro de la administración pública norteamericana. Según Oszlak (2012), esta iniciativa formalizaba la intención de generar en el gobierno un nivel de apertura sin precedentes, y de trabajar de manera conjunta con la ciudadanía para asegurar la confianza pública estableciendo mecanismos de transparencia, participación pública y colaboración.

Tras esta iniciativa, diversos países impulsaron experiencias similares. Como ejemplos a nivel latinoamericano se puede citar la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada a mediados de 2009, así como la Declaración sobre Gobierno Abierto, que contó con el compromiso de más de 50 países en el año 2011. Uno de los documentos más relevantes a nivel regional es la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) a mediados de 2016, incorporando a los tres conceptos pilares del paradigma de Gobierno Abierto elementos de rendición de cuentas, innovación pública, calidad de los servicios y desarrollo sostenible. De acuerdo con este documento, el Gobierno Abierto se entiende como:

"[E]l conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo" (CLAD, 2016).

Según Maríñez Navarro (2014), el concepto de Gobierno Abierto es polisémico. Algunos autores y/o gobiernos hacen foco en la cuestión tecnológica; otros lo hacen en las cuestiones organizacionales; y otros remarcan la importancia de los datos abiertos y la transparencia. A lo largo de su primera década de vida se han complejizado los tres pilares de la noción (transparencia, colaboración y participación), adicionando elementos ligados a la rendición de cuentas, a la innovación pública, al desarrollo sostenible, a la cooperación público-privada, etc.; al mismo tiempo que la dimensión tecnológica, en cuanto a su potencialidad para la puesta en práctica del paradigma, ha adquirido una relevancia central (Long & Rodríguez, 2017).

La idea de Gobierno Abierto, además, se ha visto reformulada en los últimos años, encontrando numerosos ejemplos en la literatura de la expresión "Estado Abierto" (Naser, Ramírez-Alujas & Rosales, 2017). Oszlak (2017) concibe al Estado Abierto como la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia u otras instituciones estatales o paraestatales

de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía. Es decir, desarrollando la idea de "apertura" no sólo a nivel del Poder Ejecutivo, sino también de los Poderes Legislativo y Judicial.

En síntesis, la idea de transparencia es un componente esencial del paradigma de Gobierno (o Estado) Abierto, y recupera y revitaliza una tradición orientada al desarrollo de dispositivos mediante los cuales la ciudadanía y las autoridades se relacionan entre sí para el ejercicio del acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el control ciudadano.

Despolitización y democracia como rutina

De acuerdo con Abad & Cantarelli (2010), el creciente desprestigio social de la política en Argentina ha respondido a dos formas de distanciamiento: en primer lugar, la instalación, en un contexto dominado por el neoliberalismo, de la fantasía de la eliminación de la política en nombre de la imparcialidad técnica. Es decir, se pensaba que los problemas políticos eran asuntos operativos que podían resolverse mediante la implementación ordenada de un conjunto de procedimientos técnicos. Esta idea posee algunos puntos de contacto con el planteo de Rinesi (2015) acerca de una idea de democracia como rutina. Para contextualizar este planteo, el autor propone diversas formas de pensar la democracia surgidas en la Argentina reciente: en la década de 1980, la democracia se pensó como una utopía; en la década de 1990, como una rutina; tras la crisis de 2001, como un espasmo; y durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015), cobra protagonismo paulatinamente la idea de democratización, entendiéndose como un proceso, más que como un orden o estado de las cosas.

No resulta casual que la idea de democracia como rutina se presente durante la década de 1990, años del auge del neoliberalismo en Argentina, bajo los dos gobiernos de Carlos Menem. Rinesi (2015) menciona que durante esta época se instaló la idea de la democracia como sinónimo de representación, sepultando algunas visiones previas en torno a la idea de democracia popular. Ahora la separación entre dirigentes y dirigidos era más fuerte que nunca, transformando a la democracia en un hábito, en una costumbre, en una rutina. Concluye: "[l]ejos del encanto que la palabra había tenido en la década anterior, ahora vino a significar apenas la vigencia de la ley, el ejercicio periódico del voto y muy pocas cosas más" (Rinesi, 2015).

La idea de democracia como procedimiento remite también a diversas teorías desarrolladas a lo largo del siglo XX, destacando por ejemplo los postulados de Joseph Schumpeter. Según Held (2007), para Schumpeter la democracia es un método político, un cierto tipo de concierto institucional cuyo objetivo es arribar a decisiones políticas-legislativas y administrativas- y por ello no puede constituir un fin en sí mismo (Held, 2007). La conocida frase de Raúl Alfonsín (presidente de la nación entre 1983 y 1989) -*"con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura"*- ilustra la contraposición entre dos ideas diferentes de democracia: con la democracia no sólo se vota, es decir, la democracia es algo más que el ejercicio periódico del voto, es más que una rutina. Sin embargo, volviendo a Schumpeter y, por qué no, a la década de 1990, lejos de ser una forma de vida caracterizada por la promesa de igualdad y de las mejores condiciones para el desarrollo humano en un contexto rico de participación, la suerte del ciudadano democrático es, sencillamente, ejercer el derecho periódico de escoger representantes y autorizar un gobierno para que actúe en su nombre (Held, 2007). En sintonía con estas ideas, el paradigma de gestión dominante durante esta época es la denominada "Nueva Gestión Pública" (u originalmente *New Public Management*), caracterizada, sintéticamente, por la incorporación de técnicas de la gestión privada en el sector público, con el objetivo de alcanzar criterios de neutralidad, descentralización, meritocracia, eficacia y eficiencia, entre otros (López, 2002).

Es factible relacionar con estos argumentos la experiencia de gobierno de la coalición Cambiemos

(2015-2019), descrita por Vommaro (2017) como un proyecto de "centro-derecha con tonalidades refundacionales, sustentado en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado y de desregulación económica controlada". Dos acciones son representativas de esta mirada técnico-gerencial de la política: la creación del Ministerio de Modernización (Decreto N.º 13/2015), y la presentación del Plan de Modernización del Estado en el mes de marzo de 2016, a través del Decreto N.º 434/2016 (Grandinetti, 2019). Es posible reconocer en el Plan una clara matriz en la Nueva Gestión Pública, con una preocupación central por la eficiencia y la racionalidad técnica-instrumental (Grandinetti, 2019), o, en palabras de Abad & Cantarelli (2010), "un discurso técnico extra-político [perfilado] como la herramienta objetiva y equilibrada para la resolución de las más diversas demandas sociales".

Por otra parte, según los resultados preliminares de una investigación reciente que aborda el desarrollo de iniciativas de Gobierno Abierto a nivel subnacional (Grandinetti, Miller & Rodríguez, 2021), existe un marcado predominio de acciones de transparencia, que son poco novedosas y poseen escasos resultados transformadores. Además, estas iniciativas son heterogéneas, escasamente interconectadas y con una muy débil institucionalización: aquellas iniciativas denominadas como "Gobierno Abierto" resultan mayoritariamente acciones de transparencia "recicladas" y mucho más afines al paradigma de la Nueva Gestión Pública y a la visión tecnocrática desarrollada en los párrafos anteriores.

La transparencia como estandarte moral

La segunda forma de distanciamiento mencionada por Abad & Cantarelli (2010), como argumento complementario de la subjetividad técnica desarrollada en el párrafo anterior, es la lógica de la transparencia, desde una perspectiva moral. Este segundo elemento inserta un componente moralista en el abordaje de la problemática de la convivencia política, reduciendo la respuesta a una mera internalización de una serie de normas por parte de los individuos. Además, afirman los autores: "[l]a utopía moral […] operaría como el mejor antídoto contra el desborde inmoral de los políticos" (Abad & Cantarelli, 2010). Este argumento coincide con el punto desarrollado anteriormente respecto al desarrollo de normativa de acceso a la información pública en Argentina: su auge se produce en la primera década del siglo XXI, como una clara respuesta moralista a la crisis política post-2001. Resulta de interés, además, que la Ley Nacional que regula la cuestión haya sido sancionada en 2016, en el contexto de una restauración conservadora que tuvo a la "lucha contra la corrupción" desde una perspectiva moral -particularmente encarnada en la diputada Elisa Carrió, una de las referentes y artífices de la coalición gobernante- como bandera electoral.

Los autores continúan desarrollando su argumento, explicando por qué la idea de transparencia resulta problemática: al ser una idea a-histórica, esta se desentiende totalmente del sentido de las prácticas estatales. Al centrarse exclusivamente en los procedimientos administrativos, omite las condiciones locales y globales del Estado y de sus agentes. Sin embargo, en la práctica acaba circulando como discurso y exigencia moral sobre los agentes estatales: al separar (en lo relativo a la tarea estatal) la dimensión política de la dimensión técnica, la transparencia se constituye en un discurso imaginario sobre la moralidad de los procedimientos. Resulta oportuno retomar la siguiente aclaración de los autores: "el argumento no apunta a impugnar las prácticas denominadas transparentes, sino más bien a prestar atención al modo como la idea (moralista) de transparencia es insuficiente para construir una subjetividad estatal contemporánea" (Abad & Cantarelli, 2010).

Por otra parte, siguiendo a los autores, para la sociedad civil la moral de la transparencia es una herramienta inagotable para plantear exigencias imposibles, alejadas totalmente de las condiciones reales del Estado. Además, para los agentes estatales los aportes de la idea de transparencia resultan nulos: sus principios y recursos no son pertinentes para lo que la ética estatal pretende elaborar. Es una idea externa, restrictiva y ajena al trabajo de construcción político-institucional de los agentes estatales. En síntesis, la transparencia "es un ideal al que nadie se opondría y que, por lo tanto, nada

aporta […] no constituye un pensamiento positivo acerca del modo como se puede habitar el espacio estatal en una situación histórica determinada" (Abad & Cantarelli, 2010).

La transparencia en la era exponencial

Hoy en día existen consensos acerca de la vigencia de una "4.º Revolución Industrial" o "Era Exponencial", distinguida por la aparición y expansión veloz de nuevas tecnologías, sumado al crecimiento exponencial del uso de *smartphones*, los avances científicos y la generación de *big data*. Estas condiciones consolidado un escenario mundial cuya influencia sobre gobiernos, ciudadanos y economías es imposible de negar (Oszlak, 2020; Pombo, Gupta & Stankovic, 2018; Ramió, 2018; Schwab, 2016).

En este contexto atravesado por la innovación tecnológica, adquiere relevancia la idea de *solucionismo tecnológico* desarrollada por Morozov (2012). El autor toma prestado este término del mundo de la arquitectura y la planificación urbana, en el que designa la búsqueda de soluciones atractivas, monumentales y de mentalidad estrecha a problemas caracterizados por su complejidad. Puede definirse, entonces, como la pretensión de agotar en la tecnología la búsqueda de respuestas y soluciones para problemas polifacéticos y complicados, que tienen raíces fundamentalmente sociales o políticas.

La transparencia, desde una mirada "tecno solucionista", se convierte en un objetivo en sí mismo, sin prestar atención a las circunstancias o el contexto, ni promover acciones perdurables y efectivas. Tampoco se pregunta qué debe ser transparente, para quién o cuándo, ni si el resultado tendrá valor, porque asume anticipadamente que sí lo tendrá. En este sentido, se idealiza la idea de transparencia, y se coloca una confianza absoluta e irracional en el supuesto poder inherentemente democratizador de las herramientas tecnológicas digitales que la hacen viable, sin preguntarse si la mejora de la democracia no depende también (o incluso, principalmente) de elementos externos a lo tecnológico, e incluso, de la protección de determinadas áreas de opacidad (Alonso & Martorell Campos, 2018).

En este escenario, la transparencia no aparece como un valor a descartar, más bien se debe proteger y defender en contextos y escenarios particulares. Alonso & Martorell Campos (2018) sugieren, por ejemplo, devolver la transparencia al activismo y salvarla de la industria mecanicista de los datos. De lo contrario, la retórica "tecnosoluciones" de la transparencia cumplirá el objetivo de desplazar su valor en términos políticos y trivializarlo, perjudicado a los habituales sectores relegados, que menos poder tienen.

Conclusiones

Se han identificado algunas evidencias que dan cuenta de los argumentos desarrollados por los autores referidos a lo largo de este trabajo. Las más destacadas son:

- La idea de democracia como rutina y el abordaje de la gestión estatal con una mirada técnica y gerencial caracteriza tanto a la década de 1990 como a la experiencia de gobierno desarrollada entre 2015 y 2019, ambas con fuertes componentes ligados al paradigma de la Nueva Gestión Pública.

- Posteriormente, el auge del desarrollo de normativa de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública en Argentina se da entre 2000 y 2010 a nivel subnacional, lo cual coincide con la crisis de 2001 y la variante moral de respuestas ensayadas.

- La Ley Nacional de Acceso a la Información Pública -y otras iniciativas como el Plan de Modernización del Estado, por ejemplo-, impulsada por el Poder Ejecutivo, en aquella ocasión a cargo de Mauricio Macri como parte de la coalición Cambiemos, ejemplifica un retorno a una mirada técnico-moralista de la política, similar a aquella de la década de 1990 durante el auge del paradigma neoliberal en Argentina.

- Finalmente, algunos resultados preliminares de una línea de investigación de impulso reciente en torno al Gobierno Abierto y su desarrollo particular en gobiernos subnacionales muestra que en muchos casos las iniciativas denominadas como "de Gobierno Abierto" resultan meras redenominaciones de acciones antiguas, mucho más en sintonía con los postulados tecnocráticos del paradigma neoliberal y sus afluentes teóricos en el campo de la Administración Pública, como el *New Public Management* o la *Governance* (Grandinetti, Miller & Rodríguez, 2021). Una "nueva etiqueta" para un viejo contenido.

Para concluir, vale reiterar que, en consonancia con lo sostenido por Abad & Cantarelli (2010), estos argumentos no apuntan a objetar las acciones transparentes. Más bien, el fin es prestar atención a la manera en la que la idea de transparencia -en clave moralista, y también "tecnosolucionista"- es insuficiente, como muestran los sucesivos intentos desarrollados a lo largo de las últimas décadas en Argentina, para erigir una subjetividad estatal contemporánea. La transparencia, entendida de esta forma, deviene en un proceso inquisitorial para el sector público y no sirve a su propósito original: restituir la confianza en las instituciones. Al mismo tiempo, los grandes centros de poder, las corporaciones y el poder económico, ignoran los procesos de transparencia que reclaman para los demás, impulsando al mismo tiempo nuevas formas de lucro en el mismo campo (Alonso & Martorell Campos, 2018). Combatir y discutir aquellas percepciones que ignoran la dimensión política de la transparencia es esencial para consolidar Estados democráticos, orientados al desarrollo de sociedades justas, equitativas e inclusivas.

Bibliografía

ABAD, S. & CANTARELLI, M. (2010). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra. ISBN 978-987-24866-2-4

ALONSO, A. & MARTORELL CAMPOS, F. (2018). La transparencia, lo abierto y su política. *Política y Sociedad*, 55(2).

AMNISTÍA INTERNACIONAL ARGENTINA (2017). Marco normativo que rige en Argentina referente a los pedidos de acceso a la información. Recuperado de: https://amnistia.org.ar/marco-normativo-que-rige-en-argentina-referente-a-los-pedid os-de-acceso-a-la-informacion/

CÁCERES, P. (2018). La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la apertura. Análisis del caso de los Planes de Metas en ciudades latinoamericanas. *Estado Abierto*, 2(3).

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Recuperado de: https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf

GRANDINETTI, R. (2019). La modernización de la Administración Pública Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido. En Iglesias, E. & Lucca, J. B. (comps.), *La Argentina de Cambiemos*. Rosario: UNR Editora.

GRANDINETTI, R.; MILLER, E. & RODRÍGUEZ, E. (2019). Construcción de un índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3(5).

GRANDINETTI, R.; MILLER, E. & RODRÍGUEZ, E. (2021). Iniciativas locales de Gobierno Abierto: entre la expectativa y la realidad. Una mirada a nivel municipal en la provincia de Santa Fe, Argentina. En Aguilar Villanueva, L. & Ruvalcaba, E. (coords.). *Gobierno Abierto: Estudios de caso en gobiernos subnacionales*. México: Ed. Tirant lo Blanch.

HELD, D. (2007*). Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

LONG, F. & RODRÍGUEZ, E. (2017), "Laboratorios de innovación: repensando las fronteras de la administración pública", ponencia presentada en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay, 26 al 28 de julio de 2017.

LÓPEZ, A. (2002). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Documento N.º 68. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

MARÍÑEZ NAVARRO, F. (2014). La transparencia: una reflexión ante la propuesta de Gobierno Abierto. En Walter, J. & Pando, D. (comps.), *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad de San Andrés.

MOROZOV, E. (2012). *La locura del solucionismo tecnológico*. Madrid: Ed. Clave Intelectual. Naser, A.; Ramírez-Alujas, A. & Rosales, D. (Eds.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

OBAMA, B. (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Washington D.C.: Casa Blanca.

OSZLAK, O. (2012). Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual de INPAE. San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.

OSZLAK, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En Naser, A.; Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la Era Exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

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

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

RINESI, E. (2015). De la democracia a la democratización: notas para una agenda de discusión filosófico-política sobre los cambios en la Argentina actual. A tres décadas de 1983. *Debates y Combates*, 5(3).

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

VERA MARTÍNEZ, M. C.; ROCHA ROMERO, D. & MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, M. C. (2015). El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53.

VOMMARO, G. (2017). La centroderecha y el «cambio cultural» argentino. *Nueva Sociedad*, 270.

ESTADO ABIERTO Y GOBIERNOS PERSONALISTAS. EL CASO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS.

Inés Mercedes
Rouquaud Mirta
Cámara Guillet

Introducción

El tema de gobierno abierto GA planteado en sus comienzos en los países comúnmente llamados desarrollados, como así también en Latinoamérica donde se comienza a utilizar para su análisis. Sin embargo, se reconoce que el trabajo de Oszlak y Kaufman (2014) tras una investigación ordenan y sistematizan los conceptos y dimensiones de la misma. Así se comienza a difundir a través de organismos especializados como el CLAD en toda la Región. En conjunto brinda la oportunidad de plantear a la luz de esta teoría la problemática específica de estos países con tan diferente institucionalización de sus democracias, con la consecuente caracterización de sus burocracias o administración pública. Esto marca el punto de encuentro con la problemática de la implementación de Políticas Públicas (PPs), -surgida en la escuela norteamericana- que es incorporada tardíamente a esta disciplina y dio lugar a diferentes enfoques de análisis de los cuales se recupera y aplica el llamado de abajo hacia arriba o del nivel de la calle, definiendo a los empleados del último escalón de la jerarquía organizacional. Refiere a aquellos que están en la "ventanilla", los que en su trabajo cotidiano se enfrentan con los ciudadanos. Así, se considera a los profesionales como los maestros, enfermeros, los policías, los médicos y que fueran caracterizados por Lipsky (1971, 1980, 2010).

Este trabajo tiene como objetivo explorar las posibilidades de vincular los conceptos de estado abierto relacionados con la ciudadanía y el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de los llamados burócratas del nivel de la calle. Si bien, ésta última no se encuentra muy desarrollada, se aplican enfocadas en la región latinoamericana. El estudio se basa en investigaciones anteriores sobre la provincia de San Luis, Argentina, caso considerado paradigmático de los gobiernos personalistas o patrimonialistas que predominan en América Latina.

Se desarrollan así en el primer apartado los conceptos sobre gobierno/estado abierto con mayor aplicación a este análisis, en segundo lugar, el gobierno/estado personalista o patrimonialista, a través de recuperar investigaciones realizadas con anterioridad en la provincia de San Luis, su contexto histórico, que se abordan en tres etapas, focalizando en las particularidades del gasto público social. El tercero, desarrolla una breve introducción a la teoría de las burocracias en contextos personalistas y las burocracias que desarrolla; el cuarto, también en base a estudios anteriores, describe algunas características de la burocracia del nivel de calle de la Atención Primaria de la Salud, como la política prioritaria de salud de la provincia entre 2011-2015. Finalmente, se reflexiona sobre la aproximación de estas grandes dimensiones teóricas, cuya aplicación a un caso analizado daría cuenta de las dificultades y de las posibilidades -como desafíos- para la ciudadanía latinoamericana. Así también la bibliografía consultada.

Estado/ Gobierno Abierto: Avanzar hacia una Democracia Deliberativa.

Durante el siglo XX, la democracia representativa ha sido el sistema según el cual se han organizado buena parte de los estados del mundo occidental, pero en el siglo XXI, casos de malversación de fondos públicos, corrupción, la fuerte crisis económica, etc. han comenzado a mostrar el desgaste del

sistema manifestando algunos síntomas de ello, como son los movimientos sociales de los "indignados" o "occupy wall Street", las primaveras árabes y también otras incipientes formas de participación ciudadana, como señala Oszlak (2014) con creciente demanda de apertura, transparencia en la gestión, participación en la elaboración de las políticas, rendición de cuentas, etc. se presentan como vientos de cambio hacia nuevas formas de gobierno y de administración.

Simultáneamente las tecnologías de la información y de la comunicación están evolucionando hacia entornos más colaborativos, principalmente por el efecto de las redes sociales. Por un lado, es posible tener acceso a una gran cantidad de información de forma fácil y en cualquier momento, por otro lado, se dispone de unos entornos que facilitan la participación de las personas y por lo tanto la interacción entre la comunidad y sus gobernantes de manera directa y fluida. Es decir, es posible generar una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado.

De esta manera se ha venido abriendo paso una nueva filosofía de gobierno denominada gobierno abierto, que pretende ser una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.

Se destaca que esta nueva filosofía se centra en las reales necesidades de los ciudadanos, promueve relaciones de doble vía entre sus instituciones, agentes y los actores de la sociedad civil, facilita el acceso a la información pública, promueve la transparencia y la rendición de cuentas, mejora la integridad pública (lucha contra la corrupción), provee servicios de excelencia, genera espacios de colaboración público-privados, propugna el pluralismo, la expresión de opiniones y la participación ciudadana en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

En cuanto a si se trata de "Estado" o "Gobierno" abierto, Oszlak (2013), prefiere la expresión "Estado Abierto" más que la de "Gobierno Abierto" u Open Government, por su connotación semántica más propia de las ciencias sociales latinoamericanas además de abarcar a las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, aunque reconoce que el uso del concepto de "Gobierno" es el más difundido y popularizado. Actualmente, organismos como CEPAL y la propia *Open Government Partnership* (OGP) han adoptado el nuevo término.

Así también se distingue entre Estado/Gobierno abierto y Gobierno electrónico. La principal diferencia es la relación de doble vía entre Estado y sociedad civil. Las tecnologías de la información y el conocimiento ofrecen múltiples canales y puntos de acceso, atención personalizada de los ciudadanos, etc. El Estado/Gobierno abierto implica interactuar con el ciudadano, la sola apertura de canales de comunicación por parte del Estado resulta insuficiente a la hora de transformar las actuales estructuras de poder, otorgar más autonomía a los ciudadanos, mayor empoderamiento de la ciudadanía y una mejor dinámica de inclusión social. Esto último, particularmente importante dado que la participación ciudadana no se da naturalmente, salvo que algún interés económico o valor profundamente arraigado o un derecho legítimo haya sido amenazado por el Estado o por otros actores sociales con recursos de poder, pero fundamentalmente, porque dicha participación a través del uso de estas herramientas no es equitativa (Oszlak, 2013).

Motivados en la gran dispersión y heterogeneidad de las medidas incorporadas en los diversos planes de acción presentados por los países miembros ante la *Open Government Partnership* (OGP), Kaufman y Oszlak (2014) se plantean el objetivo de encontrar alguna organización temática aplicable a lo que los distintos países conceptualizan como gobierno abierto. Así, elaboran un esquema clasificatorio resultante de los primeros planes, en el que distinguen siete categorías y treinta y una subcategorías. De las cuales, dado el interés de este trabajo, se ha puesto el foco sobre una de ellas en particular, la categoría 7: "Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta", reconociendo la necesidad de desarrollar una gestión estratégica de los recursos humanos en el sector público, comenzando por la profesionalización de los agentes estatales, ingreso en base a mérito, mediante mecanismos de evaluación abiertos, objetivos, universales, evaluación de desempeño. Considerando formación, capacitación y reclutamiento(desvinculación) de funcionarios acorde con

los principios de G/EA. Revalorizando así, a los agentes estatales como actores esenciales para el cumplimiento de las iniciativas de G/EA. Como así también desarrollar capacidad de liderazgo, manejo de conflicto, inducción de valores, promoción e incentivación de carreras, descubrimiento y retención de talentos como una manera de fortalecer las capacidades institucionales en el manejo de los RRHH, en el entendimiento que al potenciar la capacidad funcional se favorece a la autonomía de las mismas, de manera que pudieran actuar como freno a la arbitrariedad y salvaguarda de la seguridad jurídica (Zuvanic y Icoviello, 2010). Se encuentra particularmente interesante plantear estas acciones dado que no se encuentran entre las prioridades del modelo OGP porque consideran que son cuestiones internas ajenas al GA. Sin embargo, esta situación configura una omisión que impide que existan reales hacedores de GA dentro del sector público, tema que se torna mucho más importante cuando consideramos los contextos políticos, o en términos de las autoras Chiara y Di Virgilio (2009) los regímenes de implementación dentro de los cuales se pretenden desarrollar.

Tan importante como el fortalecimiento de las capacidades de las agencias públicas es el tema de la educación cívica desde que la ciudadanía toda debe colaborar con la gestión pública, fortaleciendo en ambos sectores -público y ciudadanía- la cultura y los valores de lo público, de manera que no se pierdan de vista los objetivos últimos de los programas ni los colectivos de ciudadanos a quienes van dirigidas las políticas. Este fortalecimiento de la cultura de lo público, aunque esencial para poder avanzar en la apertura que plantea este nuevo paradigma de G/EA, tampoco se ve reflejado en los compromisos exigidos por la OGP. Sin embargo, se entiende, es ineludible su planteo y tratamiento, como una manera de visibilizar una especie de círculo vicioso que gira en torno a estas carencias a saber: cultura sin arraigo en valores públicos, escasa o nula participación ciudadana, administración pública ineficiente. Círculo que se alimenta y crece en el contexto político latinoamericano que se ve favorecido por estas condiciones. En este sentido, se coincide con Oszlak (2013) en que, aunque la fragilidad de una democracia puede deberse a muchas razones, la insuficiente capacidad de los gobiernos para dar respuesta a las demandas ciudadanas, la falta de disposición ciudadana a ejercer sus derechos de participación y control de la gestión pública, sumados a la debilidad de los mecanismos de responsabilización de los gobernantes, son las causas que más se relacionan con las dificultades que evidencian los regímenes latinoamericanos para avanzar hacia gobiernos más abiertos.

Es así que importa particularmente entender cómo se establece el vínculo entre el sector público y la sociedad civil, descubrir cómo se configura esa relación, a partir del estudio y descripción de las características comportamentales de los burócratas nivel de la calle, específicamente en gobiernos subnacionales, entendiendo que esta escala de gobierno presenta algunas particularidades que podrían favorecer la implantación de esta nueva filosofía, y cómo esta relación está atravesada de los valores predominantes en el régimen de implementación dentro del cual se desarrollan.

Gobiernos personalistas ¿cómo funcionan las burocracias del nivel de la calle en estos contextos?

- **La Provincia de San Luis. Contexto político: Breve reseña.**

No se podría presentar las características de la provincia de San Luis obviando las particularidades del régimen político instalado desde principio de los ochenta y que, como lo demuestran numerosos estudios, tiene un impacto de relevancia en la cultura política de la sociedad (Trocello, 2004, 2008), Arias (2005), Rouquaud (2012).
Como se ha expresado en numerosos estudios, los procesos de patrimonialización han sido (y son) moneda corriente en América Latina y en Argentina en varias provincias, entre las cuales San Luis destaca por la existencia de combinaciones particulares entre patrimonialismo y desarrollismo

[341](Evans, 1996) lo que le otorga características singulares al caso, lo que necesariamente impacta en el diseño de la burocracia, al convertirla fuente de empleo -común en Argentina en las provincias menos desarrolladas- al que se accede por mecanismos basados en relaciones personales (clientelares y prebendarias) más que en la idoneidad, se genera así un aparato ineficiente, -pero funcional al régimen- que para superarlo debe crear "reductos de eficiencia" (Evans, 1996) para obtener algunos resultados; ello se produce sin poder superar la segmentación y fragmentación burocrática, lo que redunda en una dificultad para ejecutar políticas públicas, beneficiando de esta manera el manejo personalista. Estos aspectos llevan al clásico trabajo de Oszlak (1980) donde caracteriza los regímenes patrimonialistas latinoamericanos y los rasgos predominantes de las burocracias estatales que genera que a su vez modifican la implementación de las políticas públicas. Así, el autor identifica tres interdependencias: jerárquica, funcional y presupuestaria[342] que intervienen en la ejecución de políticas. Aquí surge la pregunta que orienta este trabajo ¿cómo afecta este contexto a quienes están en la línea de fuego, los que se enfrentan diariamente cara a cara con la ciudadanía y sus problemas? Para ello se presenta una breve evolución histórica de los aspectos político-institucionales de la provincia.

Primera Etapa

En San Luis el proceso de patrimonialización inicia junto al período democrático en Argentina, con el acceso Adolfo Rodríguez Saa[3433], al gobierno de la provincia (a través del Partido Justicialista) y que fuera reelegido por cinco veces consecutivas, previa reforma constitucional en 1994, donde se otorgaba reelección indefinida, y ya se denominaba "adolfismo". Se inicia así la era de esta familia que perdura desde hace casi 40 años en el poder.

Desde 2003 y hasta 2011 (dos períodos consecutivos) lo sucede en la gobernación de la Provincia su hermano Alberto[344]. Esta dinámica de alternancia entre 'los Rodríguez Saa' sólo ha sido interrumpida en dos ocasiones. Una por Alicia Lemme[345] (fines de 2001-2003). Un segundo corte entre 2011 a 2015, asume Claudio Poggi [346], designado como candidato (del partido oficialista) por la propia familia gobernante y con un programa de continuidad[347]. Si bien se reproducen prácticas, se diferencia

[341] Refiere a la categoría analítica que construyera Evans (1996), referidos a Estados Predatorios (aquellos que se apropian de todo el excedente) y Estados Desarrollistas (aquellos que, si bien extraen parte del excedente, brindan bienes colectivos), entendiendo para los casos latinoamericanos una combinación de ambos tipos.

[342] Las dimensiones conceptuales definidas por Oszlak (1980) refieren vínculos entre órganos burocráticos para ejecutar una política, cuyas funciones se destinan: vínculos formales de autoridad (jerárquica), relaciones referidas a producir y emitir información y conocimientos técnicos y los referidos al flujo de materiales y financieros para cada organismo.

[343] Descendiente de aquellas familias que se instituyeron en el poder de la provincia en el siglo pasado, de tendencia conservadora.

[344] En la actualidad el ejecutivo provincial vuelve a estar en poder de Alberto Rodríguez Saá desde fines de 2015 a 2019, allí inicia un nuevo mandato hasta 2023.

[345] Es la vicegobernadora, que asume la gobernación por renuncia de Adolfo cuando es designado presidente de la Nación (permaneciendo 7 días en el poder).

[346] Se trata de uno de los "confiables" de los gobiernos de Adolfo Rodríguez Saa-

[347] Si bien Poggi emuló las prácticas patrimonialistas (principalmente de Adolfo), produjo cambios en el estilo de gestión (en relación a Alberto), la provincia se integró al contexto nacional, se modificaron las políticas sociales, creándose nuevos programas de educación y salud. Siendo la diferencia más marcada la racionalidad presupuestaria, ello tuvo impacto positivo en la sociedad que le llevó a ganar sus propios adeptos.

en las políticas de educación y salud que habían sido los "baches" de los gobiernos anteriores.

Puede afirmarse que casi 40 años de poder político en la provincia fueron posibilitados, además del fuerte dominio político, en el aspecto institucional por la reforma constitucional mencionada[348] y en el económico por los beneficios provenientes de la aplicación del Régimen de Promoción Industrial (Ley 22.702), que permitió un discurso basado en la promesa de cambiar la historia de la Provincia y superar la imagen del "pueblo postergado y olvidado" por la Nación Argentina. En segundo lugar, por las distintas formas de concentración de recursos de dominación estatal (especialmente el control de recursos político-institucionales y presupuestarios) que posibilitaron la patrimonialización del Estado y posteriormente la generación de instituciones de índole particularista (Trocello, 2004 y 2008)[349].

Es innegable que San Luis se transformó durante el período de industrialización, modificando la matriz productiva cuyos cambios rompen con los procesos históricos de pobreza y falta de empleo y marcan el paso de una sociedad preindustrial a otra de tipo industrializada (Becerra y otros, 1998). Sin embargo, no fue sustentable, hecho que se mostró en el proceso de desindustrialización a medida que disminuían los beneficios de la promoción. (ver Páez, 2004).

La provincia revierte así su perfil histórico, pasa de ser expulsora de habitantes a receptora de los mismos. Este proceso fue acompañado por un vasto plan de obras públicas, que incluye la construcción de viviendas sociales, de fácil acceso, lo que constituye una de las políticas sociales más importantes del período y que aportó mayor legitimidad al gobierno provincial (Rouquaud, 2012). A la vez que se construían obras "fastuosas" siguiendo a Oszlak (1980) comprobándose la alta discrecionalidad presupuestaria.

Al analizar el impacto económico sobre las condiciones de vida de la población se verifica que la distribución del ingreso no fue equitativa, presentando al año 2000 la peor desigualdad de ingresos de toda la década (ver Páez, et al 2002). Asimismo, puede observarse la baja inversión en educación y salud -del primer período, el más "exitoso"- (ver Gráfico 1). No obstante, se reconoce la continuidad de la política de vivienda[350] en este largo período[351], no así la debida integralidad, y la falta de coordinación intersectorial, necesaria en las políticas sociales, produciendo un desarrollo poco sustentable. Quizás, la perspectiva industrialista al basarse únicamente en el pleno empleo, pudo obviar este desarrollo, a su vez, en términos de Oszlak (2013) debido "al carácter acotado de la racionalidad" así como la "visión presentista" (p.8) de las políticas públicas de estos tipos de gestión.

La decadencia de este proceso se muestra al unísono con la de nivel nacional de 2001. Sin embargo, en la provincia el retroceso comienza a partir de 1991, revirtiendo los cambios alcanzados. Se modifica así -a mediados de la década de 2000- la estructura del PBG de la provincia lo que demuestra el retroceso y desindustrialización (ver Páez, 2007).

[348] Fue eliminada por otra reforma constitucional en 2006, propiciada por el gobernador Alberto Rodríguez Saa.

[349] Trocello (2004 y 2008) analiza este proceso, donde muestra cómo se logra deslegitimar el Poder Judicial de la Provincia, como el Poder Legislativo, logrando desdibujar la visión republicana del Estado.

[350] La vivienda en San Luis, es la política más "exitosa" y que otorga mayor legitimidad al gobierno de Adolfo Rodríguez Saa. Para mayores datos ver Rouquaud (2012).

[351] Se evitó así la generación de villas o asentamientos, como ha ocurrido en muchos cordones industriales del país, a la vez que se ampliaron los ejidos municipales o se crearon nuevas ciudades en espacios alejados de la capital, produciendo otros efectos "colaterales" en términos de Oszlak (2013).

Segunda etapa

En las elecciones de 2003 asume la gobernación Alberto Rodríguez Saa, en medio de la crisis económica, social e institucional del país y de la provincia[352]. El mismo año se declara el "Estado de Emergencia Social" y si bien existían planes sociales de empleo (nacionales y provinciales) se crea el Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luis" (Páez et al, 2007). La puesta en marcha de este plan produjo cambios "sustanciales" en la estructura del Gasto Público Social (GPS), que hasta entonces estaba conformado por la Obra Pública. Así, se incrementan más las facultades del P.E.[353], modificando (Decreto 71/03) las asignaciones de fondos, transfiriendo casi todos los fondos de Obra Pública al financiamiento del Plan de Inclusión Social (Páez et al, 2010), siendo esta política social la más importante del período. Esto implica la suspensión de las Obras Públicas, de la construcción de viviendas, etc. En palabras de Páez et al, (2007), la cantidad de beneficiarios[354] de planes sociales en la provincia de San Luis supera ampliamente a la cobertura que se registraba en el resto de las provincias de la Argentina. Tal como afirman las autoras esta cobertura tuvo un impacto directo sobre el mercado laboral en razón que los beneficiarios se consideran ocupados[355], de tal manera que el índice de desocupación bajó al 1,2% para el aglomerado San Luis y El Chorrillo para la medición del segundo semestre de 2004, que sin considerar los planes llegaba al 21,4% (Páez et al, 2007).

En síntesis, en estos dos períodos de gobierno, y por diferentes causas, puede observarse que en ambos se relegan las inversiones sustantivas (o gastos presupuestarios) en Salud y Educación. No obstante, la reacción inmediata es implantar el plan social, de asistencia, revestido como trabajo. Esto queda demostrado en los siguientes gráficos:

[352] Se verifica en el aumento de la desocupación, en 1993 era del 7,2% pasa en 2003 al 15,6%, más de subocupación a esa fecha (18,8%), da un 34,4% de la Población Económicamente Activa (PEA), muestra el grado de deterioro del mercado laboral (Vilchez, 2017), punto sobre el cual se había mantenido el progreso de la provincia.

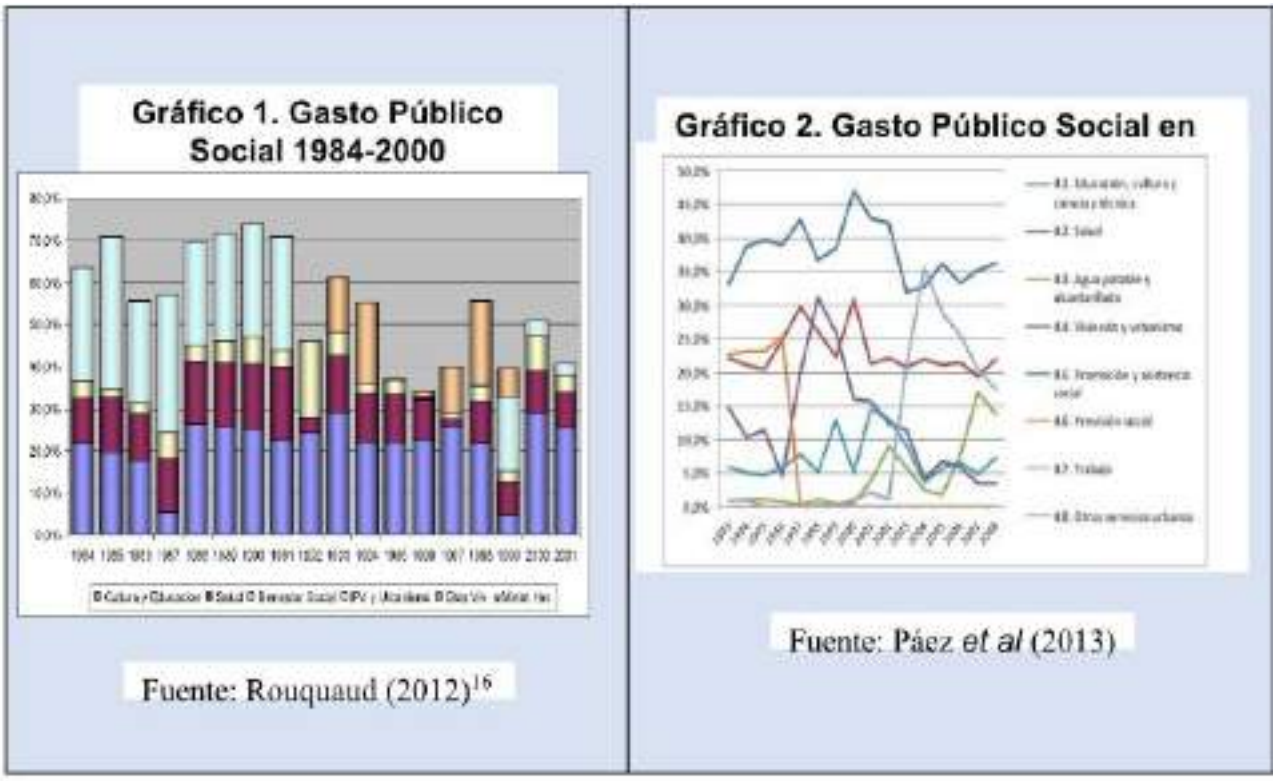
[13] Estas disposiciones incrementan legalmente la discrecionalidad en la asignación de fondos, a la que se agrega la Ley N° VIII-0253-2004, entre otras (Páez et al, 2010).

[353] Considerando planes nacionales y provinciales cubría el 24,12 % de la población mayor de 18 años. (Páez, et al, 2017).

[354] Se verifica en el aumento de la desocupación, en 1993 era del 7,2% pasa en 2003 al 15,6%, más de subocupación a esa fecha (18,8%), da un 34,4% de la Población Económicamente Activa (PEA), muestra el grado de deterioro del mercado laboral (Vilchez, 2017), punto sobre el cual se había mantenido el progreso de la provincia.

[13] Estas disposiciones incrementan legalmente la discrecionalidad en la asignación de fondos, a la que se agrega la Ley N° VIII-0253-2004, entre otras (Páez et al, 2010).

[355] Sobre este tema se han realizado varios trabajos de investigación en la UNSL, además del citado, que explican las modalidades de aplicación de este plan y cómo se instaló en los beneficiarios que era un trabajo y no un plan asistencial, por ejemplo: Vílchez, (2017), Gutiérrez (2016) entre otros.



En la segunda etapa (Gráfico 2), se toma parte de la primera para visualizar el cambio operado en 2003. En salud en 1998, baja un 3,5%, en tanto Vivienda y Urbanismo tiene la mayor participación en el mismo año que asciende a 31,1%[356], el más alto de la serie[357]. A su vez se destaca el gran "salto" presupuestario para el año 2003 en el ítem Trabajo, comprendido por el Plan de Inclusión mencionado y su posterior disminución (Páez et al, 2010). La alta cobertura de los planes sociales sumados al alto empleo público, ha generado una alta dependencia de gran parte de la ciudadanía del Estado provincial. Adicionalmente, en ambos períodos -según las investigaciones realizadas en Trocello (2004 y 2008)- las diferentes formas de cooptación de las organizaciones sociales de la provincia, como clubes, gremios, asociaciones todo tipo que configuran una red de apoyos políticos que generan una baja movilización social.

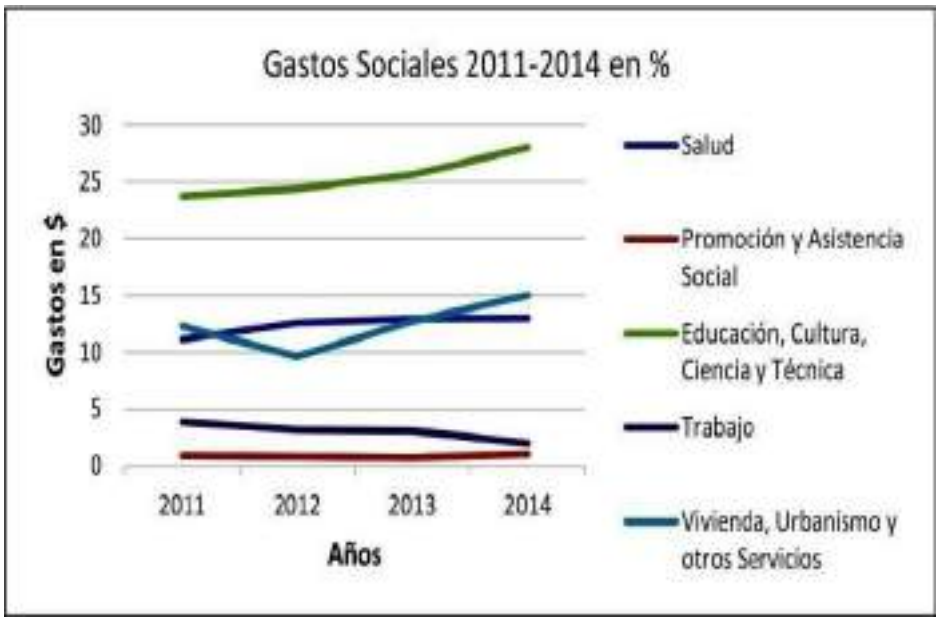
Así, se muestra la extrema discrecionalidad presupuestaria que describiera Oszlak (1980), para este tipo de régimen político. Asimismo, las causas de la falta de previsibilidad, planificación y continuidad de las políticas públicas, tiene que ver con la falta de transparencia y evasión de la posibilidad de accountability horizontal, a la vez se corresponde con la "visión presentista" Oszlak (2013:8), predominante en América Latina.

En contraste con los dos períodos anteriores, la etapa de Poggi, -como se mencionó- que fuera designado por los mismos Rodríguez Saa, muestra importantes cambios, si se sigue la misma línea de análisis del comportamiento del gasto público, como se muestra en los siguientes gráficos:

[356] El año mencionado es anterior a un año eleccionario que explica en este caso la alta variación. Este tema está desarrollado y demostrado en Rouquaud (2012).

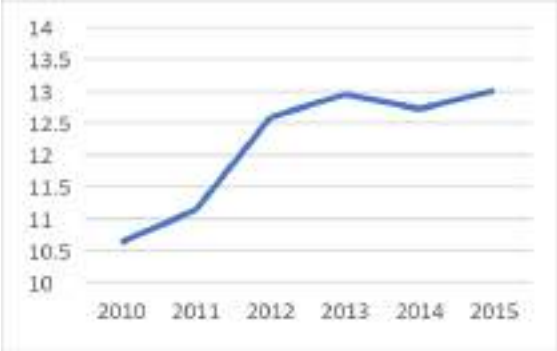
[357] Corresponde a parte de la primera y segunda etapa de los gobiernos de los Rodríguez Saa.

Gráfico N° 3: Gasto Público Social San Luis Período 2011- 2014 (%)



Fuente: Rouquaud, (2019)

Gráfico N° 4. Gasto Público en Salud Provincia de San Luis 2010-2015



Fuente: Rouquaud, (2019)

Se puede observar cierta normalidad y previsibilidad en la asignación presupuestaria, donde se ha priorizado las inversiones en Educación y en Salud, como se expresa anteriormente, mostrando la decisión de superar las falencias de los períodos anteriores. Si se focaliza solamente en el gasto en Salud, se observa (Gráfico 4) en el inicio un fuerte decrecimiento y luego un aumento sostenido del mismo[358].

Asimismo, en esta etapa se puso en primer plano de la política de salud a la Atención Primaria de la Salud (APS), a la vez que se publica en la web estatal información (datos, índices, indicadores) sobre salud de la población provincial, producto del diagnóstico que se realiza a ese efecto en 2011 (Rouquaud, 2019).

[358] Importa aclarar que el incremento en Salud sólo alcanzó el 13% del Gasto Público Provincial, equivalente a la media nacional (Repetto y Dal Masetto, 2012).

La burocracia en contextos personalistas. Foco en el nivel de la calle.

Estos personalismos (patrimonialismos) latinoamericanos caracterizados por Oszlak (1980) generan burocracias que se diferencian de otros regímenes en la conformación de las tres dimensiones conceptuales (jerárquica, funcional y presupuestaria). En este sentido, en San Luis -como se ha analizado- se puede verificar cómo notablemente se reproducen las características de la interdependencia presupuestaria descritas por el mismo autor. En relación con las interdependencias jerárquica y funcional también se evidencia el fuerte poder personalista presente en cada oficina pública, el temor reverencial hasta en los "confiables", los "enroques" de funcionarios, etc. A ello se puede sumar alto nivel de incertidumbre, baja movilización social, escasa institucionalización de relaciones (informalidad), baja percepción de derechos en los ciudadanos, baja autonomía (Rouquaud, 2012). En relación con la estructura funcional se observan permanentes cambios de nivel y denominación de los ministerios, secretarías, subsecretarías y programas, lo que dificulta el seguimiento y análisis dado que se "pierden" -en ese permanente cambio- cuando se analizan los presupuestos. Claramente es una estrategia política para evitar el control, a lo que se suma la casi nula información pública, salvo los anuncios e inauguraciones de obras realizadas, en el Diario de la República, propiedad de la familia gobernante.

En este contexto político-administrativo, se aborda las organizaciones públicas desde la perspectiva de la implementación de políticas públicas de abajo hacia arriba (bottom-up) con foco en los profesionales de la salud, específicamente los médicos del sector de Atención Primaria de la Salud[359] de la provincia.

Acerca de la implementación de PPs y las burocracias a nivel de calle

Los estudios sobre implementación de políticas públicas -surgidas en EEUU en la década del ´70- muestran su tardío "descubrimiento" como problema para alcanzar los objetivos de planes y programas de los gobiernos, evidenciando que las dificultades para lograr los objetivos de las PPs se localizaban más en la implementación que en su diseño (Aguilar Villanueva, 1996). Así se incorpora a los procesos de análisis de la disciplina a las organizaciones públicas, que fuera denominado por los autores como ciclo de la política. La serie de investigaciones en su inicio se agrupa en dos enfoques contrapuestos de análisis de las burocracias, el de arriba hacia abajo (top-down) o tradicional también llamado racional (Parsons, 2007) y el de abajo hacia arriba (bottom-up) surge a partir de las críticas al modelo anterior basadas, en general, en no considerar otros actores y niveles en el proceso de implementación. Cabe agregar que la evolución de los estudios generó otros enfoques llamados de tercera y cuarta generación que se dedicaron a elaborar modelos y visiones integradoras del proceso de implementación, entre ellos se encuentran, "Van Horn y Van Meter, Rein y Rabinovich, Mazmanian y Sabatier" (Aguilar Villanueva, 1996:18).

Tal como se ha expresado, este trabajo se enfoca en el segundo de ellos, que focaliza su análisis en el último nivel organizativo de las organizaciones implementadoras, sostenida en sus inicios por autores como Berman (1996), Elmore (1996) y específicamente Lipsky (1971, 1980, 2010) cuyo modelo de análisis se aplica hasta la actualidad. Este autor propuso dirigir la mirada hacia "el lugar donde el gobierno se encuentra con los ciudadanos" allí donde los burócratas interactúan con la gente, donde se concreta la relación estado-sociedad. Sugiere que existen patrones en esa interacción, que hay continuidades que trascienden las burocracias individuales y que hay condiciones en el entorno laboral de esas burocracias que parecen influir en la estructuración de la interacción burócrata-ciudadano. Es así que las burocracias pueden tener cierta incapacidad de responder a las demandas

[359] Los datos primarios se basan en una encuesta a una muestra representativa de profesionales de APS de toda la provincia, realizada en 2015, en el marco de la tesis doctoral realizada por Rouquaud (2019).

de algunos clientes y los burócratas, que respondiendo a las presiones del trabajo, pueden tener efectos desagradables en los ciudadanos y condicionar la percepción de éstos sobre la política, lo cual llevaría a "concentrarse en las modificaciones fundamentales del entorno laboral de los burócratas que atienden directamente al público" (Lipsky, 1971). Surge así el enfoque que el autor denomina y caracteriza como *"Street Level Bureaucracy"*(SLB) y a sus integrantes *"Street Level Bureaucrats"* (SLBs), se trata de agentes o profesionales, que juegan un rol clave en la ejecución de PPs, como los médicos, los maestros, los ingenieros, los trabajadores sociales, etc (Lipsky, 1971, 1980, 2010). En este sentido, afirman Hill y Hupe (2007), que las ideas del autor son "novedosas" y "muestran algo sobre un aspecto del mundo real" (p.2) que han estimulado el análisis sobre la práctica profesional en la administración pública, dando lugar a toda una corriente de estudio.

Las características principales de estos empleados es que deben enfrentar presiones que provienen tanto de la organización como del público que atienden, en contextos donde generalmente los recursos son inadecuados o escasos, existencia de amenazas y desafíos a la autoridad, contradictorias o ambiguas expectativas de trabajo (Lipsky 1971: 393-394). Esto produce que ellos adopten comportamientos -como reacción a estas condiciones- que se traducen en estrategias, realizando "simplificaciones" o construyendo estereotipos (de sus clientes) para enfrentar los cambios en las políticas, la falta de recursos, las presiones de sus pares, del contexto, de los ciudadanos-clientes, etc. Así, este enfoque implica analizar cómo los que están en la "línea de fuego" generan "patrones de conducta tales como: rutinización de procedimientos, modificación de objetivos, racionalización de servicios, determinación de prioridades, limitación o control de clientelas, etc. de tal manera que su accionar impacta directamente en la vida de los ciudadanos. Y a su vez pueden definir la percepción de los ciudadanos sobre la política (Lipky 1971), Por lo tanto, poseen las claves para "una dimensión de la ciudadanía" (Lipsky 2010:4).

Las investigaciones empíricas de este enfoque son abundantes y se desarrollan hasta la actualidad principalmente en EEUU, Reino Unido, y países nórdicos, cuyo eje de discusión es la discrecionalidad decisoria de estos burócratas. En su mayoría tienden a considerar los contextos institucionales y el carácter político-administrativo de la SLB.

Sin embargo, se observa un bajo desarrollo del enfoque en América Latina, donde se encuentran trabajos como el Salej, Ardila, y Bragato (2016), entre varios en Brasil, también en México y menos y dispersos en otros países de la Región. Asimismo, en Argentina, son escasos los trabajos encontrados[360], se toma el libro de Perelmiter (2016), cuyo enfoque toma como punto de partida aspectos del concepto de discrecionalidad de Lipsky, pero adaptados a este contexto político-institucional, reconceptualiza y crea categorías propias, como la "burocracia plebeya" que explican las modalidades de una política social nacional, implementada sin que medien los estados subnacionales. Trabaja el tema de la "proximidad" burocrática, legítima principalmente el acceso a las burocracias de "militantes de base" y se los reconoce como "autoridades". Por otra parte, se encuentra el trabajo de Hornes y Salerno (2019) que analiza las áreas de Desarrollo Social de CABA y de la Municipalidad de Avellaneda (Bs. As) en el período 2007-2015, basándose en el concepto de proximidad del anterior, aunque con otras connotaciones.

La burocracia a nivel de la calle en Atención Primaria de la Salud (APS) en San Luis. Algunas características.

El estudio abarca el gobierno de Poggi (2011-2015) en el que se observan algunos cambios, principalmente en la política de salud, tal como se expresara. En este sentido, se analiza la política de

[360] Refiere a las búsquedas realizadas en revistas internacionales, aunque no se descarta que haya otros trabajos empíricos.

(APS), reinstalada en la provincia a partir de 2014[361]. Vale aclarar que estos cambios se institucionalizan en la Ley de Ministerios V-0789/2011, donde se crea el Ministerio de Salud y se define como política y estrategia la Atención Primaria de la Salud. Previamente se realizó un diagnóstico que muestra las debilidades del subsistema público como así también del privado en la provincia y un plan de salud mediante Ley N° III-0880-2014 (se promulgó por Decreto 3991/14) titulada Ley General de Salud, que contiene el Plan Maestro de Salud 2014-2025 (Rouquaud, 2019).

La provincia es una de las menos poblada del país, con baja densidad poblacional (Censo 2010) y alta concentración de su población -alrededor del 80%- en dos Departamentos (Gral. Juan Martín de Pueyrredón (Capital) y Pedernera). El tercer Departamento es Junín, que mostraba una población en aumento, generando una fuerte asimetría con el interior, existen lugares denominados "parajes" -con muy baja cantidad de habitantes- donde se observan dificultades para organizar la atención y el servicio de salud de los ciudadanos que allí habitan, reproduciendo, a su vez, la desigualdad en el acceso a la salud (Rouquaud, 2019).

La provincia al igual que el resto del país, no estuvo exenta de la problemática para instalar la APS, frente al modelo sanitario mixto prevaleciente, cuyos intereses privados atentan contra este modelo, razón por la que nunca -salvo algunas excepciones- se pudo concretar un esquema estable de prevención, y por el predominio de la cultura hospitalocéntrica, basado en la enfermedad. Además, es evidente que un cambio de este tipo requiere de largo plazo.

Los principales resultados obtenidos del estudio llevado a cabo entre los profesionales médicos de Atención Primaria de Salud de la Provincia de San Luís se contextualizan en un ambiente de alta incertidumbre[362], y bajo el supuesto que el ambiente político-organizacional influye en la toma de decisiones (discrecionalidad) de los trabajadores de la primera línea (médicos) o burócratas del nivel de calle.

Principales Características

En primer lugar, se destaca que el 70% de los médicos/as entrevistados había accedido por contrato o designación directa y sólo el 30% restante por concurso abierto, de acuerdo a la Ley de Carrera Sanitaria vigente. Esta modalidad informal produce alta inestabilidad en su empleo, dado que su renovación (cada 3 o 6 meses), quedaría sujeta a la voluntad política de quienes gobiernan.

Al analizar los tipos de decisiones cotidianas, se seleccionan las de mayor incidencia, de acuerdo a la tabla siguiente:

[361] Los datos surgen de una encuesta entre los médicos de APS de la Provincia, realizado en el marco de la tesis de Rouquaud (2019). El método de muestreo ha sido aleatorio, mediante entrevista presencial realizada entre julio y septiembre de 2015 sobre un universo de 200 médicos, con un total de 90 casos

válidos y un margen de error del 4%.

[362] Frente a los cambios funcionales y sobre todo de cara a un inminente cambio político que se avecinaba durante el proceso pre-eleccionario del año 2015, cuando se realiza el relevamiento.

Tabla 1. Actuaciones en Atención Primaria de Salud y discrecionalidad decisoria (Escala 0 -1)

Actuaciones	**Discrecionalidad: normas vs juicios propios (0 1)**
Atención general	0,362
Atención especializada	0,132
Internamiento	0,308

Fuente: Encuesta Médicos de APS (Rouquad, 2019)

A partir de realizar un análisis factorial[363,] se puede observar que en los tres tipos de actuaciones la discrecionalidad es **baja,** menor de 0,4 (en una escala 0 1). Es visible, que la Atención general -las más comunes en el área de atención primaria- tiende a una mayor discrecionalidad, refiere a tomar decisiones basadas en juicios propios, en tanto la Atención especializada estaría más sujeta a las normas conocidas, que implica una menor discrecionalidad. En las decisiones de internación de pacientes, también estarían más sujetas a juicios propios, cercana a la primera.

Si centramos la atención en las características propias de las burocracias del nivel de la calle (BNC) definidas por Lipsky (1971, 1980, 2010), en relación a las variables organizacionales[364], se observa lo siguiente:

Tabla 2. Variables Organizacionales y BNC *(Escala 0-1)* *

Variables	**Indicador**		**Media**
Recursos y demanda	**Presión por volumen de la demanda**	**Baja <-> Alta**	**0,461**
	Recursos institucionales	**Suf. <-> Insuf.**	**0,585**
Objetivos	**Incertidumbre objetivos**	**Alta<->Baja**	**0,5**
	Coherencia objetivos: servicio vs. personales	**No coinciden<-> Coinciden**	**0,47**
	Participación reuniones	Alta <-> Baja	0,236

[363] Para ello se han eliminado los ítems con una tasa de respuesta en la categoría Ns/Nc superior a 5%, incluyendo en el análisis únicamente los que se sitúan en una tasa normal de respuesta (<5%). En síntesis los ítems eliminados son: 'Exceptuar de la aplicación de protocolos establecidos' y 'Exceptuar de la aplicación de procedimientos administrativos preestablecidos' (ambos con una tasa de Ns/Nc de 15%).

[364] Para cada una de las variables se construyeron indicadores que pudieran medir las mismas en la escala indicada.

Estructura y dinámica organizativa	**Estructura decisional**	**Desc. <-> Cent.**	**0,672**
	Clima Laboral	Alta <-> Baja	**0,422**
	Satisfacción laboral	Alta <-> Baja	0,336
Logros organizacionales	**Percepción nivel logro**	**Altos <-> Bajos**	**0,426**

Fuente: Encuesta Médicos de APS (Rouquaud, 2019)

*En negrita las > 0,4

Se puede observar cómo se reproducen y distribuyen los valores las variables clásicas que definen la burocracia del nivel de la calle, donde se destacan los factores de (alta) demanda y los recursos disponibles. Además, se observa alta incertidumbre respecto a los objetivos y si coinciden o no con los personales como profesional. En relación a la estructura organizacional la perciben altamente centralizada -conceptualmente a mayor centralización mayor discrecionalidad- así también puede observarse bajo clima laboral, menor satisfacción laboral y al igual que logros organizacionales.

Hasta aquí se puede constatar la existencia de las características que definen la burocracia del nivel de la calle, pero no así del nivel de la discrecionalidad decisoria (Tabla 1.) que se da en la mayoría de los estudios analizados. Ello lleva a interrogarse ¿por qué es tan baja en el contexto político-administrativo de San Luis?

Las respuestas estarían posiblemente en el contexto político y su influencia en las organizaciones públicas (como se plantea) que a su vez influye el comportamiento de los empleados públicos del nivel de la calle.

Tal como expresan (Evans y Harris, 2004) en el sentido que la aplicación de la política conlleva una forma de discrecionalidad, su negación puede ser en sí misma una forma que puede usarse para subvertir la política (p. 889), así, el apego a las normas puede ser una manera de ejercer -paradójicamente- mayor discrecionalidad, por la necesidad de ajustar la práctica esas normas. Por lo tanto, los médicos (en este caso) podrían negar su propia discrecionalidad para "protegerse de tener que tomar decisiones difíciles y ser sometidos a la culpa" (Evans y Harris, 2004:889). Esto ocurre en contextos de gran escasez de recursos, donde la posibilidad de decidir a quién otorgar un beneficio resulta poco atractiva. Esto no sólo convierte a estos profesionales en actores políticos, sino que, si bien el profesionalismo es la garantía de un servicio adecuado de forma individual, también puede ser considerado un "buffer" (un regulador o amortiguador) para protegerse de la responsabilidad de tomar decisiones difíciles al tener que racionar el servicio. Si a ello se suma la modalidad mayoritaria de contratación por fuera de las normas vigentes, la creciente demanda en contextos de crisis de empleo (que arroja a la ciudadanía al sistema público), la incertidumbre sobre el cumplimiento de objetivos, la baja percepción de logros laborales, además de las otras dimensiones, es factible considerar que se niegue la discrecionalidad como forma de protección. Adicionalmente, en este contexto, se percibe en los/as entrevistados, -en la negación a responder y expresado en muy pocos de ellos- la existencia de temores y desconfianza, tanto en la organización, como de sus jefes, incluso de sus pares.

Reflexiones finales

En este trabajo se propuso realizar un análisis sobre la congruencia de dos grandes dimensiones teóricas, el gobierno abierto/estado, sus propuestas y problemáticas de aplicación con los tipos de estado/gobiernos patrimonialistas/personalistas definidos por Oszlak (1980) y Oszlak (2013),

aplicados a en Latinoamérica. Para ello se utilizan investigaciones anteriores realizadas en la provincia de San Luis, cuyos datos se presentan atinados para el análisis planteado cuya aplicación a un caso analizado daría cuenta de las dificultades y de las posibilidades -como desafíos- para la ciudadanía latinoamericana.

En este sentido, cabe explicitar que si bien, se suele generalizar en los aspectos político-culturales de los países latinoamericanos, como Argentina en particular, es importante destacar la gran heterogeneidad de las provincias, por lo que los micro-contextos subnacionales poseen diferencias de grado, en los aspectos institucionales, culturales, burocráticos que es necesario investigar.

El caso de la provincia, si bien se condice con los modelos teóricos, cuenta con investigaciones anteriores, todas realizadas en la Universidad Nacional de San Luis, da la posibilidad de un análisis concreto, en las distintas dimensiones socio-económicas. Así, se muestra cómo una oportunidad de industrialización y desarrollo económico y social, no se pudo consolidar, entre otras, por un fuerte personalismo y particularismo encarnado en el Poder Ejecutivo, desarrollado en casi cuarenta años en la provincia.

Es así que se puede mostrar cómo se manifiesta este tipo de régimen en la conformación de una burocracia, con énfasis en la del nivel de la calle, que a su vez manifiesta sus particularidades en el caso analizado de los médicos de la Atención Primaria de la Salud, función reinstalada en el sistema de salud de la provincia durante el gobierno de un "sucesor" designado por los mismos Rodríguez Saa, cuyo desempeño intenta superar las falencias de sus propios superiores políticos, logrando la vuelta de la dinastía, ante el peligro de perder el poder.

Así, queda caracterizada una sociedad moldeada durante el largo período, por empleados públicos, en el caso analizado profesionales médicos, que posiblemente nieguen la discrecionalidad que le es inherente por esa doble calidad. Esto como producto muy probablemente de la inestabilidad en el cargo y la no aplicación de las normas que el propio gobierno ha emitido. Todo esto en un contexto de baja movilización ciudadana, alta dependencia de planes sociales, entre otras, como producto del régimen personalista.

En estos contextos cobran fuerza los problemas planteados por Oszlak (2013) específicamente los que se vinculan con la relación con la ciudadanía, cuyas faltas de autonomía devienen como consecuencia de la débil democratización lograda.

No obstante, las constantes pérdidas de legitimidad de los gobiernos, puede representar una pequeña grieta por donde comience a romperse el círculo vicioso (estado-sociedad)que se intenta describir, y por donde podrían comenzar a filtrarse las demandas ciudadanas de mayor apertura, rendición de cuentas, de los planteos del gobierno abierto. Aquello puede verificarse en la emergencia de algunos focos de protesta que podrían indicar las primeras manifestaciones de una incipiente inquietud de participación ciudadana, sobre todo cuando se afectan intereses de sectores económico-sociales (Oszlak, 2013)

Asimismo, se rescata como medio para alcanzarlo la importancia de incluir en la gestión pública los tres momentos (futuro, presente, pasado), el abordaje de las problemáticas de manera integral, por proyectos y no sectorialmente. Para ello, es necesario fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, responsabilización de los funcionarios y control ciudadano, considerando tanto los efectos directos de las políticas como también otros impactos y consecuencias que pudieran ocasionar, como lo plantea el autor. Por otra parte, pero no escindida de lo anterior, la necesidad de la profesionalización de la burocracia con fuerte arraigo en valores públicos, sensibilidad y estándares éticos elevados de manera de configurar una administración eficiente a la vez que humana y al servicio de las personas (Ramió Matas, 2001).

Para estos logros se requiere de una ciudadanía activa, sobre cuyo potencial se centran las esperanzas

de cambio.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. 1996. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.

BERMAN, P. (1996), El estudio de la macro y micro-implementación. En Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas.* Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México Beverly Hill. California.

CHIARA, MAGDALENA; DI VIRGILIO MARÍA MERCEDES (ORGANIZADORAS) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas.* Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.

CLAD (2016) Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD) 2016. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

ELMORE, R. F. (1996) Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas.* Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.

EVANS, P. (1996) El Estado como Problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. Nº140. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)* Buenos Aires. Argentina.

GÓMEZ, L. (2015). "La implementación de políticas de G/EA en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina." Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.

GUTIÉRREZ, L. (2016). "Representaciones Sociales y Ciudadanía: El Caso del Plan de Inclusión Social en Villa Mercedes" Tesis Maestría Sociedad e Instituciones. UNSL. Villa Mercedes, San Luis.

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 http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf

LIPSKY, M. (2010) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expa ed.). New York: Russell Sage Foundation.

_(*1980). Dilemmas of the individual in public services.* New York: Russell Sage Foundation, 71.

_(1971) "Street-Level Bureaucracy and the analysis of urban reform." *Urban Affairs Quarterly.*

OSZLAK, O. (1980) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Documento de Estudios CEDES.* Vol. 3 Nº 2, Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2013). Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo. En http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto.pdf

OSZLAK, O. (2014) Políticas Públicas y Capacidades Estatales. Forjando, año 3, número 5, enero de 2014. número especial: Las Políticas Públicas en la provincia de Buenos Aires. Conferencia en la Universidad Nacional de Cuyo : https://youtu.be/X2QPjuC9BDc

PÁEZ, M. (2013). Políticas públicas y asignación de recursos: el caso de la provincia de San Luis En Rouquaud, I. y Páez, M. (Coords) (2013) *Políticas Públicas. Algunas*

Experiencias en Iberoamérica. Edit. CLACSO. ISBN 978-987-1891-87-0. Buenos Aires. Argentina. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20131217124114/PoliticasPublicas.pdf

PÁEZ, M. (2004) El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del `90. Tesis de Maestría. UNSL V. Mercedes (San Luis). Páez, M. (2007). "Distribución sectorial del empleo en San Luis: precariedad y asistencia estatal". V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Montevideo, Uruguay.

PÁEZ, M. BUSSETTI, M. Y OLGUÍN, J. (2002). "San Luis, ¿modelo nacional?", en Kairos Revista de Temas Sociales de la UNSL Nº9, ISSN 1514-9331. Website: http://www.revistakairos.org/k09-07.1.htm

PÁEZ, M.; BUSSETTI, M.; FERNÁNDEZ, C.; SAIBENE, M. (2010). "Entre los devenires de las políticas públicas y los laberintos de los fondos públicos". VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. EN: Actas. La Plata: UNLP. FAHCE. Departamento de Sociología. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5244/ev.5244.pdf.

PARSONS, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas.* Edit. Miño y Dávila. Buenos Aires.

PERELMITER, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino.* UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires. Argentina.

RAMIO MATAS, CARLES (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* Nº21, Caracas, Venezuela

REPETTO, F.Y DAL MASETTO, F. (2004) "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización", en Jordana, Jacint y Gomá, Ricard (Comps.) *La descentralización en América Latina*, Barcelona.

ROUQUAUD, I. (2019) "Análisis de Implementación de Políticas Públicas. Perspectiva de los Street Level Bureaucrats" Tesis doctoral. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

ROUQUAUD, I.M. (2012). *Políticas Públicas y cultura política. Política de vivienda y ciudadanía deficitaria*. EAE Editorial Académica Española. Lap Lambert Academic Publishing GmbH. ISBN 978-3-659-01154-2. Alemania.

SALEJ, S.; ARDILA, A.Y BRAGATO, J. (2016). «De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil)». Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 154: 119-136.

TESORO, J. (2014). La cadena del valor público y el potencial de la apertura gubernamental para ocluir vertientes de fuG/EA de valor. [Mensaje de Blog]. Recuperado de: http://www.novagob.org/blog/view/99580/la-cadena-del-valor-publico-y-el-potencial-de-la-apertura-gubernamental-para-ocluir-vertientes-de-fuga-de-valor 15/03/2015.

TROCELLO, M.G. (2008) *La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Editorial Nueva Universidad - U.N.S.L., San Luis Argentina. 400 p. ISBN 978-987-1031-74-0. San Luis. Argentina.

_(2004) "Cultura Política y Legitimidad Simbólica en San Luis" *Revista Política y Gestión Volumen 7*. Editorial: Homo Sapiens. Rosario. ISBN 950-808-422-7 Junio.

VILCHEZ, V. (2017) “Clientelismo Político Institucional. Las prácticas y las construcciones de sentido -acciones simbólicas-del clientelismo político en el Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luís”. Un estudio de caso. Tesis de Maestría Sociedad e Instituciones. UNSL. Facultad de Cs. Económicas, Jurídicas y Sociales. V. Mercedes San Luis. Argentina.

ZUVANIC, L. Y IACOVIELLO, M. (2010) La Burocracia en América Latina. ICAP. *Revista Centroamericana de Administración Pública.*

ANÁLISIS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN DOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.

Paula Vogel

Ordenar el territorio con participación ciudadana, algunas cuestiones iniciales para situar la discusión.

La Provincia de Mendoza históricamente contiende con una realidad de desequilibrio y desintegración territorial por la acumulación de actividades y asentamientos antrópicos en torno a los oasis irrigados, que representan sólo el 4% de la superficie provincial (DGI, 2005). Por ello sancionó una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo (LOTUS) en 2009 y un Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) en 2017, con plazo de ejecución hasta el 2045. Desde 2018 los departamentos trabajan en la confección de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOTs).

En resumidas cuentas, la política de ordenamiento (OT) busca complementar de forma integrada, mediante planes interdisciplinares de largo plazo, la planificación socioeconómica y ambiental en todas las dimensiones (Lettelier, et al, 2013) del territorio: físico-ambiental, político-institucional, sociocultural y económica-productiva. Por ello los PMOTs han de emular y articularse con la estructura y metodología del PPOT.

Como se verá con más en detalle más adelante, usualmente los Planes de Ordenamiento incluyen componentes participativos en sus procesos. El enfoque de OT espera democratizar la toma de decisiones respecto a gestión del territorio ya que esta implica externalidades que afectan la cotidianidad de la ciudadanía, sus sectores y actividades. La cuestión de la participación no sólo suma un desafío más a la gestión pública sino también llama a reflexionar a las Ciencias Sociales: aparecen nuevas vías de legitimación de decisiones de gobierno, se replantea la clásica relación persona representada-representante y se delibera otra forma de ejercicio democrático.

La potencialidad de democratizar –o no- la toma de decisiones de esta política territorial, de replantear la relación Estado-Sociedad, de dar un cauce diferente a la representatividad de demandas ciudadanas y a la legitimidad de los actos de gobierno, ha sido el tema central de la investigación que sustentó este trabajo. Para ello se buscó conocer si la forma de darle curso se acercó a potencializar la calidad democrática o si reprodujo las desigualdades preexistentes en la misma.

La incorporación de la participación ciudadana a la gestión pública no es un fenómeno exclusivo de la planificación territorial. Es una de las respuestas surgidas frente a la crisis de confianza en la democracia y sus instituciones clásicas. Referentes de los estudios de Estado y Gobierno (Norris, 1999; Manin, 1997, Aguilar Villanueva, 2007) discrepan sobre los motivos de la crisis, pero consensuan sobre su existencia.

A partir de la década de los 90, una cuantiosa corriente de autores desarrollaron enfoques sobre posibles estrategias para devolver la legitimidad a los actos de gobierno, como el de gobernabilidad o gobernanza (Pierre y Peters, 2005 y Subirats et al, 2008). La participación ciudadana surge con un fin similar, pero como perspectiva reclama la repolitización de la sociedad civil en la toma de decisiones (Canto Chac, 2008) y aspira a repensar la relación estado-sociedad[365]:

[365] Las instancias de participación no siempre tienen las mismas características. Algunas son originadas desde el centro de la efervescencia ciudadana, en fenómenos sociales más o menos organizados (Svampa y Pereyra, 2004). Otras nacen

"Es una serie de procesos mediante los cuales la ciudadanía de forma individual o colectiva, participa en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos o privados que afecten las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que rodean sus contextos de vida; de ese modo, busca aportar a los procesos de desarrollo del ser humano y de las colectividades en las que éste interactúa" (Holguin, 2013: 184).

Desde la visión más auspiciosa de la perspectiva, al incorporar más agentes y mecanismos (talleres, audiencias, encuentros, foros) sería posible afianzar la representatividad de las demandas de la sociedad y dar mayor gobernabilidad mediante la legitimación de los actos de gobierno. Sin embargo, las críticas al enfoque señalan que finalmente termina reproduciendo los patrones de desigualdad preexistentes y resultando más un apaciguador retórico que una solución a la crisis de representatividad y legitimidad de la democracia. En este sentido, Canto Chac (2008) señala como limitaciones, que un proceso participativo puede propiciar la formación de élites que sesgan la participación. Además, genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas y suele volverse ocasión de captura de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales. Por otro lado, inclina las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes y propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada. Es capaz de limitar la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas y por último, disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

La investigación que ordena el presente trabajo problematiza sobre las características de los mecanismos de participación, el cómo se participa y quiénes lo hacen. El objeto fue conocer si dichas prácticas patrocinaron una democratización de la toma de decisiones o si prevalecieron las limitaciones señaladas por las críticas.

Antes de comentar de qué manera se desarrolló la investigación, se dedicará un breve apartado para mencionar antecedentes sobre cómo se ha enfocado la participación en estrategias de planificación y señalar algunas investigaciones locales que también dan base a este estudio.

Participación para el desarrollo: perspectivas y estudios locales.

Massiris y sus coautores/as (2012) señalan que las estrategias territoriales de los gobiernos latinoamericanos han sido la del desarrollo regional, de la planificación del uso del suelo urbano, del ordenamiento territorial, de la descentralización y del desarrollo territorial. La planificación territorial latinoamericana no incluyó una dimensión participativa hasta el enfoque neoliberal de descentralización y desarrollo territorial de la década de los 80. En ella, los gobiernos locales implementaron la participación especialmente con mecanismos de control ciudadano (Von Haldenwang, 1990) y de mesas de planificación para el desarrollo local (Rofman et al, 2016). Solapadamente, el ordenamiento territorial como política y técnica administrativa, tomó fuerza en los 80. Los POT incorporan mecanismos para generar consensos con la ciudadanía (Massiris, 2005) sobre los diagnósticos y modelos territoriales, líneas de acción y su correspondiente evaluación.

Ahora bien, el debate sobre la participación en la planificación es amplio. La visión predominante es la del enfoque heurístico y los elementos clásicos del análisis de políticas públicas (Scharpf, 1999; Agger y Lögfren, 2008). Usualmente siguiendo las mismas premisas, hay modelos internacionales sobre calidad participativa (OIDP, 2006) o de niveles de impacto público (AIPP, 2010). Estos tienen acercamientos más casuísticos de seguimiento del proceso. Otras perspectivas son propositivas, dan

del seno del estado y se transforman en nuevos entramados institucionales (Sorosen y Torfing, 2005). La visión de interfaz (Couto, Foglia y Rofman, 2016) con la que comulga la presente investigación, señala que de cualquier forma la participación ha de converger en un ámbito público que incluya e involucre al Estado y a la sociedad, ha de traer una ampliación de aquel ámbito público y del privado, lo que impulsa la democratización del Estado.

una orientación estratégica al diseño metodológico de la participación (Sandoval, Sanhueza y Wiliner, 2015).

En la Provincia de Mendoza, los estudios se abocaron al seguimiento de la política casi de forma sincrónica y desde el inicio de su formulación, incluso antes del 2009. La investigación que sostiene este documento continúa la labor del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCUYO) respecto a la evaluación concomitante de los mecanismos. Es por ello que los antecedentes locales que más nutren el presente trabajo son los proyectos y publicaciones realizados por aquel[366]. No obstante, ya los albores del debate alrededor de la Ley de Ordenamiento Territorial (LOTUS) propiciaron una labor científica intensa en la Provincia. Tal es así que actualmente la Universidad Nacional de Cuyo tiene entre sus carreras de posgrado un Doctorado en Ordenamiento Territorial, que promueve la generación constante de conocimiento en la materia. La Universidad de Congreso cuenta con la Maestría en Gestión Ambiental y Territorial. Unidades ejecutoras como el INTA, INCIHUSA, CEII, CIFOT tienen a cargo proyectos de investigación abocados al ordenamiento del territorio y las particularidades de la Ley, y participan, así mismo, como actores científico-técnicos en los organismos provinciales de ordenamiento territorial, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT)y la Agencia de Provincial Ordenamiento Territorial (APOT).

Por el carácter participativo de la política, la esfera del desarrollo territorial fue trabajada arduamente en relación con la participación ciudadana. Principalmente por incidencia de la comunidad de politólogos/as, se abordó la política desde el enfoque procesual. Por su parte, las investigaciones se sustentaron el análisis de redes en la configuración de diagnósticos, el mapeo de actores, la evaluación metodológica participativa, en la normativa y prospectiva en la política provincial. Ejemplo de ello son los estudio de Furlani (2012), Guardamagna y Cueto (2015) y Guardamagna (2016). Conforme la planificación del ordenamiento avanzó en sus etapas, la comunidad se volcó al trabajo de la participación en los municipios y el desarrollo local. En este ámbito puede consultarse el trabajo de Molina (2021) en relación a los procesos del municipio de Godoy Cruz y los estudios de Reyes alrededor de distintas variables y municipios, por ejemplo, sobre el comercio informal en la Feria de Ugarteche y su vinculación con el Ordenamiento Territorial en Luján de Cuyo (2019).Estos son sólo algunos ejemplos, la labor científica ha sido cuantiosa en la última década y media y se ha ido entrelazando con el diseño de los planes, ya sea por espacios de consultoría o por participación del sector en los debates y organismos de OT. Sobre este entrelazamiento se espera dar un par de notas a continuación.

¿Cómo estudiamos y cómo diseñamos la participación?

El diseño del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y de los Planes Municipales incluyeron instancias participativas que, según el caso, variaron desde populosas asambleas provinciales hasta talleres distritales o encuestas virtuales. En líneas generales los modelos de mecanismos participativos siguieron los planteados por el Reglamento para la Elaboración y Aprobación del PPOT del año 2014. Sin embargo, ni todos los municipios aplicaron todos los mecanismos previstos por el reglamento, ni el reglamento detallaba el funcionamiento municipal de todos los mecanismos. Esto abrió la puerta a la discrecionalidad (Reyes, 2021) y a la estrategia unilateral de los municipios, que terminaron

[366] Algunos de ellos son: Proyecto PICTO 2016 – 0051: "¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La Implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza" AGENCIA MINCY. Proyecto SIIP nº F025 "La implementación de las políticas de Ordenamiento Territorial en Mendoza: heterogeneidades y (des)articulaciones en el nivel municipal". Proyecto SIIP nº A068 "Desarrollo rural con enfoque territorial: la implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza". Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado. UNCuyo. Programa de Incentivos. En ejecución. Proyecto nº 06/F334 "La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009". Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado. UNCuyo. Programa de Incentivos 2013/2015.

contratando asesores para formar los equipos que diseñaron los planes y sus estrategias participativas. De aquí, para quien no está inserto en la temática específica, es fácil inferir cómo se perdió la oportunidad de desarrollar capacidades institucionales necesarias para la aplicación de un plan de largo plazo. Y, para quien sí, resulta inminente notar que las estrategias unilaterales dificultan la convergencia futura entre las labores de cada municipio y el desarrollo de, por ejemplo, los planes interjuridiccionales, cuestiones fundamentales a considerar si se trabaja desde una visión integral y des-fragmentalizante del territorio.

Señalamos que los PMOT debían simular la estructura y estrategias del PPOT. El diseño del PPOT fue el resultado de la compleja interacción entre sectores científicos, técnicos, administrativos, legislativos y de organizaciones de la sociedad civil que data desde 1994 (Cueto, 2016) hasta su aprobación en el año 2017. La LOTUS establece, entonces, etapas de ordenamiento territorial para la provincia. Siendo la primera la de confección de diagnósticos territoriales y elaboración del Plan. Luego de la aprobación del plan, inicia la definición de los planes sub-provinciales y sus respectivos programas estructurantes, que ha de darse en lo estipulado como corto plazo (de 0 a 6 años desde la promulgación del PPOT); la ejecución de los mismos, en el mediano plazo y la aplicación de los primeros instrumentos de monitoreo y actualización de diagnóstico (de 6 a 18 años). En el largo plazo (de 18 a 30 años) se procede a ajustar los planes y ejecutar las acciones que por alguna razón no se hayan podido concretar (Legislatura de Mendoza, 2017).

En términos generales, las etapas previstas para el ordenamiento territorial en la provincia siguen un esquema conceptual procesual de la política pública. Y la actividad científica concomitante realizada alrededor del OT en Mendoza, también. De esta forma, sería posible datar antecedentes de investigación respecto a la entrada en agenda desde los 90 hasta el 2009 y la formulación entre 2014 y 2017. A partir del 2017 la investigación por etapas se fue bifurcando. Entre los antecedentes mencionados previamente, hay quienes comenzaron a estudiar la etapa de implementación de la política a nivel provincial y quienes se abocaron a la etapa formulación de los planes municipales. En este segundo espectro se ubica la investigación que propició la presente ponencia, por lo que vale ampliar que las etapas de elaboración de un PPOT y un PMOT son: 1) Elaboración del diagnóstico a partir de partir del análisis de los componentes y relaciones de los subsistemas físico-naturales, socio-económicos y político- institucionales; 2) Elaboración de los modelos de ordenamiento territorial (modelo actual, tendencial y deseado); 3) Redacción del Plan propiamente dicho de acuerdo al Reglamento (CPOT, 2014).

Así como es posible el ejercicio organizativo de esquematizar procesualmente las etapas de la política de ordenamiento y la labor investigativa que sobre ellas ha versado, la participación ciudadana ha sido concebida de la misma forma. Es decir, se previó incluir mecanismos en momentos específicos de la etapa de la política. Esta no es una característica común a cualquier POT. En diferentes experiencias latinoamericanas la participación para el desarrollo territorial reviste otros formatos, por ejemplo, mediante consejos consultivos, como en Colombia (Cedeño Álvarez, 2019) o a partir de la configuración de estructuras específicas únicamente abocadas a la participación, como el caso de Ecuador (Saltos Espinosa e Hidalgo Molina, 2019). Excede a esta ponencia descifrar qué debates dieron origen a nuestro diseño de la participación por instancias en cada etapa, aunque una interesante línea de investigación al respecto sería ahondar en cómo el sector científico-técnico de nuestro país privilegia la perspectiva heurístico y los abordajes positivistas del análisis de políticas públicas. Una primera aproximación al tema de los enfoques politológicos preponderantes en cada país es brindada por Bedoya Hernández (2013) en su análisis del VI congreso ALACIP en Colombia 2012. Sin embargo, para este documento en particular bastará exponer las principales características de los mecanismos en Mendoza. En la tabla 1 es posible observar sus objetivos, los sintéticos lineamientos de desarrollo contenidos en la normativa y momentos específicos de aplicación.

Tabla 1 Mecanismos participativos para el OT.

OBJETIVO		MOMENTO/S DE APLICACIÓN	DESARROLLO
TALLERES PARTICIPATIVOS	Comprometer a la población en el procedimiento del OT para obtener consensos	Durante elaboración del diagnóstico: con el objetivo de validar el modelo territorial actual y definir el modelo territorial deseado que será parte del PPOT y PMOTs	Se realizan en los diferentes municipios o zonas de la Provincia. La convocatoria debe ser lo más amplia posible y tiene que incluir información sobre temas a tratar, lugar, hora.
		Durante actualizaciones del diagnóstico (cada 4 años)	Se publica en medios masivos de comunicación y en sistema de información ambiental. Los resultados de los talleres han de publicitarse en informes a través del SIAT y remitir copia a los participantes

CONSULTA PÚBLICA	Lograr que la AA recepte información, opiniones y objeciones de la ciudadanía con el fin de mejorar la calidad de la decisión a adoptar.	Previo a que se dictamine sobre PPOT y PMOTs Durante el procedimiento de Auditoría Externa de Impacto Territorial y de Evaluación de Impacto Territorial	Fases: 1. Puesta a disposición de la información y documentación sobre la evaluación o sobre el POT, con convocatoria en la web del SIT. 2. Consultas presenciales 3. Informe sobre los resultados: La CP debe ponderar las observaciones recibidas (en formato papel y digital) y aceptarlas o rechazarlas de forma fundada
AUDIENCIA PÚBLICA	Lograr que la AA recepte información, opiniones y objeciones de la ciudadanía con el fin de mejorar la calidad de la decisión a adoptar.	Previo a que se dictamine sobre PPOT y PMOTS Durante la actualización del diagnóstico y procedimiento Evaluación de Impacto Territorial	Fases: 1. Convocatoria 10 días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta. Publicación en el boletín, diarios de alcance provincial y en la página web de la AA 2. Realización de informe 3. Publicidad de resultados

A			

Fuente: Elaboración Propia a partir de Legislatura de Mendoza (2009 y 2017) y CPOT (2014)

Habiendo señalado las principales cuestiones de la participación ciudadana y el Ordenamiento Territorial en Mendoza, a continuación, se expondrá de forma breve la investigación que propicia las presentes reflexiones. El objetivo es compartir los interrogantes, metodología y resultados generales antes de aportar reflexiones en torno a la participación como estrategia para legitimar las decisiones territoriales.

Aspectos centrales de la investigación

Desde un enfoque de análisis de políticas públicas, se estudió los mecanismos participativos implementados entre el año 2016 y 2019, durante la etapa de formulación de los PMOTs de Maipú y Luján de Cuyo[367]. Los departamentos fueron escogidos porque comparten heterogeneidad de actividades antrópicas y una dualidad y tensión entre la ocupación del suelo para actividades urbanas, rurales y en territorios de interfase.

A partir de criterios surgidos de la revisión teórica y de antecedes, se confeccionó una estructura de análisis (representada en la Tabla 2) para caracterizar los mecanismos participativos relevados. Las preguntas de referencia a responder fueron: ¿hay legitimidad en la política pública participativa? y ¿estuvieron representadas las demandas e intereses de la ciudadanía?

Para responder la primera pregunta-dimensión, la atención se fijó en los criterios relacionados a *cómo* se efectuaron las instancias participativas. Es decir, fue orientada al proceso y la forma en la que las autoridades decidieron darle curso. Para responder la segunda pregunta, la investigación se enfocó en los aspectos que hacen a la presencia y participación igualitaria de la ciudadanía, el *quiénes*. Aspirando a conocer con más facilidad si sobre el proceso participativo primaron las barreras o se buscó la distribución equitativa del poder de intervención entre actores durante la deliberación y los distintos mecanismos aplicados.

Para cada mecanismo participativo implementado en cada departamento se aplicó la estructura de análisis completa. A partir de ello se obtuvo resultados en relación a cada criterio. Luego se buscó dar respuesta a las preguntas-dimensión por cada mecanismo, finalmente se desarrolló un resultado general por municipio y una comparación entre ambos.

[367] Por decisión unilateral, Luján de Cuyo comenzó a diseñar su PMOT antes de la aprobación del PPOT provincial en 2017.

Tabla 2 Dimensiones y criterios de análisis.

LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPATIVA	
Técnicas e instrumentos utilizados	Espacio seleccionado para desarrollar la instancia. Tiempos asignados a la instancia. Desarrollo de la instancia –técnicas utilizadas.
Convocatoria	Canales de convocatoria. Direccionalidad de la convocatoria. Nivel de apertura de la convocatoria.
Flujo de información	Preparación de participantes previa a la instancia. Información durante la instancia participativa. Devolución.
Nivel de participación	Meta de la administración al organizar la instancia participativa
REPRESENTATIVIDAD DE INTERESES Y DEMANDAS	
Inclusión y diversidad	Identificación de participantes .Identificación del grado de organización de participantes. Origen de la voluntad de participar. Representación de mujeres y otras personas/colectivos usualmente relegadas de la toma de decisiones,
Receptividad	Posibilidad de expresión de opiniones de todas las personas participantes. Absorción igualitaria de todas las propuestas. Limitaciones en la posibilidad de intervención. Canales existentes para la formulación de propuestas innovadoras.

Fuente: Elaboración propia a partir de Agger y Lögfren (2008) y Laurian y Shaw (2008), OIDP (2006) y AIPP(2010).

La investigación recabó datos desde el año 2017 al 2020, recurriendo al análisis documental de Planes, ordenanzas, reglamentos y resoluciones, artículos periodísticos y científicos, observación durante el desarrollo de mecanismos, reuniones municipales organizativas, estudio de encuestas e instrumentos diseñados por los equipos de OT de Luján de Cuyo y Maipú, entrevistas semiestructuradas a participantes y funcionarios municipales y provinciales. La información fue categorizada y se aplicó a la estructura de análisis buscando responder de forma incipiente a las dos preguntas de referencia planteadas.

Puntualizando en la actividad de cada caso, Maipú llevó a cabo las tres modalidades de participación que establece la ley. Desarrolló diez talleres participativos en cada distrito[368] para la validación del diagnóstico, una Consulta Pública y Audiencia Pública. Por iniciativa del equipo municipal, sumó además talleres sectoriales, una encuesta online y otra en formato papel. Los mecanismos fueron implementados desde octubre de 2018 hasta octubre de 2019. Por su parte, Luján de Cuyo comenzó a trabajar con talleres participativos distritales desde antes de la aprobación del PPOT, en el año 2016. Esto implicó que la metodología diseñada terminara siendo muy diferente a la planteada a nivel

[368] Los municipios de la Provincia de Mendoza se dividen territorialmente en distritos, los mismos acercan servicios

provincial y su adaptación al formato general fuera más bien a posteriori, a la hora de la redacción. No aplicó Consulta Pública. Luego de diseñar el documento preliminar de su Plan, realizó una Audiencia Pública para validar los resultados.

Sobre estos mecanismos mencionados se aplicó la estructura de análisis conformada a partir de la revisión de literatura y antecedentes. Sin caer en mayores extensiones respecto al registro de cada caso, a continuación se compartirá de forma general algunas de las conclusiones surgidas del análisis.

Breves conclusiones de la investigación

El estudio de cada mecanismo en Maipú permitió concluir que la incorporación de diferentes técnicas, signadas por pautas ordenadas y procedimientos flexibles enriqueció el intercambio con vecinos/as. Sin embargo, la convocatoria no buscó ser masiva en todos los casos y en general se escogió a participantes de forma discrecional, lo cual sesgó la posibilidad de una representatividad plural e inclusiva. La información ofrecida a quienes participaban y a la ciudadanía en general fue discontinua y focalizada según la instancia. Hoy en día, y tras un cambio en la gestión, no es posible acceder al documento del PMOT. No hay, además, explicitación respecto la forma en la que se incluyeron las intervenciones de vecinos/as en la Consulta y Audiencia Pública, en detrimento del reglamento de procedimiento de Audiencia Pública de la Provincia.

Luján diseñó un reglamento de participación propio luego de comenzar con las instancias participativas y lo publicitó recién al difundir su PMOT. Esto produjo que los procedimientos, en el caso de los talleres, variarán según el distrito. La convocatoria se realizó de diferente manera según el caso y los talleres no fueron abiertos, en la mayoría de las oportunidades se conformaban listas de invitados/as. La información previa y posterior a las instancias fue prácticamente nula. Aunque, a diferencia de Maipú, es posible acceder a los documentos y registros de la Audiencia Pública, lo cual ha aportado alguna transparencia respecto a la incorporación o no incorporación de las voces participantes.

Versando sobre ambos casos, las observaciones surgidas de este análisis no demostraron que los mecanismos participativos implementados en la planificación territorial a escala municipal hayan logrado superar las limitaciones identificadas por la literatura. Cuestiones como la restricción de acceso a información pública, la parcialidad en la selección de participantes, predilección por algunas voces y el veto a otras -ya sea desde lo deliberado o la falta de previsión- señalan que en este caso la práctica de participación ciudadana no logró superar las desigualdades que reproduce el tipo de relación representado-representante en los canales democráticos vigentes.

El estudio permitió echar luz sobre las principales falencias en el diseño e implementación de los mecanismos. Se detectó que en general fueron ocasionadas por una tendencia a la improvisación y al trabajo desarticulado entre las áreas municipales y entre el municipio y los organismos provinciales. Si bien eran perfectibles, los municipios contaban con reglamentos y asesoramiento respecto a prácticas participativas emanados de la experiencia provincial del PPOT, pero en su aplicación no hubo sistematicidad ni vigilancia y la legitimación y representatividad se vieron limitadas.

Sin embargo, como puntos a favor, los espacios deliberativos lograron tal vez recortar la distancia entre la administración pública y ciertos espacios de la ciudadanía y las instancias tuvieron como externalidad positiva la experiencia y la práctica cívica y democrática para quienes participaron. Además, los momentos de encuentro propiciaron la formación de nuevas redes intersectoriales susceptibles de dar potencia a la organización y asociatividad ciudadana en el ámbito local. Ya que la crisis de la democracia se plantea teóricamente en todas las escalas, queda abierto el interrogante de cómo se ejecutarían estos mecanismos que vienen a saldar, por ejemplo, en un nivel nacional y si estas últimas ventajas serían también visibles en esa jerarquía.

La situación del proceso participativo en Mendoza.

La investigación abarcó la actividad de formulación de los PMOT hasta el año 2020 y constituye únicamente un pequeño capítulo en la extensa labor de muchas disciplinas a lo largo de años de seguimiento de la política en Mendoza. La promesa de un Plan consolidado para saldar participativamente las inequidades socioterritoriales y ambientales de nuestra provincia fue un disparador para la actividad de científicos/as y técnicos/as que participaron, al mismo tiempo, como sectores influyentes en el diseño mancomunado de las políticas y como investigadores/as de sus procesos.

Actualmente, cinco años después de la aprobación del PPOT, en el proceso de implementación provincial han surgido dificultades y atrasos a partir de la dilatación política de los tiempos; de la descoordinación de niveles administrativos; y de la marcada desarticulación entre la gestión y los ámbitos de producción del conocimiento científico-técnico. Mientras esta situación continúa, los escenarios que el OT intenta remediar profundizan su problemática. Por otro lado, los avances en la ejecución del PPOT quedan difusos por la debilidad del sistema de información interna y externa[369] por lo que su conocimiento requiere nuevas investigaciones y financiamientos.

En este contexto y transitando la primera etapa de la implementación, enmarcada en el corto plazo, la normativa requiere que entren en juego los primeros instrumentos de gestión, ejecución y control concomitante. Entre ellos, los instrumentos de seguimiento y evaluación de Programas, Subprogramas y Proyectos Estructurantes de los cuales-en este plazo- tres han de implementarse: 1) la Auditoría Interna, que requiere la elaboración de un sistema de indicadores para el seguimiento anual de la aplicación del PPOT, enmarcado en el *Plan de Acción Anual por Resultados en materia de OT(PAAR)*; 2) la actualización del Diagnóstico Territorial, cada cuatro años, cuyo relevamiento proporciona la información base para la aplicación de los demás instrumentos de seguimiento y evaluación, la misma debería llevarse a cabo el año 2021; y 3) la primera Auditoría Externa de Impacto Territorial (AEIT) que buscaría medir los efectos producidos por la instrumentación y ejecución del Plan seis años después de su aprobación, es decir, que ha de ser realizada en el año 2023[370] (Legislatura de Mendoza, 2017). Pero al día de hoy la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), ni la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial dan cuenta de avances en estas etapas por hacerse.

Por su parte, los municipios se encuentran en estado de parálisis respecto a la aplicación de los proyectos y programas diseñados en sus PMOT. En el caso de Maipú, el Equipo PMOT fue disuelto y, tras un cambio de gestión-aunque fue de continuidad con la anterior- el ordenamiento dejó de estar en agenda, quedando sólo las actualizaciones de ordenanzas de zonificación y usos de suelo. Por otro lado, Luján de Cuyo utiliza en su retórica comunicacional la mención del PMOT pero no trabaja sobre los proyectos planificados. Luego de la pandemia, el Municipio resmasterizó su propuesta de ciudadanía digital y permite que la el seguimiento sobre obras y proyectos de forma virtual, sin embargo, ninguna de estos actualmente son los diseñados por el PMOT.

[369] El Sistema de Información Territorial Ambiental (SIAT) es la herramienta de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de Mendoza cuyo objetivo es gestionar la información del territorio interinstitucionalmente para la elaboración, ejecución y seguimiento de los POT. Tanto el Reglamento de Elaboración del PPOT como el Plan Provincial establecen sus modalidades de utilización para la incorporación, agregación, procesamiento y difusión de información territorial. Actualmente esta herramienta fundamental se encuentra desactualizada y en desuso. La georeferenciación ofrecida por el SIAT puede verse en el siguiente link: http://siat.mendoza.gov.ar/data/search .

[370] Los instrumentos de evaluación y plazos de implementación de los mismos están detallados en el Capítulo II y VI de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo (8051/09), así como en Reglamento de Elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, desde el artículo 35 al 44 (Res. 75/14) y en los apartados 5.4 y 6.3 del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley 8999/17).

La unificación de las dimensiones territoriales e integralidad de las políticas a las que cada municipio arribó tras el trabajo de sus planes simplemente no se encuentra en efectiva ejecución. En este caso, intuimos inicialmente que no es posible siquiera hablar de una brecha de implementación, pues la política municipal quedó estancada en la etapa de formulación. En Mendoza de forma coloquial se habla de *la deuda del ordenamiento territorial* y cuesta creer que tantos años de procesos participativos, proyectos y desembolsos para diagnósticos, financiamiento para diseños especializados, contrataciones de asesores de toda índole y negociaciones legislativas hayan quedado en esta situación. La pandemia fue la explicación que primero se obtuvo a la paralización de sesiones los organismos de OT, como la CPOT y la APOT y en Maipú fue el argumento para la demora de más de un año en la aprobación del PMOT en el HCD. Sin embargo, los procesos al día de hoy no se han normalizado y no hay indicios de que vaya a suceder.

Entonces, ¿qué pasa con la participación? Al ordenar conclusiones de la investigación, hace ya un tiempo atrás, se indicaba que la discontinuación en la sistematicidad de los mecanismos, la selectividad de participantes, la inconsistencia en las formas de incorporar discursos, la falta de iniciativa para dar voz a colectivos usualmente relegados de la toma de decisiones habían coartado la legitimidad y la representatividad del proceso participativo (Vogel, 2020). Esto, se había concluido, no permitía decir que la experiencia se hubiera tratado de una modalidad decisoria que democratizara la cuestión pública frente a sus limitaciones actuales. Hoy en día la pregunta que vale hacerse circula la cuestión de la política pública en sí: ¿cómo se posicionó la administración pública al diseñar una política de 30 años de prospectiva?; ¿Qué acuerdos han fallado para propiciar la disrupción? La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo esperaba en su primer artículo consolidar al ordenamiento territorial como una Política de Estado, ¿qué compromisos se ha mantenido para lograrlo?

De acuerdo con los datos oficiales para los talleres y con el relevamiento primario de esta investigación para los restantes mecanismos, en Maipú casi 400 personas pasaron por las instancias participativas y en Luján, 550. Salvando la direccionalidad de las convocatorias, hubo una voluntad en la ciudadanía y distintos sectores por tomar parte en los debates, algunos/as en más de una instancia. En orden con estas preguntas, lo que se plantea es repensar el diseño de los momentos de participación. Las instancias posteriores previstas dependen indefectiblemente de que se lleve a cabo el encadenamiento de etapas esquematizado por el Plan y esto, en el escenario actual, es una debilidad. No existe posibilidad de nuevos encuentros para la ciudadanía en canales institucionalizados a causa de la parálisis por parte de la administración pública. De existir la voluntad de retomar acciones, sería una oportunidad para considerar la confección de espacios permanentes con mayor participación de organizaciones, uniones y movimientos sociales que traccionen allí donde el Estado y los organismos de OT han dejado de hacerlo por cambios en la agenda. Esto, lamentablemente, sólo vendría a confirmar la crisis en la que se encuentran nuestros gobiernos en términos de representatividad y la necesidad de la continua vigilancia desde la esfera de la sociedad para que la administración cumpla los compromisos asumidos.

Bibliografía

AGGER, ANNIKA Y LÖFGREN, KARL (2008), Democratic assessment of collaborative planning processes. *Planning Theory*, 7 (2), Pp. 145-164.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS FERNANDO (2007), *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México.

CANTO CHAC, MANUEL.(2008) Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30). Pp.9-37.

CEDEÑO ÁLVAREZ, EDUARDO SIMÓN (2019). *La participación ciudadana en la construcción del plan de ordenamiento territorial departamental de Arauca 2016-2019.* Tesis de Maestría. Universidad Javeriana.

CLAUDIA. (2013). Desarrollo rural con enfoque local: La dimensión institucional desde la perspectiva de los actores En: XXIII Jornadas de Investigación y V Jornadas de Posgrado. Organizado por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina. 9-11/04/201

CUETO, WALTER JOSÉ. (2016). *El debate legislativo durante el diseño de la nueva política de ordenamiento territorial en Mendoza*. Ponencia presentada en Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UNCuyo. Organizado por UNCuyo, Mendoza, Argentina, 25 y 26 de agosto de2016.

CUOTO, BÁRBARA; FOGLIA, CAROLINA Y ROFMAN, ADRIANA. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Rofman, Adriana (comp), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integra*l. Pp. 73-118. Buenos Aires: Ediciones UNGS.

FURLANI, MARÍA VIRGINIA. (2012). *Redes de gobernanza para el desarrollo de la provincia de Mendoza. Configuraciones socio-espaciales e interrelaciones de actores en macro-contexto cambiantes.* Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.

GUARDAMAGNA, MARÍA MELINA (2016). El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT*), n.º 10 (dezembro). Pp. 159-187

GUARDAMAGNA, MARÍA MELINA Y CUETO, WALTER JOSÉ. (2015). La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre el diseño del Plan Provincial. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol*. XIII, núm. 22. Pp. 135-153.

HOLGUÍN, CARMEN. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión. En: Roth, André (Ed.), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos* . Pp. 73-205. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

LAURIAN, LUCIE Y SHAW, MARY MARGARET. (2008). Evaluation of public participation: the practices of certified planners. *Journal of Planning Education and Research,* 28 (3). Pp. 293-309.

Legislatura de Mendoza (2009), Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, N° 8051/09, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

Legislatura de Mendoza (2017), Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Ley Nº 8999/17, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

LETTELIER, DOLORES; BERTOTTO, CLARA; ANDER-EGG, GUILLERMO Y DALMASSO,

MASSIRIS, ANGEL. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Bogota: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Colección Investigación UPTC.

MASSIRIS, ANGEL; ESPINOZA RICO, MIGUEL ANTONIO; RAMIREZ CASTAÑEDA TERESA; RINCÓN AVELLANEDA, PATRICIA Y ARTUNDUAGA TADEO SANABRIA (2012) *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. Libro de la Maestría en Ordenamiento-Urbano Regional.* Acción Gráfica Editores. Bogotá:Colombia.

MOLINA, LAURA FABIANA. (2021). *Gobernanza local, políticas públicas de alcance sustentable y comunicación estratégica. El caso de Godoy Cruz, Mendoza (2016-2019).* Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Quilmes.

NORRIS, PIPPA.(1999). *Critical Citizens* (6th ed.). New York: Oxford University Press Inc.

OIDP (2006) Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos. Documento de la V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa. Barcelona

PIERRE, JON Y PETERS, GUY. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and scenarios.* Londres: Palgrave, Macmillan.

REYES, MALENA LUCÍA. (2010). Comercio informal y tensiones con el ordenamiento del territorio: análisis de la feria de Ugarteche, Mendoza. *Revista de Estudos de Gestao, Informacao y Tecnologia*; N 12; 2. Pp.24-42.

REYES, MALENA LUCÍA. (2021). ¿Es posible la planificación participativa en ordenamiento territorial? Elementos para el debate desde el caso de la Provincia de Mendoza, Argentina. *Investigaciones Geográficas* (62) Pp. 14-27

ROFMAN, ADRIANA (Comp). (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integra*l. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento

SALTOS ESPINOZA, LUIS. E HIDALGO MOLINA, MARÍA DANIELA. (Noviembre 2019 – Abril 2020). Participación Ciudadana En La Construcción De Planes De Ordenamiento Territorial. Caso Samborondón .*Area,* 26(1). S/P. Recuperado De:

Https://Area.Fadu.Uba.Ar/Area-2601/Saltos-Hidalgo2601/

SANDOVAL, CARLOS; SANHUEZA, ANDREA Y WILLINIER, ALICIA. (2015). *La Planificación Participativa Para Lograr Un CAmbio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de participación multiescalar.* Santiago de Chile: ILPES CEPAL.

SCHARPF, FRITZ. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?*. Oxford: Oxford University Press.

SORONSEN, EVA Y TORFING, JACBO. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3). Pp195-218.

SUBIRATS, JOAN, KNOEPFEL,PETER, LARRUEY, CORINE Y VARONE, FREDERIC. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas públicas*. Barelona: Ariel.

SVAMPA, MARISTELLA. Y PEREYRA, SEBASTIÁN. (2004). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras.* Buenos Aires: Biblos.

VOGEL, PAULA. (2020) *Mecanismos de participación ciudadana en el nivel local. Un análisis a partir de la política de Ordenamiento Territorial en los municipios de Luján de Cuyo y Maipú, Mendoza*. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Cuyo

VON HALDENWANG, CRISTIAN. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista de Estudios Urbano Regionales,* Vol 16 N 50. Pp 61-77.

SECCIÓN VIII

Pandemia y Pospandemia: experiencias y desafíos en las administraciones públicas

RIESGOS GLOBALES Y CAPACIDADES ESTATALES[371]

Pedro Pablo Angel Albertti

El Estado y sus (in) capacidades

La insuficiente capacidad estatal – ésta última entendida como "la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente" (Bertranou, 2013) en materia sanitaria en los países centrales (Italia, Alemania, España, Francia, Rusia, Estados Unidos , etc.) nos exime de repasar, al menos en este resumen- lo ocurrido entre 2020 y 2021 en las regiones más desfavorecidas del planeta. Lo señalado se agrava si agregamos que, en algunos casos, algunos líderes gubernamentales y sociales actuaron como negadores de una realidad que se les imponía irremediablemente. Algunos ejemplos: Donald Trump, Jair Bolsonaro, Boris Jonhson y + + y + +[372]

La ilusión de una sociedad más solidaria, igualitaria, participativa y cooperativa se esfumó ni bien comenzaron a generarse indicios de "una nueva normalidad" y, sólo quedó plasmada en algunos ensayos optimistas sobre el devenir post pandémico.

Lo que no debería soslayarse es que, en el actual escenario de "crisis sistémica" (términos que ya han pasado a ser un clásico por la complejidad, la interdependencia y la interrelación de las variables en juego) los estados no pueden y no deben permitirse dejar de prestar atención a los cambios necesarios para fortalecer su gestión, por ejemplo a permitirse ampliar sus capacidades, tanto en lo que respecta a su personal, a sus herramientas tecnológicas y comunicacionales, a las políticas de inclusión y participación ciudadana. No en vano, hasta los más descreídos y detractores del Estado, clamaron por su intervención y, vieron una luz en la oscuridad cuándo otros actores (empresas, Milmillonarios, etc) no estaban a la altura de las circunstancias para mitigar los efectos de la pandemia a través de políticas y programas de ayuda a personas y empresas.

La citada crisis sanitaria encontró a la Argentina en un estado de vulnerabilidad económica y social y con una deuda externa superlativa.

Ante la situación inédita, imprevista y desconocida, las autoridades gubernamentales pusieron en juego una amplia batería de decisiones para no menoscabar derechos de la población, priorizando la salud. Las medidas de aislamiento dispuestas por el DNU 297/2020 –prorrogado varias veces a lo largo de las fases de la pandemia- pretendían evitar los contagios de COVID19 y, no hacer colapsar al sistema sanitario. Lo señalado fue acompañado por los gobiernos subnacionales, con la particularidad de que, en la mayoría de las conferencias de prórroga de las medidas de aislamiento y otras, se podía ver al Presidente de Argentina acompañado del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del Gobernador de la provincia de Buenos Aires.Lo que en un principio pareció ser una política de acuerdos se fue diluyendo, merced a las críticas de grupos "libertarios", opositores "duros", campaña de trolls y ¨haters", sumado a las campañas en contra en algunos medios de comunicación y las internas por posicionamientos propios en los diferentes partidos y alianzas tanto oficialistas como opositoras produjo que la tensión subyacente seguridad (salud) - libertad y la contradicción salud – economía saliera a la superficie. "Cuarentena eterna, encerrando a la gente más allá de cualquier pronóstico razonable de salud" (Macri, 2021).

Errores propios del gobierno (violación del ASPO en 2020, vacunatorios "VIP" , internas palaciegas

[371] corresponde al Panel Estado, Políticas Públicas y Pandemia

[372] Para una detallado análisis sobre las capacidades estatales remitimos al lector al texto de la Corporación Andina de Fomento del Banco de Desarrollo de América Latina: Capacidades estatales.Diez textos fundamentales (2015)

etc.) ocasionaron una acentuada disminución de su credibilidad e imagen y generó terreno fértil para los antisistema y extremos libertarios.

A pesar de las cuestiones señaladas en el párrafo anterior, la ampliación de la capacidad instalada en materia de salud (hospitales de campaña, reacondicionamiento de espacios destinados a otros fines, salas especiales) como así también la capacitación y ayuda a agentes de salud en la mayoría de las provincias argentinas ayudó a que el sistema sanitario no se desmadrara. Una mirada retrospectiva de cortísimo plazo hace que no podamos evaluar con precisión los resultados. No obstante, el sistema sanitario respondió con sus fortalezas y debilidades y se mantuvo en pié pese a la adversidad pandémica.

El sistema educativo argentino, salvo excepciones, no estaba preparado para funcionar sin presencialidad. Debido al Aislamiento Social, preventivo y Obligatorio decretado en marzo 2020, fue afectado en todos sus niveles y jurisdicciones.La Nación y las provincias argentinas tuvieron que desarrollar plataformas digitales y ampliar la infraestructura digital (por ejemplo a través de la ENACOM se proveyó de navegación gratuita en todo el país por intermedio de tres empresas de tecnología). También se utilizaron medios de comunicación como radio y televisión para transmitir Programas tales como "Seguimos Educando" y portales como educ.ar. Recién en junio de 2020 se promulgó la Ley de Educación a Distancia.

Según un estudio del CIPEC publicado en mayo de 2020 (nivel inicial, primario y secundario):

- Todas las provincias impulsaron contenidos pedagógicos
- El 45% amplió la infraestructura digital de sus estudiantes.
- Más del 60% impulsó políticas de capacitación docente para el contexto de pandemia
- El 100% implementó o incrementó acciones de apoyo a la inclusión educativa vinculadas al servicio alimentario.
- Más de un tercio de las jurisdicciones (11) propusieron iniciativas de acompañamiento específico a familias y jóvenes.

Datos de UNICEF, citados por Sigot (2021) revelan que en Argentina," el 18% de los adolescentes entre 13 y 17 años no cuenta con Internet en el hogar y el 37% no dispone de dispositivos electrónicos para realizar las tareas escolares. Este valor aumenta al 44% entre quienes asisten a escuelas estatales".

También, numerosos informes de organismos internacionales de 2020 y 2021 señalan que, los estudiantes pobres sufrieron mayores consecuencias e impactos negativos producto del cierre de establecimientos escolares, al carecer de los recursos y medios necesarios para poder conectarse de manera remota. (BID, CEPAL, ONU, 2020 y 2021)

El sistema de educación superior universitario y no universitario también se vió afectado por las medidas para afrontar la pandemia. Si bien algunas instituciones de educación superior habían desarrollado plataformas virtuales y contaban con personal docente y técnico administrativo para brindar servicios de educación virtuales, en la mayoría de los casos hubo que salir a dar clases a cómo diera lugar y con los dispositivos disponibles. Al ser organizaciones con autonomía y autarquía, las decisiones se tomaron –por lo general y hasta que la pandemia y/o las capacidades tecnológicas lo permitieron– mediante Resoluciones ad-referéndum emanadas del Rectorado. En algunos casos se crearon Comités de Crisis, de emergencia, o por el estilo, para tomar las decisiones que luego se comunicarían a los estudiantes, a los profesores y a los no docentes. Al no estar funcionando de manera presencial, y por consiguiente sin necesidad de erogar en funcionamiento cotidiano, muchas casas de altos estudios pudieron ampliar la infraestructura tecnológica para que no colapsen los servidores como así también generar cursos de capacitación virtuales a los docentes y reforzar el Sistema Integrado de Educación a Distancia (SIED).

También, al igual que en la sociedad, se desató al interior del sistema la tensión virtualidad-presencialidad, debate que en este ciclo lectivo se salda con una educación híbrida en la mayoría de las instituciones de educación superior públicas.

El balance sobre la calidad de la educación en pandemia es, y lo seguirá siendo, un tema de análisis relevante de investigación. Aún creemos que es muy pronto para realizar balances definitivos sobre esta cuestión.

A efectos de paliar en parte la crisis económica y social agudizada por la crisis se establecieron Programas y Políticas que tenían como beneficiarios a un conjunto de actores sociales y de la producción. Algunos ejemplos son, el "Programa de Recuperación Productiva" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, conocido popularmente como REPRO, el cuál se fue prorrogando en la medida en que las autoridades visualizaron la necesidad de mantener dicho beneficio.

En el transcurso del año 2021 se amplió este beneficio a otras actividades tales como jardines maternales y escuelas primarias, etc. De igual modo, se materializó el "Programa de Asistencia de Emergencia a Trabajadoras y Trabajadores Independientes en sectores críticos" También en setiembre de 2021 se creó el "Programa de reactivación y desarrollo productivo cooperativo" con el propósito de asistir a las empresas recuperadas conformadas como cooperativas, que requieran apoyo económico para la reactivación sus actividades productivas" (REDECO). El mismo contemplaba a las empresas que se encuentren debidamente inscriptas en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y que posean el "Certificado MIPyME" vigente.

También se suspendieron los juicios de ejecución fiscal y de la traba de medidas cautelares para las micro, pequeñas y medianas empresas y de personas contribuyentes, a efectos de morigerar los impactos de la pandemia. De igual modo, la normativa disponía la suspensión de la traba de embargos sobre fondos y/o valores de cualquier naturaleza, depositados en entidades financieras o sobre cuentas a cobrar, así como la intervención judicial de caja.

La prohibición de despidos y suspensiones sin causa justa y por las causales de falta o disminución de la fuerza de trabajo y fuerza mayor también fue una medida para enfrentar el escenario de crisis y, con el fin de asegurar los puestos de trabajo

Entre otras medidas, en 2021 el Estado Nacional inició el reparto de $145.000 millones del aporte solidario y extraordinario para enfrentar las urgencias sanitarias y económicas de la pandemia. La asignación estuvo enmarcada en las políticas previstas en la Ley 27605:: financiar la política sanitaria (20%); subsidiar a las PYMES para sostener los puestos de trabajo (20%); inyectar más recursos en las becas Progresar (20%), mejorar condiciones habitacionales de los barrios populares (15%) y apuntalar la inversión en el sector gasífero (25%).

Un punto aparte merece el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que busca morigerar el impacto de la emergencia sanitaria sobre la economía de las familias argentinas más afectadas. Este beneficio está destinado a trabajadores informales, monotributistas sociales, monotributistas de categorías A y B, personal doméstico y beneficiarios de la AUH-AUE o Progresar y, en el año 2020 alcanzó a 8.839.044 millones de habitantes.

Notas finales

Los Estados han tenido que establecer medidas excepcionales ante la inédita situación de crisis provocada por la pandemia COVID19. En estas breves notas realizamos una breve descripción de medidas de política que los gobernantes han tomado para garantizar que se sigan cumpliendo algunas de las funciones esenciales (salud, educación, alimentación, trabajo) en una sociedad que ya venía

golpeada y con una crisis socioeconómica en sus espaldas, una fuerte grieta política a la vez que un abultado endeudamiento, sólo aprovechado por algunas élites.

Por otra parte, no queremos dejar de mencionar que, el esfuerzo del trabajo no fue equitativo en los diferentes niveles de las prestaciones del Estado. No lo era antes de la pandemia y tampoco lo es ahora.

Pese a todo, la capacidad estatal, noción multidimensional, relacionada con la capacidad político institucional, la burocrática, la administrativa, la fiscal, la infraestructural, la coercitiva, la extractiva, etc., la de implementar políticas y/u objetivos se han desplegado –con las restricciones internas y externas– para enfrentar una crisis de consecuencias aún desconocidas.

Bibliografía

BECK, U. (2011), Convivir con el riesgo global, en Innerarity D. y Solana, J. (eds.), (2011), La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales, Paidós. 1° edición

BERTRANOU, J. (2013), Capacidad estatal: aportes al debate conceptual, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza

Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Corporación Andina de Fomento. Banco de Desarrollo de América Latina. Buenos Aires, 2015

CARDINI,A. D´ALESSANDRE D.,TORRE E. (2020) Educar en pandemia. Respuestas provinciales al COVID https://www.cippec.org/publicacion/educar-en-pandemia-respuestas- provinciales-al-covid/

CICCHELLI, V. (2016): Pluriel et commun. Sociologie d'un monde cosmopolite, Paris, Les Presses de Sciences Po. 280 pp.

https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/temas/desigualdad-extrema-y-servicios-sociales- basicos

https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-

COVID19/ingresofamiliardeemergencia

https://www.tvpublica.com.ar/post/polemicas-declaraciones-de-mauricio-macri-en-espana (8-7 de 2021, declaraciones del ex Presidente Mauricio Macri")

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

SIGOT, E (2021). Educación Remota en Argentina. Alta preparación pero con pobreza en https://www.sobretiza.com.ar/2021/10/29/educacion-remota-en-argentina-alta- preparacion-pero-con-pobreza/

PANEL: LES TRABAJADORES DE LA SALUD Y UNA PROPUESTA PARA LA POSPANDEMIA

Liliana Alfaya

ACCIONES SINDICALES EN PANDEMIA HACIA ADENTRO DE LOS ORGANISMOS Y HACIA AFUERA CON LA GENTE ANTES DE LAS VACUNAS, DESPUÉS CON LAS VACUNAS

La pandemia COVID-19 ha mostrado en toda su crudeza las falencias, vulnerabilidades, injusticias y desigualdades que aquejan al entramado económico, social, cultural y político contemporáneo. Una vez más ha quedado expuesto que los determinantes de la salud individual y colectiva rebasan ampliamente el ámbito de la organización sanitaria (UPCN, 2019). La COVID-19 ha marcado un punto de inflexión para el desarrollo histórico de la humanidad, porque ha propiciado, aunque sin proponérselo, una profunda reflexión sobre su destino y la disyuntiva que tiene ante sí. En este contexto excepcional, nos encontramos con los nuevos desafíos gremiales y debíamos actuar en consecuencia (Autón, 2021). ¿Cómo continuar el contacto directo con les compañeres que trabajaban en forma virtual? ¿Cómo hacerlo con quienes estaban exceptuados por los diferentes motivos que la normativa contemplaba? ¿Cómo proteger y cuidar la salud de quienes eran presenciales?

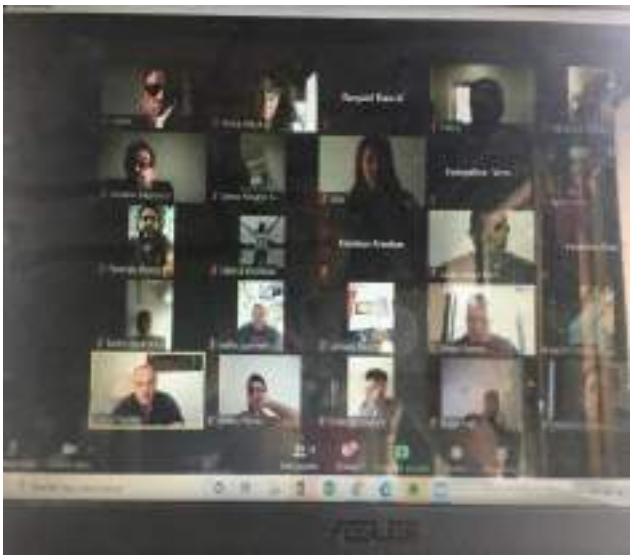
Las acciones gremiales de una organización sindical, se basan entre otras cosas, en la representatividad que la misma tiene en sus ámbitos de acción. El contacto con la gente, las asambleas, las negociaciones colectivas con las autoridades. Cuando se declaró la Emergencia Sanitaria Nacional en el marco de la Pandemia Mundial por COVID-19, todo este accionar se puso en discusión. En la Administración Pública Nacional y sus Entes Descentralizados, teníamos organismos con el 30% de presencialidad, otros con el 60% y en otros ninguna presencialidad.

Les Trabajadores Organizades, desde nuestros objetivos sindicales, ejercemos la responsabilidad de velar por la salud integral de nuestres representades, por las Condiciones y Medio Ambiente de trabajo con el cumplimiento de los protocolos sanitarios en la pandemia.

La adquisición de insumos en la primera etapa (Arasco, 2021) y la recepción y distribución de las vacunas después, la capacitación a contrarreloj, el armado de dispositivos territoriales indispensables para enfrentar la demanda totalmente comprensible de miles y miles de compatriotas, se mezcló inexorablemente con el stress emocional de les trabajadores de las primeras líneas (Secretaría de Profesionales Delegación PAMI, 2021), (Delegación UPCN Garrahan, 2021), (Delegación UPCN Hospital Posadas, 2021) y (Piersimoni, 2021).

La política sanitaria, como toda política pública, es resultado del hacer y saber o del no hacer y no saber de los individuos que la diseñan, implementan, ejecutan, evalúan y retroalimentan para volver a empezar el ciclo virtuoso de las políticas públicas. Un año entero, con todos sus días y todas sus horas… la inmensidad del paso del tiempo, bajo el yugo del stress del trabajo extenuante, la incertidumbre de lo desconocido y el bombardeo constante de los últimos trabajos científicos que insumieron horas de lectura intentando sacar conclusiones sobre las experiencias de otros países. El temor de contagiar a nuestros seres queridos, el cuidado que demanda el propio cuidado, la reconversión de especialistas en las más diversas áreas en COVIDólogos, la transformación de sectores enteros, la disponibilidad y la resiliencia como algo cotidiano. Claramente, 2020 es el año que no tuvimos reuniones, ni cumpleaños, ni abrazos. Esta entrega total y absoluta requiere como contraprestación ineludible el respeto cuasi devoto del trabajo realizado, de las personas y el

colectivo; necesitamos conciencia y sensibilidad.



Primeras acciones sindicales al inicio del ASPO. (2020)

Se están analizando en todos los ámbitos académicos y científicos nacionales e internacionales las consecuencias y el impacto que va a tener la pandemia en la salud mental y emocional de los pueblos. Particularmente sobre quienes, con su presencialidad, garantizaron el funcionamiento de las políticas públicas del Estado, y muy especialmente en todas las áreas de Salud. La pandemia puso al descubierto un engranaje desarticulado por años de políticas no integradas para dar respuesta sanitaria ante la excepcional situación, también por los miedos, preocupaciones e incertidumbres que atravesaron y atraviesan, pero con la firme decisión de poner todo el potencial humano de la salud al servicio del conjunto de los más necesitados. Una excepción quizás haya sido en un momento histórico durante el ejercicio del primer ministro de Salud Pública de la Nación, Dr. Ramón Carrillo, a principios de los años cincuenta, en la presidencia del presidente Perón, donde se construyeron casi el 80% de los servicios de salud y se realizaron las mayores campañas masivas de vacunación.

Aún sin vacunas, los primeros meses, no solo controlamos el cumplimiento de los protocolos, con la incorporación de la tecnología, comenzamos a realizar reuniones virtuales con los cuerpos de delegados y con les trabajadores en general, contactos telefónicos y entrega en los domicilios los kits escolares o presentes del día de la niñez que habitualmente lo hacemos todos los años. Pero no podíamos quedarnos sin ser parte también de las acciones territoriales que el Estado llevo adelante en la búsqueda activa de casos COVID-19.

Nos incorporamos al Plan Detectar en el Conurbano Bonaerense, donde cientos de Delegados y Dirigentes, recorrimos casa a casa, con todos los elementos de protección personal otorgados por la Organización Gremial, relevando datos sanitarios y brindando información para el cuidado de quienes integraban esos hogares. Ningún integrante nuestro se contagió de COVID-19 en esta acción territorial.

Cuando comenzaron a llegar las primeras vacunas, nos capacitamos inmediatamente. Entendíamos que también debíamos ser partícipes en la mayor campaña de vacunación, con la gran esperanza que significa tener una herramienta concreta para enfrentar la pandemia. **Nos incorporamos al Plan Vacunar con otros cientos de delegades en diferentes centros de vacunación. No solo vacunamos**

con nuestres enfermeres, realizábamos el triage de ingreso, con todos los elementos de protección personal.

La distribución desigual de vacunas entre países ricos y pobres significa que el virus continuará propagándose y mutando. Desde la Organización Sindical propiciamos al inicio de la pandemia la aplicación de los Protocolos Sanitarios emanados del Ministerio de Salud de la Nación (que volvió a ser Ministerio). Con la convicción que "Primero es la Salud", y que cuidarnos es también cuidar a cada une que requiere atención. Desde la emergencia en las ambulancias, hasta en nuestros hospitales.

En todo el territorio Nacional, nuestro objetivo sindical fue garantizar que cada trabajador presencial contara con los elementos de protección personal y con ambientes de trabajo seguros. Conformamos nuestra propia Comisión Gremial COVID- 19 para tener la información, minuto a minuto del cumplimiento de los protocolos y de los casos de trabajadores con casos positivos o contactos estrechos. De la misma manera, controlamos el cumplimiento de la dispensa de concurrir presencialmente a aquelles compañeres que estaban contemplados en las normativas nacionales. Pero no nos quedamos ahí. En cada ámbito de negociación colectiva, planteamos la necesidad de brindarles el reconocimiento no solo social, también económico, a quienes aun con miedo y preocupación por los contagios, garantizaron con su presencia en cada lugar de trabajo, el acceso a las prestaciones de quienes las requirieron.

Por supuesto, ese correlato estuvo acompañado del esfuerzo conjunto con las autoridades, de mejorar los salarios que tanto poder adquisitivo perdieron los últimos años. Y así lo hicimos. Aún más, en este contexto, a propuesta nuestra, se lograron licencias nuevas y ampliación de las ya existentes, desde Violencia de Genero hasta Licencias para no Gestantes. En el mismo ámbito, logramos comenzar el camino del pase a planta del personal contratado. ¿Estamos conformes? Por supuesto que no. La pandemia no ha terminado. Y también ha traído otras situaciones emocionales que nos desafían a estar más cerca todavía de les trabajadores.

Las dudas y las preguntan son absorbidas por la acción, la organización gremial en tanto social hace el resto. Se forman grupos de trabajo para capacitación online, se acelera la puesta en marcha de la escuela de formación sindical virtual, se debate sobre el teletrabajo y los desafíos laborales en pandemia. Somos parte de un Pueblo que atraviesa una situación inédita y preocupante. Nuestro compromiso con Valores como la Justicia Social y la Solidaridad, nos hace participes del Plan Detectar y del Plan Vacunar, donde con un gran voluntariado, acompañamos la mayor Campaña Sanitaria de nuestro país, desde los tiempos del Dr. Ramón Carrillo, primer Ministro de Salud de la Nación en la Presidencia del General Perón.

Tenemos esperanza. Sin dudas, atravesaremos esta situación. Con el dolor de quienes ya no están, pero también con la fuerza de quienes muestran su compromiso día a día en sus acciones laborales. Imaginamos y bregamos por un Sistema de Salud que contemple las necesidades de nuestro Pueblo en su Salud Integral. Que vuelva a tener la Visión y la Misión de incluir a les Trabajadores Organizades en la discusión de sus Políticas Públicas. Que vea en sus trabajadores la experiencia, formación y compromiso, y lo traduzca en Salarios Dignos, Condiciones de Higiene y Seguridad Laboral, buenos Climas Laborales.

¨**Los problemas de la medicina como rama del Estado, no podrán ser resueltos, si la política sanitaria no está respaldada por una política social. Del mismo modo que no puede existir una política social sin una economía organizada en beneficio de la mayoría, tampoco puede existir una medicina destinada a la protección de la colectividad sin una política social sistematizada para evitar el hambre, el pauperismo y la desocupación**¨
Dr. Ramón Carrillo, Primer Ministro de Salud de la Argentina

Les Trabajadores Organizades, lo sabemos.

Bibliografía

ARASCO, N. C. (2021). Cuando el deber llama las y los trabajadores del Ministerio de Salud decimos ¡PRESENTE! *Escenarios para un nuevo contrato social*, 10-19.

AUTÓN, O. (2021). El sistema de salud argentino, estado y obras sociales. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 5-10.

DELEGACIÓN UPCN GARRAHAN. (2021). El Hospital Garrahan 1987-2021. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 26-31.

DELEGACIÓN UPCN HOSPITAL POSADAS. (2021). La pandemia, l@s trabajador@s y el hospital. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 31-39.

PIERSIMONI, F. I. (2021). ANLIS y ANMAT en acción. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 20-25.

SECRETARÍA DE PROFESIONALES DELEGACIÓN PAMI. (2021). PAMI debe significar justicia social para les afiliades trabajdores. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 40-47.

UPCN, P. S. (2019). Sistema de Salud Argentino: diagnóstico de la miopía y esquizofrenia nacional y propuestas para romper con la inercia. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 29-43.

TELETRABAJO: HACIA UNA SOLUCIÓN HÍBRIDA

Maximiliano Campos Ríos

Introducción

Para comenzar partamos de un consenso básico: la crisis del COVID-19, las medidas gubernamentales al respecto y el avance tecnológico han cambiado el mundo tal y como lo conocíamos hasta 2020. Pero vayamos por partes y comencemos por el final. El avance tecnológico, que ha crecido de forma exponencial en las últimas décadas, ha mejorado las condiciones de trabajo transformado las relaciones sociales y modificando las pautas de generación y acumulación de riqueza.

La crisis del COVID-19, repentina y grave, significó un cambio radical en las formas de interrelación social y las pautas de trabajo y convivencia. Este último aspecto se profundizó a partir de las medidas restrictivas que la mayoría de los países se vieron obligados a tomar para paliar la emergencia sanitaria. Esas medidas afectaron sobre todo el mundo laboral: de un día para otro no solo dejamos de poder transitar, sino que no pudimos llegar a nuestros lugares habituales de trabajo.

El mundo del trabajo cambió para siempre a partir de esta situación y la crisis generada en este ámbito representó, a su vez, una oportunidad para cambiar la forma en que se llevaban adelante las tareas, con base en la tecnología y mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas.

Sin dudas, la pandemia del COVID-19 aceleró a niveles impensados los procesos de digitalización y virtualidad de las relaciones laborales. Esto no solamente afectó al ámbito privado, sino también al empleo público. Sin embargo, es en el Estado donde más impacto tuvo este cambio, dado que muchos de los puestos y normativas jamás se hubiesen pensado en términos de trabajo remoto si no hubiera sido por esta situación excepcional.

Es llamativo que, a pesar de los avances tecnológicos del siglo XXI y luego de los resultados positivos respecto del cumplimiento y las posibilidades de sostener las actividades laborales desde la distancia, a dos años de la implementación del teletrabajo solo se piense en términos de presencialidad estricta. Esto denota que se piensa a la Administración Pública desde una mirada propia del siglo XX y no desde una concepción inteligente que tenga en cuenta la experiencia reciente para la formulación de estrategias híbridas.

Es, por tanto, imperioso aprovechar esta gran oportunidad para repensar el empleo y utilizar el aprendizaje de los últimos dos años para desarrollar nuevos programas. El proceso implica reconfigurar normativas y avanzar hacia una administración del futuro, analizando los casos de éxito respecto del empleo público en otras partes del mundo. El camino más difícil e impensado ya se recorrió. Es cuestión de decisión política continuar mirando hacia el futuro. Y no solo en el formato del servicio público, sino también para los organismos privados.

En este artículo me interesa definir y caracterizar el teletrabajo o trabajo remoto, hacer un breve recorrido por su implantación y legislación en diferentes países y, por último, establecer un modelo híbrido para el futuro del trabajo en la Administración Pública. Creo que un modelo de este tipo permite aprovechar el enorme potencial del teletrabajo y avanzar hacia otros menos rígidos, lo que implica brindar a quienes lo requieran la posibilidad de trabajar en nuevas modalidades que permitan asegurar el desempeño, compatibilizar la vida laboral y la personal y brindar igualdad de oportunidades para quienes, por razones especiales, no puedan concurrir a los espacios laborales tradicionales.

Teletrabajo, un concepto viejo en un nuevo entorno: la Administración Pública

La revolución digital supone una transformación radical de muchos procesos que abarcan distintos aspectos de nuestra vida. Pese a su carácter novedoso y disruptivo, ciertos conceptos o tecnologías son de larga data, tales como muchos de los adelantos tecnológicos que lograron que el Apolo XI llegara a la Luna y son hoy utilizados por todos nosotros. Lo mismo ocurre con el teletrabajo: es un concepto viejo que ha vuelto a cobrar importancia en los últimos años y tiene su gran oportunidad a partir de la crisis del COVID-19.

Más allá del desafío que implica la digitalización y la transformación digital, Estévez y Solano (2021) sostienen que uno de los principales retos que enfrentan las organizaciones públicas en la actualidad "consiste en adaptarse rápidamente a múltiples, complejas y dinámicas demandas de la sociedad, y además hacerlo en un entorno de vertiginosos cambios económicos y tecnológicos" (p. 2). El teletrabajo y las nuevas formas de trabajo no escapan a estas demandas y representan un desafío para las Administraciones Públicas.

Debemos, entonces, romper con la vieja visión del trabajo y pensar en nuevos puestos en donde la virtualidad sea la forma definitiva de la "nueva normalidad". Esto podría significar, entre otras cosas, la oportunidad de acceder a puestos de trabajo de ciudadanos que no residan en el mismo lugar en donde se desempeña la tarea y si nos centramos en el Estado permitiría federalizar el acceso a los puestos laborales. Sin dudas, significa un cambio de 180 grados en materia de empleo estatal y es también uno de los principales aspectos del teletrabajo que debemos considerar: la posibilidad de prestar servicios por fuera de los espacios tradicionales, gracias a las tecnologías. Estos dos aspectos serán centrales para entender y definir el teletrabajo.

En esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entiende el teletrabajo o trabajo a distancia como aquel que es llevado adelante mediante el uso de medios tecnológicos (OIT, 2011). Esto significa un cambio importante en la forma en la que se organiza el trabajo, así como en la manera de llevarlo adelante gracias a la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Además, la OIT también establece que el "teletrabajo es el trabajo a distancia (incluido el trabajo a domicilio) efectuado con auxilio de medios de telecomunicación y/o de una computadora" (Val, 2020, p. 56).

Es indudable la relevancia e importancia de la tecnología en estos nuevos procesos, ya que permite a las personas ejecutar sus tareas a pesar de no encontrarse en sus oficinas y que, por tanto, impactan en la organización. Por otro lado, es importante entender la reconfiguración que se da del espacio de trabajo.

Pero la noción de teletrabajo que parece estar ligada al avance tecnológico no es un concepto nuevo, sino que surgió a mediados del siglo XX en Estados Unidos gracias a los aportes de Norbert Wiener y sus trabajos sobre la cibernética (Machiavelli, 2020). Sin embargo, su expansión no se dio hasta unos años después, cuando en la década del '70 empresas como IBM permitieron que algunos de los altos ejecutivos pudiesen realizar sus "funciones laborales a distancia desde cualquier lugar que contara con acceso a internet" (Val, 2020, p. 51). Cabe aclarar que las redes de Internet eran recién muy incipientes en base a los desarrollos tecnológicos de la década anterior. Pero lo importante es que allí comenzó a gestarse una nueva forma de organización del trabajo: el trabajo remoto, a distancia o teletrabajo.

Desde ese momento hasta hoy, el teletrabajo ha tenido un crecimiento exponencial en todo el mundo y en la actualidad es una forma viable para entender las relaciones laborales. Sin embargo, la definición de teletrabajo también difiere entre países, ya que en algunos casos se lo denomina como "trabajo independiente", "trabajo pendular" o "trabajo nómade" (Machiavelli, 2020), "teletrabajo móvil" como ocurre en España o "hasta teletrabajo realizado por un/a asalariado/a solo en su domicilio" como en Austria (Machiavelli, 2020, p. 11).

En conclusión, si bien el teletrabajo como forma laboral tiene sus orígenes en el siglo pasado, la incorporación de las nuevas generaciones al mundo del trabajo y el avance de la tecnología ha permitido su reformulación, "otorgando nuevos y diversos beneficios a la organización (achicamiento de estructuras, economicidad, etc.)" (Oszlak, 2020, p. 15).

Dos características centrales son importantes para comprender la idea de teletrabajo. La primera es la distancia física respecto de la sede del empleador y el lugar desde donde se desempeña la tarea, mientras que la segunda es la necesidad de utilizar medios digitales y TIC para desarrollar el trabajo y comunicarse con su empleador y sus compañeros (Estévez y Solano, 2021).

De lo anterior se desprende la importancia de entender el impacto que estas dos dimensiones tienen sobre las organizaciones. En primer lugar, las modificaciones derivan de la reconfiguración de espacios laborales, ya que esto "produce cambios en la organización dado que introduce dos cuestiones bien definidas: distancia/trabajo a domicilio, es decir fuera del lugar habitual o establecimiento (lugar físico de la empresa, plantas de producción, etc.)" (Val, 2020, p. 56).

Claramente, la desaparición de la oficina como espacio establecido y monopólico para el desarrollo del trabajo marca un punto de quiebre para muchas organizaciones y aún más para los Estados. Como se dijo, la incorporación de nuevas generaciones y de nuevas concepciones respecto del mundo laboral, como también los cambios en función de las actividades dado el crecimiento sostenido de las tareas ligadas al conocimiento y a los servicios (en detrimento de las tareas manuales), son factores que permiten esta reconfiguración del empleo.

Es claro que los trabajos que actualmente pueden desempeñarse en una oficina tienen su base en el conocimiento y no en la manufactura y, por tanto, pueden desarrollarse por Internet y desde cualquier lugar y momento. Esto habilita una nueva independencia espacial, transformando el rol de la "tecnología en el entorno de trabajo, ofreciendo nuevas oportunidades y planteando nuevos desafíos" (Novarin, 2020, p. 41).

La noción de teletrabajo presente en los debates desde hace cuatro décadas incorporó el desarrollo de nuevas formas de comunicación y la inclusión de TIC "a medida que dispositivos inalámbricos más pequeños y medianos como laptops y teléfonos móviles permitieron a los empleados trabajar no solo desde casa, sino prácticamente desde cualquier ubicación donde tuvieran necesidad de hacerlo" (OIT-Eurofound, 2019, p. 8).

Entonces, el concepto de teletrabajo que emergió con fuerza en las últimas décadas tiene su correlato con el carácter exponencial de los avances tecnológicos que tuvieron su impacto en el desarrollo de nuevas relaciones laborales y promovieron las nuevas formas de trabajo remoto. Desde esta óptica, la idea de teletrabajo debe ser entendida como "la prestación de un servicio remoto el cual debe estar acompañado en su realización por herramientas informáticas y de comunicaciones" (Val, 2020, p. 53).

Si bien el teletrabajo no es una novedad en el mundo privado o corporativo, ni en el tercer sector o en las profesiones más libres, sí lo es para las Administraciones Públicas, en tanto mecanismo institucionalizado y establecido fruto de la crisis y las restricciones acaecidas por el COVID-19. A partir de esto, de un día para otro, miles de trabajadores estatales tuvieron que desempeñar sus tareas desde su hogar, y en muchos casos, con sus propios recursos. Como plantea Ramió (2020), "una de las ventajas de la crisis del coronavirus es que hemos implantado esta nueva dinámica laboral de manera abrupta y sin ningún tipo de lubricante. Y estamos descubriendo que, en términos generales, funciona y muy bien" (p. 505).

En su último libro, Velázquez López (2021) se hace una pregunta interesante: ¿el futuro acabará con el trabajo presencial? Para responder esto, plantea que el modelo futuro, basado en la innovación, debe combinar ambos tipos de trabajo: presencial y teletrabajo.

Más allá de que, de facto, las capas directivas de cualquier organización ya venían combinando estas dos modalidades, hay que tener en cuenta que el trabajo en línea será imposible de desarrollar para determinadas áreas de prestación de servicios, como los sanitarios, educativos, de seguridad o mantenimiento. Pero sí es posible que en muchas áreas se puedan establecer nuevos formatos híbridos, ya que por la tarea desarrollada no requieren de una presencia efectiva en las oficinas públicas o al menos no de forma rutinaria.

Ahora bien, ¿cómo impacta esto en el empleo público? Hay que destacar que tiene diferentes aristas, algunas directamente ligadas y otras no. Sin dudas, los Estados deberán tener presente tanto la estrategia de Japón como los datos que aporta Randstad (sociedad activa a nivel internacional dentro del dominio del trabajo temporal y de los servicios en recursos humanos) en función del natural relevo generacional. Además, deberán trabajar por una estrategia general que les permita compatibilizar las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones en la prestación de servicios, apostando a sumar tecnología y una rápida digitalización que evite la presencialidad, así como incorporarlos como fuerza laboral activa.

La flexibilización de los regímenes laborales clásicos y la creación de nuevos esquemas que incorporen las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones será la clave para este proceso (Castro, 2021). Al respecto, dentro de los puntos más salientes de la sexta encuesta anual a millennials realizada por Deloitte en 2017, se destaca que "el trabajo flexible sigue siendo una característica de la vida laboral de la mayoría de los millennials. Los encuestados creen que la flexibilidad aumenta su responsabilidad, algo que ellos quieren" (Novarin, 2021, p. 39).

Debemos comprender que el mundo laboral ha sufrido grandes transformaciones en los últimos años y que está expuesto a tensiones que se desprenden de la necesidad de cambiar el enfoque, en función de comprender que el lugar en que se realiza el trabajo ya no es fundamental para centrarnos en evaluar el desempeño, como marca Novarin (2021) cuando señala que "la lección más importante que las empresas convencionales pueden aprender (...) es juzgar a todos los trabajadores, incluidos sus trabajadores en plantilla, en función de sus resultados y no por cuándo y dónde hacen su trabajo" (p. 38).

Dado que la idea de teletrabajo ha tenido en el mundo distintas acepciones, como también diferentes enfoques normativos, esto derivó en diferentes modelos que permiten esbozar una nueva concepción del fenómeno para la Administración Pública basados en diversos enfoques y aspectos legales, como veremos en el siguiente apartado.

La irrupción del trabajo remoto en el mundo

Para 2010, el teletrabajo había evolucionado en la Unión Europea, y aunque no ha cambiado en su génesis, sí ha sufrido incrementos en sus porcentajes debido a la crisis sanitaria de los años anteriores. Desde ese momento, se estima que un quinto de la población europea realizaba alguna forma de teletrabajo o trabajo a distancia. Sin embargo, esta situación no se da de forma similar en todos los países y existen importantes diferencias entre ellos. Por ejemplo, en países como Italia el teletrabajo solo representaba el 8%, mientras que en Dinamarca este número ascendía a 38%, y Francia, un emblema en la materia, contaba con el 23% (Machiavelli, 2020).

El informe de Eurofound (2010) da una variedad de razones para estas disparidades regionales, entre las que podemos encontrar el desarrollo tecnológico de los países, la calidad de la infraestructura tecnológica o "la cultura de gestión y las necesidades de los/las empleados/as de equilibrar sus necesidades profesionales y familiares" (Machiavelli, 2020, p. 12).

Como dije, Francia representa un buen caso de análisis. Sus cifras de teletrabajo han aumentado paulatinamente llegando casi a un 40% de teletrabajadores en los últimos años. Pero ¿por qué alcanza

estos niveles de teletrabajo? En primer lugar, debemos entender las políticas que el gobierno francés lleva implementando desde hace un tiempo para lograr el desarrollo de este fenómeno. En 2015, decidió elaborar un plan nacional de implementación del teletrabajo en el que se incluían "seis retos principales que este plan debía abordar: la calidad de vida en el trabajo, la competitividad de las empresas, el dinamismo y el atractivo de las provincias, la igualdad profesional, la transformación digital de la sociedad y el desarrollo sostenible" (Machiavelli, 2020, p. 25).

En esta línea, el país resolvió legislar el teletrabajo en el sector público y sostener su desarrollo, lo que lo diferencia de otros países que no tienen ningún tipo de regulación al respecto. Este proceso "comenzó con la Ley 387 —Ley Warsmann II— de 2012, se simplifican las gestiones administrativas relativas al teletrabajo e ingresa en el Código de Trabajo, lo que mejora sustancialmente las condiciones de los/las agentes públicos/as que lo practican" (Machiavelli, 2020, p. 29).

Si pensamos en la gestión pública, en Francia el Decreto 2020-524 establecía las condiciones y modalidades de la puesta en práctica del teletrabajo en la función pública y sus implicancias. Esto, sin dudas, es un aliciente para promover nuevas formas de trabajo, así como para establecer limitaciones. A partir de esta legislación, los informes dan cuenta de que "el 64 % de los/las agentes interrogados aseguran que el teletrabajo fue sencillo de implementar y que la necesidad se hizo ley" (Machiavelli, 2020, p. 28). Lo más curioso, como marca Machiavelli, es que los mayores índices de conformidad con la implementación del teletrabajo se dan en las administraciones provinciales, donde el 75% de los agentes encontraron sencilla esta implementación, a diferencia de la función pública nacional donde solo es el 58 %.

Si tomamos otros países, como Estados Unidos, Japón, Brasil e India, sus estudios dan cuenta de los efectos positivos del teletrabajo sobre el rendimiento individual (OIT, 2019; Castro, 2021). El informe de la OIT de 2019 indica que en Europa se dieron mejoras en el rendimiento relacionadas con mayor cantidad de horas de trabajo y la capacidad de concentrarse en ciertas tareas "gracias a la falta de interrupciones que normalmente existen en el lugar de trabajo" (p. 26).

Suecia, por caso, impuso la idea de autonomía y flexibilidad que tuvo como resultado que los trabajadores manifiesten que "sienten que se los motiva a teletrabajar para concentrarse mejor o terminar su trabajo fuera de las horas de trabajo normales" (OIT, 2019, p. 26). Este mismo estudio establece que el 80% de los empleadores de Suecia afirmaron que el trabajo ocasional de sus empleados fuera de las dependencias del empleador en general resulta en mayor productividad.

No debemos olvidar que, pese a los números, el mayor segmento de teletrabajadores "se encuentra entre los denominados trabajadores del 'conocimiento' –empleados altamente calificados, frecuentemente en cargos directivos y profesionales" (OIT, 2019, p. 17). El estudio muestra que en Holanda, por ejemplo, se sostiene esta tendencia: el 41% de los empleados que usan TIC fuera de las dependencias del empleador son directivos y 24% son profesionales. No es menor el caso de Gran Bretaña, donde los empleados que trabajan principalmente en su casa y dependen del uso de TIC están ligados a las ocupaciones más profesionales: 18% son directivos, 24% tienen ocupaciones profesionales y 25% están ligados a ocupaciones profesionales y técnicas.

Una encuesta de la consultora Randstad indica que el 78% de los consultados considera que un trabajo más flexible contribuye a un mejor balance entre vida privada y empleo, mientras que el 80% sostiene que el teletrabajo incrementa la creatividad, productividad y el nivel de satisfacción laboral (Val, 2021). De esto se desprende otro aspecto central: la posibilidad de compatibilizar la vida privada con la profesional y evitar los tiempos de desplazamiento entre el hogar y el lugar de trabajo. Esta encuesta da cuenta de la situación disímil entre los países europeos: el teletrabajo se desarrolla más rápidamente en los países que tienen una cultura de gestión organizada en función de objetivos a alcanzar (Suecia y Dinamarca, por ejemplo), que en "aquellos en los que la cultura de gestión está basada en el contacto presencial entre directivo/a y asalariado/a" (Castro, 2021, p. 18).

Para concluir, debemos entender cómo afecta esta situación al sector privado. En 2009 la Comisión Europea incluyó el teletrabajo en sus servicios, pero pese a esto son pocos los países en los que los agentes pueden teletrabajar. Francia y Alemania se encuentran entre ellos.

Teletrabajo en la Administración Pública en Argentina

En 2020, el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) publicó un interesante informe sobre el teletrabajo en las reparticiones públicas de Argentina titulado "El Estado desde casa. El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la Alta Dirección Pública" (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020). El objetivo fue analizar cómo se dio la adaptación al teletrabajo durante la pandemia del COVID-19 y cómo fue la capacidad de respuesta y de adaptación de los funcionarios para dar continuidad a las tareas y procedimientos del Estado.

Antes de avanzar, es importante tener presente que en un documento del año 2016 CIPPEC daba cuenta de que "los trabajadores públicos representan cerca del 18% de ocupados de la Argentina" (Diéguez y Gasparin, 2016), con un total de 3,9 millones de personas repartidos de forma disímil en los diferentes ámbitos y estructuras, donde el 80% del empleo público del país se nuclea en las administraciones provinciales y municipales. Esto es un producto de los procesos de descentralización de las funciones estatales producidos en las décadas anteriores.

Por otro lado, el trabajo en sector público sigue aún ligado a una cultura laboral alejada de los nuevos aportes que desde el sector privado se vienen llevando adelante. El trabajo estatal se basa todavía en la rutina, la estabilidad, el espacio compartido de trabajo dentro de una sede definida por el empleador (en este caso el Estado). La nula o escasa medición de resultados y el establecimiento de metas y objetivos, y los sucesivos fracasos por establecer una cultura ligada a la gestión por resultados, son algunas de las características principales del empleo público. Claro que esta es una generalización y que muchas reparticiones públicas han llevado adelante procesos de transformación que han mejorado la eficacia y eficiencia de los servicios que prestan y han profesionalizado el cuerpo del empleo público. Todo esto se vio en medio de una encrucijada con las medidas tomadas en función de la pandemia del COVID-19 y el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Como plantea el informe de CIPPEC, este contexto disruptivo obligó a la mayoría de los sectores de la economía argentina y de todo el mundo, incluyendo también a las oficinas públicas y sus áreas administrativas dentro del Estado, a una fuerte adaptación a la nueva realidad que implicó la implementación de condiciones laborales ligadas al trabajo remoto o teletrabajo (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020). En menos de cuarenta y ocho horas, el Estado tuvo que instrumentar un conjunto de acciones y medidas que permitieran el normal funcionamiento de los servicios, pero no ya de forma presencial, sino ahora remota. Esto se dio a modo de emergencia en una situación particular.

Para la Administración Pública Nacional de Argentina (APN), la puesta en marcha de un plan de trabajo remoto "planteó un desafío adicional y complementario a la hora de gestionar recursos financieros escasos y políticas de emergencia, tomando en consideración la vigencia de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva de la Emergencia Pública (N°27.541) sancionada en el mes de diciembre de 2019, que legisla en materia impositiva, previsional, de deuda pública, de comercio exterior y emergencia sanitaria, entre otras" (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020, p.3).

Para comprender el verdadero impacto del teletrabajo en el Estado argentino, Diéguez, González

Chmielewski y Zuvanic toman en cuenta tanto la APN como la Alta Dirección Pública (ADP). Por un lado, se encuentran todos los agentes estatales, muchos de los cuales tuvieron que mantener sus funciones desde sus domicilios (como ocurrió con otras actividades), y por el otro están los funcionarios públicos de la ADP, que en muchos casos pudieron asistir, con excepciones dentro de la legislación, a las oficinas.

Detrás de esta situación se esconde un doble proceso: el rol directivo y las tareas de los directivos públicos con funciones ejecutivas dentro del Estado, quienes gestionan los equipos de trabajo a la distancia, buscando la acción operativa efectiva y a su vez dan respuesta en forma presencial a los requerimientos de aquellos funcionarios y funcionarias políticos superiores, ya sean subsecretarios, secretarios o ministros (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020).

En primer lugar, el informe toma aspectos personales y tecnológicos para desarrollar un análisis más abarcativo. En segundo, es importante el aporte que realizan los autores al resaltar que, para el caso de los integrantes de la ADP, la mayoría dijo que pudo llevar adelante sus tareas a través del uso del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Esta solución fue diseñada e implementada por el Ministerio de Modernización durante el período 2016-2019 y "posibilitó el procesamiento y la gestión de los expedientes en forma remota puesto que se puede acceder a ella a través de diferentes dispositivos tecnológicos" (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020, p. 6). En este sentido, los autores muestran que "la existencia de procesos de trabajo que remiten a cierta memoria institucional y capacidades técnicas y burocráticas desarrolladas hacia el interior de las organizaciones estatales" (p. 6) es, sin dudas, una de las claves para permitir el trabajo remoto o mejor aún, sostener el accionar y funcionamiento del Estado en una situación crucial como significó la declaración del ASPO.

Por otro lado, no debemos olvidar que el Estado no es solo procesamiento de información a través de expedientes y que requiere de otras acciones que fueron llevadas adelante desde plataformas y aplicaciones de videollamadas, tales como Zoom, WhatsApp, Skype, Meet y demás, que permitieroncoordinar el trabajo y accionar que antes se daba de forma personal. Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic (2020) mencionan que un 75% de los directivos afirmó "haber utilizado cuentas gratuitas y personales al momento de interactuar con este tipo de plataformas" (p. 6).

Sobre esto es importante comprender que, para poder llevar adelante estas tareas, la mayoría de los encuestados para el informe de CIPPEC dijo haber utilizado dispositivos tecnológicos propios para desarrollar el trabajo de manera remota y no presencial, mientras que solo el 25% afirma haber utilizado dispositivos provistos por el propio Estado. Esto demuestra que ante la necesidad de brindar una respuesta rápida al cambio de contexto y continuar con la prestación de servicios estatales, la ADP dependió en gran medida de la infraestructura tecnológica personal y de los dispositivos propios (Diéguez, González Chmielewski, 2020). El Estado funcionó, al menos en los primeros meses, en base a los recursos de sus funcionarios y no de su propia capacidad tecnológica. Un dato no menor.

Otro aspecto que resalta es la cuestión personal, dado que el ASPO fue general y en muchos casos debimos compatibilizar las tareas laborales diarias con la vida privada y el espacio familiar. De acuerdo con Diéguez y González Chmielewski (2020), más de la "mitad de quienes desempeñan funciones directivas realizaron tareas de cuidado en su hogar, en su mayoría niñas y niños" (p. 8). Ahora bien, ¿esto se da de forma igualitaria entre hombres y mujeres? Si bien no es igualitario, se acerca bastante, ya que los autores resaltan que del 53% que realiza tareas de cuidado, un 52% son varones y 45% son mujeres. Es importante comprender que, si bien para la ADP las tareas de cuidado o del hogar no muestran brechas de género altas o preocupantes, "no por ello se encuentran despojadas de su incidencia crítica" (Diéguez, González Chmielewski, 2020, p. 8).

Por último, este informe resalta un dato que creo que es importante comprender para elaborar una agenda de cara al futuro para el teletrabajo en la Administración Pública: el "95% de los encuestados afirma haber mantenido e incluso aumentado su carga de trabajo bajo la modalidad remota, siendo un

61% el total de encuestados que señala un incremento en la carga y las tareas realizadas bajo el formato de trabajo no presencial" (Diéguez, González Chmielewski, 2020, p. 8). Esto impacta en la calidad del trabajo, ya que, de acuerdo con el relevamiento, solo un 17% de los directivos públicos cree que la calidad de las tareas realizadas bajo la modalidad remota aumentó. Las razones son multicausales, pero se destacan la "superposición de las tareas laborales con las tareas del hogar y los cuidados de personas, condiciones desiguales de acceso a infraestructura tecnológica y condiciones familiares adversas" (Diéguez, González Chmielewski, 2020, p. 8).

A partir de esta situación, nuestro país es de los pocos que legisló de manera específica el teletrabajo, ya que como fruto de la emergencia sanitaria significó una transformación del mundo del trabajo. Hay que destacar que esta reglamentación alcanzó el empleo público, lo que es algo significativo. El desafío ahora es pensar en nuevos modelos de trabajo que incorporen los aprendizajes que nos dejó la adaptación del empleo estatal durante el ASPO y permitan repensar el funcionamiento del Estado, tomando muchas de las herramientas que el sector privado de forma paulatina ha ido sumando en los últimos años. El modelo híbrido podría ser un camino.

Teletrabajo: la hibridación como camino

Quedó claro que el teletrabajo llegó para quedarse, a pesar de las medidas de los gobiernos para retornar a la presencialidad. Es, por tanto, imperioso buscar estrategias que permitan asegurar la prestación de servicios junto con la necesidad de compatibilizar la vida laboral y personal de los trabajadores y, sobre todo, la equidad de género en relación a estos temas.

Sin embargo, la gestión estatal sobre el teletrabajo no es algo nuevo ni novedoso. Por el contrario, tuvo sus orígenes en el año 2003 a partir de la decisión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que creó la Comisión de Teletrabajo, con el objetivo de lograr la aprobación del Proyecto de Ley de Teletrabajo en Relación de Dependencia "junto con el análisis pormenorizado sobre los pros y contras que esta nueva forma de trabajo podría tener en las relaciones laborales" (Novarin, 2021: 44).

Ahora bien, desde 2003 hasta acá han pasado un sinfín de iniciativas que han dejado al Estado en desventaja en relación con los privados y la opción de teletrabajar. La pandemia fue un aliciente para retomar ese camino fallido. Sin dudas, a partir de las medidas tomadas desde marzo de 2020 surgió lo que Estévez y Solano (2021) identifican como una "coalición de apoyo" al trabajo remoto, en función de algunos temas que han sido mencionados: la recuperación del tiempo de viaje ida y vuelta al trabajo, la recuperación de cierta autonomía personal (pudiendo hacer cortes para realizar tareas del hogar y regular los tiempos de trabajo y descanso) y la instauración de sistemas de gestión basados en objetivos y no en cumplimientos de horario.

En esta línea, el trabajo de Estévez y Solano (2021) muestra que un gran número de trabajadores estatales encuestados estarían a favor del teletrabajo cuando termine la cuarentena y quieren que se regule y se mantenga. Sin dudas, esto obliga a buscar una solución y esa solución es la hibridación del trabajo.

¿Pero qué significa esto? Compatibilizar regímenes presenciales con teletrabajo. Establecer regímenes que permitan a los trabajadores gozar de días presenciales y días de teletrabajo en función de objetivos y resultados establecidos. Esto generaría beneficios para las organizaciones, así como para el trabajador. Un estudio sobre las potencialidades del teletrabajo y la visión de los propios trabajadores desarrollado por la consultora Randstad señala que el 70% de los encuestados desearía desempeñar sus tareas desde su casa u otras locaciones por fuera de la oficina.

En este trabajo hay un dato más que llamativo: el porcentaje de quienes prefieren el teletrabajo se acentúa en sectores más jóvenes, sobre todo en el segmento entre 25 y 35 años, con casi un 80%. Las

generaciones de millennials y centennials juegan un rol central en estos análisis y también tendrán un impacto grande en el mundo del trabajo. Debemos tener presente que el futuro del mundo laboral estará conformado por estas generaciones y, por tanto, debemos atender sus demandas.

Promover una solución híbrida a partir de las enseñanzas de las cuarentenas nos obliga a pensar qué puestos o funciones pueden estar sujetas a sistemas de trabajo híbrido. Como ya mencioné, un informe de 2019 de la OIT indicaba que la mayoría de los teletrabajadores se encontraba en el segmento de los empleados altamente calificados o trabajadores del "conocimiento".

Un último punto relevante es comprender el tiempo y la frecuencia del teletrabajo dentro de los días de la semana, y en ello el informe de Randstad muestra que "el 97 % de los encuestados respondió que teletrabaja por lo menos un día de la semana (en este guarismo está también incluida la media jornada), 1,5 % ocupa dos días, y el restante 1,5% se reparte proporcionalmente para el tercero, cuarto y quinto día de la semana" (Val, 2021, p. 68).

Como vemos, los estudios recientes establecen que el teletrabajo ya no es algo pasajero ni coyuntural, sino que es una realidad que avanza en todo el mundo y en todos los ámbitos. La OIT (2019) establece que esta tendencia se afianza en formatos más individuales en materia de organización del trabajo. De hecho, las empresas intentan mejorar la conciliación entre la vida laboral y personal y aportar modelos flexibles de trabajo que permitan lograr mayor retención de sus empleados.

El sector privado entendió, y tiene en cuenta, los datos de varios países de Europa en los que los encuestados establecen que una mayor flexibilidad en cuanto a tiempo de trabajo presencial es calificada como "importante" o "bastante importante" en un 79%. Este estudio de la OIT (2019) cita una investigación desarrollada en Finlandia que "demuestra que los cargos autónomos e 'inspiradores' son los mayores predictores de teletrabajo y trabajo suplementario en casa, lo que indica que los teletrabajadores en general cuentan con discrecionalidad para determinar sus propios programas y ritmos de trabajo" (p. 25). La flexibilidad laboral incluye diversas perspectivas: la gestión y soberanía del tiempo de trabajo, la discrecionalidad de las tareas desarrolladas y la elección de las funciones a realizar. Estas características fueron asumidas con mayor preeminencia entre las nuevas generaciones.

Si el sector privado entendió y comenzó el camino para llevar adelante el tipo de políticas que permitan retener recursos humanos y fortalecer equipos de trabajo, el Estado debe imitar y aprovechar la coyuntura de la pandemia del COVID-19 como una oportunidad para avanzar en esta agenda. Los Estados deberán compatibilizar las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones tanto para la prestación de servicios, como para lograr una rápida digitalización que evite los trámites presenciales, además de incorporarlas como fuerza laboral. Esto requiere que se flexibilicen los regímenes laborales clásicos y se piense en nuevos esquemas que incorporen las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones.

Sin dudas, avanzar en una agenda de "trabajo híbrido" es también un imperativo de igualdad y ascenso social. Un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019) da cuenta de que las nuevas tecnologías y metodologías tienen impacto en el mundo laboral al eliminar las barreras de acceso al trabajo, lo que conlleva generar nuevos empleos para personas que requieren algún tipo de flexibilidad de horarios que no se condicen con los sistemas de trabajo presencial. En suma, no solo poder elegir dónde, sino también cómo y cuándo conectarse, es muy atractivo para personas a cargo del cuidado de hijos pequeños o adultos mayores. Pero también podría retener en el mercado laboral a adultos mayores o estudiantes que buscan empleos a tiempo parcial (BID, 2019; Castro, 2021).

Para concluir, la estrategia en transición puede y debe ser híbrida y compatibilizar el trabajo presencial con el teletrabajo. Esto dará al Estado una herramienta más para lograr procesos de digitalización que permita a los agentes trabajar por fuera de las oficinas públicas, además de promover políticas que establezcan sistemas de objetivos y resultados para asegurar que el teletrabajo sea efectivo en función

de la prestación de servicios. Por otro lado, estas nuevas visiones sobre el mundo del trabajo permiten lograr una mejor compatibilización entre vida personal y laboral y los tiempos de desplazamiento, como otro factor favorable para quienes desarrollan teletrabajo.

De esto derivan algunas implicaciones indirectas: los tiempos de desplazamiento para llegar a los lugares de trabajo que traen aparejadas situaciones que exceden a las medidas netamente laborales, como el impacto o la reducción del uso del transporte público y la movilidad urbana, disminuyendo los niveles de contaminación y eficientizando el uso de la energía (OIT, 2019). Esto puede ser capitalizado, como sucede en algunos países, para generar procesos más complejos que permitan repensar las ciudades, la movilidad y la organización urbana y del transporte. Algo parecido está por suceder en Buenos Aires, donde el gobierno local apuesta a refuncionalizar el histórico "microcentro", dados los altos índices de cierre de oficinas y empresas producto de una reconversión de las formas de empleo.

Pero la implementación de una modalidad de teletrabajo extendida o de una forma híbrida dentro de las reparticiones públicas requiere de una definición clara de los detalles técnicos, operativos y de objetivos. Como plantea Velázquez López (2020), uno de los principales problemas recae en la seguridad de las conexiones y no tanto en la cuestión tecnológica. Claro que esta estrategia requiere de pensar desde el acceso a Internet, y la seguridad de los datos y transacciones, hasta el equipamiento y tener políticas innovadoras para organizar el trabajo.

El último aspecto, no menor, a tener presente es la capacitación que adquiere un peso significativo al momento de diseñar circuitos de trabajo alternativos, sobre todo bajo modalidades de tipo híbrida, que contemplen el desarrollo de tareas de carácter sustantivo, como la realización de procedimientos de apoyo administrativo (Diéguez y González Chmielewski, 2021).

La experiencia de teletrabajo que se acumuló en todas las reparticiones públicas a lo largo de los últimos dos años es, sin duda, la posibilidad de un salto de calidad para repensar las modalidades de trabajo. El ámbito privado encontró en las estrategias de teletrabajo o hibridación, una herramienta para la retención de recursos humanos, en un mundo cada vez más competitivo, pero también para la captación de talentos, y sobre todo de talentos altamente calificados, el principal grupo de trabajadores que exige por trabajo más flexible. El Estado no puede estar al margen de esto y debe repensar las medidas tomadas en los últimos meses que obliga a una presencialidad plena.

El Estado debe tomar la decisión de plantear no una presencialidad plena, sino una presencialidad inteligente, ligada a la hibridación. No se trata solo de la utilización del expediente electrónico y las múltiples plataformas que ya existen, sino de dar un paso más: ¿cuál es el verdadero sentido de estructurar el trabajo en jornadas laborales presenciales cuando hay ciertas tareas para las que no es necesario? Durante el ASPO y el DISPO (Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio) el Estado desarrolló estrategias y recursos, utilizó su capacidad instalada en términos de digitalización gubernamental y dotó a los empleados públicos de conocimientos, herramientas y rutinas para el teletrabajo. Este incipiente cambio de la cultura administrativa fue posible, también, por la predisposición de los empleados estatales y el escenario post pandémico que se avecina es una oportunidad inigualable para plantear en serio un modelo laboral que cumpla con los principios de eficacia y eficiencia. Entonces, ¿por qué no aprovechar esta gran oportunidad para repensar el empleo? El proceso implica reconfigurar normativas y avanzar hacia una administración 4.0, que sea ágil, operativa, capacitada, bien remunerada y que brinde un servicio público de calidad.

Así como en España se está contemplando la vuelta al teletrabajo como parte de un plan de ahorro energético a nivel nacional motivado por la guerra en Ucrania, en Argentina, donde la situación energética, aunque por otros motivos también es crítica, se presenta una oportunidad inmejorable de reducir el consumo energético en las dependencias estatales, sumado al descenso del uso del transporte público y privado con la consecuente contaminación ambiental, por citar solo uno de los posibles impactos visibles.

El camino más difícil e impensado ya se recorrió. Es cuestión de decisión política continuar mirando hacia el futuro, de abogar por las nuevas tecnologías y soluciones digitales y de avanzar hacia una agenda de trabajo híbrido que sea una solución para el futuro y una posibilidad de fortalecer los recursos humanos en el Estado.

Bibliografía

ALBRIEU, R. Y DE LA VEGA, P. (2021). Teletrabajo en Argentina. Su regulación y promoción. Documento de Políticas Públicas 231. Buenos Aires: CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/05/231-DPP-ADE-Teletrabajo-en-Argentina-Albrieu-y-de-la-Vega- mayo-2021.pdf

BID (diciembre 2019). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. https://www.iadb.org/es/trabajo-y-pensiones/el-futuro-del-trabajo-en-america-latina-y-el- caribe

BVA (2020). Baromètre de suivi de la crise du COVID 19: vague 67. https://www.bva-group.com/sondages/barometre-suivi-de-crise-covid19-vague-67/

CASTRO, S. (23-26 de noviembre de 2021). Teletrabajo y Administración Pública: entre el cambio de paradigma y la oportunidad de un salto de calidad [Ponencia]. XXVI Congreso del CLAD, Bogotá, Colombia.

CYNGISER, V., CALÓS, I., GAMBERA, M. Y PADÍN, L. (2021). 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. Cuadernos del INAP 55, 13-34. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/233/201

Decreto N° 297/2020 (19 de marzo de 2020). Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320

Deloitte (s/f). Encuesta Millennials 2017 ¿Qué mundo quieren habitar? https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/about-deloitte/articles/encuesta-millennial- 2017.html

DIÉGUEZ, G. Y GASPARIN, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina:

¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? Documento de Políticas Públicas

162. Buenos Aires: CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf

DIÉGUEZ, G. Y GONZÁLEZ CHMIELEWSKI D. (2021). La Alta Dirección Pública en 2020: transición gubernamental y desafíos del trabajo remoto. Buenos Aires: CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-GP-GPS-2020-Dieguez-y-Gonzalez-Chimewleski-febrero-2021.pdf

DIÉGUEZ, G., GONZÁLEZ CHMIELEWSKI D. Y ZUVANIC, L. (2020). El Estado desde casa. El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la Alta Dirección Pública. Documento de Políticas Públicas 226. Buenos Aires: CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/12/226-DPP-GP-El-estado-desde-casa-Dieguez-Zuvanic-y- Gonzalez-Chmielewski-d.pdf

ESTÉVEZ, A. Y SOLANO, M. (2021). ¿Tele Trabajo, Tele Emergencia, Tele Improvisación? Análisis cualitativo a partir de experiencias de informantes clave en la Administración Pública Argentina. Ciencias Administrativas 17, 65-78.

https://revistas.unlp.edu.ar/CADM/article/view/10446/9892

EUROFOUND (2010). Quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo – 2010. https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys/fifth- european-working-conditions-survey-2010

EUROFOUND (2015). Sexta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo: 2015. https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth- european-

working-conditions-survey-2015

IACOVIELLO, M., ZUVANIC L. Y TOMMASI M. (27-29 de noviembre de 2003) El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje [Ponencia]. II Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba. http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/2/Iacoviello.pdf

MACHIAVELLI, F. (2020). El teletrabajo en Europa. El caso de Francia: definiciones y desafíos. Cuadernos del INAP 46.

https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/224/192

NOVARIN, S. (2021). 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, 35-50. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/233/201

OIT y Eurofound (2019). Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--- ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_712531.pdf

OIT, UIA y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011). Manual de buenas prácticas en teletrabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_143.pdf

OSZLAK, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Buenos Aires: INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf

PASKOV, P. (23 de abril de 2020). Home-based work in the public sector: 8 immediate recommendations. World Bank Blogs. https://blogs.worldbank.org/governance/home- based-work-public-sector-8-immediate-recommendations

PULIDO, N. (13-16 de octubre de 2020). Competencias directivas para innovar en las maneras de innovar [Ponencia]. II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la AAEAP, Argentina. https://aaeap.org.ar/wp- content/uploads/2020/11/PulidoN.pdf

RAMIÓ, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. GIGAPP Estudios Working Papers 7(182), 493-515. http://www.gigapp.org/images/docus/2020-182-prelim.pdf

RANDSTAD WORKMONITOR (2019). Sala de prensa. Últimas noticias. https://www.randstad.es/nosotros/sala-prensa/?s=true&post_type=rand_press_release&s=&year=2019&rand_press_type=

Resolución N° 3/2020 (13 de marzo de 2020). Jefatura de Gabinete de Ministros. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335474/norma.htm

Val, A. G. (2021). Teletrabajo: análisis y justificación para el desarrollo de un caso piloto. Implementación en la Administración Pública. Cuadernos del INAP 55, 51-80. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/233/201

CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN DESARROLLADAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS.

Prof. Dr Daniel Alberto Cravacuore

Lic. Ángeles Melina Traina

Análisis y caracterización de las relaciones de cooperación

Los datos presentados en este trabajo en función del análisis y la caracterización de las relaciones de cooperación forman parte de los resultados arrojados por el proyecto "Capacidades Estatales en una agenda municipal pos pandemia". En ese marco, uno de los productos del proyecto está constituido por una serie de Cuadernos entre los que se encuentra el Mapeo y Caracterización de las relaciones de cooperación.

En ese sentido se han definido criterios para el abordaje analítico, entre ellos se trabajó función de rangos poblacionales, regiones del país y si los gobiernos locales estudiados se constituían (o no) como capitales de sus respectivas provincias. Los datos asociados a las relaciones de cooperación surgen de entrevistas a funcionarios/as de 123 gobiernos locales de Argentina; entre los que podemos identificar fundamentalmente aportes de intendentes/as, concejales/as y secretarios/as.

De acuerdo a los censos analizados en función de las dimensiones de análisis del presente trabajo, la representación se divide del siguiente modo:

Respecto del rango de población, este estudio ha dividido el universo en seis categorías: los municipios de más de 250.000 habitantes (M1); los comprendidos entre los 100.001 y los 250.000 habitantes (M2); los incluidos entre 50.001 y 100.000 habitantes (M3); los abarcados entre los

10.001 y 50.000 habitantes (M4); los pequeños gobiernos locales incluidos entre 5.001 y 10.000 habitantes (M5), y los menores a 5.000 habitantes (M6). M1 corresponde a los que los principales expertos del país (Iturburu, 2001; Cravacuore, 2007 y 2016) han definido usualmente como municipios grandes; las categorías M2 a M4, a los municipios medianos, y las categorías M5 y M6, a los gobiernos locales pequeños. Los municipios de mayor tamaño constituyen el 17% del universo; los municipios medianos, el 63%, y los gobiernos locales más pequeños (menos de 10.000 habitantes), el 20%.

Considerando su distribución territorial, los municipios de la región Litoral –Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Misiones– constituyen el 22%; la región Pampeana –Buenos Aires y La Pampa–, un 20%; la región Centro –Córdoba y Entre Ríos–, el 18%; la región de Cuyo –Mendoza, San Juan y San Luis–, un 10%, al igual que la del Gran Buenos Aires –integrada por los municipios del primer y segundo cordón del Conurbano Bonaerense–; la región Noroeste –Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán–, el 11%, y la región Patagonia–Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego–, el 9%.

El 10% corresponde a capitales de provincia, ámbitos territoriales particulares de puja y colaboración territorial entre los gobiernos provincial y municipal por su peso electoral y simbólico.

Finalmente, un 21% de los municipios estudiados tiene carta orgánica, dando cuenta de un potencial mayor nivel de autonomía.

Tipos de cooperación

Un primer aspecto a considerar en torno a las relaciones de cooperación versa en torno a si estas corresponden al tipo público-público o a las de tipo público-privadas. A partir de las experiencias relevadas se observa un predominio de las relaciones intergubernamentales, estas representan casi dos terceras partes del total; mientras que las público-privadas representan casi un tercio. Esto nos permite afirmar que los municipios tienden más a vincularse con otros gobiernos –el nacional, los provinciales y otros locales– que con organismos no gubernamentales.

Entre los temas de cooperación identificamos, en una proporción equivalente, los acuerdos y negociaciones; la comunicación o intercambio de información y la ejecución de acciones comunes; en menor medida, la toma de decisiones conjuntas y el uso compartido de recursos.

Las experiencias según el rango de cooperación se corresponden con la distribución de casos relevados, dos terceras partes corresponden a municipios medianos, mientras que el resto se divide en partes iguales entre municipios grandes y gobiernos locales pequeños.

En los municipios grandes (M1), la mayoría de las acciones de cooperación se orientan a la comunicación y el intercambio de información. En los municipios medianos (M2), (M3) y (M4) y en los pequeños de mayor tamaño (M5) predomina la ejecución de acciones comunes, mientras que en los gobiernos locales más pequeños (M6) ambos tipos de redes se distribuyen en igual proporción.

En términos regionales, las experiencias se distribuyeron en partes iguales entre las regiones Pampeana, Centro y Litoral, en un rango del 20%, mientras que las del Noroeste, Gran Buenos Aires, Patagonia y Cuyo se ubicaron en el rango del 10%. Al igual que con los rangos poblacionales, en términos generales la proporción de experiencias reproduce la distribución de casos analizados a nivel regional.

En las regiones Centro, Cuyo y Pampeana, las acciones de cooperación más representativas son las de ejecución de acciones comunes; en el Gran Buenos Aires y el Litoral, la comunicación e intercambio de información; en el Noroeste, junto con la comunicación e intercambio de información, emerge la toma de decisiones conjuntas, y en la Patagonia, tanto la ejecución de acciones comunes como la comunicación e intercambio de información concentran la mayor cantidad de experiencias asociativas.

En cuanto a los acuerdos y negociaciones, a diferencia del resto de los temas, predomina ligeramente el tipo de cooperación público-privada (un 48%) frente a la público-pública (42%); el porcentaje restante corresponde a experiencias sobre las que no se informo el tipo de red.

El 11% de las experiencias asociativas se concentra en las ciudades capitales. Son predominantes como temas de cooperación la ejecución de acciones comunes, casi un tercio del total, frente a los recursos compartidos –menos del 9%– que concentran la menor cantidad de experiencias. Para ambos casos se identifica un claro predominio del tipo de cooperación público-público, en más de dos terceras partes del total.

Alcance de las experiencias de cooperación

Otro punto de interés al momento de analizar las relaciones de cooperación corresponde a su alcance, observando si este es local, regional o supranacional. En ese marco se consideran las redes con actores privados, con jurisdicciones de otros países –transfronterizas–, con otras jurisdicciones del ámbito estatal no municipales, con otros gobiernos locales, y finalmente con sectores de la sociedad civil.

En el conjunto de respuestas obtenidas, predominan las acciones de cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal, representando algo más de un cuarto del total de las respuestas; son redes de alcance regional en nueve de cada diez casos –interprovinciales o intermunicipales–. La respuesta menos usual ha sido la cooperación con redes de otros países, algo menos del 7% del total.

En los municipios M2, M4 y M6, la red predominante corresponde a la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal –la Nación y las provincias–. Para los M1 y los M3 predomina la cooperación intermunicipal. En los M6, la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal y con otros gobiernos locales se divide en igual parte.

En la región Litoral predominan las acciones de cooperación con actores privados, esto puede asociarse al perfil de desarrollo económico de los gobiernos locales de la región. En la de Cuyo, al mismo nivel de la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal, se ubican aquellas con otros sectores de la sociedad civil, siendo ambos tipos de redes los predominantes; en tanto que, en el Gran Buenos Aires y en la región Centro, predomina la cooperación intermunicipal. En la región Pampeana y la Patagonia predomina la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal –Nación y provincias–: esto se corresponde con la debilidad de la intermunicipalidad que detectara oportunamente Cravacuore (2016) en estas regiones.

En las redes actores privados, predomina el alcance local (64%), aunque el alcance regional es también representativo de este tipo de red (30%).

Con otras jurisdicciones del ámbito estatal, donde se concentran más experiencias que en otros tipos de red, predomina el alcance regional, que bien puede entenderse en la lógica del vínculo de los municipios con los gobiernos provinciales y el nacional. En las redes con otros gobiernos locales, predomina el alcance regional (94%), mientras que, con otros sectores de la sociedad civil, predomina el alcance local (81%).

Sobre las ciudades capitales, estas concentran cerca del 13% de las respuestas –ligeramente por encima de su participación en el universo estudiado–. En estos gobiernos locales , las acciones con otros sectores de la sociedad civil son las más habituales: representan casi un cuarto de las respuestas (23%), apenas por encima de la cooperación con actores privados (21%), con otras jurisdicciones del ámbito estatal (19%) y con otros gobiernos locales (17%); se aleja algo más la cooperación con jurisdicciones suprarregionales internacionales (14%). En las primeras dos, el alcance de la cooperación es predominantemente local, mientras que con otras jurisdicciones del ámbito estatal y con otros gobiernos locales prevalece el alcance regional.

Ejes de cooperación

Se han relevado más de 450 respuestas en torno a los ejes de cooperación entre los 123 gobiernos locales analizados. En ese sentido nivel de dispersión es elevado debido a la amplitud de los temas involucrados en la agenda, por lo que optamos por agruparlos para un mejor análisis. Esto permite indicar la siguiente distribución en torno a los ejes de cooperación:

- Agenda económico-productiva (33%).[373]
- Agenda social (32%).[374]

[373] Fortalecimiento del sistema productivo local (11%); infraestructuras para la producción (10%); producción de la economía social y popular (6%); prácticas productivas no contaminantes (3%), y producción de alimentos de cercanía (3%).

[374] Salud (7%); infraestructura de servicios (7%); educación, cultura, recreación y deporte (6%); seguridad (4%); vivienda (3%); asistencia social focalizada (3%); género y disidencias (1%), y sistemas de cuidado (1%).

- Agenda urbano-ambiental (22%).[375]
- Agenda de gestión (11%)[376]

Los amplios niveles de dispersión en torno a los ejes de cooperación se replican tanto por rango poblacional como por región; del mismo modo acontece en las ciudades capitales, donde el tema que se reitera con mayor frecuencia concentra apenas un 10% de las experiencias.

En las ciudades capitales, que concentran un 11% de las experiencias relevadas, las redes del tipo público-privado predominan en temas como el fortalecimiento del sistema productivo, la producción de alimentos de cercanía y la movilidad; adicionalmente este tipo de red se empareja con las del tipo público-público en las relaciones de cooperación y en emisión de gases de efecto invernadero. Si bien predomina la cooperación público-pública, dado que representa el 72% de las experiencias frente a un 24% del tipo público-privado, es significativa la dispersión existente en torno a los temas, aunque, si señalamos aquel que se reitera con mayor frecuencia, debemos referirnos a los residuos sólidos urbanos.

Frecuencia de las interacciones

Sobre este tema, los municipios analizados han aportado 318 respuestas en las que, a partir de la selección de ejes de cooperación, se solicitó que indicaran la frecuencia de sus interacciones. En ese marco valoramos el alcance y frecuencia de las interacciones en función de los siguientes temas: la ejecución de acciones comunes (25%); la comunicación e intercambio de información (23%); los acuerdos y negociaciones (20%); la toma de decisiones conjuntas (16%), y los recursos compartidos (14%), entre otros.

En términos generales, las interacciones son sistemáticas: estas representan dos terceras partes del total de las experiencias, mientras que las puntuales y las esporádicas se reparten en partes iguales.

Existe una frecuencia sistemática en las interacciones, aunque podrían indicarse algunas variaciones en el análisis por región y en la distinción de ciudades capitales, no así por rango poblacional ni por tema en el que predomina esta interacción. En los municipios M1, la interacción sistemática representa el 55% de los casos; en los M2,el 82%; el 79% en los municipios M3; el 59% en los M4; el 41% en los M5 –en estos, se incrementan las interacciones puntua- les, que llegan al 30%–, y el 62% en los M6.

En términos regionales también es predominante la interacción del tipo sistemática, a excepción de la región Litoral, donde las interacciones puntuales aparecen más cantidad de veces, representando el 42% de las experiencias, y las sistemáticas, un 33%. Para el caso de Cuyo, se señalaron interacciones sistemáticas en el 100% de los casos; en el Noroeste, en el 76%; en la región Pampeana, en el 75%; en la región Centro, en el 66%; en la Patagonia, en el 63%, y en el Gran Buenos Aires,

[375] Crecimiento y ordenamiento del territorio (6%); espacio público (5%); residuos sólidos urbanos (5%); usos del suelo y edificabilidad (2%); movilidad (2%); protección del soporte natural (1%); mitigación de riesgos (0,7%), y emisión de gases de efecto invernadero (0,4%).

[376] Digitalización y gestión de la información (4%); innovación pública y modernización (3%); relaciones de cooperación (2%); participación ciudadana y colaboración (1%), y transparencia en la gestión (0,7%).

en el 58%.

Al considerar las ciudades capitales, la cooperación sistemática es predominante. Sin embargo, esta frecuencia se apareja con la interacción esporádica en lo respectivo a la comunicación y el intercambio de información –ambas representan el 44% de las experiencias en el tema–, y en la toma de decisiones conjuntas, donde cada frecuencia representa un 50%.

Productos de la cooperación

Al analizar los productos de la cooperación, la amplitud de los temas de agenda genera alta dispersión. Si bien las experiencias se encuentran disgregadas, se evidencia una mayor reiteración en torno al desarrollo de obras (16%) y al impulso al sistema productivo local (15%). Esto responde al tipo de agenda predominante en las relaciones de cooperación.

Los productos de la cooperación se caracterizaron por asociarse a un tipo de red de carácter público-público, dado que este tipo representa casi dos terceras partes de las experiencias, mientras que los productos del tipo público-privado, el tercio restante. Considerando el impulso del sistema productivo local, las de tipo público-privado se destacan, dado que representan algo más que la mitad de las experiencias.

En todos los rangos poblacionales, este tipo de red es predominante en torno al impulso del sistema productivo local, aunque en el caso regional pierde el predominio en Cuyo –solo un 25%– y en el Gran Buenos Aires, donde se reparte en partes iguales con las de tipo público-público.

Sobre los rangos poblacionales, si bien ciertamente se repite la dispersión, existe una reiteración significativa en determinados temas. Sucede en los municipios M1, con productos como la capacitación y el desarrollo institucional, así como el desarrollo de obras; en los M2, se reiteran la capacitación y el desarrollo institucional, pero con la prestación de servicios comunes. Para el caso de los M3, los productos con mayor frecuencia giran en torno al sistema productivo local –a diferencia de las experiencias señaladas anteriormente, predominan las redes público-privadas– y el desarrollo de obras. En los municipios M4, se repiten experiencias de desarrollo de obras, prestación de servicios comunes e impulso del sistema productivo local. En los gobiernos locales M5, señalaron más veces, como producto de la cooperación, el impulso al sistema productivo local y aparece equivalente el acceso a financiamiento y el desarrollo de obras. En los M6 el impulso al sistema productivo local y el desarrollo de obras emergen como las experiencias más significativas.

En términos regionales, aunque el patrón de dispersión se mantiene, algunas zonas reiteran experiencias con frecuencia en determinados temas: el acceso a financiamiento surge reiteradamente en el caso de la región del Noroeste. La capacitación y el desarrollo institucional como producto de la cooperación es de relevante frecuencia para el caso del Gran Buenos Aires y la Patagonia. El desarrollo de obras acumula reiteraciones frecuentes para el Gran Buenos Aires, el Litoral, la región Pampeana y la Patagonia. El impulso al sistema productivo local se reitera con frecuencia en las regiones Centro, Litoral, Noroeste y Pampeana. Tanto en Cuyo como en la región Centro es relevante la prestación de servicios comunes: en las provincias cuyanas se introduce, adicionalmente, una frecuencia relevante en torno a las nuevas normativas como productos de la cooperación.

Sobre los productos de la cooperación en las ciudades capitales, reúnen el 11% de las experiencias relevadas. En estas municipalidades predominan las redes del tipo público-público, dado que representan el 54% de las experiencias, frente al 26% de las público-privadas: un 20% de experiencias son redes no clasificadas. En la mayoría de los temas predominaron las redes público-públicas, aunque las de tipo privado se destacan en el impulso al sistema productivo local y en la innovación. Igualmente, la cantidad de experiencias público-públicas y público-privadas existen en torno a la prestación de servicios comunes.

A pesar de ello y de la alta dispersión en los temas, aquellos en los que se acumulan mayor cantidad de experiencias son la capacitación y el desarrollo institucional; y la innovación.

Reflexiones finales

A lo largo de esta ponencia hemos trabajado en función de aspectos poblacionales, regionales y hemos distinguido a los gobiernos locales según su condición de capitalidad. Todos estos elementos resultan influyentes al momento de identificar comportamientos locales en materia de cooperación.

En este trabajo hemos detectado el predominio de las relaciones intergubernamentales respecto de las establecidas con actores no estatales; no se han encontrado diferencias sustanciales según el tamaño poblacional de los gobiernos locales o su localización regional; las relaciones de cooperación son, principalmente, de alcance regional. Sólo en aquellas establecidas con actores no estatales predomina el carácter local; generalmente se reiteran experiencias de carácter sistemático; las relaciones de cooperación se concentran, principalmente, en las agendas social y económico-productiva; en menor medida, en la agenda ambiental. La agenda de gestión no es motivo de trabajo articulado; existe alta dispersión temática en las relaciones de cooperación establecidas por los gobiernos locales.

Por otra parte, hemos detectado que existe un perfil de cooperación característico en nuestro país en el que los gobiernos locales tienden a establecer redes con otras jurisdicciones del ámbito estatal –sean del nivel provincial o nacional–. Esta estrategia se hace presente en todos los rangos poblacionales, aunque suele ser predominante en gobiernos locales medianos y pequeños; a excepción de aquellas ciudades intermedias con poblaciones que oscilan entre los 50.000 y 100.000 habitantes, en las que se torna también significativa la cooperación intermunicipal.

Por otro lado, existen gobiernos locales en los que la tendencia se orienta a la cooperación intermunicipal. Observamos esta característica en municipios de gran escala poblacional (M1) y en gobiernos locales de entre 50.000 y 100.000 habitantes (M3). Este tipo de cooperación presenta un claro predominio en las regiones del GBA y Centro.

Otros gobiernos locales suelen privilegiar redes de cooperación con actores del ámbito local, que tienden a ser actores de la sociedad civil y actores privados. Las ciudades capitales parecen responder a este perfil, dado que la cooperación con actores locales predomina ante las relaciones intergubernamentales e intermunicipales, aunque las mismas no dejan de ser significativas. La cooperación con actores privados también se manifiesta como característica predominante en los gobiernos locales del Litoral. En esta región, cerca del 20% de los casos analizados se constituye como capital provincial.

Las ciudades capitales adicionalmente involucran la cooperación con distintos sectores de la sociedad civil. Entendemos que las capacidades fiscales de este tipo de gobierno local tienden a ser más amplias que las que asumen otras formas de gobierno local. Esto resulta elemental a la hora de privilegiar redes de cooperación, dado que estos municipios no se encuentran condicionados de igual modo que los establecidos en el primer perfil esbozado; aquellos que en un marco de dependencia fiscal identifican las relaciones multinivel como estrategia para la captación de recursos.

Bibliografía

CRAVACUORE, D.; Ilari, S. R. y Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

CRAVACUORE, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005), en D. Cravacuore y 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.

CRAVACUORE, D. (2015). "La intermunicipalidad en Argentina", Universidad de Jaén, Es- paña.

CRAVACUORE, D. (2016). "El asociativismo intermunicipal en Argentina" en El asociati- vismo intermunicipal en América Latina, Asociación de Municipalidades de Chile.

CRAVACUORE, D. (2017). "La intermunicipalidad en Argentina. Un análisis institucional". Presentado en el 4.o Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo.

CRAVACUORE, D. (2021). "El federalismo argentino en la pandemia del COVID-19", en Sistemas Federales Americanos y COVID-19, Emerald Publishing Limited.

GRIN, E. J.; MENDOZA RUIZ, J. Y CRAVACUORE, D (2020). "Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del fede- ralismo en los países americanos", en Mendoza Ruiz, J. y Grin, E. J (coord.), Fe- deraciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización, México: INAP.

ITURBURU, M. (2001). Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local, Argentina: INAP.

VILLAR, A. (2002). "Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un aná- lisis del Banco de Experiencias Locales", en Cravacuore, D. (comp.), Innovación en la gestión municipal, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes-Federación Argentina de Municipios, Bs. As., Argentina.

VICTIMIZACIÓN DE LA POBREZA MUNICIPAL EN EL COMBATE AL ROBO DE HIDROCARBUROS EN EL OLEODUCTO TUXPAN-TULA

Dr. Israel Cruz Badillo.

Dr. Bernabe Lugo Neria.

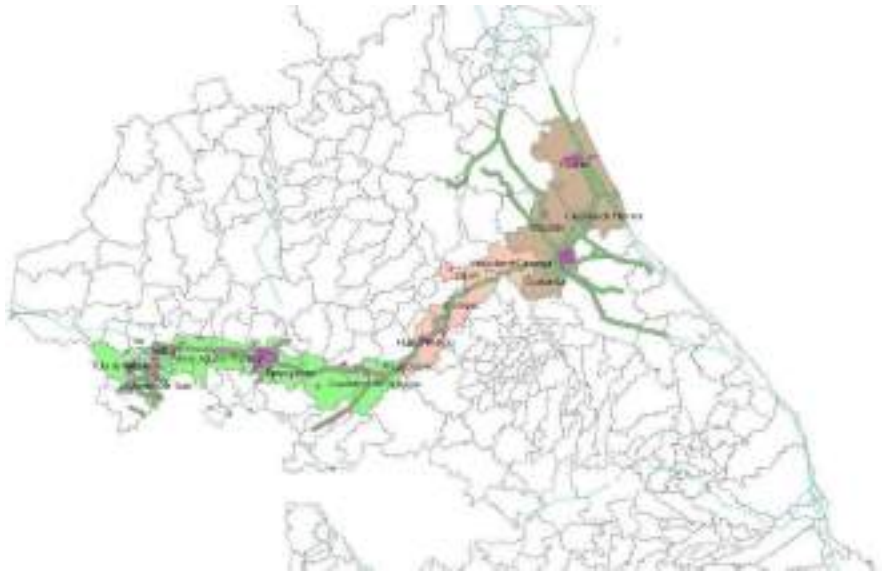
Lic. Vicente Calva Reyes

Introducción

En 18 de enero del 2019 en el municipio de Tlahuelilpan del estado de Hidalgo, México se registró una explosión en el kilómetro 226 del oleoducto que transporta gasolina dejando un saldo inicial de 137 muertos y 47 heridos. La causa de la explosión se debió a la combustión por derrame de gasolina provocado por la extracción clandestina de las tomas para la obtención del hidrocarburo. El oleoducto que hizo explosión es el que corre del del municipio de Tuxpan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al municipio de Tula en el Estado de Hidalgo, se registran 24 municipios en su trayectoria, cinco del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cinco del Estado de Puebla y catorce en el Estado de Hidalgo. Ver figuras 1 y 2:

Figura 1: entidades de los Estados Unidos Mexicanos que atraviesa el oleoducto Tuxpan-Tula

Figura 2: municipios por los que atraviesa el oleoducto Tuxpan-Tula



Sin duda, son muy diversas las aristas existentes en este asunto, como la cantidad de preguntas que podemos formular al respecto, por ejemplo, la estrategia para el combate al robo de hidrocarburos en los ductos que supondría contar con programas institucionales para disminuir este delito en los municipios por donde fluye el hidrocarburo.

En este contexto, el objetivo del documento es realizar una descripción a partir de algunos datos estadísticos socioeconómicos de los 24 municipios "atravesados" por el ducto Tuxpan-Tula. En las tres entidades federativas, Veracruz Ignacio de la Llave, Puebla e Hidalgo, los habitantes han participado de forma activa en la "ordeña de ductos". Esta práctica ha sido justificada aduciendo condiciones de atraso y pobreza.

Nuestra hipótesis es que dicha práctica de extracción de hidrocarburo por parte de los habitantes se inscribe en la estrategia de "desmantelamiento" de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) llevada a cabo en sexenios anteriores. Empero, con la política de liberación del precio de los combustibles el 30 de noviembre de 2017 se incrementó el robo de la gasolina.

Metodológicamente, se recurrió a un método descriptivo a partir de datos estadísticos socioeconómicos del Instituto Nacional de Estadístico y Geografía (INEGI) y de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) para evidenciar las condiciones de pobreza la población en los 24 municipios de tres entidades federativas (Veracruz, Ignacio de la Llave, Puebla e Hidalgo) insertos en la trayectoria del oleoducto de PEMEX Tuxpan-Tula.

El documento se divide en tres apartados, en primer lugar, se describe con datos socioeconómicos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INGEI), en segunda instancia, se determinará a partir Grado de Marginación Municipal (GMM) del 2015 y 2020, y las Zonas de Atención Prioritaria 2015 y 2020 el nivel de vida de la población de los 24 municipios por los que atraviesa el oleoducto Tuxpan- Tula. Por último, se realizarán algunos comentarios a manera de conclusión.

Condiciones socioeconómicas de los municipios que integran el oleoducto Tuxpan – Tula

El *huachicol* es una práctica clandestina referida al robo y a la venta de hidrocarburos, gasolina, de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) en palabras de López (2022):

En México, se llama huachicolero a la persona que se dedica al robo y venta ilegal de combustible (gasolina o diésel) y bebidas alcohólicas adulteradas. Esta actividad empezó a tomar relevancia a partir de la liberación de precios del combustible, propuesta en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (pág. 02).

Una primera aproximación al estudio del robo del combustible de la gasolina es conocer geográficamente la trayectoria de los 24 municipios atravesados por el oleoducto Tuxpan-Tula, posterior a ello, describir con algunos datos estadísticos las condiciones socioeconómicas de la población por medio del Censos de Población y Vivienda 2020 del INEGI.

El primer tramo del oleoducto inicia en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con cinco municipios (Tuxpan, Cazones de Herrera, Tihuatlán, Poza Rica y Coatzintla). Ver figura 3.

Figura 3: municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El segundo tramo está conformado por el estado de Puebla con cinco municipios (Venustiano Carranza, Jalpan, Xicotepec, Huauchinango y Ahuazotepec). Ver figura 4.

Figura 4: municipios del estado de Puebla

El último tramo está integrado por el estado de Hidalgo con catorce municipios (Cuautepec de Hinojosa, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Singuilucan, Epazoyucan, Mineral de la Reforma, Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Ajacuba, Tetepango, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tula de Allende). Ver figura 5.

Figura 5: municipios del estado de Hidalgo

La unión de las tres entidades federativas que conforman el oleoducto Tuxpan–Tula se ilustra en la

figura 6.

Figura 6: representación geográfica de los municipios que integran el oleoducto Tuxpan–Tula.

Datos socioeconómicos de los municipios

Los datos socioeconómicos proporcionan información estadística sobre las características de la población en un municipio en educación, en economía y en acceso a servicios de salud, condiciones de las viviendas habitadas, por mencionar algunos. No es propósito de este documento diseñar una base de datos exhaustivos las variables socioeconómicas.

A partir de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)[377] se optó por seleccionar las siguientes datos para contextualizar las condiciones socioeconómicas generales de los municipios que atraviesa el oleoducto Tuxpan-Tula, siendo los siguientes:

- Población total
- Población analfabeta de 15 años y más
- Grado promedio de escolaridad
- Población económicamente activa de 12 años y más
- Población afiliada a servicios de salud
- Viviendas particulares habitadas
- Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica
- Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada y se abastecen del servicio público de agua

[377] Organismo Autónomo de la Administración Pública Federal del gobierno mexicano responsable del diseño de instrumentos (encuestas, conteos, censos, banco de datos, entre otros) para la generación de datos e información estadística.

- Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje

Tabla 1: Datos socioeconómicos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

	Población	Educación		Economía	Salud	Vivienda			
Nombre del municipio	POBTOT*1	PP_P15YM_AN*1	PP_GRAPROES*2	PP_PEA*3	PP_PDER_SS*4	PP_VIVPAR_HAB*5	PP_VPH_C_ELEC*6	PP_VPH_AGUADV*7	PP_VPH_DRENAJ*8
Entidad	3082841	9.04	7.52	44.25	74.20	27.52	28.02	18.59	24.55
Casones de Herrera	24421	7.80	7.58	46.71	72.88	28.82	28.08	11.94	20.74
Coatzintla	55616	3.81	9.98	49.16	74.46	26.27	29.05	25.88	26.74
Poza Rica de Hidalgo	189457	2.34	10.84	48.05	72.96	27.84	29.52	21.61	29.52
Tihuatlán	52728	5.77	8.47	48.41	66.80	25.69	27.68	9.76	20.58
Tuxpan	154600	3.02	9.87	48.49	72.78	28.13	29.71	20.23	27.35
* Promedio Porcentual									
1 Población Total									
2 Población de 15 años y más analfabeta									
3 Grado promedio de escolaridad									
4 Población de 12 años y más económicamente activa									
5 Población afiliada a servicios de salud									
6 Viviendas particulares habitadas									
7 Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica									
8 Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada y se abastecen del servicio público de agua									

Fuente: elaboración propia a partir de datos sociodemográficos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2020 del INEGI.

Con base en los datos de la tabla 1, el promedio porcentual de la población analfabeta en el Estado de Veracruz Ignacio de la Llave es de 9.04, el ayuntamiento con menor porcentaje es Poza Rica de Hidalgo con el 2.34 y el de mayor porcentaje es Casones de Herrera con el 7.80; el grado promedio de escolaridad en la entidad es de 7.52 años de formación escolarizada, el ayuntamiento con menor formación escolar es Casones de Herrera con el 7.58 y el de mayor porcentaje es Poza Rica de Hidalgo con 10.84; el promedio porcentual de población económicamente activa en la entidad es de 44.25, el ayuntamiento con menor porcentaje es Casones de Herrera con el 2.34 y el de mayor porcentaje es Coatzintla con el 49.16; el promedio porcentual de la población afiliada a servicios de salud en el Estado es de 74.20, el ayuntamiento con menor porcentaje es Tihuatlán con el 66.80 y el de mayor porcentaje es Coatzintla con el 74.46; el promedio porcentual de las viviendas habitadas a nivel entidad es de 27.52, el ayuntamiento con menor porcentaje es Tihuatlán con el 25.69 y el de mayor porcentaje es Casones de Herrera con el 28.82; el promedio porcentual de las viviendas con energía eléctrica a nivel entidad es de 28.02, el ayuntamiento con menor porcentaje es Tihuatlán con el 27.68 y el de mayor porcentaje es Tuxpan con el 29.71; el promedio porcentual de las viviendas disponen de agua entubada y se abastecen del servicio público de agua es de 18.59, el ayuntamiento con menor porcentaje es Tihuatlán con el 9.76 y el de mayor porcentaje es Coatzintla con el 25.88; y el promedio porcentual de las viviendas con drenaje es de 24.55, el ayuntamiento con menor porcentaje es Tihuatlán con el 20.74 y el de mayor porcentaje es Poza Rica de Hidalgo con el 29.52. Con los datos socioeconómicos antes referidos, los municipios tienen promedios plausibles a diferencia del resto de los municipios que conforman la entidad.

Datos socioeconómicos del estado de Puebla

	Población	Educación		Economía	Salud	Vivienda			
Nombre del municipio	POBTOT*1	PP_P15YM_AN*1	PP_GRAPROES*2	PP_PEA*3	PP_PDER_SS*4	PP_VIVPAR_HAB*5	PP_VPH_C_ELEC*6	PP_VPH_AGUADV*7	PP_VPH_DRENAJ*8
Estatal	6583278.00	8.57	7.44	76.21	25.60	25.44	19.63	23.63	42.65
Ahuazotepec	11439	4.82	8.48	65.43	24.93	25.40	18.94	24.09	40.79
Huauchinango	103946	5.96	9.10	78.24	25.96	26.38	20.56	25.12	48.58
Jalpan	12090	9.49	7.06	81.20	27.31	26.89	12.62	24.06	41.97
Venustiano Carranza	28385	7.28	8.17	69.21	27.38	27.11	13.64	26.41	47.91
Xicotepec	88591	5.80	8.60	78.36	25.95	25.97	19.58	25.12	48.39

* PP Promedio Porcentual
1 Población Total
2 Población de 15 años y más analfabeta
3 Grado promedio de escolaridad
4 Población de 12 años y más económicamente activa
5 Población afiliada a servicios de salud
6 Viviendas particulares habitadas
7 Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica
8 Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada y se abastecen del servicio público de agua
9 Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje

Fuente: elaboración propia a partir de datos sociodemográficos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2020 del INEGI.

Con base en los datos de la tabla 2, el promedio porcentual de la población analfabeta en el estado de Puebla es de 8.57, el ayuntamiento con menor porcentaje es Ahuazotepec con el 4.82 y el de mayor porcentaje es Jalpan con el 9.49; el grado promedio de escolaridad en la entidad es de 7.44 años de formación escolarizada, el ayuntamiento con menor formación escolar es Jalpa con el 7.06 y el de mayor porcentaje es Huauchinango con 9.10; el promedio porcentual de población económicamente activa en la entidad es de 76.21, el ayuntamiento con menor porcentaje es Ahuazotepec con el 65.43 y el de mayor porcentaje es Jalpan con el 81.20; el promedio porcentual de la población afiliada a servicios de salud en el estado es de 25.60, el ayuntamiento con menor porcentaje es Ahuazotepec con el 24.93 y el de mayor porcentaje es Venustiano Carranza con el 27.38; el promedio porcentual de las viviendas habitadas a nivel entidad es de 25.44, el ayuntamiento con menor porcentaje es Ahuazotepec con el 25.40 y el de mayor porcentaje es Venustiano Carranza con el 27.11; el promedio porcentual de las viviendas con energía eléctrica a nivel entidad es de 19.63, el ayuntamiento con menor porcentaje es Jalpan con el 12.62 y el de mayor porcentaje es Huauchinango con el 20.56; el promedio porcentual de las viviendas disponen de agua entubada y se abastecen del servicio público de agua es de 23.63, los cinco municipios se encuentran por arriba del promedio porcentual; y el promedio porcentual de las viviendas con drenaje es de 42.65, el ayuntamiento con menor porcentaje es Ahuazotepec con el 40.79 y el de mayor porcentaje es Huauchinango con el 48.58. Con los datos socioeconómicos antes referidos, los municipios tienen promedios plausibles a diferencia del resto de los municipios que conforman la entidad.

Tabla 3: Datos sociodemográficos del estado de Hidalgo

	Población	Educación		Economía	Salud	Vivienda			
Nombre del municipio	POBTOT*1	PP_P15YM_AN*1	GRAPROES*2	PP_PEA*3	PP_PDER_SS*4	PP_VIVPAR_HAB*5	PP_VPH_C_ELEC*6	PP_VPH_AGUADV*7	PP_VPH_DRENAJ*8
Entidad	3082841.00	6.76	8.45	45.94	72.20	26.99	27.23	19.21	25.45
Ajacuba	18872	4.23	8.66	47.71	65.75	27.18	27.13	25.37	26.57
Atitalaquia	31525	2.06	9.94	46.50	73.57	26.46	27.43	24.20	27.26
Atotonilco de Tula	62470	1.52	9.88	47.33	72.16	28.01	28.30	23.96	28.13
Cuautepec de Hinojosa	60421	5.90	8.02	47.65	59.01	26.51	26.35	22.01	24.70
Epazoyucan	16285	3.11	9.12	48.39	64.22	27.01	29.23	22.62	28.57
Pachuca de Soto	314331	1.59	11.52	52.99	67.35	27.29	29.36	28.15	29.34
Mineral de la Reforma	202749	0.94	11.70	53.87	70.43	29.27	31.37	30.71	31.35
San Agustín Tlaxiaca	38891	3.05	9.36	51.67	60.19	25.97	26.33	22.10	25.03
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	39561	3.40	9.48	49.16	61.72	27.10	28.06	24.98	27.65
Singuilucan	15142	5.82	8.01	42.83	52.60	23.85	26.73	21.83	25.40
Tepeapulco	51768	3.79	9.06	44.72	66.91	25.62	26.00	23.25	25.54
Tizayuca	160687	2.51	9.37	49.46	65.80	24.88	23.56	20.34	25.27
Tlaxcoapan	28626	2.82	9.39	49.29	60.81	23.44	24.39	21.02	24.20
Tula de Allende	115107	3.08	10.12	49.73	72.70	28.25	28.63	20.71	28.20

* Promedio Porcentual
2 Población de 15 años y más analfabeta
3 Grado promedio de escolaridad
4 Población de 12 años y más económicamente activa
5 Población afiliada a servicios de salud
6 Viviendas particulares habitadas
7 Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica
8 Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada y se abastecen del servicio público de agua

Fuente: elaboración propia a partir de datos sociodemográficos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2020 del INEGI.

Con base en los datos de la tabla 3, el promedio porcentual de la población analfabeta en el estado de Hidalgo es de 6.76, el ayuntamiento con menor porcentaje es Mineral de la Reforma con el 0.94 y el de mayor porcentaje es Cuautepec de Hinojosa con el 5.90; el grado promedio de escolaridad en la entidad es de 8.45 años de formación escolarizada, el ayuntamiento con menor formación escolar es Singuilucan con el 8.01 y el de mayor porcentaje es Mineral de la Reforma con 11.70; el promedio porcentual de población económicamente activa en la entidad es de 45.94, el ayuntamiento con menor porcentaje es Singuilucan con el 42.83 y el de mayor porcentaje es Mineral de la Reforma con el 53.87; el promedio porcentual de la población afiliada a servicios de salud en el estado es de 72.20, el ayuntamiento con menor porcentaje es Singuilucan con el 52.60 y el de mayor porcentaje es Atitalaquia con el 73.57; el promedio porcentual de las viviendas habitadas a nivel entidad es de 26.99, el ayuntamiento con menor porcentaje es Tlaxcoapan con el 23.44 y el de mayor porcentaje es Mineral de la Reforma con el 29.27; el promedio porcentual de las viviendas con energía eléctrica a nivel entidad es de 27.33, el ayuntamiento con menor porcentaje es Tlaxcoapan con el 24.39 y el de mayor porcentaje es Mineral de la Reforma con el 31.37; el promedio porcentual de las viviendas disponen de agua entubada y se abastecen del servicio público de agua es de 19.21, los catorce municipios se encuentran por arriba del promedio porcentual; y el promedio porcentual de las viviendas con drenaje es de 25.45, el ayuntamiento con menor porcentaje es Tlaxcoapan con el 24.20 y el de mayor porcentaje es Mineral de la Reforma con el 31.35. Con los datos socioeconómicos antes referidos, los municipios tienen promedios plausibles a diferencia del resto de los municipios que conforman la entidad.

Las Zonas de Atención Prioritaria

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) es la normatividad jurídica que regula la política social en México, precisando los planes, los programas, las acciones y los criterios para encauzar el desarrollo social del país. Un instrumento son las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), el artículo 29 de la LGDS dice:

Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente

rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social (LGDS, 2022, pág. 07).

Anualmente el Gobierno de la Federación por medio de la Secretaría del Bienestar (SB) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) evaluarán y determinarán la cantidad de municipios en las Zonas de Atención Prioritarias Rurales (ZAPR) y la cantidad de municipios en las Zonas de Atención Prioritarias Urbanas (ZAPU) con base en las Área Geoestadística Básica (AGEB). En el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 29 de noviembre del 2021 se dan a conocer el listado de las ZAPR para el 2022 con 1,389 municipios, y el listado de las ZAPU para el 2022 con 47,596 AGEBS urbanas.

El Grado de Marginación Municipal

Un segundo instrumento para determinar el nivel de pobreza de los municipios en México es el Grado de Marginación Municipal elaborado cada cinco años por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) del gobierno federal, el cuál determina que los habitantes de un municipio no tienen cobertura o se encuentran excluidos en los servicios de salud, educación, vivienda e ingresos monetarios. Se tienen cinco dimensiones: Grado de Marginación Muy Alto (MMA), Grado de Marginación Alto (A), Grado de Marginación Media (MM), Grado de Marginación Bajo (MB) y Grado de Marginación Muy Bajo (MMB).

En las tablas 4, 5 y 6 se presentan los datos de los 24 municipios atravesados por el oleoducto Tuxpan-Tula declarados en las ZAPR, las ZAPU con AGEBS urbanas y el Grado de Marginación Municipal del 2015 y el 2022.

Tabla 4: Municipios del estado de Veracruz Ignacio de la Llave de la Zona de Atención Prioritaria y el Grado de Marginación México para el 2015 y el 2020

VERACRUZ IGNACIO DE LA LLAVE	ZAP (1=Si se encuentra; 0= No)		GRADO DE MARGINACIÓN	
	RURAL	URBANO	2015	2020
Cazones de Herrera	1	1	Alto	Alto
Coatzintla	0	1	Bajo	Muy bajo
Tihuatlán	0	1	Medio	Medio
Poza Rica de Hidalgo	0	1	Muy bajo	Muy bajo
Tuxpan	0	1	Bajo	Muy bajo

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Decreto de las Zonas de Atención Prioritaria del gobierno federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre del 2021 y el Grado de Marginación Municipal del Consejo Nacional de Población 2015 y 2020.

Con base en los datos de la tabla 4 de los cinco municipios del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave atravesados por el oleoducto Tuxpan-Tula, uno es de la ZAPR y los cinco se encuentran en las ZAPU por AGEBS urbanas. En relación con el Grado de Marginación Municipal en el 2015 se

registran uno con MA, uno MM, dos MB y uno MMB; en cambio para el 2020 se registran uno MA, uno MM y tres con MMB.

Tabla 5: Municipios del estado de Puebla de la Zona de Atención Prioritaria y el Grado de Marginación México para el 2015 y el 2020

PUEBLA	ZAP (1=Sí se encuentra; 0= No)		GRADO DE MARGINACIÓN	
	RURAL	URBANO	2015	2020
Ahuazotepec	1	1	Bajo	Bajo
Huauchinango	1	1	Bajo	Bajo
Jalpan	1	1	Alto	Alto
Venustiano Carranza	0	1	Medio	Medio
Xicotepec	0	1	Medio	Bajo

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Decreto de las Zonas de Atención Prioritaria del gobierno federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre del 2021 y el Grado de Marginación Municipal del Consejo Nacional de Población 2015 y 2020.

Con base en los datos de la tabla 5 de los cinco municipios del estado de Puebla atravesados por el oleoducto Tuxpan-Tula, tres son de la ZAPR y los cinco se encuentran en las ZAPU por AGEBS urbanas. En relación con el Grado de Marginación Municipal en el 2015 se registran uno MA, dos MM y dos MB; en cambio para el 2020 se registran uno MA, uno MM y tres MB.

Tabla 6 : Municipios del estado de Hidalgo de la Zona de Atención Prioritaria y el Grado de Marginación México para el 2015 y el 2020

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE HIDALGO	ZAP (1=Sí se encuentra; 0= No)		GRADO DE MARGINACIÓN	
	RURAL	URBANO	2015	2020
Ajacuba	0	1	Bajo	Muy Bajo
Atitalaquia	0	1	Muy Bajo	Muy Bajo
Atotonilco de Tula	0	0	Muy Bajo	Muy Bajo
Cuautepec de Hinojosa	0	1	Medio	Bajo
Epazoyucan	1	1	Bajo	Bajo
Pachuca de Soto	0	1	Muy Bajo	Muy Bajo
Mineral de la Reforma	1	1	Muy Bajo	Muy bajo
San Agustín Tlaxiaca	0	1	Bajo	Muy Bajo
Santiago Tulantepec de	1	1	Muy Bajo	Muy Bajo
Singuilucan	1	1	Medio	Bajo
Tetepango	0	1	Muy Bajo	Muy Bajo
Tlahuelilpan	1	1	Bajo	Muy Bajo
Tlaxcoapan	0	1	Muy Bajo	Muy Bajo
Tula de Allende	1	1	Muy Bajo	Muy Bajo

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Decreto de las Zonas de Atención Prioritaria del gobierno federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre del 2021 y el Grado de Marginación Municipal del Consejo Nacional de Población 2015 y 2020.

Con base en los datos de la tabla 5 de los cinco municipios del estado de Hidalgo atravesados por el

oleoducto Tuxpan-Tula, seis son de la ZAPR y 13 se encuentran en las ZAPU por AGEBS urbanas. En relación con el Grado de Marginación Municipal en el 2015 se registran dos MM, cuatro MB y ocho con MMB; en cambio para el 2020 se registran 11 MB, y tres MMB.

Recapitulando, de los 24 municipios atravesados por el oleoducto Tuxpan-Tula diez son declarados Zonas de Atención Prioritarias Rurales (ZAPR) en el 2022. En cambio, los 24 municipios tienen Zonas de Atención Prioritarias Urbanas (ZAPU) a nivel AGEB, pero a diferencia de las ZAPR, en el cual se toma a todo el municipio, en las ZAPU sólo se consideran algunas AGEB que integran al municipio. A manera de ejemplo, Atitalaquia en el estado de Hidalgo se divide en 18 y sólo dos de ellas se registran de atención prioritaria, pero a nivel AGEB. En cuanto al Grado de Marginación Municipal 2022, dos tienen Marginación Alta (Casones de Herrera–Veracruz Ignacio de la Llave y Jalpan–Puebla); dos se registran con Marginación Media (Tihuatlán–Veracruz Ignacio de la Llave, y Venustiano Carranza – Puebla); seis tienen Marginación Baja (Ahuazotepec, Huauchinango y Xicotepec–Puebla y Cuautepec de Hinojosa, Epazoyucan y Singuilucan–Hidalgo); 14 se registran con Marginación Muy Baja (Coatzintla, Poza Rica de Hidalgo y Tuxpan–Veracruz Ignacio de la Llave, Ajacuba, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Tetepango, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan y Tula de Allende–Hidalgo).

A manera de conclusión, de los 24 municipios que atravesados por el oleoducto Tuxpan-Tula el 58.33 % se ubican con un Grado de Marginación Bajo o Muy Bajo. Por tanto, la causa del robo de combustibles como la gasolina por medio del Huachicol no se debe a la pobreza o marginación de los municipios, se inscribe en la estrategia de “desmantelamiento” de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) llevada a cabo en sexenios anteriores.

Bibliografía

CONEVAL (2022), Criterios generales para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, 2022,https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Criterios-ZAP.aspx#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20art%C3%ADculo,marcadas%20insuficiencias%20y%20rezagos%20en

Consejo Estatal de Población (2020) Índice y Grado de Marginación, Gobierno del Estado de Hidalgo, http://poblacion.hidalgo.gob.mx/pag/indiceygradodemargi.html#:~:text=El%20%C3%ADndice%20de%20marginaci%C3%B3n%20considera,tener%20un%20m%C3%ADnimo%20de%20bienestar

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022). DECRETO por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2022, Secretaría de Gobernación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636711&fecha=29/11/2021

INEGI (Censo Nacional de Población y Vivienda 2020). Censo Nacional de Población y Vivienda. INEGI

Ley General de Desarrollo Social (2022). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf

LÓPEZ NUÑO, ALMA A. YUDITH Y. (2022). “Huachicol”, Portal Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara,

http://www.cusur.udg.mx/es/sites/default/files/adjuntos/alma_yudith_lopez_nuno_02.pdf

LA TELECONFERENCIA Y SU REFUNCIONALIZACIÓN COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN EN LA POST PANDEMIA

Alejandro M. Estévez,

Ph.D.

Introducción

La Administración Pública argentina estuvo trabajando de modo remoto durante la pandemia del COVID-19 desde el 17 de marzo del 2020 al 1 de septiembre de 2021. Este tiempo transcurrido, permitió que se institucionalizaran el teletrabajo o trabajo remoto (Estevez y Solano, 2021; Bae et. Al, 2016; Peroche y Bardauil, 2021; Oszlak, 2020b,c; Bulcourf y Cardozo, 2020) y las tecnologías de base que lo permitieron: el expediente electrónico y la teleconferencia (Jemine y Dubois, 2020; Oszlak, 2020a; Renard et al; 2021; De Vries et al., 2019; Velazquez Lopez, 2020a y b; Roig Vila et al; 2021; Ballejos et al; 2018). Este artículo tiene por objetivo analizar el grado de institucionalización de una tecnología en concreto que fue clave en la viabilidad y sustentabilidad del teletrabajo; la videoconferencia.

Teletrabajo, teleconferencia y las TIC

Las organizaciones públicas siempre tienen como desafío adaptarse al contexto (interno y externo) que le toca vivir (De Vries et al., 2019). Creemos que el teletrabajo en las administraciones públicas es un excelente ejemplo de adaptación frente a la pandemia del COVID-19, pero que dicha nueva forma laboral no podría haberse desarrollado sin todo una batería de TIC (tecnologías de la información y la comunicación) que ya estaban disponibles y en funcionamiento antes del "apagón" (Horvat et al; 2021; Renard et al, 2021; Breno et al, 2020; Rigo, 2020).

En el caso particular de la Administración Pública Argentina (en el nivel federal) el pasaje al teletrabajo se produjo con llamativa velocidad, impulsado por la necesidad de mantener el Estado operativo frente a la emergencia (Oszlak, 2020c; Velasco Leiva, 2020). El teletrabajo o trabajo a distancia puede definirse como aquel que es llevado adelante mediante el uso de medios tecnológicos (OIT [Organización Internacional del Trabajo], MTEySS [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social] y UIA [Unión Industrial Argentina], 2011), como una forma de organizar y/o realizar un trabajo utilizando tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), herramientas que ayudan a llevar adelante procesos ejecutados por personas, y que tienen impacto organizacional al permitir que esas tareas, que también podrían realizarse en las instalaciones del empleador, se lleven a cabo fuera de ellas (Eurofound y OIT, 2017; Svidronova et al., 2016).

Como indica Rubbini (2018), deberían poder identificarse dos características principales en una modalidad laboral para considerarla teletrabajo: 1) distancia física respecto de la sede del empleador, y 2) utilización de tecnologías de la información y comunicación para desarrollar el trabajo y comunicarse con su empleador y sus compañeros de trabajo. En relación a la primera de ellas resulta ya un hecho por todos conocido que existen grandes cambios derivados de las nuevas formas de comunicación, logística, transporte y energía; lo que algunos académicos denominan tercera (o incluso cuarta) revolución industrial (Rifkin, 2011; Schwab, 2016) con la aparición de una infraestructura inteligente e integrada a la red. En ese contexto, el teletrabajo y los equipos de trabajo distribuidos en red son una realidad vigente, fundamentalmente en lo que se conoce como "servicios basados en el conocimiento", ya que la tecnología permite que muchas actividades organizacionales

que se basan en información sean realizadas desde puntos distantes (Estevez y Solano, 2021).

La videoconferencia como tecnología

La videoconferencia o videollamada es la comunicación simultánea bidireccional de audio y vídeo, que permite mantener reuniones con grupos de personas situadas en lugares alejados entre sí. Asimismo, pueden ofrecerse facilidades telemáticas o de otro tipo como el intercambio de gráficos, imágenes fijas, transmisión de archivos desde el computador u ordenador, etc. Es un sistema interactivo que permite a varios usuarios mantener una conversación virtual por medio de la transmisión en tiempo real de video, sonido y texto a través de internet (Medina, 2003).

Sus orígenes se pueden rastrear en la Alemania de 1936 donde el correo experimentó con un sistema de televisión y audio para intercomunicarse de una forma experimental y con un objetivo comercial, que es abandonado por la guerra y luego retomado -con idénticos propósitos) por la AT&T de EEUU en 1959. Luego en los 70 y 80 se continúa experimentando el sistema, especialmente en manos de compañías telefónicas. En los 90 con la aparición de internet, el sistema de videoconferencia se vio traccionado por la red a través de usuarios como Skype o Messenger. Hacia el año 2000 la videoconferencia creció en seguridad al comenzar a experimentar con los sistemas encriptados que aseguraban la privacidad de las llamadas. Hacia el 2010 con la difusión masiva de los smartphones, la videoconferencia continuó su camino de crecimiento y fortalecimiento tecnológico. También y en paralelo al crecimiento del smartphone las redes sociales posibilitaron una utilización aún mayor de la tecnología de la videoconferencia, la cual no cesaba de mejorar en calidad y posibilidades técnicas. Fue con la pandemia del Covid-19 que la videoconferencia se consolidó como la herramienta comunicacional indispensable para realizar teletrabajo o trabajo remoto en las oficinas y también para una buena parte del mundo de la educación. Es a partir de allí que la videoconferencia se institucionaliza y se masifica por efecto de la pandemia (2019-2020) período en el que mostró un crecimiento del 1100 % (Wikipedia, 2022).

Nuestro enfoque interpretativo

La evidencia empírica recogida en esta investigación de tipo cualitativa, se ha realizado bajo el formato de cuestionario semiestructurado de 10 preguntas, con el cual se entrevistó a 25 informantes clave representativos de la Administración Pública Nacional (APN) cubriendo el más amplio espectro posible. El trabajo de campo fue realizado del 5 de mayo al 7 de octubre de 2021.

Por tratarse de un estudio de tipo cualitativo, señalamos que para que una muestra sea representativa, no se requiere una gran cantidad de agentes, sino que no quede ningún sector, narrativa o argumento sin ser alcanzados por la investigación. También por el carácter intrínseco del estudio de caso de tipo exploratorio, no pretendemos realizar con nuestras conclusiones una generalización de tipo estadística o universal, sino un análisis de tipo casuístico y referido al colectivo estudiado (Yin, 2014). Nuestra unidad de análisis fue el proceso de aprendizaje organizacional (Gore, 2020) que se vivió en torno al fenómeno de la videoconferencia en la APN y las percepciones que los agentes manifestaron al respecto. Esto no excluye que al mismo tiempo encontramos otras problemáticas emergentes, como ser la alteración de las rutinas básicas de la organización, la desconfianza de una invasión de la privacidad mediante la tecnología, la sobrecarga de trabajo, por citar algunas, pero nuestro artículo se centrará en la videoconferencia y sus efectos organizacionales.

A continuación, expondremos la evidencia empírica que recogimos con un cuestionario semiestructurado enviado por email. La transcripción del cuestionario utilizado es la siguiente:

1. ¿Cómo describiría sus reuniones de trabajo antes de la pandemia o cuarentena?
2. ¿Cómo describiría ahora, luego de haber utilizado la videoconferencia o telereunión con

alguno de los sistemas disponibles (meet, zoom, jitsi, etc.)?
3. ¿Cuál es el sistema de videoconferencia que Ud. utiliza (meet, zoom, jitsi, cisco, etc).
4. ¿Qué extraña respecto de la reunión presencial?
5. ¿Qué mejoró respecto de la reunión presencial?
6. ¿Cree que la telereunión o videoconferencia incrementó su productividad personal? 7-¿Cree que la videoconferencia aumentó la productividad de su organización?
7. ¿A qué sectores de su organización, beneficia o perjudica la teleconferencia?
8. En un escenario de retorno a la normalidad pre-pandemia, ¿le parece que las reuniones con videoconferencia deberían eliminarse, convivir con las presenciales o reemplazar a las presenciales? ¿Por qué?
9. ¿Hay algo más que quisiera agregar, que no le hayamos preguntado?

Análisis de las respuestas

A continuación, comenzamos el análisis de la evidencia empírica que recogimos.

1. **¿Cómo describiría sus reuniones de trabajo antes de la pandemia o cuarentena?**

En esta pregunta buscábamos obtener la percepción inicial que nuestros informantes tenían de la reunión de trabajo. La gran mayoría manifestó que la reunión -como institución o como costumbre laboral- podían tener diferentes características en cuanto a productividad, estructuración, formalidad, claridad, utilidad, duración, aburrimiento, etc. Pero coinciden en que era una forma de organizar el trabajo cotidiano. También algunos señalaron a la interacción personal e informal que aparecía en las reuniones como un elemento relevante, como así también el exceso de reuniones (*reunionitis*).

En palabras de nuestro informante 25:

“Los que contamos con experiencia en la AP sabemos que las reuniones pueden ser de todo tipo, productivas, improductivas, estructuradas, caóticas, con objetivos claros, difusas, etc. Pero sinceramente, no imaginaba que la pandemia y la tecnología iban a aportar cambios sobre la reunión”.

Aquí ya se observa un indicio de cómo la pandemia habría operado, a través del uso de la videoconferencias, cambios en la reunión clásica.

Posteriormente, el informante 10 afirmó:

“Las reuniones de trabajo pre-cuarentena han sido diversas. Algunas útiles, otras menos, algunas largas, otras cortas, etc. En términos generales, diría que son necesarias para unificar criterios, establecer pautas de trabajo, llegar a acuerdos e, incluso, para dar espacio a disidencias o catarsis propias o ajenas. Aún aquellas largas, que no llegan a definiciones, pueden ser necesarias para que algunos hagamos/hagan cosas con las que no estamos/están de acuerdo, pero luego de expresar disidencias.”

Para el informante 7:

“Las reuniones de trabajo son espacios para dialogar sobre temas de trabajo y avanzar en acuerdos o tareas, pero adicionalmente (o principalmente) generan el vínculo colaborativo necesario para un trabajo productivo en equipo. A veces son largas y tediosas, pero necesarias con alguna frecuencia. El organizador tiene la responsabilidad que además sean productivas.”

En esta percepción señalamos que el informante responsabiliza al organizador por la productividad de la reunión.

En palabras de nuestro informante 4:

“Tenía reuniones periódicas programadas para evaluaravancede plan estratégico y actividades institucionales y otras espontáneas para analizar situaciones de coyuntura con el equipo de trabajo y se producían minutas de las reuniones. En el primer caso si bien tenían una agenda específica, podían extenderse más de lo necesario por la interacción presencial. Las espontáneas solían ser muy ricas para resolver problemas del dia a dia y permiten sumar distintos actores a la vez.”

Aquí observamos la utilización de la reunión como mecanismo de monitoreo. Para nuestro informante 9:

“Depende de los temas y de los participantes en la reunión: en algunos casos, rápidas y expeditivas; en otros, más extensas y poco productivas. Muchas veces se generaban conflictos entre las personas, También las interrupciones eran frecuentes (por ejemplo, llamados, consultas).”

Este informante enfatiza en el tema de la expeditividad, los conflictos interpersonales y las interrupciones.

Para nuestro informante 18:

“Muchas y demasiado frecuentes. Algunas con excesiva cantidad de participantes. En general, sin temarios claros ni definidos, y sin duración preestablecida.”

Para el informante 24:

“Buenas y productivas si estaban bien organizadas. Los traslados consumían tiempo. El contacto personal facilitaba el tratamiento de temas extra agenda. Lo informal y personal estaban más presentes.”

Como hemos visto en las dos percepciones precedentes, las cuestiones de la productividad, la falta de una agenda clara, como el tiempo del traslado y la relación entre lo formal y lo personal, son elementos a tener en cuenta. Pero en general, podemos observar que la reunión tradicional era percibida como una de las formas de organizar el trabajo, monitorear, lograr consensos, aumentar la coordinación, desarrollar la comunicación, etc. Uno de los informantes adelantó su percepción respecto de que por motivos de la pandemia, iba a sufrir algunos cambios la tradicional reunión de trabajo.

¿Cómo describiría ahora, luego de haber utilizado la teleconferencia o tele reunión con alguno de los sistemas disponibles (meet, zoom, jitsi, etc.)?

En esta pregunta pretendíamos observar si nuestros informantes clave, percibían diferencias respecto de la teleconferencia con la reunión tradicional.

En palabras del informante 8:

“Si comparo con la reunión tradicional, las teleconferencias son más concretas, más rápidas, pero inicialmente siempre teníamos alguna inseguridad porque alguien podía quedarse sin conexión...”

En palabras de nuestro informante 1:

“En los primeros momentos de la pandemia podemos decir que hubo una mitad de los usuarios que veía a la teleconferencia como una novedad y que creía que iba a ser algo pasajero. Y había otra mitad de la gente que creía que la teleconferencia había llegado para quedarse. Con el correr del tiempo, la pregunta de la durabilidad de la tecnología de la teleconferencia había quedado olvidada... prácticamente, se había naturalizado por una cuestión de ejercicio cotidiano...”

Para nuestro informante 7:

“Si hago una evaluación de la telereunión con la reunión tradicional... uno siempre intenta hacerla funcionar de la misma forma que antes... En mi caso, yo notaba la falta de contacto directo con la gente...pero también me permitía algún diálogo a la distancia, e inclusive, aumentar la cantidad de participantes en la reunión. También observaba que la teleconferencia pasaba prácticamente desapercibida cuando era utilizada por equipos de trabajo que venían trabajando juntos previamente...”

Según nuestro informante 4:

“Si bien las teleconferencias aportaron mucho para nuestras tareas cotidianas, en nuestro caso, se la complementaba con correos electrónicos o mensajes de wapp en simultáneo, con lo cual, decir que todo mejoró solamente por la teleconferencia no es completamente exacto. Al mismo tiempo de estar viendo la pantalla, estábamos utilizando presentaciones y también enviando mensajes de wapp y correos.”

Este informante subraya que la teleconferencia no estaba sola, había otras tecnologías que de alguna forma, complementaban a esta herramienta.

Para el informante 9, la teleconferencia es más productiva, focalizada y mejoran la puntualidad:

“En general, son productivas y centradas en el tema; hay poco espacio para la emergencia de conflictos. Son más directas; se va más "al grano". Hay algo interesante: se respeta el horario; ha disminuido la impuntualidad. Las interrupciones son menos probables.”

Según nuestro informante 10 y en coincidencia con el preopinante:

“Las reuniones por teleconferencia me parecen que son más rápidas y expeditivas. Se gana en agilidad y atención sobre el hablante. Se pierde cierta espontaneidad por el rezago entre el habla y la escucha. Pero en general diría que son tan necesarias como antes.”

Nuestro informante 11 percibe la ventaja del ahorro de tiempos a costa de cierta impersonalidad:

“Práctico porque evita los traslados, pero se pierde el vínculo y las tecnologías no están plenamente preparadas para la interacción.”

De acuerdo al informante 12 refiera a la productividad y también el problema de la calidad de la conexión:

“El nivel de productividad es similar, pero no siempre. Hay reuniones en las que la conexión de algunos/as participantes no es suficientemente estable, lo que dificulta la comunicación y en definitiva hace que la reunión no sea buena. En los casos en los que es importante el intercambio entre todos los participantes es realmente un problema...”

Según las palabras de nuestro informante 13, emerge la regularización y su función de monitoreo:

“Mi primera telereunion o teleconferencia de trabajo, además de presentarme a mí y mi nuevo cargo, significó conocer a la mayor parte del plantel, cuáles eran sus tareas y en qué punto de avance estaba cada uno/a. Fue una verdadera inmersión en la estructura y las actividades de la organización, que de otra forma no se hubiera podido dar. Inicialmente estas telereuniones eran hechas “a demanda”, posteriormente y por necesidades de monitoreo, se las establece quincenalmente y allí uno informa y es informado del grado de avance del proyecto.”

Para el informante 14, la teleconferencia redujo la cantidad de reuniones y su impacto fue positivo:

“Hay menos reuniones, más focalizadas y breves. En mi opinión, la teleconferencia no fue una novedad en sí. En determinados niveles directivos o gerenciales ya se utilizaba con más o menos

asiduidad. Lo que sí fue novedoso fue como su uso se masificó y bajó a los diversos niveles de la organización más como una reacción institucional “es lo que tenemos" frente a la cuarentena, que como un proceso gradual y sistemático. De todos modos, considero que el impacto es bastante positivo, se va organizando mejor de a poco.”

Según el informante 15, la eficiencia se incrementó pero también se perdió cierta calidez:

“Las telereuniones resultan ser en general más eficientes, se pueden coordinar más fácilmente con gente de otras áreas porque no se requiere desplazamiento, pero resultan más distantes emocionalmente, lo que en ocasiones dificulta el vínculo y/o la compresión de sutilezas propias del lenguaje no verbal.”

Las palabras del informante 18, se refieren inicialmente a la frecuencia y cantidad de gente:

“En mi experiencia, al inicio de la pandemia -las telereuniones- eran menos frecuentes y tenían menos asistentes. A medida que fueron pasando los meses, y evidentemente, la gente fue apropiándose de la herramienta, y reorganizando las formas de llevar adelante sus tareas... Ahí las teleconferencias comenzaron a hacerse más frecuentes y con más participantes... Algo desordenadas (conexión inicial, micrófonos silenciados, etc.). Pero en general y a pesar de todo, percibo un mejor manejo del tiempo. Por otro lado, al no ser únicamente telereuniones sino "televida", suelen aparecer complicaciones vinculadas a la dinámica de la casa y la familia (reuniones en simultáneo de otros miembros de la familia por clases; problemas por los espacios hogareños disponibles; ruidos; mascotas en acción, etc.).”

En las percepciones de este informante, también observamos una opinión positiva pero simultáneamente, reconoce como la teleconferencia invade y es invadida por la vida cotidiana de los usuarios, en línea con los efectos del teletrabajo.

Para el informante 23, también las primeras teleconferencias eran más breves:

“Al principio las telefonferencias eran más cortas, pero poco a poco el tiempo que consumían fue creciendo, en parte porque se introdujeron más participantes, en parte porque más gente tenía mayor confianza en la tecnología y quería participar. También se perdía menos tiempo que al principio respecto de enseñarle a algún participante de cómo prender el micrófono o la cámara o cómo estabilizar su conexión.”

Podemos decir que la opinión de nuestros informantes clave es positiva respecto de los resultados de la teleconferencia y se puede hablar de mayor productividad, ahorro de tiempos de traslados, puntualidad, cantidad de participantes, etc. También cabe hacer mención a un ciclo de aprendizaje de la gente que se fue fortaleciendo a medida que se usaba más la herramienta tecnológica. Y el costado negativo que señalan varios informantes es el de la despersonalización de los encuentros y pérdida del clima o los signos corporales de la presencialidad.

¿Cuál es el sistema de teleconferencia que Ud. utiliza (meet, zoom, jitsi, cisco, etc)?

En lo que respecta al sistema más utilizado de teleconferencias, vemos que hay una gran variedad, a pesar de que el Estado argentino tiene una red oficial (Cisco Web) esto no impidió que los entrevistados manifestaran una gran disponibilidad de otros softs utilizados, a saber, zoom, google meet, Jitsi, Skype, wapp, etc. La impresión que recogimos es que zoom y meet eran los más utilizados.

¿Qué extraña respecto de la reunión presencial?

La mayoría de nuestros entrevistados señalaron al contacto personal, la gestualidad, la comunicación no verbal y la calidez, como los grandes faltantes que notan en la teleconferencia.

En palabras de nuestro informante 9:

“De la reunión presencial, extraño el compartir un espacio físico, algo para tomar, que "calienta motores" y hace entrar en tarea. El preguntar algo personal a los participantes, el mirar al otro con más detalle en sus gestos, en su mirada, el prestar atención al tono de su voz. Básicamente, lo relacionado con la comunicación no verbal. También me parece que, se producen algunos intercambios interesantes aunque no estén estrictamente relacionados con el tema. Por ejemplo, la última película vista, o un libro leído recientemente o alguna vez en la vida, o la mención de un referente significativo en un tema. Eso hace al enriquecimiento personal mutuo.”

Luego nuestro informante 1 agrega:

“Las horas compartidas, las ideas que aparecen y se dibujan en un papel que otro completa; había un clima diferente.”

En la percepción de nuestro informante 25 se afirma:

“Yo, de las reuniones, lo que más extraño es el minuto después de finalizar. Allí con algunos colegas intercambiamos opiniones, pareceres, paradojas, perplejidades y algunos recuerdos, que nos permitían construir una imagen más precisa de lo que había ocurrido en la reunión. Por decirlo de alguna forma, la reunión no solo se construye con el contenido de la misma, sino con los comentarios, consultas o diálogos que le agregamos a posteriori con otros participantes. Pienso que muchas reuniones, si mejoraban en algo, era por esos momentos que le seguían...”

Y por supuesto, no faltó quienes mencionaron claramente al sentido del humor; en palabras de nuestro informante 13:

“Extraño la posibilidad de interactuar con buen humor. Por ejemplo, cuando se hace una broma que nos permite presenciar la reacción de los demás de manera instantánea.”

La generación de confianza, también es un elemento a tener en cuenta, según las palabras del informante 18:

“La reunión presencial permitía la generación de confianza y eso llevaba a otra decodificación de lo que sucede o lo que uno pretende que ocurra, se interprete o acuerde (actitud corporal, registro discursivo, volumen, etc.). La dinámica de lo presencial, con algunas pequeñas interrupciones (preparar el mate/café, el teléfono, alguien que se asoma o golpea a la puerta), permitía vacíos o pausas que muchas veces mejoran el clima en una reunión tensa, desacartonaban.”

Para el informante 25, lo que la reunión presencial permitía era una mayor expresividad:

“En lo presencial hay un contacto más directo y se produce una mejor interacción, se capta mejor lo gestual, el tono de voz, lo que el otro nos quiere decir. En mi caso, muchas veces, el tono de voz del interlocutor nos está diciendo mucho más que las palabras que pronuncia...y esa información, es tanto o más valiosa que los contenidos...”

Y por supuesto no faltaron los materialistas; en palabras de nuestro informante 21: “Extraño el café.”

¿Qué mejoró respecto de la reunión presencial?

En relación a los aspectos que habrían mejorado respecto de la reunión presencial, nuestros informantes señalaron en primer lugar a la puntualidad de inicio de las reuniones, a una mayor operatividad, a un acortamiento de los tiempos de reunión, a permitir interactuar con gente que está a grandes distancias que antes hubieran implicado mayores gastos de traslado, al factor de ordenamiento de los expositores al no poder hablar todos al mismo tiempo, al anularse los tiempos de traslado se pueden hacer más cosas con el tiempo, etc.

Según la percepción de nuestro informante clave número 9:

“Creo que han mejorado el centrarse en el tema, la puntualidad, el respeto en la administración del tiempo y en el uso de la palabra. Son más expeditivas y se sintetizan mucho más que antes, ya que no se tratan temas extras al temario de la convocatoria, y también hay menos distracciones”.

Para nuestro informante 10

“Me parece una mejora la atención sobre el hablante y, más aún, la disponibilidad de interlocutores en otros espacios físicos. También es una mejora la puntualidad de inicio de las reuniones y la menor duración. Me parece una mejora la atención sobre el hablante y, más aún, la disponibilidad de interlocutores en otros espacios físicos. También es una mejora la puntualidad de inicio de las reuniones y la menor duración.“

En relación a los traslados, nuestro informante 11 señaló

“La telereunión suprimió el tema del tiempo de los traslados a las reuniones y permitió organizar reuniones con gente que estaba a grandes distancias físicas, que antes hubiera implicado algún gasto de traslado, o directamente una ausencia.”

En relación a la preparación de las presentaciones para las exposiciones en la telereunion, nuestro informante 24 señaló:

“La telereunión mejoró la organización de la reunión tradicional. Se utilizan mucho más las presentaciones (ppt) y esas presentaciones muchas veces sirven posteriormente de material de trabajo. Creo que son reuniones de menor calidad pero más eficientes en relación al tiempo (se ahorran los traslados) y la claridad de objetivos.”

Según nuestro informante 25:

“Sinceramente es lo que pienso que revolucionó la reunión. La gente puede estar lejos y reunirse, puede estar vestida como quiere, pienso que incrementó la puntualidad, la concentración, el alcance y redujo los costos de reunirse, además ya no existe la excusa de que alguien no pudo venir por estar

lejos. Pienso que es algo buenísimo. Y además se pueden realizar varias reuniones el mismo día, que antes, no hubiera sido posible."

¿Cree que la telereunión incrementó su productividad personal?
La productividad personal, es una preocupación constante que se observa en relación a la telereunión. Se observa que no hay una opinión predominante y que en general las percepciones están muy divididas.

En palabras de nuestro informante número 1:

"No creo que haya aumentado mi productividad, si creo que aumentó la eficiencia de la reunión porque se va al punto más rápido. Pero yo pienso que mi productividad personal es igual que antes."

Según nuestro informante 3:

"En cierta medida sí, tengo más tiempo en la pantalla y escribiendo." Para el informante 9, su opinión es positiva:

"En alguna medida, sí. Mejoró mi productividad por cuanto las telereuniónes no se extienden en demasía, ayudan a centrarse en el tema; en general, no se realizan si no hay una razón valedera; al estar más pautadas, se lleva más cuidadosamente el orden del día. Todo eso mejora el aprovechamiento del tiempo laboral."

También existen quienes tienen una opinión intermedia, como nuestro informante 10 quien liga la productividad a la construcción de lazos afectivos:

"En algunos términos mejoró y en otros entiendo que no. Mejoró mi productividad porque puedo tener más reuniones y tomar más decisiones. También porque disminuyó costos de transporte y tiempos de viaje. Sin embargo, me parece que la construcción de lazos afectivos (con incidencia laboral a través del compromiso personal) es más débil con la virtualidad."

Luego, nuestro informante 11 señala:

"Digamos que la productividad individual aumentó, no tanto por el mejoramiento de los tiempos propios, sino por la cantidad de tiempo que no se pierde en el traslado, que también es una forma de mejorar..."

En palabras de nuestro informante 18:

"No estoy seguro. Había instancias presenciales que, si bien no llegaban a constituirse como reuniones (un encuentro de pasillo, por ejemplo), permitían resolver rápidamente temas varios (críticos y no). Y allí encontré algo productivo.

Para nuestro informante 16 el incremento de productividad individual está ligado a la reducción del ausentismo que permitió el trabajo a distancia y la telereunión, y que por ello, se incrementó la eficiencia individual:

"...había agentes que tenían problemas de ausentismo que ahora no lo tienen tanto por el teletrabajo como por la teleconferencia. La teleconferencia permitió aumentar la participación de la gente en reuniones de trabajo de una forma muy sencilla. Yo creo que a mayor participación hay luego un mayor compromiso con las tareas."

Para el informante 25 la teleconferencia tuvo un impacto positivo:

"Absolutamente, la teleconferencia me permitió incrementar mi productividad de una forma notable. Hay que reconocer que esta productividad también depende de tener jefes bien ejecutivos y también subordinados que sepan hacer las cosas. Pero desde el punto de vista personal, se puede afirmar que se incrementó mi productividad personal de una forma notable."

¿Cree que la telereunión aumentó la productividad de su organización?

En relación al incremento de la productividad organizacional como resultado de la utilización de la videoconferencia, nuestros informantes respondieron de una forma afirmativa. Entre los factores que habrían colaborado con el incremento están la puntualidad, la aceleración de gestiones, por el ahorro de tiempos de traslados, etc.

En palabras de nuestro informante 25:

"Yo creo que permitió aumentar la productividad organizacional. Por varios motivos, pero primero por ahorro de costos, tiempos y traslados. Porque las reuniones están más focalizadas y por lo tanto, eso genera mayor eficiencia. Porque la gente es más puntual que con las reuniones presenciales y porque podemos poner juntos a todos los que interactúan en un tema concreto, aunque estén en la otra punta del país. Se gana en una mayor coordinación y eso es ganar en productividad."

De acuerdo al informante 7:

"Muchísimo, porque genera una gran mejora en la relación entre costos- actividad-resultados."

Según el informante 3:

"Pienso que hizo crecer la productividad porque nos ayudó a ser más imaginativos para enfrentar algunos problemas y allí buscábamos no repetir ciertos errores usuales, la situación era tan novedosa que nos obligaba a pensar ciertos problemas de una forma distinta... y eso yo creo que es mejorar la productividad..."

Para nuestro informante 10, el resultado es positivo pero habría que mirar el largo plazo:

"Cómo se le atribuye a Mao, es aún "*Too soon to tell*". En principio, creo sí, que las actividades de

investigación y en gran medida la capacitación son muy virtualizables, que se ganan tiempos de viaje y equipamiento, y se gana concentración individual. Creo que la coordinación a distancia es posible y se gana productividad, pero habría que medir algunas variables en el largo plazo que generan interrogantes, como la lealtad hacia la organización."

En lo que respecta a las opiniones negativas del incremento, encontramos a nuestro informante 19:

"En la coyuntura actual (de aislamiento preventivo obligatorio) permitió que se pueda seguir trabajando casi con aparente normalidad, pero no creo que el aumento de productividad esté relacionado con las reuniones virtuales, sino con el mejoramiento intuitivo de ciertos procesos. De hecho se generan reuniones para resolver temas que se hubieran solucionado con una charla informal."

Para nuestro informante 18 la variación es imperceptible:

"No creo que haya habido un incremento, en tal caso creo que la productividad se mantuvo igual que antes de la pandemia o incluso, ser redujo un poco, porque en teletrabajo y con teleconferencia, las organizaciones públicas no pudieron realizar todas las actividades que hacían en forma presencial..."

Para el informante 12, si hubo cierto incremento de la productividad fue por el teletrabajo más que por la teleconferencia:

"La teleconferencia antes del aislamiento obligatorio era una práctica habitual, ya que mi institución cuenta con varios emplazamientos en distintos lugares del país. También hay una importante actividad asociada con la comunidad científica y tecnológica en el exterior. En este sentido la telereunión aumentó la productividad, pero no necesariamente lo asociaría al uso de la videoconferencia sino al teletrabajo y al aislamiento obligatorio."

Para el informante 14:

"No creo que haya habido un incremento sensible de la productividad. Las organizaciones pasan a ser más productivas cuando hay un cambio tecnológico profundo y cambian por completo los procedimientos, y aquí hubo teletrabajo y videoconferencias...los procesos de trabajo, en su gran mayoría siguieron iguales y los que requerían presencialidad se vieron dramáticamente recortados... no creo que haya habido más productividad...Y si hubo algún incremento fue en alguna parte de la organización y no en todo el conjunto."

En relación al tema, el informante 20 señala:

"No se si aumentó (la productividad) pero permitió que se pudiera seguir trabajando y resolviendo algunas cosas, tomar decisiones, etc.

¿A qué sectores de su organización, beneficia o perjudica la teleconferencia?

Nuestros informantes señalan que beneficia a las áreas que tienen una gran distribución geográfica, a las áreas de planificación, a las áreas que pueden moverse con mayor autonomía, a las áreas técnicas,

a las que hacen análisis, etc. Y perjudica a quienes necesitan por la naturaleza de sus tareas de la presencialidad.

Según el informante 7:

“Beneficia a las áreas con distribución geográfica. Perjudica a aquellas funciones muy apalancadas en el vínculo humano. En este caso es claro que la combinación de encuentros presenciales y virtuales es una modalidad muy productiva”.

En palabras de nuestro informante 14:

“Los sectores más favorecidos son aquellos cuyas funciones o grupos requieren para su desempeño laboral cotidiano mayor autonomía, mayor grado de análisis y abstracción, mayor "ancho de banda" a nivel intelectual, o, en concreto, con mayor nivel de flexibilidad y adaptación a los cambios. En contraposición, los más perjudicados, aquellos con menor autonomía, abocados a tareas manuales, más repetitivas o aquellas de interacción persona a persona, o con menor nivel de flexibilidad y adaptación a los cambios, quienes -en alguna medida- dudan o no ven funcionalidad en el uso de este tipo de herramientas teniendo en cuenta su tarea y como la venían realizando antes de la cuarentena.”

Según nuestro informante 1:

“En general, los que eran más modernos antes de la pandemia (más tecnificados y más autónomos) supieron utilizar mejor la nueva tecnología para sus tareas. Los que eran más “tradicionales” tuvieron que tratar “de cero” con una nueva tecnología y por lo tanto pagaron un costo mayor de tiempo de aprendizajes y acostumbramiento.”

De acuerdo a la percepción del informante 22 de un área de coordinación:

“Beneficia a los que su tarea no demanda el contacto constante con otros. En nuestro caso es al revés, nosotros interactuamos con muchas áreas al mismo tiempo y esto retrasa mucho el trabajo, porque vivimos de videoconferencia en videoconferencia.”

En un escenario de retorno a la normalidad pre-pandemia, ¿le parece que las reuniones virtuales deberían eliminarse, convivir con las presenciales o reemplazar a las presenciales? ¿Por qué?

Respecto del mantenimiento de la videoconferencia en un escenario de retorno a la normalidad plena, nuestros informantes manifestaron mayoritariamente, que debería mantenerse una modalidad mixta porque la tecnología de la videoconferencia ha demostrado su utilidad y que no debe ser abandonada. También hubo un grupo minoritario que manifestó que mantener la videoconferencia carecería de sentido.

Según nuestro informante 9:

“Me parece que deberían convivir. Es una herramienta emergente que se usaba muy poco y que ha mostrado tener sus beneficios. Creo que después de esta experiencia del trabajo remoto en contexto de pandemia, nada volverá a ser igual que antes y, me parece, tampoco debería volver a serlo. Hemos aprendido muchas cosas.”

Para el informante 2:

“La reunión presencial con la videoconferencia deberán permanecer, porque se derrumbó la resistencia a la reunión virtual. Se deberían establecer esquemas de trabajo mixtos, la tecnología y la realidad lo permiten.”

El informante 10 señala:

“Entiendo que en un escenario post-pandemia las reuniones virtuales convivirán con las presenciales, con preeminencia de las primeras.”

Para el informante 13:

“Creo que las teleconferencias son muy útiles y deberían continuar considerándose como una alternativa válida para realizar una reunión, es decir, no deberían ni eliminarse ni reemplazar por completo a las reuniones presenciales. Me parecen una alternativa especialmente válida para contactarse con personas que se encuentran en el interior o exterior del país (por ejemplo, para darles capacitación). También, frente a una urgencia o un asunto de importante definición, serviría para comunicarse con alguna persona que esté imbuida en el tema y, por ejemplo, esté con una licencia en su trabajo.”

El informante 15 agrega:

“Convivirán con las presenciales. Porque para ciertas tareas como por ejemplo, las entrevistas laborales de selección de personal, o bien para sostener y fortalecer el vínculo entre los integrantes de un equipo de trabajo creo que se requiere la presencialidad aunque sea esporádicamente.”

Para el informante 16, aparece la necesidad de generar un espacio físico en las organizaciones que permita realizar videoconferencias:

“Las reuniones virtuales deberían continuar, aunque en nuestro caso no contamos con un espacio específico para poder desarrollarlas, ya que deberíamos ir a la sala de informática para hacerlas.”

En relación a los que opinaron negativamente respecto del mantenimiento de la videoconferencia, encontramos las percepciones del informante 1:

“Creo que con la vuelta a la normalidad, carece de sentido la reunión virtual. Las reuniones presenciales tienen un valor muy grande, la videoconferencia fue un paliativo para seguir trabajando de alguna forma.”

Para el informante 22:

“Se va a producir un decantamiento natural. La reunión presencial, por peso propio, se va a utilizar para reuniones de gran importancia, mientras que para las reuniones más comunicativas, se va a utilizar la videoconferencia. Pero de todas formas pienso que la reunión presencial es insustituible.”

¿Hay algo más que quisiera agregar, que no le hayamos preguntado?
Varios de nuestros entrevistados señalaron que la teleconferencia como herramienta de nuestras organizaciones, ha llegado para quedarse, porque ha demostrado su utilidad en un período de tiempo prudencial

En palabras del informante 3:

"El teletrabajo llegó para quedarse, pero aún hay muchos aspectos que deben ser mirados con atención para evitar que los perjuicios superen a los aspectos positivos."

Según nuestro informante 9, reflexionando sobre una reunión exitosa, señala la calidad del liderazgo de los que convocan y el acceso a los requisitos tecnológicos para poder participar:

"Vuelvo sobre el punto de los participantes en las reuniones y de quienes las convocan y lideran. Sin desatender a otros, este es un factor importante para que una telereunión sea exitosa. También la importancia de que quienes son convocados cuenten con los requisitos técnicos para poder participar en el día a día."

En relación al aceleramiento que produjo la pandemia del proceso de modernización, nuestro informante 10 indicó:

"Agregaría que el futuro ya llegó, creo que se ha acelerado un proceso inevitable y que una postura reaccionaria es tan equivocada como inútil. Sin ser un ideal, es un fenómeno que no hay que negar sino adaptarlo del mejor modo posible para la organización y sus integrantes."

En relación al completo "reemplazo de la reunión tradicional por la videoconferencia, el informante 11 manifestó:

"Hay que aceptar los cambios si es que uno quiere modernizar la gestión. Creo que muchas reuniones presenciales son innecesarias pero la videoconferencia ayuda a resolver varios problemas."

En relación a la videoconferencia y la normalidad, el informante 15 expresa:

"Hay que tener en cuenta que actualmente la teleconferencia o telereunion no se realiza en condiciones "normales" (hijos pequeños en casa sin ir al colegio que muchas veces dificultan la comunicación, pocos recursos informáticos u obsoletos por no poder preverse la situación actual, muchas actividades virtuales en simultáneo laborales y escolares, superposición con tareas domésticas, atención de adultos mayores, etc.). Por ello sería interesante observar cómo continúa esta tecnología cuando regresemos a la normalidad."

Para terminar, quisiéramos cerrar la exposición de la evidencia empírica de nuestro artículo con una de las reflexiones que nos pareció altamente relevante de nuestro informante 22:

"Yo estuve pensando mucho sobre toda esta cuestión del teletrabajo y la tecnología -incluyo allí a la teleconferencia- y tratando de identificar qué cambios introdujo en la administración pública. Yo trabajo en sistemas y veo que la pandemia puso a los tecnólogos en un rol mucho más central que antes. Mientras estábamos en pandemia, nuestro trabajo se incrementó en todo sentido, la

organización necesitaba digitalizar todos los trámites que pudiera y que fueran centrales para poder seguir funcionando a distancia… y a partir de allí se incrementó e instaló de una forma central el trámite digital. Incluso para la gente, creo que los usuarios ya le tomaron el gusto al trámite digital porque ahorran tiempo y es mucho más cómodo… En cuanto a nuestra rutinas de trabajo, los de sistemas, fuimos los últimos en volver de la presencialidad, incluso hay algunos que siguen en trabajo remoto sin problema, ya que demostraron que pueden hacerlo de esa forma, porque nuestro trabajo es fácilmente medible. Y en relación al uso de la teleconferencia, me di cuenta que una gran mayoría de los agentes se acostumbraron a su uso en situación de aislamiento y que luego en el regreso a cierta normalidad, continúan utilizando esa herramienta con total normalidad. Sintetizando, ya es muy difícil que se pueda retroceder de estos avances, lo digo por trabajo remoto, el trámite digital, la teleconferencia…"

Conclusiones

En relación a la teleconferencia y su institucionalización, podríamos señalar que la misma parece haberse consolidado como herramienta de trabajo. Cuando algo que era una innovación pasa a ser usual, estamos frente a la "prueba del uso" que creemos está demostrado haber superado satisfactoriamente.

La cuestión de la productividad individual y organizacional parece estar más discutida y es necesario realizar más estudios al respecto, pero creemos ver una leve predominancia de las opiniones favorables al incremento de la productividad colectiva por ahorros de tiempos de traslados y distancias, mayor puntualidad y focalización de las reuniones, etc.

No es un tema menor a tener en cuenta, que una parte predominante de nuestros entrevistados haya manifestado su nostalgia por el lado "blando" de las reuniones presenciales que permitían apreciar cierto clima organizacional o el lenguaje corporal de los asistentes. Este aspecto merecería también ser estudiado con un detenimiento mayor, porque la visión científica tradicional del comportamiento humano no suele poner el acento en estos aspectos.

Por otro lado queremos señalar, que si bien el resultado que se observa en las percepciones de los agentes pùblicos respecto de la teleconferencia, parece ser en general positivo, tenemos que tener en cuenta que esta tecnología no se dió aislada de otras, como el expediente electrónico, el trámite digital o el uso del email y wapp en paralelo y de forma complementaria al proceso de trabajo remoto. Por lo tanto, el efecto de cambio e institucionalización que parece haberse observado, se explicarían también por el conjunto tecnológico utilizado en dicho momento.

Otro elemento a señalar, es que varios entrevistados, señalaron que la calidad de las teleconferencias fue creciendo a medida que se hacía un mayor uso de ellas. Esta es una conocida curva del aprendizaje que se produce en las organizaciones.

Los sectores de la organización más beneficiados por la teleconferencia, parecen ser los que "estaban lejos", los tecnificados, los que eran más "modernos" antes de la pandemia, los que tienen que tener contacto permanente con otros colegas, etc.

Este artículo hizo su estudio de campo cuando todavía no se había retornado a una normalidad plena y se estaban ensayando los primeros pasos del retorno a la normalidad. Varias opiniones de nuestros entrevistados, señalaron que la teleconferencia llegó para quedarse y que en el futuro esta tecnología complementaría a la reunión presencial sin problemas, cosa que es perfectamente comprobable. También algunos imaginaron que las reuniones presenciales serían para los temas de gran importancia y las teleconferencias para temas más comunicativos o de coordinación.

Como siempre, el buen uso de una tecnología depende de las capacidades del grupo humano que la

maneja y de los liderazgos existentes en la organización.

Bibliografía

BAE, K. B., MERICKOVA, B. Y KIM, D. (2016). The impact of decoupling of telework on job satisfaction in US federal agencies: Does gender matter? El impacto del desacoplamiento teletrabajo en la satisfacción laboral en las agencias federales de EEUU); *The American Review of Public Administration*, 46(3), 356-371.

BLUTMAN, GUSTAVO Y JOSEFINA VACA (2020) "Reflexiones surtidas del trabajo remoto en la Administración Pública: más de 10 enseñanzas y aprendizajes"; CUINAP 42; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

BRENO PAULI MEDEIROS; LUIZ ROGÉRIO FRANCO GOLDONI; ELIEZER BATISTA JUNIOR; HENRIQUE RIBEIRO DA ROCHa (2020) "The use of cyberspace by the public administration in the COVID-19 pandemic: diagnosis and vulnerabilities" (El uso del ciberespacion por la administración pública en la pandemia del COVID-19: diagnóstico y vulnerabilidades); Brazilian Journal of Public Administration;julio-agosto; pp 1-14.

BULCOURF, PABLO Y NELSON CARDOZO (2020) "El trabajo remoto en iberoamérica: un avance comparado en las administraciones públicas"; CUINAP 32; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

CHACÓN MEDINA, ANTONIO (2003). «La videoconferencia: conceptualización, elementos y uso educativo». Etic@ net: Revista científica electrónica. Consultado el 9 de octubre de 2021.

DE VRIES, H., TUMMERS, L. Y BEKKERS, V. (2019). The benefits of teleworking in the public sector: Reality or rethoric? *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), 570- 593.

ESTÉVEZ, ALEJANDRO Y MAURO SOLANO (2021) "¿Tele Trabajo, Tele Emergencia, Tele Improvisación? Análisis Cualitativo a Partir de Experiencias de Informantes Clave en la Administración Pública Argentina"; Revista Ciencias Administrativas; Año 9; N° 17; Enero- Junio; https://doi.org/10.24215/23143738e076 ISSN: 2314–3738 http://revistas.unlp.edu.ar/CADM

EUROFOUND Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2017). *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1658en.pdf

GORE, ERNESTO. (2020). "Compilación de estudios y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional", CUINAP 16. Instituto Nacional de la Administración Pública. http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ CUINAP/issue/view/41

HOLLAND, SAMANTHA; KAILA SIMPSON; REESHAD S. DALAL Y RONALD P. VEGA (2016) "I can't steal from a coworker if I work from home: Conceptual and measurement related issues associated with studying counterproductive work behavior in a telework setting" (Yo no puedo robar a un colega si trabajo desde mi casa: conceptos y mediciones relacionadas con el estudio de comportamientos laborales contraproducentes en una situación de teletrabajo); *Rev. Human Performance, Vol. 29, Nro. 3, pp 172 a 190.*

HORVAT, M., PIĄTEK, W., POTĚŠIL, L., ROZSNYAI, K. F. (2021). Public Administration's Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience. *Central European Public Administration Review*, 19(1), pp. 133–158.

JEMINE, GREGORY; CHRISTOPHE DUBOIS Y FRANCOIS PICHAULT (2020) "From a new workplace to a new way of working: legitimizing organizational change" (De un nuevo lugar de

trabajo a una nueva forma de trabajar: legitimando el cambio organizacional); *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal; Vol. 15 No. 3, pp. 257-278;* Emerald Publishing Limited; ISSN 1746-5648; DOI 10.1108/QROM- 10-2018-1690

MACHIAVELLI, FABIANA (2020) "El teletrabajo en Europa; el caso de Francia: sus definiciones y desafíos"; CUINAP 46; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

MARLENE P. BALLEJOS; SCOTT OGLESBEE; JENNIFER HETTEMA; ROBERT SAPIEN (2018) "An equivalence study of interview platform: Does videoconference technology impact medical school acceptance rates of different groups? " (Un estudio de equivalencias de la plataforma de entrevistas: ¿Cómo impacta la tecnología de la videoconferencia en la tasa de aceptación de distintos grupos en las escuelas de medicina?; *Adv in Health Sci Educ (2018) 23:601–610;* https://doi.org/10.1007/s10459-018-9817-2

MORALES MENDOZA, ALBERTO (2003) "Un pionero de la videoconferencia"; *Rev. Sistemas Especializados de Empresas*; pp-12-15; EBSCO Publishing.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y Unión Industrial Argentina (UIA). (2011). *Manual de buenas prácticas en teletrabajo* (1ª ed.)

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_143.pdf

OSZLAK, OSCAR (2020a) *El Estado en la era exponencial*; Ediciones INAP, Buenos Aires.

OSZLAK, OSCAR (2020b) "El Estado después de la pandemia del Covid-19"; CUINAP 11; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

OSZLAK, OSCAR (2020c) "Trabajo remoto: hacer de necesidad virtud"; CUINAP 30; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

PEROCHE, MARIANA Y ARIANA BARDAUIL (2021) "Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional"; Rev. CUINAP. Nro 55; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

RENARD, KARINE; FREDERIC CORNU; FREDERIC; YVES EMERY Y DAVID GIAUQUE (2021) "The impact of New Ways of Working on Organizations and Employees: A Sistematic Review of Literature"; (El impacto de las nuevas formas de trabajar en las organizaciones y los empleados: una revisión sistemática de la literatura); Admistrative Sciences; pp. 11- 38.

RIFKIN, J. (2011). *La Tercera Revolución Industrial: Cómo* el *poder lateral está transformando la energía*, la *economía y el mundo*. Paidós.

RIGO, RAÚL (2020) "La smartificación y el trabajo remoto: dos impulsos de un nuevo modelo de gestión pública"; CUINAP 49; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

ROIG-VILA, R., URREA-SOLANO, M., Y MERMA-MOLINA, G. (2021) "La comunicación en el aula universitaria en el contexto del COVID-19 a partir de la videoconferencia con Google meet". *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia, 24*(1), pp. 197-220. doi: http://dx.doi.org/10.5944/ried.24.1.27519

RUBBINI, N. I. (2018). *Organizaciones que implementan* teletrabajo: recomendaciones para facilitar las relaciones sociales satisfactorias en el trabajo [Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata].http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/75357

SCHWAB, K. (2016). *La cuarta revolución industrial;* Editorial Debate.

SVIDRONOVA, M., MERICKOVA, B. Y NEMEC, J. (2016). Telework in Public Sector Organizations: The Slovak National Library. *International Public Administration Review, 14*(2-3), 121-137.

VELASCO LEIVA, MARCELA (2020) "Trabajo remoto en tiempo de confinamiento: memoria colectiva y aprendizaje organizacional"; CUINAP 41; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

VELAZQUEZ LÓPEZ, FRANCISCO JAVIER (2020a) "Innovación pública después del COVID-19"; CUINAP 31; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

VELAZQUEZ LÓPEZ, FRANCISCO JAVIER (2020b) "El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas"; CUINAP 34; Instituto Nacional de la Administración Pública; Argentina.

VIDAL MARTINEZ, ANA AURORA Y ALFONSO AGUILAR VALENZUELA (2014) "La videoconferencia como herramienta para el desarrollo y colaboración a distancia"; *Revista Actualidades Investigativas en Educación, Universidad de Costa Rica*, Volumen 14, Número 2, pp 1-21; ISSN 1409-4703. Wikipedia (2022) "La videoconferencia"; disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Videoconferencia#cite_note-Chac%C3%B3n-2

WINSLOTT HISELIUS, LENA; PETER ARNFALK (2021) "When The Impossible Becomes Possible: Covid-19's impact on work and travel patterns in Swedish public agencies" (Cuando lo imposible deviene posible: el impacto del COVID-19 en el trabajo y los patrones de viaje de las agencias públicas suecas); *European Transport Research Review; pp. 13-17.*

YIN, ROBERT. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Editions.

LOS PERFILES DE DIGITALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS

Dra. Rita Grandinetti
Lic. Anabela Rosconi

Introducción

Esta ponencia presenta los resultados del proyecto relativos a la digitalización de los gobiernos locales del Proyecto "Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Post Pandemia". Se entiende digitalización de la gestión (DG) como el aprovechamiento de las tecnologías digitales para seguir brindando servicios públicos valiosos en la 4ta. Revolución industrial o era de Internet, orientados a la producción de valor público (Benington, J. & Moore, M. H., 2010; Moore, 2013) para los ciudadanos.

La información está basada en los resultados del mapeo y caracterización de la digitalización de las gestión producida en el marco del proyecto mencionado financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, PISAC COVID 19. La información se construyó en base a fuentes primarias, una encuesta a referentes de 123 gobiernos locales e información de tipo secundaria resultante de documentos de gestión, información de redes sociales, de organismos nacionales e internacionales. Para la construcción de la muestra se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Tipo de gobierno local: Se consideran municipios y otros tipos de gobierno local.
- 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.

La ponencia se organiza en tres apartados. En el primero se presenta una caracterización conceptual sobre la importancia de las tecnologías digitales en la gestión. En el segundo, se detalla el modelo de análisis utilizado para la construcción de perfiles respecto al nivel de digitalización de los gobiernos locales. Finalmente, se esbozan perfiles de gobiernos locales respecto a su nivel de digitalización.

La irrupción de las tecnologías digitales

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) han venido produciendo cambios en la sociedad en las últimas décadas, cambios que se han tornado disruptivos desde el comienzo del S. XXI. Estas transformaciones impactan en el trabajo, las relaciones sociales y las familiares, y en gran medida en la dinámica y la vida de las ciudades, como quedó en evidencia en la pandemia (Grandinetti y Nari, 2021). Por lo tanto, los gobiernos locales se ven urgidos a producir transformaciones que les permita gobernar procesos sociales de este tenor y producir valor local. Se encuentran ante el desafío de replantear sus prácticas, modelos y normas para desarrollar políticas valiosas.

La accesibilidad a las nuevas TICs, especialmente la internet, han contribuido para generar imprescindibles canales más fluidos de gestión y acceso de la ciudadanía y sus organizaciones, a las políticas públicas locales. Hay acuerdo en la academia en que las administraciones públicas se

encuentran en transformación, si bien en diferentes sentidos y modalidades, como han apuntado Criado (2016), Criado y Gil-García (2019), Gil-García et al. (2018) o Meijer et al. (2017). La Digitalización de la gestión es una herramienta de valor en este contexto. Según Mergel, Edelmann, & Haug (2019) puede entenderse como el aprovechamiento de las tecnologías digitales para seguir brindando servicios valiosos en la era de Internet, tanto online como offline, automatizados y personalizados, a través de la estandarización (Andal-Ancion, Cartwright, & Yip, 2003, Meijer & Bekkers, 2015).

Es necesario señalar, asimismo, el acento de los organismos internacionales sobre la innovación y la digitalización de los gobiernos. En este sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018) señala que "*El uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Se basa en un ecosistema de gobierno digital compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoyan la producción y el acceso a los datos, los servicios y el contenido a través de interacciones con el gobierno*" (pág. 391). Por su parte el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo plantea el valor de la innovación pública desde una doble perspec•tiva, como facilitadora de construcción de capacidades para lidiar en una era de cambios exponenciales —la innovación adaptati•va—, y a su vez, como motor para construir direccionalidades en estas transformaciones —la innovación anticipatoria (CLAD, 2020).

Desde una perspectiva regional, América Latina y el Caribe se ubican en una posición intermedia, en comparación al desarrollo de los ecosistemas digitales de otras regiones (CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, 2020). En este sentido, en una escala de 0 a 100, posee un índice de 49.925, lo que le otorga un mayor grado de avance respecto a África (35.05) y Asia Pacífico (49.16), pero la ubica por detrás de Europa Occidental (71.06), América del Norte (80.85), Europa del Este (52.90) y los Estados Árabes (55.54). Esta situación ha experimentado un salto a partir de las medidas de aislamiento dictadas por la pandemia.

Durante la pandemia, los diferentes niveles del Estado tuvieron que desplegar un conjunto de herramientas disponibles para garantizar la correcta prestación de servicios en un contexto inédito y de restricción severa de financiamiento por la doble disminución de recursos públicos dados por la baja de los ingresos y el importante aumento de los gastos derivados de la atención de la pandemia (Ortega y Carignani, 2020). En particular, los gobiernos locales, por sus características de cercanía y pequeña escala, se vieron obligados a transformar y reorientar sus acciones. La resiliencia del Estado señala la capacidad de seguir realizando las tramitaciones habituales y brindando sus servicios públicos en el nuevo contexto (Grandinetti y Nari, 2022).

Digitalización de la gestión: modelo de análisis

Según se señaló anteriormente, se entiende digitalización de la gestión (DG) como el aprovechamiento de las tecnologías digitales para seguir brindando servicios públicos valiosos en la 4ta. Revolución industrial o era de Internet, tanto online como offline, (Mergel, Edelmann, Haug, 2019), orientado a la producción de valor público (Benington, J. & Moore, M. H., 2010) para los ciudadanos hacia el desarrollo sustentable e inclusivo en la región.

La DG se enfrenta a múltiples barreras de tipo estructural, como la disponibilidad de recursos, y socio culturales, como las normas vigentes, el nivel de apropiación tecnológica, las expectativas y las experiencias de innovación (Mergel, 2022). Esto afecta la prestación de servicios, la cultura organizacional y las relaciones con los ciudadanos.

Es importante señalar, que no se trata de una relación directa entre la disponibilidad de recursos y el alto nivel de digitalización, por el contrario se trata de una relación más compleja que vincula las barreras de tipo estructural y cultural que poseen los municipios para la digitalización con los

resultados alcanzados en términos de tecnologías aplicadas, servicios digitalizados, innovaciones digitales desarrolladas en la pandemia y apropiación de los agentes públicos y ciudadanos. Se trata de entender la capacidad de digitalización de modo relacional, como el resultado de las relaciones establecidas entre las barreras existentes y las estrategias aplicadas.

La capacidad digital, por lo tanto, moviliza e involucra las diversas dimensiones de la vida de los municipios; sus políticas, procesos, productos, resultados e involucra cambios y aprendizajes en los propios actores. Además, pone en juego opciones políticas y de políticas, esfuerzos sostenidos, condiciones, herramientas y métodos (Grandinetti y Zurbriggen, 2021).

En definitiva, a partir de la información disponible, se construyeron las variables que permitieron identificar perfiles diferenciados de digitalización de la gestión: disponibilidad tecnológica, competencias digitales, tecnologías digitales en uso y servicios digitales disponibles.

Tabla N° 1: Variables para la construcción de perfiles de gobiernos locales

Variables	**Indicadores**	**Valores**
Disponibilidad tecnológica	Disponibilidad de PCs por habitante	Bajo Medio bajo Medio Alto Alto
	Disponibilidad de PCs con acceso a Internet por habitante	
Competencias digitales	Disponibilidad de personal técnico especializado	Bajo Medio bajo Medio Alto Alto
	Nivel de competencias digitales	Presenta rudimentos básicos Usa aplicaciones de escritorio Gestiona sistemas complejos Analiza/ desarrolla sistemas informáticos
Uso de tecnologías digitales	Tecnologías disponibles según generaciones tecnológicas.	Cant. 1° generación Cant. 2° generación Cant. 3° generación Cant. 4° generación
	Nivel de apropiación de los trabajadores de las tecnologías	Bajo Medio Alto
	Disponibilidad de software libre	No Si

Prestación de servicios digitales	Servicios digitales implementados en la prepademia	Cant. Tramitaciones y pagos Cant. Reclamos y sugerencias Cant. Consulta de normativa Cant. Instancias de participación Cant. Datos abiertos
	Servicios digitales emergentes para la atención de la pandemia.	No Si
	Nivel de apropiación de la ciudadanía de los servicios	Bajo Medio Alto

Fuente: Elaboración propia

Los perfiles de digitalización de los gobiernos locales argentinos

A partir de los resultados alcanzados en esta investigación y del modelo de análisis presentado pueden diferenciarse los siguientes perfiles:

1. ***DG de bajo desarrollo***: altos niveles de barreras estructurales, baja tasa de PC por habitantes y de conexión por internet, y socioculturales, bajos niveles de competencias digitales en el personal municipal y niveles de apropiación de las tecnologías medios o bajos. El tipo de tecnologías predominantes es el software de escritorio y las redes sociales, presenta niveles más bajos en relación con el uso de sistemas de gestión. En relación con los servicios digitalizados presentan un nulo o bajo desarrollo de servicios digitales, con una escasa apropiación por parte de la ciudadanía en caso de ser implementados. Finalmente se trata de municipios que no han desarrollado digitalización de los servicios en la pandemia o lo han hecho muy escasamente, ya que no poseen competencias para el desarrollo por sí mismos o la adaptación de sistemas.
   En este grupo pueden encontrarse gobiernos locales de las regiones del NEA y de Cuyo y aquellos de tamaño poblacional medio - bajo, correspondientes a los rangos M4, M5 y M6.

2. ***DG tradicional***: alto o medio nivel de barreras estructurales, tasa baja o media de PC por habitantes y de conexión por internet, y socioculturales, niveles medios de competencias digitales, con una mayor proporción de personal que usa herramientas de escritorio y niveles medios de apropiación en las tecnologías de primera y segunda generación. Los tipos predominantes de tecnologías son el software de escritorio, las redes sociales e incorporan sistemas de gestión. Presentan servicios digitalizados vinculados a tramitaciones y pagos o reclamos y sugerencias, con una escasa o media apropiación por parte de la ciudadanía.

Finalmente se trata de municipios que han desarrollado algún tipo de servicio digital para la atención de la pandemia pero lo han hecho muy escasamente.
En este grupo pueden encontrarse también gobiernos locales de las regiones del NEA y Cuyo y se suman de las regiones de NOA y Centro, esta última en menor medida. Los gobiernos locales son en mayor medida de población media - baja, siendo más preponderantes los M4.

3. ***DG en desarrollo***: bajo nivel de barreras estructurales, tasa media o alta de PC por habitante y de conexión a internet, y socioculturales, donde se evidencia un número significativo de perfiles con competencias para la gestión de sistemas complejos, un alto nivel de competencia en manejos de herramientas de escritorio y un nivel de apropiación medio/alto para las diferentes tecnologías. El municipio ha desarrollado tecnologías de 1era, 2da y 3era generación, incluyendo en estas aplicaciones móviles y herramientas de trabajo colaborativo. Presta diversos servicios digitales relevados con niveles medios o altos de apropiación de la ciudadanía. Asimismo, han desarrollado más de una herramienta o servicio digital durante la pandemia, consolidando un perfil de digitalización.

   En este grupo pueden encontrarse fundamentalmente gobiernos locales de las regiones Pampeana y Centro. La población de estos gobiernos locales no está delimitada claramente. Si bien rondan entre los rangos M2 y M4, algunas variables pueden estar presentes en gobiernos locales más pequeños como en la disponibilidad de servicios digitales.

4. ***DG consolidada***: bajo nivel de barreras estructurales, tasa alta de PC por habitante y de conexión a internet, y socioculturales, donde se evidencia un número significativo de perfiles con competencias para la gestión de sistemas complejos y para el análisis y desarrollo de sistemas y un nivel de apropiación alto para las diferentes tecnologías. Los municipios cuentan con diferentes tipos de tecnologías de 1era, 2da y 3era generación y han incorporado tecnologías de 4ta. El municipio presta gran variedad de servicios digitales, incluyendo servicios vinculados a la colaboración ciudadana, y tiene niveles altos de apropiación de la ciudadanía. Desarrolla iniciativas de software libre y asimismo, ha desarrollado tramitaciones digitales, herramientas de gestión y servicios digitales durante la pandemia; lo que habla de su capacidad de innovación digital.
   En este grupo predominan gobiernos locales de las regiones Patagonia y Pampeana, pero también se encuentran del GBA y del Centro. En lo que respecta a rangos de población, se limitan a gobiernos locales de rangos M1, M2 y M3.

Reflexiones finales

Los perfiles construidos en base a la información disponible para la muestra, denota que, para el caso de digitalización, se encuentra una mayor correspondencia en la dimensión regional. De esta forma se observa que las regiones NEA, NOA y Cuyo presentan un menor desarrollo de digitalización, mientras que las regiones Pampeana, Patagonia y GBA mayor desarrollo. La región Centro, por su parte, es más fluctuante dependiendo de la variables específica que se observe.

En cuanto a la población, no aparecen parámetros tan marcados que hablen de una mayor o menor digitalización. Puede decirse que los mejores niveles de digitalización los presentan gobiernos locales de mayor tamaño poblacional. Sin embargo, no necesariamente pueden asociarse a los de menor tamaño con los de menor nivel de digitalización. Asimismo, los rangos de población intermedios presentan dificultades para ser asignados a una sola categoría, ya que varían en función de la variable observada.

El modelo presentado es un primer esbozo en el intento de asociar gran cantidad de información que permita ir más allá de la mera caracterización del fenómeno de la digitalización de la gestión. Los perfiles pretenden organizar la realidad de los gobiernos locales argentinos para construir estrategias aplicadas que permitan ir más allá del caso particular y de la extrema generalidad.

Bibliografía

ANDAL-ANCION, A., CARTWRIGHT, P. A., & YIP, G. S. (2003). The digital transformation of traditional business. *MIT Sloan Management Review*, *44*(4), 34.

BENINGTON, J., & MOORE, M. H. (EDS.). (2010). *Public value: Theory and practice*. Macmillan International Higher Education.

CLAD (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Disponible en: https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de- Innovacion-10-2020.pdf

CRIADO, J. I. (2016, May). Nuevas tendencias en la gestión pública. INAP.

CRIADO, J. I., & GIL-GARCIA, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*.

GIL-GARCIA, J. R., DAWES, S. S., & PARDO, T. A. (2018). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, *20*(5), 633-646.

GRANDINETTI, R. M., & NARI, P. O. (2021). Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. *A & P continuidad*, *8*(14), 34-45.

GRANDINETTI R.M. Y ZURBRIGGEN C. (2021) ¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas. En "¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública". Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo.

MEIJER, A., & BEKKERS, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, *32*(3), 237-245.

MERGEL, I., EDELMANN, N., & HAUG, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, *36*(4), 101385.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE (2016). *Manual para la economía digital*. Recuperado de https://www.oecd.org

ORTEGA, J. E., & CARIGNANI, A. (2020). Las nuevas necesidades ante la Covid-19: desafíos y tendencias en la provincia argentina de Córdoba. *Cadernos ibero-americanos de direito sanitário*, *9*(2), 208-217.

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

Andrea Induni

La experiencia de la Diplomatura en Estrategias de Gestión de la Salud Pública en la Delegación UPCN Salud

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 les destinataries (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 les 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 les participantes logren adquirir competencias como "les 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 les 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 les participantes. Participantes que, en definitiva, son les destinataries 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. "GESTION 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 les especialistes en cada una de las materias del cronograma. El aprendizaje durante la actividad de formación implicó para les 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 les participantes.

En cada caso les 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 les participantes.

A partir de una encuesta final anónima aplicada a les participantes podemos destacar que en cuanto a si el curso cumplió las expectativas, podemos observar una amplia satisfacción con el mismo por parte de les 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, les 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. Les 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 les 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 compañeres 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 les 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 les participantes a partir de su propia experiencia. Al preguntarles qué temática te 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 les participantes, docentes y coordinadores fue dinámica y fluida. Les 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 les participantes respecto de la Diplomatura cursada, como ser:

- Desde mi punto de vista nada que mejorar ya que nos da la posibilidad a les que tenemos
- mucha carga horaria laboral (como mi caso) de poder capacitarme. En lo personal, no necesita mejorías, los materiales de estudios y les profesores fueron excelentes.
- Estoy más que agradecida a les 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 les habitantes de nuestro querido país.

- Es excelente! Les coordinadores y les docentes impecables, muy formades 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 compañeres. Tenemos la convicción que así generamos un aporte para el desarrollo personal y profesional de les mismes 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 Admistración Pública y Reforma del Estado.* Santa Cruz de la Sierra, Boliva.

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.* .

NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN MUNICIPAL EN LA POSTPANDEMIA: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Fabiana Machiavelli

Introducción

Este trabajo constituye un informe de avance sobre un proyecto de investigación en curso y presenta un análisis preliminar sobre dos de los temas trabajados en el marco del estudio: la constitución de redes de gestión colaborativa para el desarrollo regional y las prácticas que buscan favorecer la participación ciudadana a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TICs). Nuestro objetivo es profundizar en ese sentido para proponer estrategias de formación y de acción pertinentes particularmente para municipios del centro de la provincia de Buenos Aires. Se trata de buscar definir lo más claramente posible cuales son las capacidades de gestión a nivel local que necesitan ser fortalecidas a través de acciones de formación, de definición y elaboración de acciones públicas locales para consolidar institucionalmente los municipios con miras a lograr políticas que apunten a mejorar las condiciones de vida de las comunidades locales, en un contexto complejo que requiere tomar en cuenta una amplia diversidad de actores que reclaman una mayor participación en el diagnóstico y la solución de sus problemas.

Sabemos que nuestra provincia tiene una importante diversidad de características socioeconómicas y de necesidades, entre municipios del conurbano y el interior, que también difieren, a su vez, en función de su tamaño. En Argentina predominan los municipios que llamamos de tamaño «medio» y «pequeño», en la provincia de Buenos Aires, compuesta por 135 municipios, como lo afirma Girado (2021), solo La Matanza escapa a esta clasificación superando el millón de habitantes. A pesar de estas diferencias, nos parece que los municipios del centro de la provincia pueden ser estudiados en conjunto puesto que tienen características y problemáticas, sobre todo socioeconómicas, similares.

Aspectos metodológicos

En este caso particular, elegimos una muestra de municipios del centro de la provincia que poseen características comunes. Se tomaron municipios de las secciones electorales 5ta, 6ta y 7ma. Se optó por dos estrategias de recolección de datos: el análisis de contenido y la entrevista. La primera técnica para el análisis de la utilización que los municipios hacen de las tecnologías de comunicación e información (sitios web y redes). En cuanto a la entrevista, se la eligió para conocer la percepción que funcionarios y dirigentes de esos municipios tienen respecto a los cambios que debieron afrontar y los que se perfilan hacia el futuro inmediato. Para confeccionar la muestra elegimos el muestreo por cuotas (no probabilista), que nos permite formar subgrupos en relación con la cantidad de habitantes de cada municipio, con la idea de comparar luego los resultados. El tamaño de la muestra seguirá el principio de la saturación teórica.

El contexto: la pandemia y su legado en gestión

El rol del estado está, después de la pandemia, otra vez en el centro del debate. Desde hace ya varios años, han surgido nuevas formas de gestión que han ido cobrando fuerza y que comenzaron a

extenderse, la pandemia aceleró en muchos casos estos procesos. La gestión a través de las redes, la administración y gobierno electrónico, las asociaciones público-privadas, el desarrollo sustentable, son parte de ellas, y todas tienen dos características en común: una mayor participación ciudadana y la cada vez más fuerte presencia (e intermediación) de las TICs y los medios de comunicación masiva.

Las pandemias confieren un lente privilegiado para analizar los diferentes procesos que emergen en tiempos de excepcionalidad, que pueden ser propicios para encarnar cambios largamente retardados y también obligar a adaptarse a nuevos desafíos (Álvarez, 2021). Dos de los aspectos que más impacto tuvieron, en la lucha contra el COVID-19 y el aislamiento al que nos vimos obligados, fueron las estrategias de colaboración y coordinación multinivel en la administración pública y entre organizaciones -por ejemplo entre municipios cercanos- por un lado, y por el otro la incorporación de las TICs en los procesos comunicacionales. En efecto, entre los desafíos que han debido afrontar los municipios desde los inicios de la pandemia, al margen de la respuesta inicial a la crisis, se destacan la búsqueda de estrategias para la recuperación de las economías locales (Neri, P. 2020) y la necesidad de repensar la relación con la ciudadanía, ésta última mediada por y como consecuencia de la primera.

Las ciudades, unidad de análisis en este trabajo, más allá de sus dimensiones, son dinámicas, van cambiando, crecen y decrecen, modifican sus perfiles productivos, demográficos y culturales desde siempre. Estos cambios siempre tienen implicancias, que afectan tanto su gestión como la definición de sus políticas públicas. En ciertos momentos, se producen situaciones particulares, coyunturas excepcionales que provocan aceleraciones en su transformación que pueden precipitar los cambios y en algunas ocasiones hasta provocar cambios repentinos e inesperados. Éstos, que Carrión y Cepeda (2021) denominan *shocks urbanos,* colapsan las economías, redefinen la realidad, que ya no es igual a la que precedió a la ruptura, aceleran procesos de *mutación* que se venían desarrollando y a veces hasta generan cambios en la población y nuevos modelos. En buena medida esto es lo que se vivió durante la pandemia. Hay que añadir a ello, que a las consecuencias económicas que ésta produjo, se le suma la actual crisis global producto de la guerra en Ucrania.

En este contexto de mutación acelerada, las administraciones públicas municipales se ven obligadas hoy a afrontar cambios en sus modos de gestión, que requieren nuevas capacidades. Aparece entonces la necesidad de redefinir la acción pública local mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional y nuevos liderazgos. Para ello, hay que abocarse a definir apropiadamente las capacidades existentes y conocer la distancia entre estas y las que surgen como necesarias para adaptar el accionar municipal.

Las redes: breves consideraciones teóricas

La teoría de las redes sociales trata de describir la estructura de las relaciones entre actores (personas, grupos, organizaciones), mostrando como los lazos que éstos mantienen les proveen información y recursos que favorecen su competitividad (Hatch y Cunliff, 2009). Según Lazega e Icher (2011), en la sociedad occidental actual, fuertemente «gerencial», con una división del trabajo sofisticada, en un contexto individualista basado en una competencia cada vez más fuerte entre personas y organizaciones, desarrollar redes y establecer contactos con el fin de intercambiar información de manera recíproca, supone privilegiar la acción común y la colaboración, comportamientos que parecen menos posibles de desarrollar, en este contexto, que las alianzas de poder.

¿De qué tipo de redes estamos hablando? Es necesario aclararlo, muchos autores asocian las redes a las coaliciones de poder. En una alianza de poder es necesario leer y entender bien la dinámica de poder existente, es decir, identificar quienes tienen el poder formal y real, quienes controlan, quienes poseen la información y quienes influencian. Se trata de estructuras donde los vínculos son asimétricos, basados en la jerarquía (que otorga el poder) y por lo tanto menos favorables a la puesta

en común de recursos con el fin de mejorar o modificar los procesos de gestión pública. Una coalición de poder lleva a definir un grupo de interés, no una red en el sentido que la estamos concibiendo aquí; el grupo de interés siempre se sitúa como grupo de lucha al interior de una organización - que puede ser el Estado o una organización pequeña-, lo que no favorece la integración de conocimientos ni la construcción de una capacidad colaborativa. Como sostiene Rouleau (citado en Estévez y Banchero, 2021:13): *no es lo mismo decir que la organización se relaciona con variados sujetos externos, a decir que construye con ellos una asociación integrada. Esto último es una red*.

El concepto de red informal está basado en los trabajos de Granovetter (1973) y de Burt (1992), que elogian las ventajas de los vínculos débiles, a los que describen como relaciones de poca proximidad emocional y ocasionales que facilitan la circulación y el acceso a información y conocimientos (Machiavelli, F., 2016). Como lo sostienen Baret y *col.* (2006), dado que las redes brindan acceso a numerosos recursos, en el contexto descripto se le puede reprochar a los estudios sobre las mismas en el área de la gestión, el centrarse de forma excesiva en la perspectiva instrumental y utilitarista.

La importancia de los vínculos sociales, iniciada por Tocqueville en 1830, ha sido puesta en el centro de debates políticos y científicos por Putnam (1994). Su estudio sobre las diferencias de desarrollo entre las regiones de Italia menciona como uno de los factores fundamentales de desarrollo, la pertenencia de la gente a redes (asociaciones). Encontró que el indicador más significativo de la «sociabilidad cívica» era la intensidad de la vida asociativa. Estas redes están basadas en la colaboración horizontal. La reciprocidad práctica se encuentra en el corazón de este tipo de asociaciones. Según él, si los actores no son capaces de comprometerse entre ellos, deben renunciar a numerosas oportunidades de beneficios mutuos. Como lo afirma Álvarez (2021), la epidemia puso de relieve que sin desarrollo económico no puede haber salud y sin salud el progreso social y económico corren el riesgo de paralizarse.

En Argentina, como en casi todos los países de América Latina, hay que sumar a esto la aparición de *múltiples organizaciones sociales que en los últimos años se han incrementado de forma exponencial, con incidencia en proyectos sociales, económicos y políticos. En buena medida, fueron el emergente de las políticas de los noventa cuando se produjo una "retirada" de la intervención del Estado en diversas áreas y el rol de las organizaciones sociales era concebido como sustituto del Estado en la prestación de servicios o la producción de bienes públicos* (CENOC, 2007:15). Estas organizaciones tienen cada vez más presencia y protagonismo. Se trata entonces de buscar prácticas políticas que promuevan la colaboración para la creación de una inteligencia colectiva como forma de buscar soluciones a los problemas públicos, de concebir -como nos lo mostró la crisis sanitaria- que nadie sabe todo y todos conocen algo (Behrend y Simpson, 2021). Que esto se traduzca en nuestra forma de gestionar, de tomar decisiones constituye un reto significativo, que requiere nuevas formas de pensar la gestión pública y el desarrollo de nuevas competencias para una multiplicidad de actores. Como lo describe Ozlak en el aparato institucional argentino, prevalecen *formas autistas y no colaborativas o no coordinadas de resolver cuestiones de la agenda pública…*(2020:16), lo que genera problemas dado que además, uno de los desafíos más importantes son las *mayores demandas de participación ciudadana en la gestión estatal* (2020:18).

La gobernanza colaborativa y el desarrollo territorial

Sin dudas lo que llamamos hoy gobernanza colaborativa fue un aspecto sustancial durante la pandemia. Ahora que la crisis sanitaria pasó, la tendencia general ha sido la de volver a la «normalidad» que la precedió, poniendo entre paréntesis lo que se vivió sin tomarse el tiempo de analizar lo que pasó y las enseñanzas que la crisis dejó. No estamos haciendo referencia a los aprendizajes para eventualmente enfrentar otra pandemia, sino a aspectos de gestión que pueden ser aplicados a otras políticas públicas, como por ejemplo pensar en el fortalecimiento de redes locales

con miras al desarrollo regional y a favorecer una mayor participación ciudadana en la elaboración e implementación de las políticas públicas locales y regionales.

El concepto «territorio» puede ser definido de varias maneras, pero, como lo afirma Morea (2020) prevalece aún la del sistema jurídico romano que refiere a *la apropiación de una determinada porción de tierra dentro de los límites de una jurisdicción político- administrativa* (Morea, 2020:74). Esta manera de concebir el territorio, sostiene el autor, está estrechamente ligada a la idea del bien común, por lo que el territorio es un bien común para la sociedad y como tal, extiende derechos, voluntades, intereses y responsabilidades para su acceso, administración y uso. Las estructuras gubernamentales tienen aquí un rol esencial, sin embargo, y paradójicamente son cuestionadas en su quehacer por no representar los intereses del conjunto social que los ocupa. Esto cobra una importancia sustancial en lo que Morea llama la *confrontación entre imposiciones globales* y las *microidentidades.*

El contexto internacional actual refuerza la fragmentación ya existente en nuestro país como en toda Latinoamérica, impactando y dificultando las decisiones políticas de desarrollo, forzando la reprimarización de la economía en un contexto de escasez que parece prometer una importante crisis alimentaria. Las ciudades -generalmente las más grandes- como lo describen Carrión Mena y Cepeda (2021) son hoy nodos en circuitos comerciales internacionales, donde prima la rentabilidad privada. Esto «desterritorializa» en sus modos de producción algunos municipios, que posponen en su desarrollo los derechos colectivos de sus ciudadanos y se convierten además en el origen de problemas medioambientales y climáticos. Dejan de ser *espacios de derecho.*

Las ciudades intermedias y chicas, que son la mayoría en la provincia de Buenos Aires, construyen involuntariamente muchas veces, una percepción de identidad basada en carencias y faltantes respecto de las grandes, lo que impacta en el proceso de construcción de problemas públicos; los propios actores contribuyen a *la creación de situaciones y/o eventos como problemas, mediando un proceso social en el que elaboran motivos y justificaciones que lo legitiman, definen culpables y establecen un plan de acción para llevar adelante demandas y reclamos* (Girado, A., 2021:29) hacia los niveles provincial y nacional de gestión y parecen olvidar el rol esencial que tienen en términos de desarrollo local y regional. Las fuerzas económicas y de capital en el contexto de la globalización avanzan muy rápidamente, sobre todo cuando encuentran marcos regulatorios débiles o inexistentes y falta de planificación y control. Paralelamente, hacia adentro, los espacios de gestión que los municipios descuidan provocan el aumento de la informalidad, que a su vez favorece y legitima el accionar de agrupamientos y asociaciones civiles diversas que toman en sus manos la acción para la resolución de problemas concretos de la ciudadanía. Esta suerte de interpretación *negativa* (Morea 2020), anclada «en los que nos falta para ser» se traduce en la falta de una planificación y control apropiados y atenta contra las posibilidades de llevar a cabo modelos de desarrollo colaborativos más equitativos y democráticos.

En este contexto, la noción de gobernanza colaborativa a nivel local y regional, entendiendo aquí la regionalidad como un conjunto de ciudades próximas entre sí y con algunas características económicas comunes, adquiere una relevancia sustancial. La colaboración en la elaboración de planes conjuntos de desarrollo colaborativo favorecería sin dudas a las poblaciones locales y permitiría crecer sin mediar procesos de exclusión. La *autoridad formal y el poder de dirección ya no resultan suficientes…se vuelve inevitable colaborar, consensuar, negociar, descentralizar, delegar, coordinar, entre varios actores* (Estévez y Banchero, 2021:14).

De las percepciones de la gobernanza colaborativa de los funcionarios

Los primeros resultados de nuestro trabajo, bien qué preliminares aún, muestran ya una tendencia acorde al marco que venimos de desarrollar. Con relación a las nociones de la gobernanza colaborativa y el desarrollo regional, las personas entrevistadas hasta el momento de la producción

de este informe parecen percibir a la primera como la importancia de *conectarse con otros municipios y ciudades del mundo con el objetivo de intercambiar experiencias y buscar establecer acuerdos económicos que favorezcan a la ciudad.*

Otra de las personas entrevistadas mencionó que:

La pandemia nos dejó algunos aspectos positivos como el acostumbrarnos al uso de la virtualidad. Esto nos permitió, y nos sigue permitiendo, la participación en reuniones de carácter internacional, como Mercociudades por ejemplo, que son de vital importancia para nosotros. O también en reuniones con ciudades de otros países que tiene un desarrollo interesante que podríamos adoptar acá, estableciendo acuerdos de colaboración y asesoramiento.

En ningún caso, al menos hasta aquí, surge espontáneamente la mención a establecer una red con municipios vecinos, salvo cuando se refieren al periodo de la pandemia, donde la colaboración fue evidentemente impuesta por el contexto. Así, por ejemplo, un entrevistado, ante nuestra pregunta respecto a la colaboración con los municipios vecinos sostiene:

sí, también colaboramos en varios aspectos con los municipios cercanos, por ejemplo durante la crisis del Covid19, en lo referente a la internación y atención médica de las personas contagiadas. También, al comienzo en el análisis de los testeos.

No creemos que la participación de los municipios en foros internacionales o el intercambio con ciudades de otros países no sea positiva, al contrario. Sin embargo, nos llama la atención que la colaboración entre administraciones de proximidad no sea mencionada cuando se trata de la posibilidad de planificar un desarrollo regional; de hecho hasta parece, al menos en un caso puntual, como problemático:

Es muy difícil que eso pueda darse, no digo que no, pero tenemos muchas diferencias, nuestro municipio es más grande que los que están más cercanos y tiene una dinámica diferente. También muchas veces las diferencias políticas influyen.

Otras personas mencionan la carencia de recursos y de poder real para poder considerar esa posibilidad:

sería muy interesante pensar en trabajar en colaboración en el desarrollo de ciertas políticas, pero para que eso sea factible necesitamos más recursos, que hoy no tenemos y seguramente también más autonomía de acción.

Podríamos interpretar hasta una contradicción en este sentido, se reclama a falta de recursos para el desarrollo de políticas conjuntas pero esta carencia es también la que se antepone a la posibilidad de considerar opciones conjuntas que favorezcan justamente un mayor crecimiento. Cabe agregar aquí, que tampoco aparecen menciones respecto a la colaboración hacia adentro de los municipios, con otras instituciones o grupos sociales; esto es visto como instancias de negociación y de acuerdos que son necesarios a veces, pero no respecto a la elaboración de políticas locales.

La cuestión de la autonomía aparece también mencionada en más de una ocasión, pero en todas puede verse claramente que está más relacionada con el poder de decisión que con el desarrollo local. Resulta difícil evaluar esa demanda respecto a las expectativas políticas de los y las ciudadanos/as, de lo que se podría hacer en relación con ellas y de su factibilidad.

Las TICs, la comunicación y la participación ciudadana

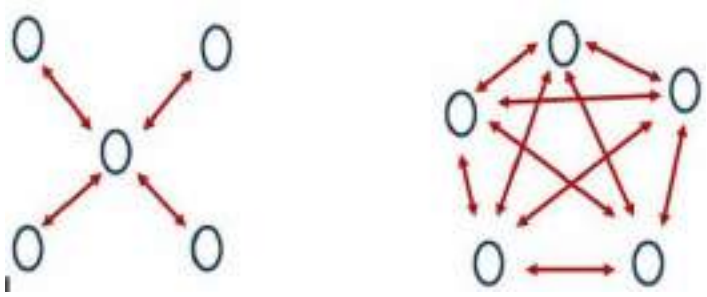
La comunicación y la participación ciudadana se inscriben dentro del mismo contexto teórico que la

gobernanza colaborativa, y del mismo modo surge que el paso del discurso a la acción es uno de los aspectos a mejorar para fomentar e implementar estas nuevas formas de gestión (Jiménez, 2021). Los municipios tienen, respecto de otros niveles de gestión pública, la ventaja de estar cerca de la gente, sin embargo, esta proximidad no siempre se traduce en una mayor participación de la ciudadanía en la definición de acciones públicas locales. Como sostienen Carrión Mena y Cepeda (2021) hay que pasar del urbanismo al «civitismo», que supone pensar el gobierno desde la gente, ya no solo desde el espacio o de los servicios y para ello los sistemas de comunicación son esenciales.

No podemos eludir el protagonismo de las TICs y la importancia de la conectividad durante la pandemia, y menos aún las enormes posibilidades que abrieron para pensar la gestión local en adelante. ¿Qué comunicación deberíamos privilegiar en términos de gestión? En general, la comunicación hoy está basada en las redes de sociabilidad, de intercambio. Como lo mencionamos antes, cuanto más intercambio hay y más amplia es la red, más conocimiento e información circula, y de esa manera más posibilidades hay que se pueda generar un capital social que promueva una organización inteligente y acciones políticas más apropiadas. En ese sentido, como lo afirman Dressler y Pérez (2007) hay dos formas de comunicar, las dos implican interactuar e intercambiar con otras personas (pares, subordinados y gente fuera de la organización -los ciudadanos en este caso), pero difieren en el «cómo»:

1. En «rueda»: cada persona se limita a dialogar con otras de manera bidireccional, siendo esa persona el único nodo de conexión en la red. De este modo, esa persona tiene acceso a informaciones provenientes de cada una de las otras pero no contribuye a generar capital social, porque la circulación de la información es limitada

2. En «todas las direcciones»: supone un diálogo pero de modo colaborativo, si se puede expresar así, aquí la comunicación favorece el intercambio, la discusión, el debate entre varias personas. Este modo de comunicar es el que permite el surgimiento de nuevas ideas, de nuevas formas de hacer, la información aquí circula y se comparte. Esta forma de interactuar crea, en palabras de Castells (2009) redes más flexibles, más dinámicas y duraderas en el tiempo, lo que las hace mucho más eficaces, en términos de circulación y acceso a la información y el conocimiento que las primeras.



Rueda en todas las direcciones

Estas dos formas son válidas tanto para la comunicación presencial como virtual, porque lo que hace la diferencia entre ambas es que en una no hay debate e intercambio y en la otra sí, en una la retroalimentación que recibimos no está mediada por la posible asimetría de la relación (por ejemplo entre una autoridad municipal y un ciudadano) y en la otra no, lo que hace que sea mucho más rica y

válida la información a la que podemos acceder.

Esta diferencia en la comunicación es interesante, porque a través de las primeras entrevistas y de un análisis de los primeros casos de comunicación virtual utilizados por los municipios, vemos que la comunicación bidireccional es la que predomina, más aún respecto del uso de las TICs, donde en la mayoría de los casos ni siquiera hay acceso a una respuesta de parte de los/as ciudadano/as, porque se trata de instrumentos destinados a brindar información a la comunidad, no para debatir o esperar obtener una opinión. En su mayoría, estas comunicaciones hacen referencia a obras y creación de espacios de recreación, pero no se observa una tendencia a buscar, como dice Thomasz (citado por Girado, 2020:27), formas nuevas de «hacer ciudad», lo que supone definir qué hacer a partir de las demandas de la comunidad, sin descuidar requerimientos sociales vinculados con el uso y apropiación de la gente de esas obras o espacios de recreación.

Esta bidireccionalidad en la comunicación hace que el municipio pierda acceso a una información valiosa y al mismo tiempo limita la participación ciudadana, que parece en algunos casos reducida a seguir al/la intendente/a u otros/as dirigentes en Facebook o Twitter. Esto, no obstante, parece estar compensado en los municipios más pequeños por la proximidad, al decir de un entrevistado:

…camino al trabajo y después volver a casa a pie, permite a veces detenerse y conversar cona algún vecino o grupo de vecinos. Los viernes casi todo el pueblo se junta en el café…y también es una buena ocasión para discutir algunas cosas, ha pasado mas de una vez que estas veladas han terminado convirtiéndose casi en asambleas, y alguna vez se han puesto bravas también…

Hay que tener presente aquí, que la introducción de las nuevas tecnologías tiene aspectos positivos pero también negativos. Una de las dificultades que afrontamos, que se relaciona directamente con la gestión y sobre todo la toma de decisiones, es lo que Carr (2010) llama la *infobesidad* y el síndrome de desbordamiento cognitivo que provoca. La infobesidad refiere a la enorme cantidad de información a la que estamos sometidos a través de la irrupción de las nuevas tecnologías (el celular, las redes, etc.), recibimos una enorme cantidad de información diversa, muchas veces contradictoria y el problema es que no tenemos -humanamente hablando- la capacidad y tampoco el tiempo de procesar apropiadamente y terminamos ahogándonos en ella, dicho de otro modo, sabemos tantas cosas que al final no sabemos nada. Esto requiere una cierta formación para gestionar de manera eficaz la información, decidir cuál es la que cuenta y es importante para la toma de decisiones y cual no. Necesitamos evaluar adecuadamente también las redes que vamos a utilizar. Como lo explica Castells (2009) vivimos en una sociedad en red, una red es un conjunto de nodos interconectados entre sí; estos nodos tienen como función absorber y procesar información que circula dentro la red, si no lo hacen, la red se cae, desaparece y con ella nuestro acceso al conocimiento y a la información. Nos parece importante mencionar esto, porque nos está poniendo en claro que no es suficiente con «estar» en la red, para que sea eficaz es necesario que los nodos -personas, organizaciones- estén activos, cuando no lo están, no hay interacción. Dicho de otro modo, no alcanza con estar en Facebook o en Twitter por ejemplo -que muchos municipios mencionan-, hay que estar activos dentro, de lo contrario desaparecen.

Finalmente, queremos mencionar un último aspecto que surge de estas primeras observaciones de los espacios utilizados, que confirman los dichos de las personas entrevistadas hasta el momento de escribir este texto, es el predominio de una visión instrumentalista en la utilización de las TICs. La pandemia generalizó la demanda de información, se multiplicó de forma exponencial, lo que hizo lugar a la aparición de mucha información de procedencia, y sobre todo de validez, dudosa que utilizan las tecnologías con un sesgo puramente instrumental (Rodrigeuz y Giri, 2021), esto es, se buscan las tecnologías mas eficaces en el sentido del impacto que lo que se trasmite pueda tener en la opinión pública. Este sesgo, lleva a que no importe la veracidad de lo que voy a informar y lo que busco no es ser transparente frente a la población, sino que lo que cuenta es la eficacia del impacto que lo que transmita tenga, no me interesa la retroalimentación que la población me pueda dar, sino

lograr la mayor adhesión posible. No suponemos aquí malas intenciones de parte de dirigentes y funcionarios, sí una mala comprensión del uso de las TICs, no es útil para la gestión pensarlas desde la propaganda pura y simple de las acciones de gobierno, eso ya lo hacen los medios tradicionales desde siempre. Incorporar las TICs a la gestión no quiere decir llevar al espacio virtual lo que ya hacíamos antes, sino aprovecharlas en el sentido de brindar espacios de más participación y protagonismo a la población y acceder así a una mejor información para la toma de decisiones.

Conclusión

Lo más importante para destacar aquí es insistir en que se trata de conclusiones preliminares, dado que la investigación está en sus comienzos. Dicho esto, podemos afirmar que la integración de municipios enmarcada en una gobernanza colaborativa para el desarrollo regional surge como uno de los desafíos a venir y sobre el que resultaría necesario trabajar. Por el momento no parece tener, en la percepción de las personas entrevistadas, la importancia que todos los estudios sobre el tema le dan, y aparece opacada por la posibilidad de trabajar con municipios lejanos, sobre todo de otros países. Surge entonces como un camino que debería considerarse el trabajar sobre el desarrollo de estrategias que ayuden a comprender mejor la importancia que la cercanía y la colaboración pueden tener en el desarrollo local y regional.

Resulta evidente también que se necesita trabajar para reforzar la comunicación y la participación ciudadana, pese a que la proximidad debería favorecerla. Por el momento, la participación parece relegada a las redes virtuales, donde la retroalimentación y la participación no son evidentes, al menos con las estrategias que parecen prevalecer en los municipios. Es necesario trabajar sobre una idea de participación ciudadana, donde diferentes actores de una comunidad se hacen parte del ejercicio político o de la gestión gubernamental.

Para colaborar con los municipios en este sentido, fomentar la capacitación por sí sola no asegura que esta sea del todo efectiva, es fundamental dotar a municipios de mejores competencias y oportunidades, para que se encuentren más y mejor capacitados para la entrega de servicios de calidad y comunicación con la ciudadanía. Para ello, es necesario conocer más en profundidad sus realidades, para proponer, en conjunto con ellos, estrategias y programas que se adapten a sus realidades locales, sus necesidades y exigencias, Ese es nuestro objetivo.

Bibliografía

ALONSO JIMENEZ, C. (2021) ¿Hacia un nuevo futuro de ls gobiernos municipales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana? – ICAP, numero 32 –En https://icap.ac.cr/wp-content/uploads/2021/05/Cuaderno-Centroamericano-32-Rev-final-06052021.pdf

ALVAREZ, ADRIANA CARLINA; ¿Dejan Huellas las pandemias?, tras los legados de la COVID-19; Universidad Nacional de Tucumán. Instituto de Arqueología y Museo; Mundo de Antes; 15; 1; 7-4-2021; 13-41 _ En https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/136460

BARET, C., HUAULT, I., & PICQ, T. (2006). Management et réseaux sociaux Jeux d'ombres et de lumières sur les organisations. *Revue française de gestion, 163*(4), 93-106. doi: 10.3166/rfg.163.93-106

BEHREND. J. Y SIMPSON, X. (2021) La repuesta a la pandemia provocada por el COVID-19 en los municipios de San Martin, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes – En *Colabora.Lat,* Policy Brief #5,

https://asuntosdelsur.org/publicacion/policy-paper-5-la-respuesta-a-la-pandemia- provocada-por-el-covid-19-en-los-municipios-de-san-martin-tres-de-febrero-avellaneda-y- quilmes/

CARR, N. (2011) *Superficiales: ¿qué está haciendo Internet con nuestras mentes?* – Edit. Taurus, 344 pp. - I.S.B.N: 9789870417798

CARRIÓN MENA, F. Y CEPEDA, P. (2021) «La ciudad pospandemia: del urbanismo al "civitismo"» - en *Desacatos,* n° 65, pp. 66-85.

https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/FA-AGORA-2021-CARRION.pdf

CASTELLS,M. (2009) *Comunicación y poder* – Alianza Editorial. Disponible en: https://www.felsemiotica.com/descargas/Castells-Manuel-Comunicaci%C3%B3n-y- poder.pdf

CENOC (2007). *Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina: Similitudes y Divergencias.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1.organizaciones_de_la_sociedad_civil_similitudes_y_diferencias.pdf.

ESTÉVEZ, A. Y BANCHERO, G. (2021) - «Teoría y práctica sobre el gerenciamiento de redes: análisis de cuatro casos» - En *CUINAP*, 2/58**,** INAP, Argentina. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/236/204

GIRADO, A. (2021). Ciudad media, gobierno municipal y problemática habitacional: un estudio de caso en la Provincia de Buenos Aires (Argentina). *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (24), 25-45. https://dx.doi.org/10.32457/riem24.1373

LAZEGA, E., Y PENALVA ICHER, É. (2011) « Réseaux sociaux et coopération entre concurrents » *Hermès, La Revue, 59*(1), 43-49. ISSN 0767-9513

MACHIAVELLI, F. (2016) *La contribution des réseaux informels à la compétence des cadres et au capital social organisationnel : les femmes cadres de la fonction publique québécoise* (tesis doctoral). École nationale d'administration publique, Université du Québec – Québec, Canada

MARTÍNEZ NAVARRO, R. (2018) «Valor Público como marco para la gestión gubernamental en contextos inciertos» - Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas
https://www.academia.edu/41363784/Valor_p%C3%BAblico_como_marco_para_la_gesti

%C3%B3n_gubernamental_en_contextos_inciertos

MOREA, J.P. (2020) « Modelos de desarrollo y soberanía en América Latina: una visión desde la gestión territorial» - En *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder* - 11(1) 2020, pags. 71-93 - ISSN: 2172-3958

NARI, P. (coordinadora) PoliLab-UNR (Proyecto PISAC) «Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia» - https://polilab.unr.edu.ar/pisac-covid-19/

OSZLAK, O. (2020) «El Estado después de la pandemia Covid-19» - En *CUINAP* 1/11, INAP, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_11_2020.pdf

PÉREZ, D. Y DRESSLER, M. (2007) «Tecnologías de la información para la gestión del conocimiento» - En *Intangible Capital* - Nº 15 - Vol. 3- pp. 31-59 – https://www.intangiblecapital.org/index.php/ic/article/view/12/18

PUTNAM, R. D. (1994). Démocratie, développement et communauté civique: témoignage d'une expérience italienne In I. e. T. Serageldin, J. (Ed.), *Culture et développement en Afrique* (pp. 37-80). Washington, D.C.: BID-Banque Mondiale. ISBN: 0-8213 2821-2

RODRIGUEZ CRUZ, Y. (2015) «Gestión de Información y del Conocimiento para la toma de decisiones Organizacionales »- *Bibliotecas. Anales de Investigación*, n°11, págs. 150- 163 - ISSN-e 1683-8947, ISSN 0006-176X, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5704545°

RODRIGUEZ, M. Y GIRI, L. (2021) «Desafíos teóricos cruciales para la comunicación pública de la ciencia y la tecnología post pandemia en Iberoamérica» - En *Revista Iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad*, V. 16 (número especial), pp. 25-40 http://www.revistacts.net/numero/numero-especial-2021/

SUBIRATS, J. (2019) «Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas» - En Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E. y Lanfranchi, G., *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID, 2019 - Disponible en**:** https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobernanza_Metropolitana_El_gobierno_de_las_metr%C3%B3polis_para_el_desarrollo_urbano_sostenible.pdf

TREMBLAY, A.M. (2022) « Le slow management : lentement mais surement! » - En *Revue Gestion* (HCE, Montréal) - https://www.revuegestion.ca/le-slow-managament-lentement- mais-surement

MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA: AGENDA, ACTORES SOCIALES Y DESAFÍOS PARA LAS GESTIONES PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA ARGENTINA POST PANDEMIA.

Javier Moreira Slepoy

¿Regreso con gloria? Algunas notas sobre la estatalidad pos-pandemia

Si bien este trabajo se propone dar cuenta de las respuestas de los gobiernos locales en Argentina a la pandemia del Covid 19, es relevante considerar, como telón de fondo, que este fue un hecho global que trastocó la gramática de las relaciones sociales en todo el mundo. Si bien fue un hecho vinculado principalmente a la salud pública, las derivas políticas, sociales, económicas, laborales e ideológicas son de relevancia tal, que pueden ser pensadas como un "momento constitutivo" (Zavaleta Mercado, 2009) global. Con potencialidad de poner en crisis y eventualmente transformar el orden político y económico, los arreglos institucionales y las subjetividades sociales.

Por otro lado, el hecho global de la pandemia se corresponde a un tipo de globalización de tipo neoliberal que supone la tendencia -condicionada por diversos contextos nacionales específicos – a subordinar el conjunto de relaciones sociales a la disciplina del mercado (Peck, 2012). Bajo tal tendencia los márgenes de autonomía de los Estado son condicionados. Desde una perspectiva latinoamericana la pandemia ha puesto en evidencia no solo la enorme desigualdad y heterogeneidad social sino también -con sus matices y especificidades nacionales- la fragilidad de los Estados para asegurar niveles mínimos de protección social para amplios sectores de la población. En este sentido, se puede señalar que la Pandemia como hecho global tuvo respuestas específicamente nacionales determinado por los escenarios políticos, la configuración económica y la arquitectura institucional específica de cada país.

Como un primer contexto de lectura podemos establecer tres ideas generales en torno a la estatalidad: (i) por un lado el hecho de que la Pandemia aparejó un nuevo protagonismo estatal como actor central en la gestión de la crisis (ii) que además, los niveles subnacionales de gobierno fueron centrales en la capacidad de respuesta estatal a contextos y demandas específicas, (iii) que además de los Estado una diversidad de actores, poderes y demandas sociales y económicas articularon, influyeron, condicionaron y colaboraron con el Estado en la gestión de la pandemia de diversas formas y que, (iv) se generaron diversos modelos de gobernanza local que impactaron en la institucionalidad y en las estrategias de gestión pública que prefiguran ciertas tendencias y tensiones.

La recuperación de la centralidad estatal también aparejó un intenso debate en torno al futuro del Estado centrando la discusión sobre cuestiones diversas como la regulación de los flujos económicos, la precarización del mundo del trabajo que altera el límite entre las políticas de empleo y las asistencias social, la centralidad estratégica de los servicios públicos como la educación y la salud, los riesgos y las potencialidades de la incorporación de tecnologías, la formulación de nuevos pactos entre los poderes estatales y la ciudadanía, la capacidad de los Estados para llevar adelante los objetivos que se traza, entre otros.

En términos más generales, los análisis pusieron en foco los desastrosos efectos del neoliberalismo sobre los Estados y la idea de los públicos y sobre la vigencias del imaginario democrático. Esto también promovió un debate sobre la necesidad de avanzar en una rearticulación democrática y una reinvención estatal que recupere el registro de lo público y lo común en un suerte de contra gobernanza alternativa al proyecto de la subordinación de los Estados a las grandes corporaciones globales (Crouch, 2012).

Cuestiones tales como las estrategias y los modelos de la administración pública (Cao y Rey, 2015),

las formas de articulación intersectorial atendiendo a que los problemas son cada vez más complejos e irreductibles a un Ministerio (Cunill Grau, 2014); la articulación entre los Estados y las organizaciones sociales de base territorial sin las cuales muchas de las políticas sociales (cuidados, alimentos, contención, infancias y género) no habrían sido posibles; los arreglos federales y las formas de coordinación intergubernamental de las políticas públicas.

Como se señalo en otra parte (Moreira Slepoy, 2021) Si los Estados están llamados a ser actores capaces de reordenar las sociedades dislocadas por el neoliberalismo o ser una institución capturada por las corporaciones, dependerá tanto del balance de relaciones de fuerza y la capacidad de los sectores populares de construir una mayoría política como de la forma en que estos nuevos y viejos problemas de gestión sean resueltos por Estados innovadores capaces y efectivos aggiornados a los desafíos de las sociedades del presente milenio.

Desde el punto de vista de los gobiernos locales, la pandemia de COVID-19 sentó las condiciones para repensar las agendas públicas, reconfigurando las directrices y planos de acción y las capacidades necesarias para la gestión de políticas en contextos altamente inciertos. Así es posible pensar en el surgimiento de una relación novedosa, entre las agendas públicas y las capacidades necesarias (Grandinetti, R. y Nari, P. 2021).

Desde esta perspectiva se ponen en valor los componentes de la relación: agendas (existentes, las emergentes por la pandemia y futuras, que surgen de los deseos e imaginarios de los actores de los gobiernos) y las capacidades quese despliegan en cada situación particular. Se refuerza la idea de que las capacidades públicas refieren siempre a un para qué, a un sentido técnico que las orienta y a un objetivo político que le otorga valor público en un contexto determinado.

En lo que sigue de este trabajo nos proponemos analizar las alteraciones, continuidades e innovaciones de las agendas públicas locales a partir de las cuales los gobiernos manifiestan sus prioridades de gestión y con ellas sus vocaciones y tendencias políticas poniéndolas en relación a las capacidades y roles estatales que estas demandas como así también las relaciones entre los gobiernos locales y la sociedad.

La transformación de las agendas

En este apartado nos centraremos en algunos de los resultados obtenidos respecto de la "agenda de entrada" a la pandemia, es decir la que los gobiernos locales venían sosteniendo en políticas públicas hasta antes de la pandemia; la "agenda emergente" a instancias de los desafíos planteado durante la gestión de la pandemia y la "agenda de salida" esto es, la que los gobiernos locales vislumbran como cuestiones relevantes y estratégicos para sus territorios en los próximos años.

No obstante, antes de adentrarnos en ello, corresponde detenernos en una aclaración sobre la clasificación de las agendas que se ha asumido en esta investigación de acuerdo a la agrupación de ciertos temas en cuatro sub agendas:

Agenda económica- productiva (AEP). Esta agenda recoge todas aquellas iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales cuyo propósito es promover y desarrollar la economía del lugar. En este sentido se consideran: Infraestructuras para la producción (caminos, 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), contiene iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales cuyo propósito es el cuidado y desarrollo urbanístico y ambiental. Se

consideran temas de esta agenda: el crecimiento y ordenamiento del territorio (urbano, periurbano, rural), Usos de suelo y edificabilidad, Movilidad, Espacio público, Mitigación de riesgos, RSU, Emisión de gases efecto invernadero, Protección del soporte natural

Agenda social (AS), comprende iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales destinados a la protección y cuidados de las personas; de su entorno físico, y del desarrollo integral de sus habitantes. Se consideran temas de esta agenda: 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) 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.

En el gráfico N°1 se presentan la composición de la agenda de los gobiernos localesen la etapa previa a la pandemia (2015 a Febrero del 2020)

Gráfico N° 1: Agenda de entrada

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el gráfico, los temas que componen la agenda social tiene una clara predominancia con el 41,33% de las respuestas sobre la Agenda Urbano Ambiental (26%) que tiene el segundo lugar de importancia. En tercer lugar se ubican los temas asociados a la Agenda Económica Productiva (18,8%) y por último la Agenda de Gestión con solo el 17,3%.

Si se hace una análisis desagregado de los temas privilegiados hacia el interior de cada una de las sub agenda encontramos que los temas de la "agenda social" privilegiados son, en general problemas a los que podemos señalar como típicos y esperables de los Municipios argentinos luego de los procesos de reforma del Estado a inicios de la década de los noventa como la Infraestructura de servicios, la educación, la cultura, recreación y deporte, y la Salud. Respecto de la Agenda Urbano Ambiental los temas privilegiados se componen de los que podemos llamar nuevas problemáticas

de incidencia local como la recuperación del espacio público, la gestión de residuos sólidos urbanos (RSU) y la cuestión del ordenamiento del territorio. Por su parte dentro de la Agenda Económica Productiva emergen problemáticas que en los caso de los municipios medianos y grandes son una tema recurrente como la Infraestructuras para la producción pero también se advierte nuevos temas como la Promoción de la Economía Social (4,4%). Por último dentro de la debilmente visibilizada Agenda de Gestión los temas prioritarios están vinculados con temas relativamente recientes como la innovación pública, la modernización y la digitalización de la gestión.

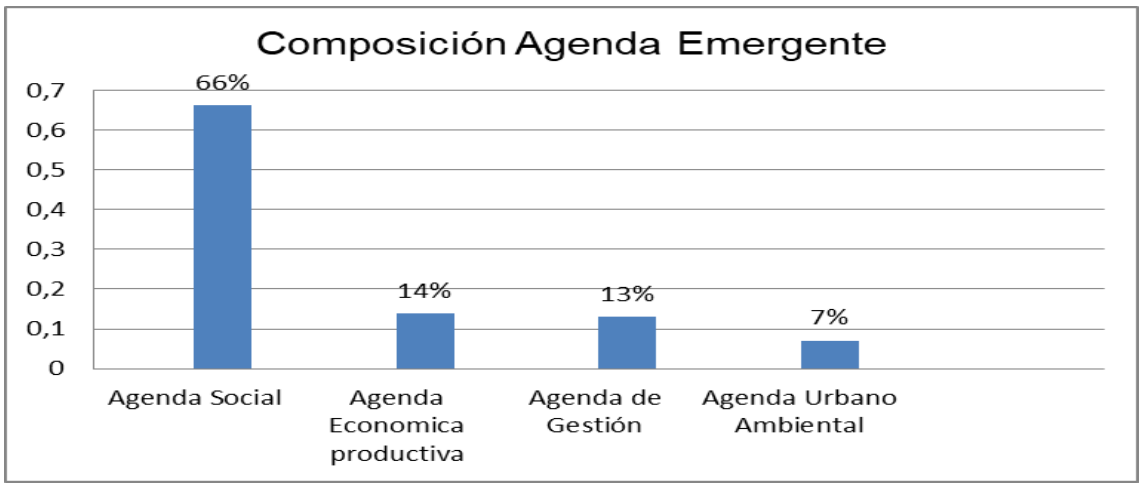
Desde un punto de vista regional cabe señalar que la Agenda Social es privilegiada en toda las regiones pero con una particular preponderancia en el Gran Buenos Aires (64,7%) y en el NOA (50, 6%). En el caso de la Agenda Ambiental, la región de Cuyo se destaca por la relevancia que adquieren estas problemáticas (33,3%) muy por encima de la media nacional del 26%.

Es interesante destacar lo que sucede con la agenda económica productiva que en el NEA, el NOA, Gran Buenos Aires, Patagonia y Pampena tiene una relevancia sensiblemente menores a la media del 18,88% pero que es compensada con la mayor relevancias que adquiere en la región cuyana y la región centro con el 26% y el 19% respectivamente. Cabe destacar que justamente estas dos regiones tienen los menores porcentajes regionales respecto de la agenda social lo que influye, como veremos más adelante, ciertas especificidades en los modos de gobernanza emergente.

Finalmente, respecto de la Agenda de Gestión, cabe señalar un dato verdaderamente singular en la Región Patagónica donde la agenda de gestión ostenta una relevancia del 36% - muy superior a la media nacional del 11,5%- casi con la mism relevancia que la agenda social lo que marca cierta particularidad patagónica que ha sido advertida en otras dimensiones de esta investigación. Como contracara en la región de Cuyo las problemática de la gestión es prácticamente irrelevante con el 3,5% de las menciones.

Las consecuencias sanitarias, económicas, laborales y sociales de la pandemia tuvieron una activa respuesta del Estado. En este sentido, se implementaron diversas medidas de fortalecimiento del sistema sanitario argentino, un conjunto de políticas destinadas a las empresas y sus trabajadores y sobretodo una batería de medidas para sostener la población desempleada y más precarizada que se vieron impedidos de realizar sus actividades en virtud de las medidas de ASPO y DISPO. Todo esto con un enorme esfuerzo fiscal.

Los gobiernos locales, fueron en muchos casos los espacios de implementación de algunas de estas políticas nacionales o provinciales, pero en muchos casos debieron ellos mismo llevar a cabo intervenciones puntuales para dar respuesta a las diversas demandas sociales que provocó la pandemia.En los términos de la agenda que venimos analizando esto hizo que la agenda social cobrará mayor centralidad como se observa en el siguiente gráfico:



La medidas sanitarias (testeos, seguimientos de casos, robustecimiento del sistema de atención primaria, compra de insumos, etc) y la asistencia social focalizada (transferencias monetarias directas, programas de asistencia alimentaria a hogares vulnerables durante la pandemia) explican este mayor protagonismos de la Agenda Social,

Como se ve en el gráficos las otras agendas quedan relegadas términos absolutos y relativos respecto de la agenda de entrada pero resulta interesante una tendencia que de reordenamiento de prioridades en tanto cobran mayor relevancia en términos relativos la Agenda Económica Productiva y la Agenda de Gestión que se explica, claro estas con las nefasta consecuencias económicas de la pandemia y con los desafíos de gestionar en una inusitada crisis que además de distanciamiento y el trabajo remoto puso en evidencia ciertos déficits en las capacidades estatales todos los niveles de gobierno.

Corresponde ahora hacer una breve referencia respecto de la agenda de salida de los gobiernos locales que, cabe la aclaración, no consideran políticas públicas concretas como en el caso de las agendas de entrada y emergente, sino con la percepción de los decisores de gobiernos locales sobre los desafíos prioritarios en políticas públicas para los próximos 5 años.

Si bien no es posible decir que la pandemia haya producido una refundación de las orientaciones de los gobiernos locales si advertimos que han aparejado algunos cambios en las perspectivas de los roles y desafíos de los gobiernos locales para los próximos años. En ese sentido, si bien la agenda social sigue siendo predominante respecto de las otras agendas, registra una disminución de su relevancia si la comparamos con la agenda de entrada pasando del 41,33% al 34,29%.

La agenda urbana ambiental que ocupaba el segundo lugar de importancia en la agenda de entrada local disminuye levemente su peso relativo en un tres por ciento respecto a la agenda de entrada. Si entendemos que es muy relevante la preponderancia que asume en las percepción de los decisores la Agenda económico productiva que pasa del 18,8% al 27.32% pasando del tercer lugar al segundo en orden de importancia. Finalmente la agenda de Gestión sigue ocupando el último lugar en la agenda de los gobiernos locales aunque registrando una aumento respecto de la agenda de entrada pasando del 11,56% al 15,36%. En el siguiente cuadro se puede observar de forma comparativa las alteraciones de las agenda de la pre-pandemia y la post pandemia:

En términos muy generales cabe destacar algunos rasgos llamativos de los estas transformaciones como por ejemplo:

- La pérdida de centralidad de la agenda social se registra en en todas las regiones pero en el Gran Buenos Aires sigue siendo notoriamente predominante.

- El crecimiento de la agenda económico- productiva es mayor en las regiones Centro y Patagonia pero experimentan una importante crecimiento relativo en las regiones más retrasadas del NEA y el NOA que se igualan la relevancias de la agenda social

- La agenda de gestión en las regiones Centro, Cuyo, Pampeana y NEA se ubican por encima del promedio del país del 15, 36% lo que puede entenderse como efecto directo de la pandemia en tanto con anterioridad a la mismas eran problemáticas escasamente visibilizadas

- Los municipios pequeños de menos de 5000 habitantes, son los que menor priorización realizan de la agenda de gestión municipal (6.35%).

- Puede señalarse que la pandemia incidió en algunas tendencias que en términos relativos entendemos son significativas y que tienen que ver con la mayor relevancia que parecen adquirir la Agenda Económico - Productiva y la Agenda de Gestión y la pérdida relativa del peso de la Agenda Social - aún cuando sigue siendo preponderantes en casi todos los gobiernos locales del país - y en menor medida de la Agenda Urbano Ambiental.

Actores sociales y escenarios de gobernanza

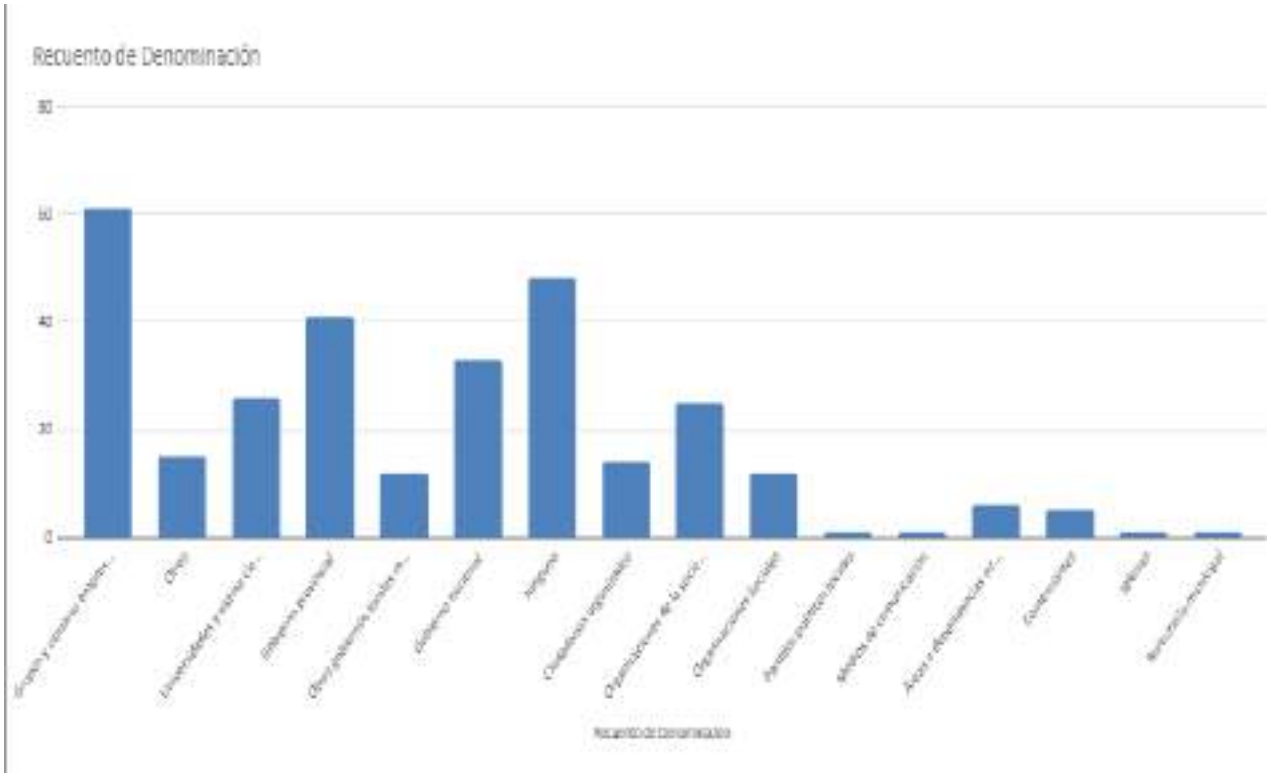
En este apartado quisiéramos hacer algunos señalamientos sobre la percepción que los entrevistados tienen sobre los actores que serían estratégicos para acompañar la agenda a futuro de los gobiernos locales. Esto es importante porque en cierto sentido son indicativos de las políticas públicas que

pueden configurarse como las modalidades de gobernanza que pueden configurarse en cada caso. Entendemos gobernanza en sentido amplio, esto es como las diversas articulaciones de principios diversos (mercado, estado, sociedad, lealtad) tal como lo señala Jessop (2017).[378]

El siguiente cuadro nos muestra de forma agregada los actores relevantes de acuerdo a los entrevistados para acompañar la agenda de los gobiernos locales en los próximos años.

[378] Cabe como aclaración metodológica señalar 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).

Ranking de menciones generales por actor relevante para acompañar las agendas de transformación.



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el gráfico 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".

Indudablemente la relevancia que tienen los "sectores empresariales" para acompañar la agenda proyectada para el futuro se relaciona con la novedosa importancias que para los gobiernos locales tiene la agenda económica - productiva para la pospandemia.

Una lectura territorial considerando las diversas regiones puede aportar mayor claridad a las diversas situaciones y las diversas modalidades de gobernanza y las articulaciones "publica - publica", "publica- privada" y "pública- social"[379] que prevalecen entre los municipios argentinos.

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

[379] Entendemos aquí lo público como sinónimo de lo estatal siendo conscientes que hay una dimensión de lo público no estatal que acá denominamos como social

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 cientifico tecnologico” 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.

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.

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.

Conclusiones

Si bien esta no es la pregunta central del trabajo, puede sostenerse que con la pandemia operaron ciertos procesos de recalibracion de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado sino también hacia dentro de la estatalidad entre la jurisdicción nacional, la provincial y la local. En este movimiento se produce un movimiento de recuperación de la relevancia de los estados locales como espacios centrales de producción de las políticas públicas.

Puede decirse que los Estados locales están acoplados estructuralmente a los proyectos políticos nacionales, a sus dispositivos institucionales y, en términos de Offe (1990), a crisis externas económicas o sanitarias como en el caso del Covid-19, pero que también tiene capacidad de respuesta que variarán en cada caso concreto de acuerdo a las capacidades estatales que posean y el ecosistema institucional, económico y social y en el que se encuentren insertos.

Vimos cómo los gobiernos locales, en articulación con el nivel nacional y provincial, fueron los encargados principales en cada uno de los territorios de llevar adelante diversas políticas públicas. Pero no sólo fungieron como estructuras de implementación de políticas diseñadas en otros niveles, sino que ellos mismos fueron los encargados de formular regulaciones, protocolos, políticas públicas e institucionalidades territorialmente situadas. Es decir, no solo fueron el eslabón final de procesos de transferencia de políticas sino que, *en algunos casos*, hubo procesos de experimentaciones institucionales novedosas en que los flujos de información, conocimiento, poder y recursos económicos alteraron prácticas, instituciones y discursos.

Los gobiernos locales fueron confrontados con nuevos problemas como la relevancia de la información pública disponible y de calidad, la atención al ciudadano bajo nuevas modalidades, la digitalización de la gestión pública, el trabajo remoto y la coordinación de las estructuras de gobierno, así como por la agudización de viejos problemas vinculados a la pobreza, el empleo, la infraestructura y los servicios públicos elementales para la vida. Como se señaló más arriba hemos visto que tales cuestiones no están garantizadas en diversos lugares de la Provincia donde la los indicadores sociales son peores que la media nacional.

Finalmente vemos una tendencial transformación de las agendas (de entrada y de salida de la pandemia) en la que la agenda social (y de alguna manera de los cuidados), sin dejar de ser predominante, comparte cierto protagonismo con la agenda económica - productiva. Por otro lado, como dato que nos interpela la agenda de la gestión sigue siendo escasamente visibilizada por los decisores municipales. Esto abre ciertos interrogantes con la pertinencia entre las nuevas (y las aún no saldadas clásicas agendas) y las capacidades estatales necesarias para dar cuenta de ellas. Ciertamente existen matices tanto regionales como en lo relativo al tamaño de las ciudades que da cuenta de la enorme heterogeneidad de los gobiernos locales en la Argentina.

Finalmente, está, como dijimos, tendencial transformación de las agendas impacta en la selectividad de los potenciales interlocutores sociales en los territorios en los que se observa cierta desertificación en algunos casos, mientras que en otros la emergencia de actores económicos – empresariales en desmedro de la sociedad civil que cierta literatura ratificó en los procesos de reforma del estado. Finalmente entendemos que estas transformaciones de agendas y actores prefiguran diversos modelos de gobernanza (en sentido amplio) que deben ser considerados tanto en el análisis como en la efectividad de las políticas de fortalecimiento institucional.

Bibliografía

BERNAZZA, CLAUDIA Y LONGO, GUSTAVO (2014) *Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte*. Revista Estado y Políticas Públicas No 3. ISSN 2310-550X pp 107-130

BERTRANOU, JULIÁN (2015) *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. Revista Estado y Políticas Públicas No 4. Año 2015. ISSN 2310-550, pp 37-59.

CAO, HORACIO Y REY MAXIMILIANO (2015) *El modelo de administración pública en cuestión Visiones desde América Latina*. Nueva Sociedad No 257, julio-agosto de 2015, ISSN: 0251-3552.

CRAVACUORE, DANIEL (2020) *Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del Covid-19* en Pando, Diego (2020) *La Administración Pública en tiempos disruptivos*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CROUCH, COLIN (2012) *La extraña no-muerte del neoliberalismo*. Capital Intelectual 1a ed., Buenos Aires.

JESSOP, BOB (2017) *El Estado. Pasado, presente, futuro*. La Catarata, Madrid.

MOUFFE, CHANTAL (2009) *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
NACIONES UNIDAS (2017) *Nueva Agenda Urbana*. Habitat III, Quito.

LA PANDEMIA COVID19 EN LAS AGENDAS LOCALES: UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS POLÍTICAS DEL HABITAR URBANO.

Patricia Nari

Introducción

Cuando se habla de la pandemia Covid19 resulta difícil, entre otras cosas, encontrar la conjugación de verbo adecuada; no por una cuestión gramatical sino porque resulta confuso su final dado que todavía se registran importante cantidad de casos, pero la sensación generalizada es que la pandemia concluyó. No obstante, en términos de humanidad estamos *tramitando* la pandemia y todas sus consecuencias sanitarias, sociales, políticas, económicas, culturales, subjetivas y ambientales. No sabemos con precisión cómo la pandemia nos modificó, modificó a las instituciones y a las gubernamentalizados. Lo concreto es que a la par de comprender qué nos pasó, necesitamos saber qué nos pasa y cómo construimos el futuro desde esos interrogantes.

Un lugar importante en esas preguntas lo ocupan aquellas referidas a la arena de proximidad, al municipalismo y de alguna de ellas nos ocupamos en el proyecto Pisac Covid19 *Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia*[380]. Nos preguntábamos si el estado sería capaz de comprender los cambios que se estaban registrando; sobre su papel en la post pandemia; si hubo reconfiguración de las agendas locales por el covid19, Qué capacidades se requieren para la gestión de una nueva agenda municipal;sobre el rol de los gobiernos locales en el diseño de una sociedad post pandemia, si es posible promover innovación en los gobiernos locales para llevar adelante las nuevas agendas; entre otros interrogantes.

Decíamos en el proyecto citado que las administraciones públicas locales enfrentaron, desde el inicio de la pandemia tres desafíos claros: el primero fue la respuesta inicial a la crisis sanitaria para evitar el colapso de los sistemas de salud pública. El segundo, más duradero, es la recuperación de la economía, tanto en lo referido al dinamismo de los actores privados como de los recursos del sector público. El tercero, menos generalizado, es imaginar escenarios de post pandemia donde se reconfiguran las relaciones de reproducción social urbana (habitar, trabajar, abastecerse, educarse y expresarse (Moreno, C., 2019). En definitiva, tocó a los municipios sostener los servicios básicos, responder a la emergencia y además proyectar futuro. En todos los casos, el riego es/era que la pandemia consolide y amplifique los niveles de desigualdad existentes.

En ese marco, el presente trabajo pretende dar cuenta y reflexionar de manera preliminar acerca de las agendas locales post pandemia que imaginaron los responsables de los gobiernos locales. En un primer apartado señalaremos algunas discusiones - actualizadas por pandemia- sobre el habitar urbano. Luego haremos referencia al armado de las agendas locales utilizando los resultados de la investigación Pisac y finalmente nos atrevemos a reflexionar considerando algunos hallazgos y a generar algunas nuevas preguntas: si resultan clave las decisiones que se tomaron durante la pandemia, ya que estarían marcando el sentido de la "nueva normalidad", podríamos decir que según se tramite – finalmente- la pandemia se está disputando el sentido del futuro: si el futuro será mejor o si la humanidad no aprendió la lección

[380] Convocatoria Agencia A+I+i Pisac Covid 19- 2020. Coordinación Patricia Nari- IR Nodos: Rita Grandinetti, Daniel Cravacuore, Horacio Cao, Javier Moreira Slepoy, Pablo Fontdevila, Sabrina Lobato, Estela Palis, Juan Quijano, Ma Angélica Ledesma, Francisco Mazzaro, Lucía Aguerre.

El habitar urbano y pandemia

Pasados más de 30 meses de declarada la pandemia por Covid 19 y el confinamiento intermitente, pocas cosas aparecen con algún grado de certidumbre; una de ellas es que la crisis ocasionada es multidimensional (no es sólo sanitaria) y que esta pandemia dejará huellas imborrables en la humanidad y en las ciudades (no se sabe cuáles). En este escenario poco claro y muy activo se desarrollan a nivel planetario infinidad de discusiones en torno a las dinámicas, marcas y percepciones sobre la pandemia por Covid19 en el espacio urbano. Las ciudades se constituyeron en la *zona cero* de la pandemia, el 90% de los casos de contagios declarados a nivel mundial corresponde a personas que viven en ciudades (ONU, 2020). Allí se saturan los servicios de salud, se visibilizan las inequidades territoriales en la dotación de infraestructuras básicas, se expresan desigualdades preexistentes, se ralentiza la economía y se evidencian las debilidades de los gobiernos de proximidad. En las ciudades se expresa, sin arbitraje, el impacto de la pandemia (Nari et al. 2020).

Hoy lo urbano se manifiesta, sobre todo, como el espacio donde una población comparte aspiraciones básicas: tener un trabajo con ingresos decentes, una casa confortable, un medio ambiente sano, una sanidad accesible, escuelas de calidad, una movilidad urbana eficiente, un entorno limpio, sano, verde y culturalmente vibrante e incluso la necesidad de sentirse pilares de la sociedad local (FRIEDMANN, 2002). Entonces, cuando se habla de habitar las ciudades se hace referencia en la forma en que se desarrollan actividades en un territorio común: trabajo, educación, alimentación (producción, consumo) recreación- socialización, con el propósito de ser felices; de manera que el habitar trae consigo el atributo necesario "con dignidad".

Previo a la pandemia y al confinamiento, académicxs, expertxs y gestorxs de planificación y políticas urbanas reconocían una agenda urbana de siglo XXI construida desde un marco epistemológico y bases de evidencia estructurados en categorías como alta densidad, proximidad (encuentro), sustentabilidad ambiental, bienestar y cuidados de cercanía, con valores positivos y proactivos para la vida urbana democrática. La pregunta que nos hacemos es si hoy esa agenda contiene los mismos conceptos estructuradores o si la pandemia los está resignificando. Es prácticamente unánime la postura acerca de que la pandemia produjo en las ciudades dos fenómenos simultáneos: puso de relieve temas y situaciones preexistentes y aceleró procesos incipientes. 1) Se visibilizó de manera descarnada la desigualdad social; la consigna harto repetida *"quédate en casa, lávate las manos y aislate cuando tengas síntomas"* resultó, al menos para el 20% de las personas en Argentina, una tarea difícil de realizar. La precariedad del hábitat (falta de infraestructura de servicios básicos y hacinamiento entre otras carencias) mostró la vulnerabilidad de las condiciones de vida de muchos barrios de la ciudad. Se evidenció además la fragilidad de la situación laboral de trabajadorxs pertenecientes en su mayoría a la economía informal que vieron prácticamente desaparecer sus magros ingresos y así su caída estrepitosa a recursos básicos de subsistencia. Se muestra una combinación de conflictos y malestares de diverso tipo, todos visibilizados en el territorio y afectando a toda la ciudad. La pandemia puso en evidencia el agotamiento de un modelo territorial extractivista que en lo urbano expande las ciudades sin planificación al ritmo de la especulación inmobiliaria y en lo rural presiona la frontera agrícola ganadera impactando negativamente en los ecosistemas naturales. 2) Se aceleraron procesos, fundamentalmente vinculados a la utilización de tecnologías. Irrumpieron en los hogares el teletrabajo y la educación en plataformas virtuales que cambiaron la dinámica del trabajo, del estudio y de las personas y las familias. Los espacios laborales, las escuelas, las universidades y todas las burocracias se vieron compelidos a desarrollar estrategias para "seguir funcionando". Se desarrollaron procesos y productos que no se hubieran dado tan rápidamente si la pandemia no se hubiera manifestado. El propio Estado, en los distintos niveles y agencias, reconoce que por la pandemia se diseñaron soluciones informáticas para contactar ágilmente con lxs ciudadanxs y se aceleraron otras que estaban en un lento proceso de desarrollo. Hay consenso de que estas innovaciones llegaron para quedarse (Grandinetti, 2020). En este sentido, aquí también se evidencian las inequidades derivadas del acceso a dispositivos tecnológicos (celular, computadora) y a niveles

adecuados de conectividad; sobre todo en los barrios populares, donde más se sigue padeciendo esta brecha. Si bien la literatura producida en la pandemia es muy extensa y variada, señalamos algunos ejes que se reiteraron para pensar las ciudades post pandemia: se reafirma la necesidad del enfoque del derecho a la ciudad y dotación de infraestructura y servicios públicos para las poblaciones más desfavorecidas. Se demanda la creación de un sistema público de cuidados, que reconozca el trabajo que realizan las mujeres en las tareas vitales para el sostenimiento de la vida y la comunidad (gestión de alimentos, acompañamientos para situaciones de violencia, gestión de trámites, dispositivos de salud, estrategias de economía popular, etc). Toma fuerza el enfoque de la ciudad de proximidad o "de los 15 minutos". Se insiste en el enfoque sistémico del cuidado del ambiente natural y construido. Se profundiza el enfoque de gobernanza horizontal y multinivel como gestión de los territorios. Se fortalecen los gobiernos locales en el marco de un programa federal y, especialmente, las organizaciones populares y el inmenso trabajo que sostienen en redes de solidaridad en los territorios.

Las agendas locales de las ciudades pos-pandemia

El término Agenda Urbana refiere a los diversos acuerdos Internacionales alcanzados y promovidos desde organismos internacionales como ONU Hábitat, UCLG con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, utilizado como hoja de ruta de prioridades hacia ideales comunes de ciudades (Birch, 2020; Gargantini, 2020). La nueva agenda trata aspectos cruciales en materia de educación, vivienda, seguridad alimentaria, provisión de servicios básicos, desarrollo urbano, protección social y gestión del riesgo de eventos catastróficos e incorpora la noción de bienes de interés colectivo. La literatura mayoritaria reconoce la indisoluble relación entre postulados ideales y la dimensión de gestión que se requieren para su concreción en los territorios (Gargantini, 2020; Grin, Mendoza & Cravacuore, 2020; Ramió, 2018; Oszlak, 2020; Completa, Grandinetti & Nari, 2019). Por otro lado, cuando se habla de Agenda Municipal el énfasis está puesto en las instituciones que deben hacerse cargo de esos desafíos; orienta el trabajo de los gobiernos locales (Blandón de Grajeda, 1997); e incluye sus estrategias y propósitos de cara a generar condiciones para el desarrollo y bienestar del territorio en cuestión. Ambas son nociones que se solapan y que ayudan a aportan precisión a la comprensión del campo.

El proyecto Pisac Covid19 del cual se nutre este trabajo, propone una definición de Agenda Municipal acorde a sus propósitos, se denomina "*Agenda Municipal al menú de los 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 tanto 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"*.[381]

La agenda municipal es amplia, diversa y multidimensional, y está compuesta por agendas temáticas según agrupamiento de temas: agenda económico-productiva(AEP), agenda urbano- ambiental (AUA), agenda social(AS) y agenda de gestión(AG).[382] Además resulta interesante, con el fin de

[381] Es necesario destacar que nuestro país ES firmante de la Nueva Agenda Urbana (UN, 2017) y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030 - UCLG, 2017) , de manera que las agendas prepandemia estuvieron influidas por esos marcos internacionales y provincias y municipios argentinos desarrollaron diversas acciones bajo la nómina de "adaptación de los ODS", situación que aportó a generar algunos acuerdos básicos para la planificación urbana integral y sostenible.

[382] **(AEP**). recoge todas aquellas iniciativas cuyo propósito es promover y desarrollar la economía del lugar: Infraestructuras para la producción (caminos, 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. **(AUA)** contiene iniciativas cuyo propósito es el cuidado

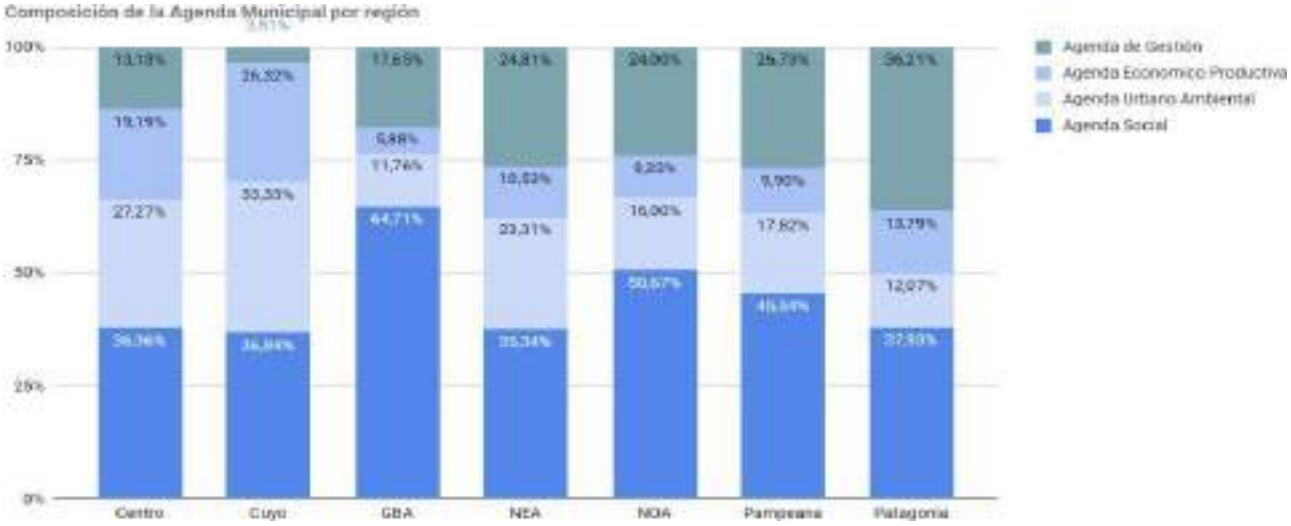
poner en discusión los efectos de la pandemia, darle temporalidad a las mismas, para lo cual se habla de agenda pre existente -APE- (2015- febrero 2020), agenda emergente (AE) que surge por la crisis sanitaria, y agenda post pandemia (APP) que surge de los imaginarios de los decisores políticos locales.

En ese cruce de agendas temáticas y temporalidades señalaremos algunos datos surgidos de la investigación ya aludida.

Las APE de los gobiernos locales, estuvieron constituidas fundamentalmente por temas de la AS, situación que no registra diferencia ni por escala ni por región[383]; aunque se destaca el Gran Buenos Aires y el NOA donde la AS se prioriza en más del 50% de los municipios.

En importancia le sigue la AUA, fundamentalmente para las regiones de Cuyo, Centro y Nea. En tanto la AEP resulta más relevante en los gobiernos locales de Cuyo. La AG se presenta con más fuerza, segunda en prioridad en todas las regiones, a excepción de Cuyo y Centro donde esa agenda ranquea última.

Composición de la Agenda preexistente de los gobiernos locales según región



Fuente: Proyecto Pisac Covid19- Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia- Cuaderno

y desarrollo urbanístico y ambiental. Se consideran temas de esta agenda: el crecimiento y ordenamiento del territorio (urbano, periurbano, rural), Usos de suelo y edificabilidad, Movilidad, Espacio público, Mitigación de riesgos, RSU, Emisión de gases efecto invernadero, Protección del soporte natural. **(AS**) comprende iniciativas destinados a la protección y cuidados de las personas; de su entorno físico, y del desarrollo integral de sus habitantes. Se consideran temas de esta agenda: 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.**(AG)** comprende iniciativas 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.

[383] Regiones Pisac: CENTRO. Córdoba y Santa Fe. BUENOS AIRES (24 partidos del GB),CUYO: san Juan, San Luis, Mendoza; PAMPEANA: Pvci de BA y La Pampa; PATAGONIA. Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur .LITORAL y NEA. Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa; NOA. Jujuy, Salta, Tucumán, Stgo del Estero, La Rioja, Catamarca

nro 2 Mapeo y caracterización de la Agenda local - 2022

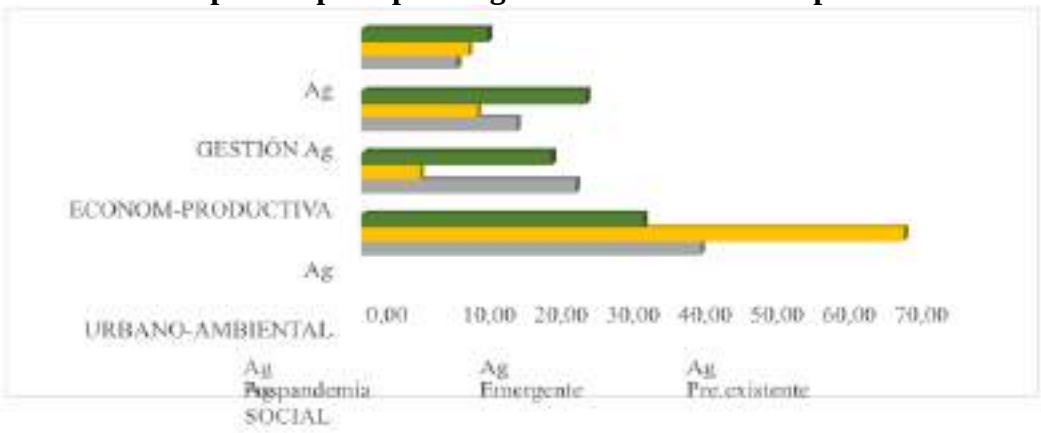
Al analizar la Agenda Emergente, la AS sigue priorizada, pero quintuplicando en porcentaje a la AEP que le sigue en segundo lugar en preponderancia, quedando en último lugar la AUA. Un dato significativo es el comportamiento de esta agenda cuando se observa la escala de municipios; dos rangos de municipios los M2 (entre 250.000 y 100.000ha) y los M4(entre 50.000 y 10.000 ha) incluyeron la AG en segundo lugar de prioridades, y en los los M3 la AEP fue la más priorizada luego de la social.

Composición de la Agenda emergente de los gobiernos locales según rango de población

Fuente: Proyecto Pisac Covid19- Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia- Cuaderno nro2. Mapeo y caracterización de la Agenda local-2022

En cuanto a las prioridades que los decisores municipales detectan y que según su percepción integrarán las agendas locales en los próximos 5 años, las opiniones se distribuyen de manera más regular, aunque la AS sigue siendo prioritaria. No obstante, todas las agendas sufren modificaciones positivas respecto a la pre pandemia, en detrimento de la AS, salvo la AUA que pierde adhesiones.

Priorización comparada por tipo de agenda en diferentes temporalidades



Fuente: Proyecto Pisac Covid19- Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia- Cuaderno nro2 Mapeo y caracterización de la Agenda local-2022

Si se consideran los temas priorizados, independientemente de las agendas, se observa el siguiente cuadro de situación:

Temas priorizados en la pre pandemia e imaginarios para la post pandemia

Fuente: Proyecto Pisac Covid19- Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia- Cuaderno nro2 Mapeo y caracterización de la Agenda local-2022

Estos datos de la investigación indicarían que a los gobiernos locales están imaginando una salida de la crisis sanitaria sin sobresaltos, asegurando generación de economía local, cuidar a la comunidad con la atención de salud y brindar servicios de calidad de vida básicos.

Algunas reflexiones preliminares para profundizar

- La agenda post pandemia agregada de los gobiernos locales no sufrió modificaciones en relación con la agenda pre pandemia**.**
- La Agenda Social sigue siendo prioritaria para los gobiernos municipales, lo que estaría indicando, en términos generales, cierta dinámica inercial. Es necesario destacar también que la Agenda Económico-Productiva mejoró en las prioridades señaladas por los decisores locales. La Agenda urbano ambiental es la que más preferencias perdió en relación a las otras, los que para el mundo académico resultaría paradójico por la centralidad que tuvieron las discusiones sobre los cambios requeridos para afrontar mejor la post pandemia en términos de calidad del habitar.
- La constitución de la agenda post pandemia podría caracterizarse, en términos generales, de tipo tradicional.
- Los temas señalados, corresponden a las clásicas agendas municipales y la inclusión de temas que estarían mostrando cierta preocupación por nuevas agendas, por ejemplo, la innovación pública, no muestra cambios en la posición de preferencia respecto a la pre pandemia; no obstante, aparece la digitalización entre los doce primeros lugares
- Los temas priorizados de la agenda municipal post pandemia presentan pocas modificaciones respecto a la agenda previa a la crisis provocada por el covid19.
- La agenda temática post pandemia tampoco registra cambios sustantivos en relación a la pre pandemia. Mejoraron posiciones los temas relacionados al desarrollo económico (incluida la economía popular). Perdieron posiciones notablemente temas como espacio público y tratamiento de RSU. Y salió la seguridad de los temas más nominados

Sobre algunas consideraciones entusiastas en pandemia

Durante la pandemia, en Argentina y el mundo, muchas visiones optimistas discutían sobre los cambios positivos que se acercaban en las ciudades, sus agendas y prioridades para mejorar la calidad de vida de la gente. La crisis sanitaria había evidenciado, entre otras cuestiones, *el mal vivir* de muchas comunidades; se cuestionaban dinámicas urbanas perjudiciales para la sustentabilidad y desarrollo de las comunidades (extensión, utilización del automóvil, falta de planificación, escasez de espacio público, excesiva huella de carbono para transportar alimentos, etc etc) por un lado, y por otro un estado que activó procesos aletargados para relacionarse mejor con los ciudadanos.

Según los resultados preliminares de la investigación, los asuntos en esta dirección no se evidencian con claridad, crecimiento y ordenamiento del territorio, espacio público e infraestructura de servicios descendieron de posiciones en el armado de la agenda post pandemia. Por otro lado, respecto de las prioridades para mejorar la propia gestión del estado municipal,innovación y gestión pierde lugar, resultando muy significativo dado que es una reconocida palanca de cambio.

La pregunta sobre si la sociedad y los estados serán mejores queda abierta, pero los primeros indicios nos hacen pensar que el optimismo de la voluntad va perdiendo sobre el pesimismo de la evidencia.

Bibliografía

Agencia I+D+i *(2020)Pisac Proyecto Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia* https://polilab.unr.edu.ar/pisac-covid-19/

BIRCH, E., et al. (2020). Financing Cities' Recovery from Covid19 and Preparing for Future Shocks.

Completa, Grandinetti, Nari (2019). Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo.

FRIEDMANN, J. (2002) *The Prospect of Cities.* The University of Minnesota Press, Minneapolis.

GARGANTINI, D. (2020). "La inaccesibilidad a la vivienda en alquiler en Argentina. Avances en tiempos de pandemia". Quid 16 N° Especial Red CU - 2021 (68-84)

GRIN, E. J.MENDOZA, CRAVACUORE, D., RETA MARTÍNEZ, C., LIBERMAN, A., SEGATTO, C. I., Y ABRUCIO, F. L. (2020). Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización. México: Instituto Nacional de la Administración Pública

ILLICH, IVAN (1985) «La reivindicación de la casa», Alternativas II, ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, México

MORENO, C., (2020) Una visión urbana de la crisis del corinoa virus, La Network.

NARI, P et al (2021). "Organizaciones sociales en el proceso de urbanización de barrios populares". Experiencia en Acción No 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 / CONICE

ONU, HABITAT (2020). Repoire anual https://onuhabitat.org.mx/

RAMIÓ, C. (2018). Los retos de la Administración pública del futuro. RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno, 1(3), 315-354.

SARAVIA MADRIGAL, M., (2004) El significado de habitar-. Ciudades para un Futuro más Sostenible Boletín CF+S 26. Valladolid

SENNETT, R., (2019) Construir y habitar. Ética para la ciudad. Revista Castellano- Manchega de Ciencias Sociales, núm. 26, pp. 281-283, 2019Barcelona

OSZLAK,O., El estado en la era exponencial, CABA - Inap

EL TRABAJO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: NUEVAS MODALIDADES DE TRABAJO E INSTITUCIONES QUE NECESITAN CAMBIAR

Claudia Palumbo

Nuevas organizaciones, nuevos desafíos al trabajo

Como consecuencia de la globalización y el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se han generado para las organizaciones productivas y de servicios nuevas oportunidades. Estas se pueden hacer efectivas, entre otras, en la consecuente reducción de costos en los procesos y los cambios en la relación con el cliente, los servicios de asesoramiento continuo y procesos complejos que estaban limitados a grandes empresas son ahora, casi accesibles para todos. A ello se suma la automatización y robotización en los procesos productivos, de cuyo impacto negativo en el mercado de trabajo tradicional fuera anunciado y analizado desde principio del siglo XX. En definitiva, los impactos de las Tics son variados. Se incorporan nuevas tecnologías en el puesto de trabajo y también se debe tener en cuenta la aparición de nuevos puestos de trabajo en sectores productivos basados en tecnologías disruptivas. Ello ha impactado en las relaciones laborales, el nivel de empleo y la organización del trabajo. Se habla de fenómenos superpuestos, la automatización, la digitalización y la plataformización estarían modificando seriamente los vínculos y las relaciones que surgen del trabajo. Podrían observarse como los tres principales vectores de cambio (Clavell, Delclós y otros, 2017). La digitalización puede ser entendida por el uso de sensores y dispositivos de procesamiento para transformar el proceso de producción físico en información digital. La automatización implica la sustitución de la mano de obra humana por máquinas para tareas dentro de los procesos de producción y distribución. La automatización es el impacto más antiguo, pero que ha cobrado mayor importancia en la medida que se puede hacer un control algorítmico de las máquinas y avanza la inteligencia artificial. Por último, la plataformización implica el uso de redes digitales para coordinar las transacciones económicas de forma algorítmica. Su contenido incluye bienes y servicios que pueden ser intercambiados en subdivididos en dos dimensiones. La primera dimensión hace referencia a las tareas en cuestión, de tipo físico, intelectual o social y la segunda del lugar donde ocurren esas tareas, en una localización u online. Lo importante en estos procesos señalados es la transformación, en el plano económico y también en el laboral.

La inclusión de las Tics facilita los esquemas de trabajo en red y en la relación entre compañías (Moreno, Mataix y Mahou; 2011). El concepto red podría entenderse como un conjunto sistemático de nexos o de hilos conductores o de vías de comunicación o de agencias y servicios para determinado fin. También se puede entender que una red es un conjunto de nodos interconectados. A través de las redes se comparte la toma de decisiones creadas en los nodos. Normalmente, una red no tiene centro y sólo tiene nodos interconectados (Walter y Bez, 2019). Los nodos de las redes pueden tener importancias o pesos distintos debido a su tamaño o su responsabilidad. Aun así, todos son necesarios en la red para el correcto funcionamiento. Cuando los nodos pasan a ser redundantes las redes se reconfiguran, es decir, se eliminan estos nodos redundantes y se añaden otros nuevos. Las organizaciones, para adaptarse al sistema en red realizan cambios en todos los niveles (estructural, cultural y organizativo) por voluntad propia o por necesidad de adaptación. (Acevedo Ruiz, Moreno romero; 2009) detalla que para describir el concepto de red organizativa hace falta ir más allá de lo morfológico para abarcar también lo funcional. Una red organizativa puede entenderse como un grupo de nodos que se relacionan entre sí con ciertos fines explícitos, con una posible variedad de relaciones entre sus miembros, y cuya estructuración se basa en grados de descentralización de las tareas, junto con la toma democrática de decisiones. La sociedad en red es una estructura social construida por redes de información que se sustenta en las tecnologías de la información. Por otro lado, Manuel Castells (1998) establece las principales ideas por las cuales se caracteriza el nuevo esquema de trabajo en red: 1) Nuevos espacios de relaciones y transacciones. 2) Nuevos modelos de

comunicación, producción, organización e identidad. 3) Un nuevo concepto del tiempo caracterizado por el asincronismo. En definitiva, las nuevas organizaciones tienden a organizarse desde una concepción minimalista en la que se valora el crear orden, ser más productivo y ágil y bajar los costos.

En conclusión, el nuevo paradigma organizativo se fundamenta en el concepto de trabajo en red, en el cual las relaciones tradicionales están desapareciendo y están surgiendo nuevos conceptos tales como la flexibilidad o la omnipresencia, sustentados por las TIC que están creando nuevas formas de trabajo. Como se dijo anteriormente, la automatización, la digitalización y la plataformización son fenómenos derivados que deben comprenderse desde un escenario de potencialidades y riesgos que estarían modificando los equilibrios de poder en las relaciones laborales.

El futuro del trabajo

Que el mismo trabajo para toda la vida pertenece al pasado es, quizá, uno de los pocos consensos existentes en el debate sobre el futuro del trabajo. En un mundo global, en el que el tiempo parece avanzar más rápido que nunca, las nuevas tecnologías caracterizan a la cuarta revolución industrial y amenaza con cuestionarlo casi todo (OIT,2019)

Un aspecto fundamental de esta discusión es la legislación laboral, cuyos cimientos, que en Argentina y otros países de América Latina, datan de la primera mitad del siglo XX, se están viendo interpelados. Las leyes laborales deben responder al surgimiento de distintas formas de contratar, como las plataformas de la economía GIG (economía de los pequeños encargos), y la consolidación de maneras alternativas de trabajar, como las fórmulas a distancia y en horarios flexibles. Las demandas de flexibilidad, tanto de las jornadas como del lugar de trabajo, se contraponen con otras demandas que surgen como consecuencia de la hiperconectividad que vivimos. La invasión de la vida cotidiana y la difícil separación entre el trabajo y la vida personal, también son aspectos profundizados por los tiempos.

El surgimiento de las plataformas digitales y los vínculos laborales que crean en su entorno, son los elementos más disruptivos del mundo laboral. Las plataformas se manejan con un modelo de negocios de estructura flexible que genera vínculos triangulares y que modifica sustancialmente el modelo de organización tradicional prometiendo también oportunidades de trabajo a personas con dificultades para insertarse en el mercado laboral tradicional. (OIT,2017)

El empleo atípico es un fenómeno que crece de la mano de las plataformas. El empleo temporal de un freelancing, el trabajo a tiempo parcial o a pedido como el repartidor a través de una app, la relación de trabajo multipartita prestando servicios en microtareas de plataforma y el empleo encubierto como el conductor o repartidos que realizan actividades de reparto, son algunas de las nuevas formas de trabajo. En lo que a ellos se refiere, es fundamental comprender la dinámica laboral para analizar la necesidad de modernizar su regulación.

Además, es fundamental comprender la existencia de otros fenómenos sociales que se asocian en el contexto. La participación femenina está en ascenso en el mercado laboral y los jóvenes demandan una mayor flexibilidad. Las sociedades divididas y estratificadas reclaman nuevas formas de trabajar, la posibilidad de combinar con éxito el trabajo, compromisos familiares y vida personal. En síntesis, reclamos de trabajar en cualquier lugar y cualquier momento, al tiempo que crece la informalidad y la desocupación, en un contexto de necesidad de generar nuevas competencias para el ingreso a un mercado laboral cada vez más fragmentado y empequeñecido.

Esta realidad agrega nuevos desafíos al ideal de estado de bienestar (con salud, seguridad social y beneficios laborales, entre otros) que sigue siendo una utopía para millones de personas debido a la alta informalidad. Ante este panorama, la pregunta es:

¿Cómo se pueden garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital?

La ley 27555 en el contexto de la Pandemia

La irrupción de una nueva fuerza laboral sin protección legal encendió el debate en la 19ª conferencia regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en Panamá Allí la delegación sindical argentina advirtió sobre el impacto de las "apps" en la eliminación de empleos tradicionales y del trabajo seguro y decente, uno de los objetivos propuestos por Naciones Unidas (ONU) de cara al 2030 que el Gobierno incluyó en su agenda laboral y que ahora enfrenta dificultades por la recesión.

Antes de la pandemia del COVID-19, sólo el 17% de los asalariados teletrabajaba. Para las mujeres este porcentaje era solo de 14%, mientras que para los varones ascendía al 20%. Desde marzo de 2020, con el inicio del aislamiento social y preventivo obligatorio, el teletrabajo fue la manera más efectiva de seguir trabajando y minimizar el riesgo sanitario. Sin embargo, el sistema económico argentino no estaba en condiciones de trasladar todas las tareas a esta modalidad. Algunos sectores fuertemente rezagados y que han sufrido desproporcionadamente los impactos de la crisis, como las mujeres, personas en trabajos informales, de baja calificación y quienes carecen de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, registraron pérdidas de ingreso y empleo permanentes. (Albrieu, Allerand y de la Vega; 2021)

En Argentina no existía una Ley que regulara la modalidad de teletrabajo, lo cual generaba ciertas ambigüedades en diversos aspectos de la modalidad. La Ley 27.555 del 2020 reglamentó algunos aspectos. En términos generales, la ley argentina fija presupuestos legales mínimos y está en línea con la experiencia de otros países. Sin embargo, la ley y su reglamentación deben ser complementadas por un sistema de política integral que incluya la promoción de la modalidad para que el teletrabajo efectivo se acerque al potencial. La normativa argentina establece que las condiciones generales de empleo no pueden ser inferiores a las de los trabajadores presenciales, pero no se considera teletrabajador a quien se desempeñe en el domicilio del cliente o cuando la prestación a distancia fuese esporádica y ocasional. Teniendo en cuenta que el teletrabajo es una modalidad y no una actividad, es importante que queden delimitados con precisión los tiempos de trabajo mínimos que son necesarios para que la condición del empleado sea de teletrabajador, ya que es un punto no incluido en la ley argentina. El carácter voluntario del teletrabajo fue incorporado a la ley estableciendo que las transiciones deben ser de mutuo acuerdo.

En Argentina, además, se establece un plazo máximo de treinta días para la preparación del espacio de trabajo. La reglamentación incorpora este asunto, estableciendo que quienes pactan teletrabajo desde un comienzo no pueden revocar su consentimiento ni ejercer el derecho a que se les otorguen tareas presenciales, salvo lo dispuesto en los convenios colectivos del trabajo o en los contratos individuales.

Aún así, esta normativa no logra abarcar todo el fenómeno, es necesario complementarla.

La relación de dependencia

La relación de dependencia es un concepto jurídico que remite a una tipificación de una relación laboral establecida en un sistema económico, es un concepto complejo, cuya definición remite a relaciones económicas y por ende jurídicas.

La dependencia es un concepto construido por la doctrina y la jurisprudencia, sedimentado en dos perfiles: el jurídico y el económico. La dependencia jurídica es la que justifica, el deber de obediencia del trabajador, deber que altera la situación de paridad entre los contratantes. La jurisprudencia

considera a la subordinación como el poder atribuido en la empresa para dar órdenes, determinar la forma en que debe ser ejercitada la actividad de aquellos y en suma, someterlos al poder disciplinario, teniéndose en cuenta además el ajuste a horario, sistemas de control, obligación de asistencia, etc. Se ha entendido asimismo que la habitualidad y permanencia dan la pauta de la subordinación jurídica encuadrable en el derecho laboral (Chartzman Birenbaum, 2020).

Desde la teoría marxista, se establece que las estructuras sociales están constituidas por dos grandes elementos: fuerzas productivas y superestructura jurídica-política. Las fuerzas productivas incluyen la fuerza del trabajo desarrollada por la clase productora y los medios de producción. Además, constituyen el motor de la historia, debido a los avances tecnológicos y los cambios en la fuerza del trabajo, se van diferenciando distintas épocas. Las sociedades se distinguen por la infraestructura económica lo que determina las relaciones que los distintos actores sociales asumen y acuerdan, dando así sentido a la superestructura jurídico-ideológica, justificando el sistema y otorgando legitimidad a los ordenamientos necesarios para la reproducción del proceso.

En esta línea de pensamiento el concepto relación de dependencia, se ubicaría en el umbral de una relación económica, pero vista desde la perspectiva jurídico-ideológica. De allí la complejidad de este instituto.

Reflexionando acerca del estado actual del Derecho Laboral (Alimenti, 2009), en nuestro país, se menciona la imposibilidad que existe en la actualidad para desconocer la imprecisión que caracteriza a la dependencia laboral como categoría, así como el hecho de que en muchos casos las complicaciones jurídicas se derivan de un supuesto vinculado a esa limitación. Al mismo tiempo se pone de manifiesto la ineptitud de la categoría para ser aplicada a los variados fenómenos relacionados con la ocupación de quienes prestan servicios en el marco de la cambiante realidad socioeconómica de hoy. Este sería el caso de encuadramiento legal de las relaciones contractuales laborales atípicas, como se especificaron anteriormente.

Sería necesario establecer que la cambiante realidad socioeconómica, seguramente necesita de un sistema jurídico que adecue también sus parámetros, sobre todo en lo que hace a la contradicción de la conformación de postulados universales (derechos para todos y en todo lugar) , surgidos en los avatares y la dinámica de la globalización económica y cultural, y la especificad de cada sociedad, el devenir histórico de cada una y todos aquellos aspectos que las convierten en individualidades o estados nacionales.

Se establece la lógica de cómo cada sistema económico de producción justificó un tipo de relación laboral, y por ende dio lugar a distintas formas jurídicas al relacionar capital y trabajo. Los sistemas tayloristas y fordistas de organización del trabajo descansaban sobre el control del ciclo entero de producción de bienes y servicios, la autonomía de cada empresa en sus relaciones con otras y una gestión funcional jerárquica. En la actualidad esos modelos son jaqueados por las nuevas formas de organización empresarial que dan lugar, a un cuadro de situación marcado por la globalización de los mercados, el avance incontenible de la tecnología y la expansión del sector servicios, a una categoría considerablemente distinta a la anterior. Se incluye también, la fragmentación del ciclo productivo y la externalización de ciertas fases, funciones o actividades de este. (Alimenti, 2009)

La idea de un contrato laboral y del establecimiento de un tipo especial de relación conocida como relación de dependencia en la cual se marca claramente una relación de subordinación de un actor a favor de otro actor implicado, tiene una temporalidad histórico-política. Cómo se expresa en el informe de Dr. Perugini (2010)

¨Alrededor de esta figura del contrato de trabajo y la relación de dependencia se va a empezar a jugar de algún modo el destino del derecho del trabajo. Durante casi todo el siglo, aquí en nuestro país desde la mitad del siglo para aquí si bien había un desarrollo del carácter protectorio esto empieza a ser con mayor énfasis a partir del año 1945 y este desarrollo de esta normativa laboral va a estar

fuertemente vinculada a un concepto de contrato de trabajo propio de una sociedad de carácter asalariado, donde el reconocimiento social pasa por el trabajo (o se tiene una propia empresa o se trabaja para otro) y ese trabajar para otro significa que la gente existe porque trabaja en algún lugar, sino que además que la vida se desarrolla alrededor del empleo, son las épocas en que la gente trabajaba en una fábrica toda la vida, alrededor de la fábrica se establecían todas sus seguridades, empieza el desarrollo de los seguros sociales, las obras sociales por lo que los trabajadores empiezan a obtener seguridades y beneficios más allá de su propia condición de trabajadores…¨

A su vez, el desarrollo de la seguridad social genera las protecciones a otros tipos de trabajadores, dando así vida a lo que se conoció como Estado de bienestar. Este es un Estado fuerte, presente, poderoso, que regula el mercado, las condiciones de trabajo y decididamente las relaciones de trabajo de carácter privado imponiendo serias restricciones y garantía a los derechos de los trabajadores. Es entonces pues necesario establecer que la relación de dependencia nació ligada a una inferioridad económica social de los trabajadores con relación al patrón que los contrataba. De allí que cuando se habla aún hoy de relación de dependencia, pareciera que se hace referencia a inferioridad económica.

Puede servir todavía cuando se dice que hay una necesidad de protección porque aquí hay una necesidad o este tipo de personas están en condiciones de inferioridad económica, pero lo que hace a la conceptualización de la relación de dependencia que lo contiene y es el objeto del derecho de trabajo, la condición económica del trabajador no tiene mayor relevancia, puede establecerse una relación de dependencia con una persona que tenga mucho dinero o con otra que no tenga nada.

Este concepto de inferioridad económica parte de la historia del derecho del trabajo como modalidad especial para dar lugar a la autoridad pública a regular un contrato privado. Así mismo en la actualidad la relación de dependencia sigue manteniendo su virtual condición de llave maestra que habilita la aplicación efectiva de las normas del Derecho del Trabajo a las relaciones concretas que le contienen. Habrá que ver qué correspondencia guarda con los modos dominantes en los que hoy y en los inmediatos tiempos por venir se contrata y se despliega el trabajo humano, si todos ellos tienen cabida en aquel molde tradicional y, en consecuencia, si encuentran respuesta a sus específicas necesidades de regulación y amparo; si, en todo caso, la categorización universalizadora del concepto tradicional de la dependencia, deja espacio suficiente para la diversificación regulatoria que demanda la creciente heterogeneidad productiva.

Por cierto, es conveniente recordar que existe de fondo un debate acerca de la abarcatividad del concepto jurídico (Alimenti; 2009). Mientras tanto seguirán siendo los jueces los llamados a dar la respuesta que el ordenamiento jurídico no provee. En esa tarea, y hasta tanto la respuesta normativa se haga presente, la recuperación de la aptitud abarcativa del concepto de dependencia laboral, haciéndolo descansar de modo prevaleciente sobre su faceta económica, parece ser una alternativa posible pero no necesariamente eficiente si debe ser utilizada de modo recurrente frente a las situaciones menos claras cada vez más comunes.

El concepto de dependencia laboral fue hasta hoy eficaz porque la inmensa mayoría de los vínculos que se proponía abarcar se insertaban nítidamente dentro de sus fronteras o quedaba claramente fuera de ellas, sin que una u otra variante demandara esfuerzo calificatorio alguno. El concepto había sido concebido a partir de un tipo social dominante en cuya presencia el proceso de calificación del vínculo – simple, evidente y casi intuitivo– no imponía formular la compleja operación lógica y volitiva.En la actualidad queda claro que, no todo trabajo que no es dependiente es, por descarte, independiente. Por el contrario, fuera del núcleo del trabajo por cuenta ajena y dependiente se encuentra no solo el trabajo autónomo y por cuenta propia sino también el de aquellos que, aunque con amplios márgenes para definir el modo de sus prestaciones de servicios, dependen económicamente de quien se los requiere.

La crisis de abarcatividad de la idea de dependencia, acompaña las dificultades de encuadrar la eficacia del régimen de protección debido a la paradoja de la asimetría temporal entre las necesidades

de amparo y el desempeño en el trabajo: la continuidad de las necesidades de tutela padece el menoscabo de la creciente discontinuidad de desempeños y carreras. En los nuevos y variados modelos de empresas, se ha reformulado la continuidad de por vida de los contratos laborales. Por lo tanto, la protección que se pretende brindar es a todos los trabajadores que se encuentren incluidos en el sistema laboral, o por el tiempo que ello se manifieste.

Los sindicatos ante los retos tecnológicos

Los sindicatos han estado protegiendo los derechos de los trabajadores desde hace más de un siglo. Su representación en conjunto con la negociación colectiva, promovió en países como Argentina, un andamiaje protector a los trabajadores y una regulación laboral que establecía reglas de juego claras e intuitivas.

En la actualidad se opera en un mundo fracturado, con una creciente heterogeneidad en las relaciones laborales entre los países y en cada uno en particular. Además se observa el debilitamiento de la representación que se incrementaría por la desocupación, subocupación e informalidad que amenazan a todo el sistema (Clavell, Delclós y otros, 2017). Los trabajos encuadrados como atípicos, también complejiza el vínculo con los sindicatos.

Al mismo tiempo, la incorporación de las nuevas tecnologías en los puestos de trabajo y la aparición de nuevo diseños de trabajo en los cambiantes sectores productivos basados en tecnologías disruptivas, impactan en los niveles de empleo en la calidad de empleabilidad necesaria y en los equilibrios de poder de las relaciones laborales. Es lógico que se presuma una crisis de representación y una amenaza a la gestión sindical, que deberán enfrentarse a ellas con múltiples y variadas estrategias. El trabajo a distancia promueve el debilitamiento de los vínculos colectivos en el mundo sindical, los cuales deben articular nuevas estrategias de acción. La cuestión sindical está condicionada a las políticas públicas de cada país y de su marco legal.

Pero los cambios de esta naturaleza, unidos a la globalización y a los múltiples impactos tecnológicos, no pueden aplazarse. Si bien es cierto que cada país o región puede establecer regulaciones que le sean propicias. Como plantea la OIT puede observarse varios escenarios posibles en el futuro, entre ellos el de marginación, donde tasas descendentes de filiación sindical o de dualización. En este concepto se incluye a la estrategia sindical donde se concentran y gozan de los beneficios sólo los trabajadores formales. También puede encontrarse estrategias de sustitución, dónde otras organizaciones toman la representación de los trabajadores en forma alternativa y finalmente la revitalización, por la cual los sindicatos encuentran tácticas y condiciones que refuerzan su rol y se establecen como protagonistas del diálogo social.

También es necesario prestar atención a la economía informal, a los trabajadores de las plataforma digitales, establecer pautas y medidas de acción para los jóvenes trabajadores, además de mejorar el gobierno de las asociaciones sindicales y comprender el nuevo rol necesario para las nuevas modalidades de trabajo.

Los tiempos de cambios disruptivos deben acompañarse con un encuadre legal que proteja a los trabajadores sin entorpecer el desarrollo económico.

Conclusiones

La organización del trabajo, que puede ser definida como el modo de organizar los procesos de producción en el lugar de trabajo estuvo determinada, hasta principios de los setenta, por los procesos de producción masiva. Estos procesos se llevaban a cabo de acuerdo con principios de mecanización,

especialización y estandarización a lo largo de una línea de producción. De acuerdo con el enfoque fordista o taylorista la actividad productiva estaba determinada por los ritmos de las máquinas e implicaba la especialización de funciones y la fragmentación de tareas.

Con la aplicación generalizada de las tecnologías de la información y de la comunicación puede esperarse una aceleración de los cambios estructurales que ya resultan evidentes en el mundo del trabajo. No sólo se están produciendo modificaciones importantes en las ocupaciones tradicionales, sino que además están apareciendo nuevas ocupaciones con nuevos contenidos de educación y de habilidades. Como consecuencia de ello, puede preverse que habrán de cambiar de forma significativa las relaciones laborales, la organización del trabajo y de las empresas, las demandas de habilidades y los sistemas de educación y aprendizaje. Durante casi un siglo la organización del trabajo se basó en una estructura jerárquica construida de arriba hacia abajo con puestos caracterizados por un alto grado de especialización y tareas simples y fragmentadas, con frecuencia de las empresas exitosas serán basadas cada vez más en procesos y cada vez menos en funciones especializadas y en rígidas estructuras jerárquicas. En las mismas los trabajadores tendrán a su cargo un conjunto de funciones en vez de la estricta demarcación de tareas vigente en el viejo modelo. La nueva empresa flexible será una organización descentralizada, con una producción más diversificada de bienes y servicios, basada en el conocimiento, con menos niveles jerárquicos, orientada a redes y con puestos más complejos, con una variada estructura de habilidades. En las nuevas estructuras organizativas, y mucho más que en el pasado, los recursos humanos habrán de jugar un papel fundamental.

Ahora bien, ya se dio cuenta de los cambios disruptivos planteados en nuestra época. Cambian las organizaciones y con ellas los vínculos de las relaciones laborales. A su vez, los viejos institutos legales, la relación de dependencia, vínculo primario y fundamental de las formas de contratación en la legislación argentina, también sufre de crisis de abarcatividad.El vínculo legal deja de ser intuitivo y predecible. Es así, como surgen leyes como la 27555 de Teletrabajo, que intenta regular un espacio por demás complejo. La regulación se plantea una vez que los impactos pueden ser observados. El Covid-19 y la Pandemia, en conjunto con la cuarentena obligatoria, deja en evidencia la necesidad de poner en prácticas herramientas que ya existían, como el teletrabajo. Otra situación que queda clara es que el Estado a través de las políticas públicas debe generar las condiciones necesarias para que los actores sociales involucrados, los trabajadores, los empleadores y los sindicatos puedan generar nuevas condiciones laborales beneficiosas para todos los sectores.

Es fundamental que el estado establezca nuevas condiciones de regulación para las asociaciones sindicales, se controlen la gobernanza de las mismas y que se generen nuevas dinámicas beneficiosas para el trabajo. Es imposible liderar cambios con organizaciones que responden a modelos económicos del pasado.

Las Tics y sus múltiples efectos están instalados en nuestras organizaciones laborales. Sus impactos positivos y negativos se pueden analizar y comprender. Las estrategias para enfrentar los cambios deben proteger a las sociedades y a sus trabajadores. Es necesario ser muy imaginativo para contrarrestar las múltiples amenazas que se avizoran en el horizonte.

Bibliografía

ALBRIEU, ALLERAND Y DE LA VEGA (2021*) El Teletrabajo en Argentina. La Pandemia del Covid- 19 y lo que viene después.* CIPPEC. En https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/05/203-DT-ADE-El-teletrabajo-en-Argentina-Albrieu-Allerand- y-de-la-Vega-mar.pdf

ACEVEDO RUIZ, MORENO ROMERO (2009) *Inclusión digital, inmigración y la empresa mestiza en una sociedad en red.* En https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=676

ARTOPOULOS, FRIEL Y HALLAK (2011) *Globant: la reticulación como oportunidad. Innovar en Argentina*. Lenguaje Claro. Argentina

CARNOTA, W. F (2008). *Aspectos constitucionales de la consagración de los derechos sociales*. Cuadernos del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Córdoba

CASTELLS, M. (1998). La era de la información. Economía sociedad y cultura. La sociedad red. (Vol. 1). Madrid. Alianza Editorial.

CLAVELL, DELCLÓS, ZAMORANO Y MOLINA (2017) *Los sindicatos ante los retos tecnológicos. Dinámicas y buenas prácticas.* Fundación Cotec. España

CHARTZMAN BIRENBAUM (2020*) Las plataformas digitales en el mundo del trabajo: ¿Avance o retroceso?* Revista Digital del Derecho Laboral y de la Seguridad Social. Enero 2020

FULVIA ALIMENTI, J. (2008). El derecho y la prevención de la evasión fiscal en el ámbito de relaciones laborales en la República Argentina. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 7, https://www.redalyc.org/pdf/4296/429640262004.pdf

MORENO, MATAIX Y MAHOU (2011) *Claves para la Gestión de Puestos de Trabajo en las Organizaciones en Red.* Dirección y organización: Revista de dirección, organización y administración de empresas" (n. 43)

RAMOS, SANTIAGO (2009) *La dependencia jurídica ante el nuevo mundo de las relaciones laborales*. En www.saij.jus.gov.ar 1/5/2022

OIT (2019). Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital. Organización Internacional del trabajo. En https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_684183/lang--es/index.htm

OIT (2017) El futuro del trabajo que queremos. Organización Internacional del Trabajo. En file:///D:/Trabajo%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas/el%20futuro%20del%20trabajo%20que%20queremos%20oit.pdf

PERUGINI, ALEJANDRO H (2010) *Relación de dependencia.* Ed.Hammurabi. Buenos Aires

Ley 27.555 (2020) Régimen legal del Contrato de Teletrabajo. Boletín oficial 14/08/2020 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000

WALTER JORGE Y BEZ ZULEMA (2019) *De la Burocracia a la organización red: conceptos y casos prácticos*. Ed.Lenguaje Claro. Buenos Aires

INTERVENCIONES ESTATALES Y PANDEMIA

Jorgelina Raschia

Introducción

La pandemia de COVID-19 irrumpió brutalmente en nuestras vidas, nos tomó de sorpresa y nos enfrentó a la excepcionalidad. Una situación de crisis, crisis entendida siguiendo a Bobbio como ruptura del funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo que tiene un carácter instantáneo e impredecible y que incide fuertemente en el funcionamiento de las interacciones habituales en el "sistema".

La pandemia expuso las privaciones largamente naturalizadas e invisibilizadas de una parte de la sociedad argentina: privaciones vinculadas con ingresos que son insuficientes para que un hogar pueda cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas básicas, pero también con amputaciones de múltiples derechos sociales. Hogares hacinados, en medios ambientes contaminados, sin servicios de agua potable, energía eléctrica y/o cloacas, sin acceso a una educación y una salud de calidad, discriminados, estigmatizados y subsumidos en una cultura de la pobreza.

En el 2018, según el Informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina sobre "Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales. Argentina urbana 2010-2018", el 62% de los hogares registraba al menos una privación, el 42% dos o más y, por último, el 26% se encontraba privado en 3 o más dimensiones.

En Argentina, solamente habían pasado tres meses de la asunción de un nuevo presidente de la nación, Alberto Fernández, luego de cuatro años de un gobierno neoliberal que dejó una exorbitante deuda externa y una deuda interna expresada en el estancamiento económico, la inflación, la pobreza, el desmantelamiento de numerosas políticas públicas, y una profunda "grieta" política, social y cultural. El cambio de escenario frente a la pandemia llevó a que la agenda propuesta por el nuevo gobierno quedara entre paréntesis y la salud de los argentinos pasase a ser la prioridad. En el marco de esta crisis sanitaria y social, el gobierno decretó el aislamiento sanitario, preventivo y obligatorio (ASPO)

La pandemia, el sistema educativo y las desigualdades

De manera similar a lo que ocurrió en casi todo el mundo, el avance del coronavirus llevó a que las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades cerraran sus puertas físicas y las clases presenciales se suspendieran como parte de la política de cuidado de los gobiernos.

La decisión del Consejo Federal de Educación -que reúne al Ministro de Educación de la Nación y a los Ministros de las veinticuatro jurisdicciones argentinas- de garantizar la continuidad del proceso de enseñanza aprendizaje implicó el despliegue de diversas iniciativas provinciales y de CABA junto con la Nación para garantizar el derecho a la educación. Se buscó reemplazar la presencialidad mediante diversas estrategias pero en un sistema educativo con muchas marcas de desigualdad.

La descentralización, en el marco de los noventa, de los establecimientos de educación secundaria y de los institutos de formación docente a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires (en 1978, durante la dictadura militar, se habían transferido las escuelas primarias) profundizó la fragmentación del sistema educativo reproduciendo las desigualdades sociales y generando una oferta estratificada para diversos grupos sociales. En todas las jurisdicciones, aunque con desigual

peso relativo, previamente a la pandemia coexistían colegios de élite para las clases altas y medias altas, colegios para una clase media empobrecida y colegios para los más pobres. Las tres sociedades, como indica Salvia (2020) que se mueven en velocidades diferentes las cuales son "los viajeros" que acceden al consumo de bienes y servicios globales, los que tienen sobre sus cabezas "un techo de cristal" que les impide seguir ascendiendo y que cuentan con bienes y servicios deteriorados, y los sumergidos en la pobreza multidimensional, se yuxtaponen en el ámbito educativo. Esta articulación entre clase social y oferta educativa se manifiesta en diferencias en la organización y capacidad de gestión de las instituciones, en los docentes, en la infraestructura escolar, y en consecuencia, tal como subraya Minujín, en las distantes experiencias escolares por las que transitan los niños, las niñas y los jóvenes. A estas desigualdades se agregan expectativas diferenciales sobre la función de la escuela en las trayectorias educativas pero también en las expectativas de los docentes para con su tarea y con sus estudiantes.

Por otra parte, las políticas implementadas desde el 2015 hasta el 2019 aumentaron las desigualdades y la redistribución en beneficio de los sectores más ricos.

Charles Tilly (2000) en su libro "Las desigualdades persistentes" nos aporta una noción relacional de la desigualdad al analizar las interacciones entre grupos de personas. Un concepto central es el de pares categoriales con diferencias jerárquicas (ricos/pobres, hombres/mujeres, negros/blancos). Explica que la persistencia de las desigualdades a lo largo de una vida, de una carrera, se establecen por dos mecanismos causales: la explotación, cuando ciertas categorías extraen recursos diferenciales de aquellas personas a las que excluyen de todo el valor agregado de su esfuerzo, y el acaparamiento de oportunidades que funciona cuando los miembros de una categoría acceden cuasi monopólicamente a ciertos recursos. Estas desigualdades categoriales, a la larga, inciden sobre las capacidades individuales y se refuerzan con estructuras de distribución asimétrica de los recursos. La emulación y la adaptación constituyen mecanismos que generalizan su influencia. Por eso el autor sostiene que para combatir la desigualdad no alcanza con actuar sobre las actitudes discriminatorias, sino que es imprescindible modificar las estructuras institucionales que organizan "los flujos de recursos, cargas y recompensas".

Otro trabajo que aporta a la problemática de la desigualdad es el de Luis Reygadas (2004) "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional" quien señala que, además de la dimensión del individuo con sus capacidades de agencia, es necesario abordar las interacciones simbólicas y de poder, así como las redes estructurales de la desigualdad. Entre las estrategias político-simbólicas que intervienen en la construcción de la desigualdad, identifica la sobrevaloración de lo propio y la estigmatización del otro. Para preservar la separación, un mecanismo consiste en establecer fronteras físicas (muros, rejas, detectores de metales, etc.), de dispositivos legales (permisos, prohibiciones, restricciones, derechos, etc.) o fronteras simbólicas (techos de cristal, estigmas, clasificaciones, distinciones en la indumentaria o en el cuerpo, etc.). Las capacidades individuales se entrelazan con las reglas, los dispositivos de poder y los entramados institucionales que organizan los espacios de interacción.

En los países de América Latina, la matriz de desigualdad social está muy condicionada por la estructura productiva poco diversificada y con un alto porcentaje de empleos de baja productividad. Esta estructura productiva no requiere de muchas capacidades técnicas de los trabajadores cuyos empleos son de baja calidad e informales, con bajos ingresos y bajos mecanismos de protección social.

Por otra parte, las desigualdades territoriales y las derivadas de la edad de las personas son ejes estructurantes de esta matriz de la desigualdad social. La vulneración de derechos en la infancia puede tener efectos perdurables para el bienestar de las personas y es en esta etapa donde las

políticas de educación son centrales para actuar sobre las brechas de desigualdad social vinculadas con otros derechos como la salud, la participación y el trabajo decente (CEPAL, 2016).

Intervenciones estatales y trayectorias escolares

En esta multiplicidad de desigualdades y de escenarios preexistentes, cuando se "clausuró" la asistencia a los establecimientos educativos, todos los actores de dicho sistema- directivos, docentes, familias, estudiantes, sindicatos, autoridades ministeriales- se enfrentaron a un nuevo e inédito desafío, que los estudiantes aprendiesen desde sus casas El esfuerzo fue enorme en un escenario de incertidumbre y dónde pocos de los actores estaba formado para enseñar y aprender de manera no presencial.

Los ministerios jurisdiccionales primero garantizaron la continuidad de los servicios alimentarios que funcionan en las escuelas y luego el diseño y la implementación de las políticas se centró en cómo garantizar la continuidad pedagógica. En algunos casos las escuelas se mudaron rápidamente a las plataformas digitales, en otros llegaron a las casas mediante la televisión, la radio, los cuadernillos impresos, pero también, otras veces, hubo ausencia y omisión.

Desde la Secretaría de Educación de Nación se implementó el Programa Seguimos Educando con producción de materiales impresos y horas de producción radial y televisiva a través de los medios dependientes de la Secretaría de Medios y comunicación pública: TPA, Encuentro, Pakapaka, radio nacional y Contar. Simultáneamente algunas jurisdicciones también produjeron sus propios materiales. En algunos casos, las provincias se subsumieron en las propuestas nacionales, en otras dialogaron y en otras, hubo poca articulación.

Por otra parte, desde Nación se gestionó la navegación gratuita en plataformas digitales y se distribuyeron 135.000 notebooks y tablets que estaban disponibles en un depósito, priorizando Noa, Nea y conurbano bonaerense. Estas primeras medidas se tomaron en un contexto dónde la pandemia parecía un hecho temporal con un inicio y un fin recortado el tiempo. A medida que la "cuarentena" se extiende más de lo previsto y las políticas de las jurisdicciones frente a la situación resultan diversas, se busca construir reglas comunes para transitar este período de excepcionalidad que sean concordantes con la normativa vigente y que cada gobierno provincial posteriormente recontextualice.

En este sentido la Resolución 363 del Consejo Federal de mayo del 2020 establece las orientaciones para los procesos de evaluación en el marco de la continuidad pedagógica" (anexo I) y la realización de una Evaluación Nacional para relevar el estado de situación de la educación en el contexto de la pandemia (anexo II).

Los resultados preliminares de esta encuesta que realizó el Ministerio de Educación de la Nación, a través de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa, durante los meses de junio y julio, de 2020 a directivos, docentes y familias de estudiantes de todo el país para obtener información sobre la respuesta del sistema educativo argentino en el contexto de la emergencia sanitaria COVID-19, señalan que el 95% de los hogares de estudiantes recibió propuestas pedagógicas.

La herramienta de comunicación más utilizada fue el celular pero la disponibilidad de recursos tecnológicos muestra desigualdades según la condición económica y las regiones del país. El 53% de los hogares no cuenta con una computadora liberada para uso educativo; menos de la mitad de los hogares posee acceso fijo a buena calidad de internet; 27% accede solo por celular; y 3% no cuenta con ningún servicio de internet. Las disponibilidades tecnológicas de los hogares cuyos hijos asisten a escuelas privadas duplican las de las escuelas estatales. Las brechas de acceso a una computadora en el hogar llegan a los 20 puntos porcentuales entre las regiones que tienen más disponibilidad -62%Amba y Patagonia- frente al 41% de los hogares de NEA y NOA.

Los problemas de acceso a los recursos tecnológicos no son exclusivos de las familias, sino que el 66% de los directores y docentes señaló problemas con el equipamiento.

Respecto a la frecuencia de la comunicación, el 90% de las escuelas privadas mantuvo contacto con sus estudiantes más de una vez por semana; mientras que las escuelas estatales, con alta inserción territorial en áreas de menor conectividad (localidades pequeñas y rurales) y mayor cobertura de sectores sociales de menores ingresos, sostuvo dicha asiduidad de contacto solamente en el 70% de los casos.

Un dato interesante para destacar en el marco de las desigualdades de género, es que 9 de cada 10 adultos que acompañan a los estudiantes en la continuidad pedagógica en sus hogares son mujeres.

Detrás del esfuerzo por sostener el vínculo pedagógico del que da cuenta que el 95% recibió algún tipo de propuesta educativa, aparecen trayectorias de diversa intensidad. Las niñas, niños y adolescentes en hogares con más recursos están sobre representados en casi todos los tipos de materiales propuestos por sus docentes, a excepción de los cuadernos producidos por los ministerios y la programación en medios de comunicación masiva. Respecto a las devoluciones docentes, aparecen altos niveles sin brechas sectoriales significativas, aunque la devolución del plantel docente completo es superior en las escuelas privadas, frente a la devolución de solo algunos docentes en el sector estatal.

La realización de esta encuesta para tener información disponible sobre la situación de cada uno de las niñas, niños y adolescentes para tomar decisiones, reorganizar acciones e incluso planificar el retorno a la presencialidad, también deja en evidencia un problema que la situación visibilizó rápidamente que es la la falta o escasa disponibilidad de datos estadísticos que permitieran dar cuenta de la situación de manera rápida para poder intervenir. En este sentido, parecería ser un avance, la resolución 375 de noviembre del 2020 en la que el Consejo Federal establece la necesidad de acelerar el proceso de identificación nominal de los estudiantes "como herramienta de información clave para el acompañamiento de las trayectorias educativas y garantizar el derecho a la educación en todo el país" y la asignación presupuestaria para esta acción. Siguiendo a Bertranau (2015) uno de los componentes que tiene una importancia central para explicar la capacidad estatal es aquel que se refiere a las condiciones internas de la organización estatal y entre sus dimensiones se encuentran los sistemas de información y gestión "acordes con el grado de inteligencia requeridos para el Estado".

Por otra parte, a medida que transcurría el excepcional año escolar y que las consecuencias desiguales sobre la escolaridad se visibilizan, se tomaron otras decisiones vinculadas con las modificaciones del formato escolar y el régimen académico para garantizar el sostenimiento de las trayectorias escolares de aquellos estudiantes que más se vieron afectados por la pandemia. La resolución 368 del 2020 estipula que cada año/grado del 2020 y 2021 serán como una unidad pedagógica manteniendo los objetivos formativos establecidos en los NAP y recuperando una figura aprobada muchos años antes en otra resolución del CFE (174/2012) de la promoción acompañada que contempla la posibilidad de trasladar al año subsiguiente aprendizajes no acreditados en el año anterior. En este sentido en el artículo 2 de la resolución claramente se expresa que esta medida busca atender las disímiles formas de acompañamiento por parte de las familias y de las escuelas y las heterogéneas condiciones materiales y socioafectivas en las que se encontraron los y las estudiantes,

También se toman medidas cuyo foco es atender a las trayectorias interrumpidas o inconclusas. El programa Acompañar (resolución 369(20) busca promover y facilitar la reanudación de las trayectorias escolares y entre sus objetivos plantea promover la participación intersectorial para generar las condiciones de acompañamiento. Es interesante destacar que en el anexo I se resalta la necesidad fundamental de sistematizar la información especialmente la vinculada "con los estudiantes que vuelvan a las instituciones escolares y con quienes aún no lo hagan"

Por último, podemos mencionar en esta misma línea la creación del fondo federal Volvé a la escuela

de 5000 millones de pesos (resolución 404/21) para buscar a los estudiantes y llevar adelante acciones para garantizar la efectiva escolarización.

Algunas reflexiones

La irrupción de un hecho inédito e inesperado como el de la pandemia, que suspende las clases presenciales y genera que las jurisdicciones y las escuelas gestionen nuevos formatos, deja a la luz muchas cuestiones que eran puestas en duda desde hace tiempo. Entre ellas, la idea de que enseñar es una tarea especializada, que requiere formación profesional; que en la escuela pasan otras cosas - el encuentro con los otros, la construcción del conocimiento como un proceso colectivo- y que la comunicación mediada por pantallas no favorece la horizontalidad, predominando el vínculo radial entre docentes y estudiantes.

Por otro lado, amplifica cuestiones que estaban naturalizadas e invisibilizadas. Un ejemplo de ello es que, mientras las trayectorias educativas interrumpidas -ya sea porque los estudiantes dejaban de asistir o porque se quedaban libres por faltas- no siempre eran cuestionadas, la interrupción del vínculo pedagógico de algunos estudiantes de los barrios populares por falta de conectividad pasó a ser problematizada.

Cada brecha es una vulneración de derechos. La pandemia las amplificó y las puso de manifiesto para vulnerados y ajenos; pero no es suficiente con elaborar diagnósticos si estos no son acompañados de decisiones estatales que busquen igualar las condiciones de partida. La estructura diferenciada de oportunidades a lo largo de la vida tiende a conformar un ciclo de desigualdades sociales que solamente podría interrumpirse con un Estado que garantizase derechos.

En el marco de la pandemia, los estados nacionales y provinciales destinaron recursos y acciones con estos propósitos pero se encontraron, en muchos casos, con diversas dificultades vinculadas a la estructura interna del Estado. Entre ellas la ausencia de información disponible en tiempo y forma para tomar decisiones, las dificultades para la coordinación y la implementación de las políticas, entre otras torna que políticas consensuadas se vuelven ineficaces e ineficientes.

¿Qué capacidades institucionales es necesario desplegar para mejorar la implementación de las políticas? Creemos que avanzar hacia sistemas de información y gestión confiables y actualizados y hacia un Estado abierto que institucionalice canales para la participación ciudadana y la fiscalización son condiciones necesarias, aunque no suficientes para igualar derechos. Un desafío de los diferentes niveles de gobierno para democratizar el bienestar es garantizar servicios educativos de calidad y que la homogeneidad no sea de los sujetos que asisten según clases sociales sino del servicio que prestan frente a una población heterogénea

Bibliografía

BERTRANAU, JULIÁN (2015) Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate, Revista Estado y Políticas Públicas Nro 4, FLACSO,

CEPAL (2016) La matriz de la desigualdad social en América Latina, Santiago de Chile, Cepal. Ministerio de Educación (2020) Evaluación Nacional del proceso de continuidad pedagógica.

Minujin, Alberto; Capuano, Ana y Llobet, Valeria (2013). "El desafío de la pobreza infantil: hacia una reconceptualización y medición multidimensional" en Voces en el Fenix N 23

RESOLUCIONES CONSEJO FEDERAL EDUCACIÓN 2020/2021

REYGADAS, LUIS (2004). "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional", Política y Cultura, otoño 2004, núm. 22, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

SALVIA, AGUSTÍN (2020) Módulo dos. Desigualdad y pobreza. Debates y aplicaciones, Flacso. Tilly, CHARLES (2000). La desigualdad persistente. Buenos Aires: Ediciones Manantial

UCA(2018) Informe delObservatoriode la Deuda Social Argentina sobre "Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales. Argentina urbana 2010-2018"

PANEL: LES TRABAJADORES DE LA SALUD Y UNA PROPUESTA PARA LA POST PANDEMIA

Sergio Rovira

La medicina laboral para les trabajadores en la pospandemia

La Medicina Laboral, debe de cambiar, es hora de tener una gestión diferente, una gestión basada en la evidencia, basada en el valor (Díaz, C, 2020) y sustentada por la estadística (Caicedo Montaño, CA et al, 2022), para tomar las decisiones a seguir, las políticas a implementar, las medidas preventivas a activar y debería de ser, la columna vertebral de la gestión a aplicar (Bonfill X, 1997). Dicha área, no debe de ser una zona aislada con su propia metodología de trabajo, debería de trabajar como lo hace un Ministerio, ya que debería de tener áreas dentro de ella que nos ayuden a implementar acciones reales que colaboren con el funcionamiento de la institución y así, ayuda a cuidar a les trabajadores que la integran; ya que la medicina laboral no solo debe de ser un control de ausentismo o corroborar si les trabajadores están en condiciones de reintegrarse o de realizar el trabajo designado, sino, debe de tener más funciones que ayuden a elles a evitar enfermedades, complicaciones de salud, disminuir el estrés laboral y ayudar a tener una vida saludable dentro y fuera de la institución, como así, más productiva.

Para ello es necesario que la Medicina Laboral comience a pensar en les trabajadores y actúen pensando en elles, en aplicar la medicina basa en la evidencia, como también, centrándose en la medicina basada en el valor (Caicedo Montaño, CA et al, 2022) y (Díaz, C, 2020); y utilizar a las estadísticas para alimentar las acciones a seguir, como sucede en una sala de situación de un Ministerio (MSal, 2013), para encontrar y actuar en las personas que lo necesiten, y mejorando también, el ambiente laboral.

Ahora bien, comencemos a detallar los conceptos y las ideas. Tenemos que tener en cuenta que la Medicina Basada en la Evidencia (MBE) (Martin Rodero, H, 2011), propone la utilización consciente de la mejor información para la toma de decisiones sobre la atención a cada trabajador en forma individual, contribuyendo de esta manera a colaborar con el funcionamiento del mismo, dentro y fuera de la institución. Los principios esenciales de esta corriente han penetrado en la práctica clínica, y se han extendido a ámbitos más amplios de la atención asistencial y de la gestión sanitaria.

"*La buena medicina clínica siempre mezclará el arte de la incertidumbre con la ciencia de la probabilidad*", como dice Sir William Osler, (1849-1919). Es decir, la estadística en Medicina es fundamental, ya que aplicar métodos estadísticos y matemáticos a la ciencia es de gran interés dentro de la comunidad científica. Cuantificar y evaluar la actividad de la ciencia, aunque sea una tarea compleja, es indispensable para medir el rendimiento científico de los investigadores y evaluar el progreso y la calidad de la investigación en los diversos campos de la ciencia. Es más, en el ámbito de la medicina es fundamental para mejorar la práctica médica y asistencial. Así, por ejemplo en el ámbito de la Epidemiología, de la Salud Pública o de la MBE (Martin Rodero, H, 2011), los procedimientos estadísticos se han convertido en elementos indispensables para su desarrollo y aplicación.

Tal y como señala Pérez Flórez, "el hecho de que en medicina se dé un fenómeno característico como es la presencia continua de la variabilidad, propiedad inherente a los seres vivos, hace que la toma de decisiones se produzca siempre en un ambiente de incertidumbre y, como consecuencia, que la medicina sea en esencia una ciencia probabilística". Bonfill y Cabello (Bonfill X, 1997) y sostienen, por ejemplo, que "el mejor conocimiento para el diagnóstico provendrá de los indicadores probabilísticos derivados de los estudios de pruebas diagnósticas para obtener su sensibilidad, especificidad, valores predictivos, cocientes de probabilidades, etc.". la práctica médica, está

fundamentada en datos clínicos y en pruebas de laboratorio, que también presentan una gran variabilidad. Estos factores, sin duda, explican la variabilidad de la práctica clínica, pero como apunta Gómez de la Cámara, "no toda, pues todavía quedarían factores de variabilidad sin explicar".

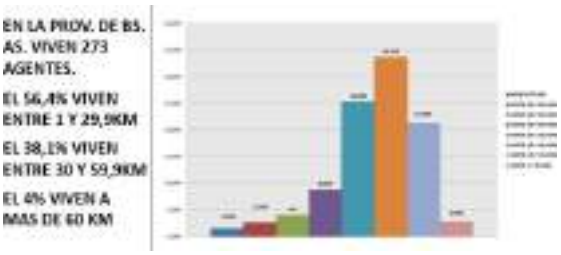
Los principios y métodos estadísticos van a permitir medir, describir y analizar la variabilidad en todas sus manifestaciones, apoyar la toma de decisiones clínicas en situación de incertidumbre y desarrollar herramientas e instrumentos que permitan la revisión sistemática de la bibliografía y la adopción de la evaluación crítica de la literatura científica, conducente a obtener los mejores resultados de la investigación clínica y su aplicación a la práctica médica. Así, en la práctica clínica la presencia de variabilidad se manifiesta en todos y cada uno de los procedimientos o actividades médicas: diagnóstico, pronóstico y tratamiento. Las razones para explicar esta variabilidad pueden ser de distintos tipos: pueden depender de factores biológicos como la edad, el sexo, la constitución genética, etc., de factores ambientales como, por ejemplo, la dieta, el estrés, el esfuerzo, el estilo de vida, etc., del estado de salud de la población, niveles de morbilidad, mortalidad y factores de riesgo, o prevalencia de una determinada enfermedad, pueden depender también de las características del sistema sanitario como recursos humanos, financieros, etc., o incluso de las propias características de los médicos. La MBE se sustenta, en parte, en estos principios, y promueve la aplicación de la metodología estadística como herramienta metodológica para la toma de decisiones.

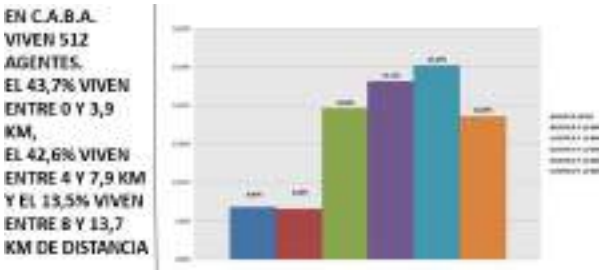
Es hora de que la Medicina Laboral tenga minis áreas que tengan diferentes funciones y misiones, que ayuden a mejorar el funcionamiento del mismo y colabore con las tomas de decisiones, como el poder tener una docencia e investigación o áreas de prevención o de calidad y seguridad del paciente; donde un área fundamental sería la Sala de Situación (MSal, 2013), ya que son necesarias estas áreas para analizar y evaluar de manera permanente y sistemática la información sanitaria generadas y recolectada, para poder anticiparse a sucesos y activar programas preventivos para evitar lesiones, complicaciones o enfermedades evitables, como así también, anticipar problemas de salud mental y mejorar el clima laboral de las áreas. De este modo, se unificaría la información desde una perspectiva integral e intersectorial.

La importancia de tener una mini sala de situación (MSal, 2013), es indiscutible, es algo que tenemos que empezar a pensar de que sea indispensable que en todas las áreas de Medicina Laboral que existan, ya que es un lugar donde la información puede ser presentada y difundida en diversos formatos (tablas, gráficos, mapas, documentos técnicos o informes estratégicos), con el fin de colaborar para la toma de decisiones en salud, y así, realizar acciones preventivas o vigilancia de la salud en tiempo y forma. Por lo tanto, la sala de situación (Msal, 2022) constituye un instrumento central para la gestión institucional, la negociación política, la identificación de necesidades sanitarias, la movilización de recursos, la monitorización y la evaluación de las intervenciones en salud. La Sala de Situación de Salud (SDSS) (Msal, 2022)es una herramienta estratégica para la gestión, que tiene como finalidad desarrollar e implementar una cultura de análisis y uso de la información sanitaria que permita la identificación de los principales problemas, sus determinantes y posibles intervenciones, de forma a reorientar las acciones de salud hacia la atención de las prioridades identificadas.

A continuación, podemos observar algunas estadísticas que nos han ayudado a realizar gestión en estos años:

Geo-referenciamiento de las viviendas de les trabajadores y distancia que debe de realizar para ir a su puesto de trabajo (se identifican quien tiene vehículo y quien debe de venir en transporte público).



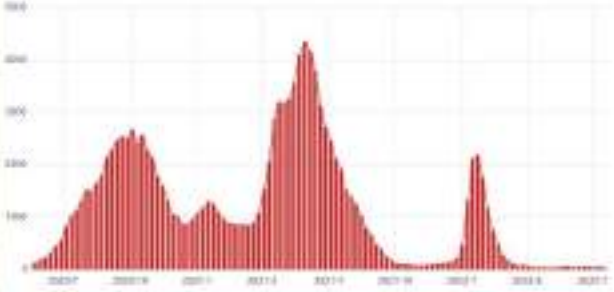


Esta identificación no da información del nivel de cansancio acumulado de les trabajadores, por la distancia a realizar y las horas laborales que tiene. Además, se puede identificar, como pasó en época COVID, quién tiene más riesgo de infectarse por el viaje.

Motivo de inasistencia por enfermedad

Estas estadísticas nos muestran de que se enfermaron nuestres trabajadores y así, poder hacer programas preventivos para disminuir dichas enfermedades.

Estadística seguimiento del programa prevención covid-19



Estas estadísticas nos permiten analizar si las acciones implementadas estuvieron acordes a lo que iba sucediendo en cada mes y así, poder evaluar la gestión.

Estadísticas que sirven para anticipar lo que se viene

Estas estadísticas nos muestran cómo se comportó las solicitudes médicas en el 2019 (cantidad total y solicitudes por cuestiones respiratorias) y así, tener una idea de lo que se esperaba en el 2022, potencializado por los 2 años de pandemia y meses de aislamiento. Con esto, uno puede analizar la situación y anticipar el ausentismo del personal y cómo afectará al funcionamiento de cada área, como también así, realizar medidas preventivas para tratar de evitar dicha inasistencia.

Muchas de estas estadísticas respiratorias del 2022 fueron por COVID-19, estadística que si se comparan (las relacionadas por COVID-19) entre el 2020/21 (fechas que se aplicó conscientemente los protocolos preventivos COVID-19) y el 2022 (fechas que disminuyó mucho la prevención interinstitucional y casi nula, extrainstitucional), podemos ver que hubo un aumento considerable

entre la primer etapa y la 2da; situación que hubiera disminuido la inasistencia en el 2022 mostrada en el gráfico, favoreciendo así, a que las diferentes áreas no hubieran tenido tanto ausentismo.

Pero no solo las estadísticas son utilizadas para armar políticas preventivas o anticiparnos a sucesos futuros, sino también, nos sirven como apoyo para una correcta gestión, aprovechándola para crear un tablero de control; y también, para retroalimentarnos y guiarnos en la nueva metodología de realizar medicina y atención del paciente, es decir, nos ayudaría a implementar una correcta medicina basada en el valor. El Tablero de Control se lo define como el conjunto de indicadores (Bigolin, L., Calvete, MS, 2015) cuyo seguimiento y evaluación periódica permitirá contar con un mayor conocimiento de la situación de su empresa o sector apoyándose en nuevas tecnologías informáticas (Ballvé, A, 2000). El Tablero de Control nace al no existir una metodología clara para enseñar a los directivos a organizar y configurar la información. El mismo es una herramienta, del campo de la administración de empresas, aplicable a cualquier organización y nivel de la misma, cuyo objetivo y utilidad básica es diagnosticar adecuadamente una situación. En el área de salud puede utilizarse para realizar auditorías sobre información gerencial, permitiendo a los directivos evaluar resultados y a partir del análisis de estos poder concluir en la toma de decisiones.

Además, es útil para tener datos para medir los indicadores de salud y de resultados (Bigolin, L., Calvete, MS, 2015), y así, medir la gestión. Esto nos ayuda a analizar lo realizado y así, poder alimentar a mejorar y fomentar la medicina basada en el valor, la cual es según Michael Porter, "es un proceso basado, en guías clínicas, en la costo-efectividad, en la continuidad de la atención para alcanzar resultados relevantes para el paciente, y la comunidad" (Bigolin, L., Calvete, MS, 2015). Con el valor del paciente como objetivo general, la atención de la salud basada en el valor hace hincapié en la medición sistemática de los resultados y los costos, el desempeño y la asignación.

La Medicina basada en el valor es un proceso que se sustenta en las guías clínicas, en el análisis costo efectividad, en darle continuidad a la atención, en ofrecer resultados relevantes para el paciente y la comunidad, no solo son importantes los resultados, sino también el desempeño, la calidad y la seguridad. El concepto de valor implica resultados en salud (que le importan a los usuarios), donde se considera el grado de salud y funcionalidad ganado por el trabajador; es decir, el resultado ya no tiene que ver con la cantidad de procedimientos realizados, los resultados de laboratorio obtenidos, o la satisfacción inmediata del usuario frente a la atención recibida. Así, este enfoque de la medicina, es un proceso, entendido como la búsqueda de la salud (y no el tratamiento de la enfermedad) que está basado, en las guías clínicas, en la costo- efectividad, darle continuidad a la atención, resultados relevantes para el paciente o les trabajadores.

La pandemia nos cambió nuestra manera de trabajar, y de cuidar a les trabajadores, centrándonos en todas las variables que afectan a la salud de ellos, no solo concentrándonos en el ausentismo laboral o en si está o no en condiciones de retomar su puesto. Nos hizo pensar en su condición de vida, en su familia, en la distancia al trabajo que tiene entre su casa y la institución, si posee otros trabajos y las condiciones de salud mental de cada uno de elles; pensando y actuando en el clima laboral y en la relación entre los pares, como así, entre sus superiores o equipo de trabajo.

Es necesario cambiar la metodología de trabajo de la Medicina Laboral, para ampliar sus variables de vigilancia, trabajo y actuación, para poder anticiparnos a los problemas que puedan ocurrir y tener elementos fuertes para intervenir en situaciones que vayan apareciendo; para así, cuidar a todes les trabajadores y mejorar así, la confianza de ellos y fortalecer la salud de todes, para un beneficio de todas las partes. El utilizar las estadísticas, el tener una sala de situación en salud, el aplicar una tabla de control y basarnos en una MBE y en el valor, nos permitirá en ésta área, ser más íntegra y general, para el bien de todes y tener mejores resultados, beneficiando la salud de todes y del funcionamiento institucional. Las estadísticas son fundamentales para la toma de decisión, se debe de fortalecer un sistema de recolección y análisis, para que nos guíen en estos procesos y así, tener un mejor impacto positivo en la institución y les trabajadores.

Bibliografía

BALLVÉ, A. (2000). Tablero de control, organizando información para crear valor.

BIGOLIN, L., CALVETE, MS. (2015). *Tabla de control. Indicadores de Salud.* Obtenido de http://gestionensalud.medicina.unmsm.edu.pe.

BONFILL X. (1997). La medicina basada en la evidencia. *Revista Española de Cardiología*.

CAICEDO MONTAÑO, CA ET AL. (2022). Hacia la atencion en salud basada en el valor: revisión de la literatura. *Revista Médica Sanitas*, 175-184.

CAPELLO, M., CAULLO, ML., CHINCARINI, A. (2020). *COVID 19 ¿Cómo encontró al fragmentado sistema de salud argentino?* Ieral. Fundación Mediterránea.

DÍAZ, C. (2020). *Gestión clínica basada en el Valor.* Obtenido de https://saludbydiaz.com/2020/12/21/gestion-clinica-basada-en-el-valor/

MARTIN RODERO, H. (2011). *Medicina basada en la evidencia y meta análisis (una aproximación conceptual, histórica y metodológica).* Salamanca: Universidad de Salamanca, departamento de estadística. Trabajo de fin de Master.

MSAL. (2013). *Experiencias exitosas de Sala de Situación de Salud en Argentina. Programa de Emergencia para la Prevención, Vigilancia y Control de Enfermedades tipo Influenza H1N!* Obtenido de https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2018-10/0000001293cnt- experiencias-exitosas-sala-situacion-argentina.pdf

MSAL. (3 de julio de 2022). *https://www.argentina.gob.ar/salud/epidemiologia/salasituacionsalud*.

LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES CONSTRUIDAS ALREDEDOR DE LA PANDEMIA DE COVID-19[384]

Valeria Serafinoff

Introducción

La Ciudad de Buenos Aires, capital del Estado Nacional, adquiere su autonomía por medio del Art. 129 de la Constitución Nacional, reformada en 1994[385]. A través de ese artículo se establecen facultades propias de jurisdicción y legislación, la sanción de su propio estatuto organizativo; además de la elección, en forma directa, de un Jefe de Gobierno.

La autonomía porteña generó muchas tensiones alrededor de la definición de su alcance. Muchos de estos debates (v.g. alrededor de la transferencia de la policía y la justicia) siguen presentes en la actualidad y han impactado en las interacciones entre el gobierno nacional y el de la CABA durante la gestión de la pandemia de COVID-19[386].

En 1996 se sanciona, luego de setenta y cinco días de debate de la Convención Constituyente, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La misma establece en su Art. 1, que la Ciudad ejerce todo poder no conferido por la Constitución Federal al Gobierno Federal. En su novedosa propuesta, la Constitución establece el Consejo de Planeamiento Estratégico como espacio de carácter consultivo y con representación de distintas organizaciones sociales para hacer propuestas de planes consensuados que ofrezcan los fundamentos para las políticas estatales. Además de establecer la obligación de promover el desarrollo humano y económico equilibrado (Art. 19). La Constitución promueve distintas instituciones y espacios participativos (v.g. doble lectura de leyes, audiencias públicas, presupuesto participativo, órganos participativos para consejo y asesoría, referéndum).

[384] Este trabajo se encuadra en el proyecto "La sociedad argentina en la Postpandemia" financiado en el marco de la convocatoria PISAC-COVID-19 de la Agencia I+D+i.Agradezco el trabajo de sistematización de información realizado por Emanuel López Méndez.

[385] Desde su federalización, la Ciudad Capital no contaba con autonomía, el Intendente era designado por el presidente y su función legislativa se encontraba delegada. En cambio, contaba con representación en el Congreso Nacional (Escolar y Pirez, 2001). Desde el retorno a la Democracia, la forma de elección del Ejecutivo de la Ciudad estuvo en el centro del debate (Landau, 2014 y 2018).

El cambio en la condición jurídica de la Ciudad de Buenos Aires formaba parte del Núcleo de Coincidencias Básicas que encuadraron la necesidad de la reforma constitucional (Ley 24.309). Se establecía entonces la necesidad de la elección directa del Intendente y la reforma de la Ciudad de Buenos Aires contemplando: i) elección directa del jefe de gobierno por parte del pueblo de la Ciudad, ii) reconocimiento de un estatus de autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción y iii) una regla especial que garantice los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad sea la capital del país.

[386] La Ley 24.588 (conocida como Ley Cafiero), es sancionada para garantizar los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Bs.As. mientras sea capital del país, limitando el alcance de la autonomía como forma de asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades nacionales. Esta ley establece, entre otras, que la transferencia de organismos, funciones, competencias y servicios debe realizarse mediante la firma de convenios entre Nación y CABA. En tanto, estableció que las funciones y facultades en materia de seguridad sean ejercidas por el gobierno nacional (Art. 7 adaptado en 2007 para habilitar la creación de la policía metropolitana) y que las competencias judiciales de la Ciudad se reducirían a competencias sobre vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaría locales. Finalmente, se definió que el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuaran en jurisdicción nacional.

El gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) está conformado por un Poder Ejecutivo ejercido por Jefe/a de Gobierno[387], elegido por fórmula completa y mayoría absoluta con un Vicejefe/a de Gobierno. El Gabinete está conformado por una Jefatura de Gabinete, 9 Ministerios y 6 Secretarías. El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura unicameral compuesta por 60 diputados/as. En tanto, para la gestión política y administrativa descentralizada a nivel territorial la Constitución dispuso la creación de las Comunas (Art. 127). Sin embargo, la creación de las mismas se demoró hasta 2005 y su puesta en marcha no fue efectiva hasta la primera elección de comuneros 6 años después[388].

El primer gobierno elegido en forma autónoma asume en 1996. Desde entonces se han elegido 4 jefes de gobierno[389]: dos de los cuales asumieron posteriormente la Presidencia de la Nación, un indicador de la relevancia política de la jurisdicción. Tal como señala Landau (2021), a partir de la autonomización de la Ciudad, el Jefe de Gobierno ocupa un lugar de mucha relevancia pública y política. Se trata de una figura central del juego político dado que gobierna una ciudad que es el foco económico, cultural y mediático del país.

La Ciudad es centro económico del país y sede de las actividades económicas más dinámicas (Escolar y Pirez, 2001). Un 7% de la población del país habita en la CABA[390]. En tanto, la participación de CABA en el Valor Agregado Bruto (VAB)[391] Nacional está en torno al 24%, manteniéndose estable entre 2004 y 2019[392]. Tres grandes sectores explican casi la totalidad del PBG de la Ciudad: Servicios (59%)[393], Comercio (15%) e Industria manufacturera (13%) para 2019. En tanto, la administración pública representa el 6%, en una distribución que se mantiene estable desde 2004 (Dirección General de Estrategia Productiva, GCBA). Según datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE, 2017) un 53% de las empresas se asientan en CABA y Provincia de Buenos Aires. En tanto, la Dirección General de Estrategia Productiva (2020) indica que CABA tiene una densidad empresarial de 43 empresas/1000 habitantes, mientras que a nivel nacional este valor desciende a 14.

[387] El Art. 95 de la Constitución CABA establece Jefe/a de Gobierno o Gobernador/a. Alrededor de la denominación de esta figura hubo un fuerte debate (puede profundizarse al respecto en Landau, 2021).

[388] Responsables de mantenimiento urbano, la planificación y mantenimiento de espacios verdes, cuentan con iniciativa legislativa y alguna capacidad de decisión y ejecución vinculada con pequeñas obras como, por ejemplo, asfaltado.

[389] Los Jefes de Gobierno porteño electos han sido: i) Fernando De La Rúa (UCR), que renunció al cargo durante su primera gestión, para asumir la presidencia y Enrique Olivera, que lo sucede como Vice Jefe electo; ii) Aníbal Ibarra (Frente Grande), que es electo por dos períodos y es destituido y Jorge Telerman, que lo sucede como Vice Jefe electo;

iii) Mauricio Macri (PRO), reelecto y iv) Horacio Rodríguez Larreta (PRO), reelecto. Con la excepción de De La Rúa, el resto de los Jefes de Gobierno han logrado ser reelectos para ejercer un segundo mandato.

[390] Según proyecciones de población para 2022 de INDEC.

[391] El VAB es el valor de la producción menos el valor del consumo intermedio, y es una medida de la contribución al PIB hecha por cada unidad de producción, industria o sector (BCRA).

[392] "Panorama Económico de la Ciudad. Principales Indicadores Económicos". Documento de Julio 2020. Dirección General de Estrategia Productiva, Subsecretaría de Desarrollo Económico Ministerio de Desarrollo Económico y Producción.
https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/panorama_economico_caba._2020._v_3.9.20_web_idgep2020_1.pdf

[393] Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (33%), intermediación financiera y otros servicios financieros (19%), transporte y comunicaciones (18%) y servicios sociales y de salud (11%) son los servicios más relevantes. La intermediación financiera representa el 46% de la facturación en servicios. 95% de lo que exporta la CABA son servicios y representan el 0,5% de lo exportado a nivel nacional.

En cuanto al nivel de desarrollo humano, la CABA cuenta con el mayor índice de desarrollo sostenible provincial (PNUD, 2016). Este índice contempla tres dimensiones: i) crecimiento económico, ii) inclusión social y iii) sostenibilidad ambiental. La CABA tiene un índice de 0,792 que la ubica a 0,22 del total país y a 0,48 de la provincia con menor índice de desarrollo sostenible. Aun cuando se observa un aumento de la pobreza en los últimos 5 años, la pobreza es significativamente más baja en CABA que a nivel nacional: 21,6% de la población en CABA y 37,3% de la población nacional[394]. En términos de desigualdad, también los indicadores presentan una mejor situación en la CABA[395].

La gestión de la pandemia en la CABA fue liderada por un gobierno que se encontraba en ejercicio de su segunda gestión (la primera entre 2016- 2019) y con una continuidad partidaria que se extendía desde diciembre de 2007[396]. Desde que irrumpió en la escena local, el PRO ha ido consolidando su poder e, incluso, logró generar las condiciones para nacionalizarse y ganar la elección presidencial en 2015.

En la elección de 2019, Rodríguez Larreta logra la mayoría absoluta en la primera vuelta (56,02%) siendo la primera vez que un candidato logra un triunfo de esta magnitud[397]. En tanto, obtiene 17 de los 30 cargos legislativos en disputa para conformar una base de apoyo con 38 diputados/as (63% de la Legislatura)[398]. Este triunfo se produce en el marco de la derrota en la elección presidencial de Mauricio Macri y de María Eugenia Vidal, en sus proyectos para ser reelegidos en Nación y la provincia de Buenos Aires, respectivamente.

El gabinete conformado en 2019 muestra una fuerte continuidad respecto del gabinete de la primera gestión de Rodríguez Larreta[399]. El gabinete designado mantiene a un 69% de Ministros y Secretarios en sus cargos y quienes se sumaron, en reemplazo de personas que asumieron cargos legislativos o en otros organismos[400], venían de ejercer cargos de segunda o tercera jerarquía dentro del gobierno de la Ciudad[401]. De esta forma, el joven[402] y, muchas veces, inexperto gabinete que asumió en 2015

---

[394] Se toman datos de pobreza al 4° trimestre de 2021 en INDEC (nacionales) y Dirección General de Estadísticas y Censos (CABA).

[395] El índice de Gini ascendía a 0,413 (respecto de 0,435 a nivel nacional) en el 4° trimestre de 2020. En tanto, en 4° trimestre de 2021 descendió a 0,392 (respecto de 0,413). Información brindada por INDEC (nacional) y DGEyC (CABA).

[396] De hecho, el actual Jefe de Gobierno se desempeñó como Jefe de Gabinete en los dos gobiernos anteriores, mostrando él y parte de su equipo una continuidad de más de 12 años en la gestión.

[397] Ibarra en el año 2000 logra imponerse por 49,3% de los votos y Cavallo, el candidato en segundo lugar decide retirarse.

[398] Cuatro años antes había obtenido 51,64% de los votos en la segunda vuelta contra Martín Losteau. En 2019, se presenta en alianza con Evolución/UCR, entre otros.

[399] Mucho más difícil de conformar el primer gabinete debido a la "exportación" de funcionarios al gobierno nacional y de la provincia de Bs.As. En los medios se indicaban dos premisas para su conformación: i) "equipo que gana no se toca" y ii) no será "un aguantadero" de funcionarios nacionales caídos en desgracia. DE: https://www.pagina12.com.ar/231713-como-sera-el-nuevo-gabinete-de-rodriguez-larreta

[400] Sólo el Ministro de Desarrollo Urbano deja su puesto para volver al sector privado.

[401] Canelo (2021) señala que 55,7% del gabinete de Nación provenía de CABA al asumir el gobierno en 2015 y esta proporción ascendía a 69,4% al considerar el gabinete de la provincia. En tanto, en CABA el 73,5% de los miembros del gabinete 2015-2019 venía de ocupar un cargo público y un 46,9% de estos funcionarios desarrollaron toda su carrera en este sector.

[402] Canelo (2021) muestra que el promedio de edad del Gabinete (Subsecretarios, Secretarios y Ministros) es de 45 años, cuando a nivel nacional se encontraba en los 50 años. Los gabinetes de la Jefatura de Gabinete y la Vicejatura de Gobierno tienen el menor promedio de edad (39 años), seguido por Ministerio de Hacienda (41) y Desarrollo Humano

había adquirido y consolidado experiencia para el momento de gestionar la pandemia.

Otras características de las características partidarias y dinámicas de gestión pública preexistente podrían ser consideradas como elementos que generaron mejores condiciones para dar respuesta a los desafíos de la gestión de una pandemia como la de COVID-19: i) el desarrollo de un sostenido ejercicio de planificación y seguimiento, centrado en compromisos de gestión (compromisos de gobierno e importancia del plan, incluso frente a cambios en los escenarios y reglas de juego); ii) las experiencias pasadas y políticas de gobierno electrónico y gobierno abierto (ecosistema de innovación)[403] y iii) desde la narrativa, algunos aspectos que hacen al modelo de desarrollo y consolidación del PRO en la CABA tales como "la gestión como algo más o menos autónomo, que no depende de una cosmovisión" política (Iglesias Illia, 2015); la noción de un partido que se construye como grupo político enraizado en el mundo empresario y en el mundo del voluntariado (Vommaro, 2017[404]) o una estrategia de cercanía en relación con los sectores más vulnerables y con un modelo de política social focalizado (Astarita, 2018; Hornes y Salerno, 2019; Annunziata, 2012).

El presente trabajo se propone analizar las capacidades institucionales del Estado de la CABA para producir valor público y dar respuesta a demandas y necesidades que satisfagan las expectativas ciudadanas y reflejan el interés general de la sociedad en el marco de la pandemia COVID-19. A partir del análisis de las condiciones y respuestas brindadas en el marco de dicha pandemia, se considerarán continuidades y rupturas de la modalidad y dinámica de gestión pública, así como los desafíos y oportunidades para pensar el fortalecimiento de capacidades institucionales en el contexto de la post-pandemia. A fin de analizar las modalidades y dinámicas de gestión se consideran 4 aspectos: i) la gestión de recursos humanos; ii) los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros; iii) la digitalización y gobierno electrónico y iv) las políticas e instrumentos de gobierno abierto.

El análisis se realizó a partir del relevamiento de información estadística y documentos publicados por el Estado nacional y de la CABA. Esta información se concentra en la situación frente al COVID-19 y los cuatro aspectos transversales antes mencionados. Además, se contemplaron aspectos de agenda y capacidades institucionales especialmente asociados a tres sectores de política pública: salud, educación y seguridad. Se realizaron entrevistas a equipos de trabajo en el gobierno de la CABA[405]. La siguiente sección aborda algunos aspectos centrales para caracterizar la situación de la pandemia de COVID-19, los desafíos para la gestión y las decisiones adoptadas alrededor de la misma, así como su impacto sobre la agenda pública, los recursos, capacidades y relaciones intergubernamentales. La tercera sección presenta el análisis centrado en las 4 tecnologías consideradas para el análisis de las capacidades institucionales en la CABA. Finalmente, algunas conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

(43). El Ministerio de Salud contaba para el período 2015-2019 con el gabinete más avejentado (56) seguido por Modernización (48), Justicia (47) y Educación (46).

[403] Costagnola y Herrero (2019) señalan que en el gobierno de CABA, el modelo de gestión de gobierno abierto se convirtió en un marco conceptual para en la concepción de la política pública y su vinculación con el ciudadano.

[404] Entre otros aspectos, el autor menciona los "valores morales", como la entrega de sí en actividades voluntarias y la importancia del éxito emprendedor o los "modos de ver el mundo" en términos de la positividad, el cuidado de sí, que lo ha vinculado, por ejemplo, con las llamadas nuevas espiritualidades.

[405] En el marco del proyecto se desarrolló una encuesta, pero el bajo nivel de respuesta (2) en CABA no permite considerar esos datos para un análisis cuantitativo. En su lugar, se tomaron en consideración esos aportes para ampliar la información generada por otras fuentes.

Evolución de la agenda pública en el contexto de la pandemia

El primer caso detectado de COVID-19 en el país, se informó el 3 de marzo en CABA y correspondía a una persona que había regresado de un viaje reciente. Apenas unos días después (11/3) se declara la pandemia y el 20 de marzo se adoptan las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Estas medidas se extendieron hasta el 30 de noviembre de 2020, con variaciones regionales[406]. No obstante, en la región Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), zona urbana común que conforman la CABA y los siguientes 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, estas medidas se extendieron sólo incorporando algunas nuevas excepciones de movilidad. La primera ola de casos se produjo hacia octubre de 2020 con un pico de 97.884 contagiados y 2.499 fallecidos en una semana.

En 2020, la actividad económica se contrajo un 9,9%, la mayor caída anual desde la crisis de 2001/2002. Los sectores más afectados por la crisis fueron aquellos ligados al turismo y a actividades culturales y recreativas, como hoteles y restaurantes, y otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales, que cayeron un 49% y un 39%, respectivamente. El impacto negativo también fue bastante intenso en el sector de la construcción (-23%) y en hogares privados donde los ingresos provienen de tareas de servicio doméstico (-19%), que concentran un elevado porcentaje de los empleos urbanos, altas tasas de informalidad, bajos salarios y altos niveles de pobreza (ONU Argentina, 2021). Durante toda la pandemia se adoptaron distintas medidas y se impulsaron programas y medidas excepcionales orientadas a tratar de mitigar los efectos de las políticas de aislamiento social[407] (ver esquema 1).

A fines de noviembre de 2020 se pasó a una etapa de mayor apertura, denominada de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) para todas las personas que residen y/o transitan por aglomerados urbanos, incluida la CABA. Con el Distanciamiento se reducen algunas restricciones de movilidad, pero se sostuvieron restricciones para la realización de reuniones de más de 10 personas y dificultades para la movilidad entre distintas jurisdicciones. La última semana de diciembre comienza el proceso de vacunación de adultos mayores y población en situación de mayor nivel de riesgo. Durante los primeros meses de 2021 las medidas se flexibilizaron. Sin embargo, frente al crecimiento exponencial de casos, especialmente en AMBA, se definen en abril una serie de restricciones y la suspensión de la presencialidad de la actividad escolar (ver esquema 1). En esta etapa se abren algunos conflictos entre Nación y CABA. Por ese entonces, se produjo una segunda ola, que se extendió entre mayo y junio de 2021 con un pico de 237.196 contagiados y

4.357 fallecidos por semana. Una tercera ola, con una tasa mucho más baja de fallecidos, se produce avanzado el proceso de vacunación durante los primeros meses de 2022 con un pico de 612.677

[406] Descripción de las fases https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/aislamiento/fases.

Desde mediados de abril, en función de la situación epidemiológica en las distintas provincias, se estableció que las autoridades provinciales podían solicitar autorización justificada al gobierno nacional para exceptuar del cumplimiento de ASPO y de la prohibición de circulación al personal afectado a determinadas actividades y servicios. Las autorizaciones y márgenes de decisión a nivel provincial y local se fueron ampliando a medida que distintas jurisdicciones fueron entrando en las fases 4 (reapertura progresiva) y 5 (nueva normalidad).

[407] Entre las medidas adoptadas se destacan: el incremento en las partidas para comedores escolares y comunitarios; el otorgamiento de un bono extraordinario para jubilados, pensionados, titulares de la AUH y AUE; la eximición de las cargas patronales a los sectores afectados por la pandemia; el refuerzo del seguro de desempleo; la fijación de precios máximos para alimentos de la canasta básica; el IFE; la prohibición de cortes de servicios por falta de pago; la provisión de créditos a PyMEs; facilidades para créditos hipotecarios; congelamiento temporario de alquileres y suspensión de desalojos; la creación del Fondo de Garantía para las PyMES y del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción; la prohibición de despidos y suspensiones por 60 días; entre otras (ONU Argentina, 2020).

contagiados y 2.111 fallecidos por semana.

Esquema 1- Disposiciones gobierno nacional vinculadas con la gestión de la pandemia COVID-19 en AMBA

Fuente: Elaboración propia, a partir de normativa nacional y de la CABA. Medidas de gobierno en: https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno

Los primeros meses de gestión de la pandemia se destacó el nivel de consenso y acuerdo entre las autoridades nacionales y provinciales. Las decisiones eran presentadas por el presidente acompañado por gobernadores y el Jefe de Gobierno de la CABA. Especialmente, se destaca la toma de decisión conjunta entre el gobierno nacional y los gobiernos de la provincia de Bs.As. y la CABA sobre la movilidad, el transporte y propagación de la enfermedad, considerando el impacto común en la región del AMBA. Sin embargo, hacia fines de 2020 comienzan a manifestarse algunas posiciones diferentes de la CABA respecto del nivel de apertura y la posibilidad de circulación en el AMBA. La posibilidad de abrir los centros educativos para la realización de actividades presenciales fue uno de los aspectos que generó mayor nivel de conflictividad.

La decisión de suspensión momentánea del dictado de clases presenciales en el AMBA a mediados de abril de 2021 explicita la tensión entre Nación y CABA alrededor de la gestión de la pandemia y las restricciones. Adoptado el decreto que restringe la presencialidad en las actividades educativas en todos los niveles y modalidades, el Gobierno de la CABA hace una presentación de acción declarativa a la CSJN[408]. La presentación planteaba la inconstitucionalidad del decreto y el avance del gobierno nacional sobre la autonomía de la Ciudad. La misma fue acompañada, como *amicus curiae*, por distintas organizaciones[409]. Las clases presenciales no se suspendieron en la Ciudad y la Corte falló cuando la medida ya había vencido. Si bien no analiza la validez constitucional de la medida, establece la necesidad de concebir a la educación y la salud como competencias concurrentes, rescatar el rol del Consejo Federal para la regulación de situaciones que afectan interjurisdiccionalmente, así como la vigencia del DNU que define los parámetros epidemiológicos y sanitarios (Decr. 287/21).

[408] Decreto 241/21.

[409] El fallo de la Corte señala presentaciones realizadas por Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Padres Organizados y Asociación Civil Nace Un Derecho.

En cuanto a la situación de la población confirmada y COVID- 19 se puede observar que, tal como ocurre en otras ciudades con alta densidad de población[410], la cantidad de confirmados y fallecidos cada 1.000 habitantes es mayor. Así, se observa que a nivel nacional hay 201 confirmados por cada 1.000 hab., mientras que en la CABA ascienden a 358. En cuanto a los fallecidos la relación es 2,8/1.000hab. a nivel nacional y aumenta a 4,1 en la CABA.

Tabla 1- Población confirmada y fallecida por COVID-19

Jurisdicción	**% confirmados**	**%fallecidos**
Todo el país	20,1%	0,28%
CABA	35,8%	0,41%
CABA/ total país	11,8%	9,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de información Ministerio de Salud de la Nación e INDEC.

Información publicada al 12/06/2022. de: https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/sala-situacion

Desde que se distribuyeron las primeras vacunas en diciembre de 2020, el ritmo de vacunación en CABA ha estado marcado por la disponibilidad de las mismas y el volumen de personas a vacunar[411]. La proporción de población vacunada (con primera y segunda dosis) en CABA ha liderado el ranking provincial en las distintas etapas. El 92% de la población de la CABA cuenta con un esquema de dos dosis de vacunas aplicadas, mientras un 83% cuenta con una tercera dosis de refuerzo[412]. Estos valores se encuentran por encima del porcentaje de vacunados a nivel nacional: 81% con dos dosis y 51% con refuerzo.

Tabla 2- Vacunas aplicadas a nivel nacional y en CABA

Jurisdicción	**Aplicadas/ distribuidas**	**1° dosis/ total aplicadas**	**2°dosis/ total aplicadas**	**Aplicación única/total aplicadas**	**Adicional/ total aplicadas**	**Refuerzo/ total aplicadas**
Nación	93,9%	39,0%	35,7%	0,2%	2,4%	22,8%
CABA (1)	100,8%	33,9%	32,8%	0,3%	3,2%	29,8%

[410] La densidad de población en CABA es de 15.133,15 habitantes/km^2, lo sigue en densidad de población la provincia de Tucumán con 75,4 hab/km^2. El promedio del total del país es 16,16 hab/km^2.

[411] En una entrevista realizada en el área de salud se informó que inicialmente el volumen de vacunación estaba armado para vacunar a 40.000, que esto se redujo a 32.000 hacia fines del tercer trimestre de 2020 y que se esperaba la necesidad de tener un operativo apto para vacunar entre 20.000 y 25.000 personas por día hacia fines de 2021 e inicios de 2022. Se aclara que al momento de hacer la entrevista aún no se había hecho extensiva la tercera dosis de vacunación.

[412] Se considera la población proyectada para 2022 respecto de las dosis aplicadas en la jurisdicción

(1) Se consideran también dosis aplicadas en vacunatorios y entidades nacionales ubicadas en CABA. Por ello, el número de dosis aplicadas supera a las distribuidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información Ministerio de Salud de la Nación, actualizada al 10/06/22. https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/aplicadas

Antes de la declaración de la ASPO se adoptaron en la Ciudad distintas medidas orientadas a controlar la pandemia y organizar la gestión pública para enfrentar el COVID-19. Entre estas medidas se destacan la suspensión de la posibilidad de hacer actividades con una aglomeración de más de 200 personas y se impide el ingreso de personas a geriátricos y residencias de adultos mayores. Respecto de la gestión pública las decisiones impulsadas se vinculan con:

- El mantenimiento de servicios sociales críticos en marco de suspensión de clases (asignando responsabilidad al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat).
- El permiso de ausencia a empleados públicos que hayan transitado por países de riesgo.
- La asignación de profesionales de la salud sin proceso concursal. Posteriormente, se va a crear la Planta Transitoria de Médicos y se establece la libre disponibilidad de los suplentes de guardia, además de permitir la convocatoria de médicos jubilados y extranjeros sin revalidación del título.
- Autoriza la posibilidad de justificar asistencias cuando tuvieran a cargo a hijos menores de 14 años y/o con discapacidad.
- Se definen áreas y organismos de máxima esencialidad a cuyas autoridades se asigna mayor flexibilidad en la reasignación y uso de los recursos humanos. Se habilita a las autoridades (desde el nivel de Director) para reasignar y organizar el trabajo en las distintas áreas y organismos de la administración pública (Decr. 147/20, ver en sección 4).
- Transcurridos los primeros 14 días de medidas más restrictivas de movilización y reunión se estableció un escalonamiento de horarios.
- El congelamiento de la planta de personal (en el marco del Plan de Fortalecimiento de áreas críticas lanzado en abril).
- La reasignación de todo el personal del Gobierno, que no reviste en reparticiones de naturaleza esencial, a contactarse con las personas mayores de 70 años, a efectos de brindar asistencia e información a quienes lo necesiten (desde abril).

La Emergencia Sanitaria en la CABA fue declarada el 16 de marzo de 2020 (DNU 1/20) con el propósito de atender y adoptar las medidas necesarias para prevenir y reducir la propagación del COVID-19, que prorroga distintos vencimientos para reducir la realización de trámites. En tanto, en mayo de 2020 se declara la emergencia económica y financiera, que permite modificaciones presupuestarias para acciones inherentes a la emergencia sanitaria. Además, crea la Comisión Especial de Fiscalización y Seguimiento de la Emergencia Sanitaria (ver esquema 2).

Con la declaración de la emergencia se amplían las facultades y poderes del Ministro de Salud. Así, se otorgan niveles de decisión equiparados a los del Jefe de Gobierno sobre contratación de bienes, servicios y muebles registrables. En tanto, se asimila la capacidad del Subsecretario de Administración del Sistema de Salud a la de los Ministros para la selección de estas contrataciones[413]. También se habilita al Ministerio de Salud a recibir donaciones.

En abril de 2020 se adoptaron una serie de medidas que definen el Plan Fortalecimiento Áreas

[413] Decr. 166/20.

Críticas[414]. Este Plan contempla un paquete de medidas "para poder reorientar todos los recursos del Gobierno hacia el cuidado sanitario y la atención social de los que más lo necesitan" frente a la pandemia del COVID-19. Se contempla, por un lado, la baja en la recaudación por la reducción en la actividad económica y, por otro, darle prioridad en la asignación de recursos a la emergencia sanitaria. Entre las medidas se destacan:

- La Ley Endeudamiento, que autoriza a tomar crédito público en por hasta U$S 150.000.000 para la atención de la emergencia sanitaria.
- La ampliación del bono a proveedores.
- Medidas vinculadas con la reorganización interna del gobierno, la gestión de RRHH y la reorientación del presupuesto: i) cancelación de obras planificadas con la excepción de la adecuación hospitalaria o vinculadas con prestaciones de salud; ii) baja de contrato de servicios en los tres poderes del Estado; iii) mayor flexibilidad en el gasto; iv) reasignación de 4.150 vacantes a áreas críticas (2.690 nuevas incorporaciones) y reasignación de personal al sector sanitario; v) adecuaciones en el proceso para compras y contrataciones en marco de la emergencia y plataforma online para seguimiento de compras; vi) disposición de la totalidad de la flota automotor de la Ciudad para atender las necesidades operativas del sistema sanitario; vii) reducción del importe destinado al pago de alquileres, gastos y mantenimiento de los edificios gubernamentales; viii) aporte voluntario de funcionarios de los tres poderes (25% de sus sueldos); ix) creación del programa de donaciones de alimentos, elementos de limpieza y desinfección, financiado con aportes salariales de cada uno de las legisladoras y legisladores y x) generación de beneficios por adelanto de impuestos.

En materia de protección social y acompañamiento a grupos más vulnerables se tomaron distintas medidas tales como la creación del Programa Familias de Apoyo para el alojamiento transitorio familiar, que incluía el registro de referentes afectivos dispuestos a alojar y asumir el cuidado de niños, niñas y adolescentes que se encuentran alojados en hogares convivenciales o afines. También se impulsó el Programa Mayores Cuidados para brindar contención a los adultos mayores y de voluntarios que hacen acompañamiento telefónico, compras y paseo de mascotas. Finalmente, el Plan de Acompañamiento a los/las pacientes en situación de final de vida durante la emergencia sanitaria.

Esquema 2- Medidas adoptadas por el Gobierno de la CABA en el marco de la pandemia de COVID-19

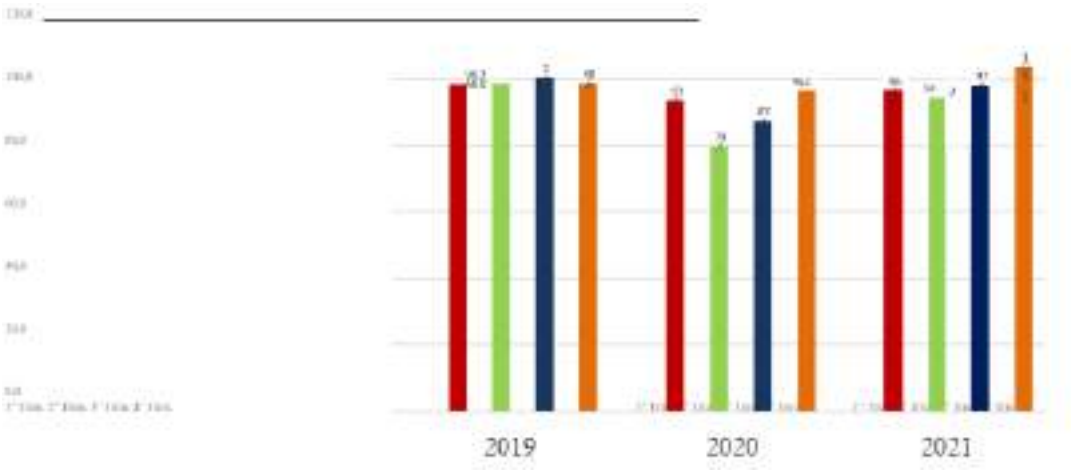
Fuente: Elaboración propia.

La actividad económica cae fuertemente durante el segundo y tercer trimestre de 2020, para comenzar

[414] https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/noticias/coronavirus-rodriguez-larreta-plan-para-fortalecer-las-areas-criticas-reduccion-sueldo-funcionarios-ciudad

a recuperarse en el cuarto trimestre de ese año. Sin embargo, no se alcanzarían los niveles de 2019 hasta el cuarto trimestre de 2021 (ver gráfico 1). Entre 2014 y 2019 la tasa de ocupación estaba en promedio en 50,5% pero en el segundo y tercer trimestre de 2020, los de mayor caída de la actividad económica se reduce a 40% y 43% respectivamente[415]. En tanto, el promedio de desempleo entre 2014-2019 alcanzaba 9,16%, mientras que en el segundo trimestre de 2020 asciende a 14,7%.

Gráfico 1: Indicador Trimestral de Actividad Económica.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Estadísticas y Censos. Información correspondiente a los años 2020 y 2021 es estimativa. Se considera 2012=100.

En cuanto a las medidas vinculadas con la producción se diseñaron algunas medidas de alivio fiscal[416] tales como la condonación de pago de cuota de ABL, cuotas mensuales del Impuesto Inmobiliario y Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros durante los meses Junio y Julio de 2020. Esta medida alcanza a locales de actividades gastronómicas, e inmuebles donde se desarrollan las actividades de hotelería, alojamiento, pensiones, geriátricos, albergues transitorios y/o moteles. También se realizaron condonaciones de gravámenes por uso, ocupación y trabajos en espacio público para puestos de venta ambulante y vehículos gastronómicos y en marzo de 2021 se volvieron a aprobar medidas de alivio fiscal para el sector hotelero, además de aprobar el Sistema de Uso y Expansión de Áreas Gastronómicas sobre Calzada y Espacios Públicos para Prevención de Contagios COVID- 19.

Resultados en el análisis de déficits de capacidad estatal

A lo largo de esta sección se presentan los resultados del relevamiento y análisis de la información vinculada con las 4 tecnologías de gestión seleccionadas para la realización del análisis: a) Gestión de RRHH, b) Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros; c) Digitalización y gobierno electrónico y d) Políticas e instrumentos de gobierno abierto. El análisis surge de

[415] En cuarto trimestre de 2021 la tasa de ocupación asciende a 52,1% y la tasa de desocupación 7,7%. La recuperación de la tasa de ocupación fue dispar entre mujeres y hombres. Entre las primeras ascendió a 46,3% mientras que entre los hombres es de 58,6%. El promedio histórico (2014- 2019) era de 10,8, cuando en 2021 la diferencia ascendió a 12,3% (DGEyC).

[416] Ley 6315, Julio 2020.

considerar la situación observada respecto de las modalidades de gestión y capacidades institucionales previas a la pandemia y desarrolladas en la gestión de la misma. Se consideran en forma específica aquellas dinámicas que pudieron reforzar capacidades estatales durante la pandemia y podrían ser readaptadas y consolidadas en el contexto de la postpandemia.

- **Gestión de Recursos Humanos**

El empleo público[417] en CABA está regulado por la Ley 471, sancionada en el año 2000, sus normas complementarias y los Convenios Colectivos aprobados acorde a dicha ley. El Escalafón General para el Personal de Planta Permanente de la Administración Pública[418] que busca la jerarquización de la carrera y profesionalización en el desarrollo de las competencias asignadas. El escalafón comprende cuatro agrupamientos: i) Profesional, ii) Técnico, iii) Administrativo y iv) de Servicios Sociales e Institucionales. En cada uno de estos se organizan dos tramos (A y B) en función de la complejidad y responsabilidad de las tareas que se desarrollan. Cada tramo cuenta, a su vez, con diferentes niveles escalafonarios. A través del estatuto se prevén sistemas de capacitación relacionados con los perfiles, las prioridades de gestión y exigibles para el desarrollo de carrera, al tiempo que se establece la realización de evaluaciones de desempeño anuales.

En 2009, se aprueba el Régimen Gerencial para la Administración Pública[419] para los cargos más altos: Gerencia Operativa y Subgerencia Operativa. Estos cargos se cubren por concurso abierto y deben ser renovados cada 5 años. Entre los requisitos mínimos se menciona: título universitario de grado, especialización en campos profesionales vinculados al cargo y experiencia laboral acreditada no menor a 5 años, en ámbito público o privado.

En 2020 la planta de personal en la CABA ascendía a 219.342[420], esto es 71,3 empleados públicos x 1000 hab. Esto es 25,3 empleados x 1.000 hab. más que en 2002. Para toda la serie (2002-2020), se observa que la proporción de empleados de planta permanente y transitoria se reduce en forma proporcional, mientras que aumenta la planta de alta dirección (gerencias, coordinaciones) y planta de gabinete (ver gráfico 2).

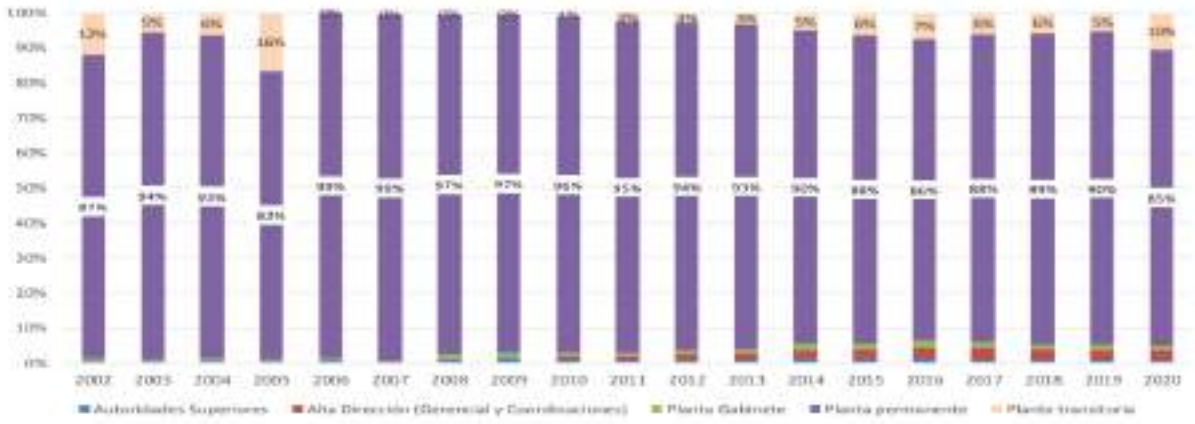
[417] Contempla a todo el personal de la Administración Pública del GCBA, dependiente del Poder Ejecutivo, entes descentralizados y sociedades estatales, así como personal dependiente de las comunas.

[418] Decr. 986/04.

[419] Decr. 684/09 y modificatorias.

[420] Información de la DGEyC. Se considera el conjunto de cargos del Gobierno por planta de pertenencia. Sin embargo, los análisis específicos se desarrollaron considerando las plantas más representativas.

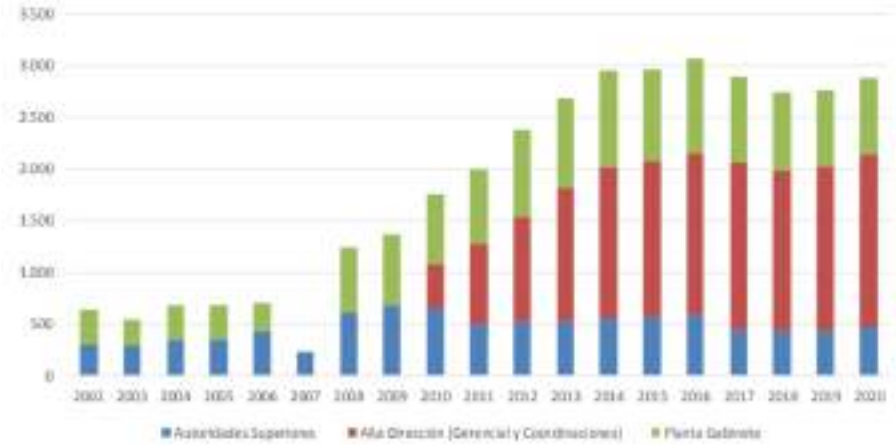
Gráfico 2- Distribución de planta de personal



Fuente: Elaboración propia a partir de datos DGyC. Se toma como 100% el total de personal de las plantas referenciadas.

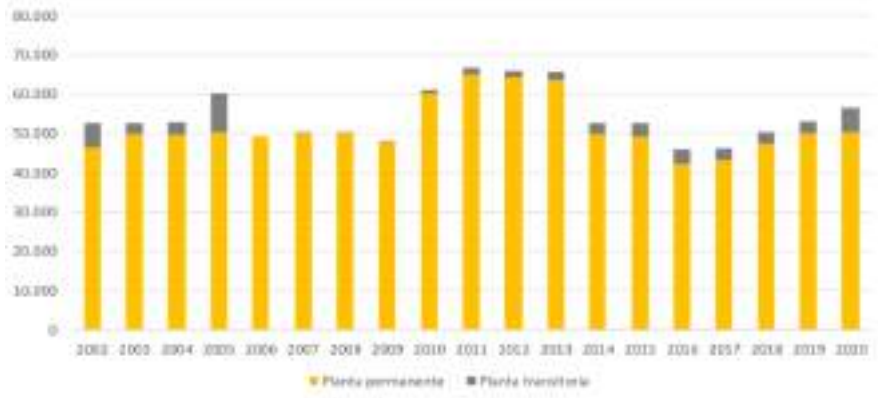
En los gráficos a continuación se presenta la información desagregada del personal, diferenciando planta permanente y transitoria respecto de autoridades políticas y de alta dirección. Para el período considerado en la serie, las autoridades superiores se incrementaron en un 50% y la planta de gabinete en 126%. En tanto, se triplicó la planta gerencial (sin considerar coordinadores) desde su puesta en marcha en 2010.

Gráfico 3- Personal político y alta dirección



Fuente: Elaboración propia datos DGCEyE

Gráfico 4- Personal de planta política y transitoria



Fuente: Elaboración propia datos DGCEyE

El personal docente representa el 61,8% del empleo público. En tanto, el personal de salud apenas alcanza el 2,4%, aunque es importante considerar que el personal de enfermería no es considerado como parte del régimen aplicable a profesionales de la salud y, en su lugar, forman parte de la planta general[421].

Durante el primer año de la pandemia, la planta de empleo se incrementó en 1,26%. Acorde a las políticas adoptadas[422] durante este período creció fuertemente la planta transitoria 115,25 p.p.[423] En tanto, la planta vinculada a servicios de salud se incrementó muy poco 0,65p.p.[424].

Durante 2020 y 2021, se congeló el ingreso y no se llevaron adelante concursos[425]. Asimismo, se frenaron las intimaciones para jubilaciones y se suspendieron las licencias en sectores esenciales.

En la emergencia se tomaron distintas medidas a través de las que se flexibilizaron los criterios que permiten modificaciones en el lugar de trabajo y/o repartición laboral[426]. Tres días antes de iniciado el ASPO se definieron áreas por el nivel de esencialidad y se descentraliza la capacidad de definir la

[421] La ley 6035 sancionada en 2018 es fuertemente resistida por el personal de enfermería puesto que no reconoce la particularidad de la actividad ni su profesionalización.

A partir de la información DGEyC se observa que el personal médico representa el 75% del personal de salud en 2020, las otras dos categorías son residencias hospitalarias y suplentes de guardia.

[422] Mediante la creación de plantas transitorias para: i) dispositivos de alojamiento permanente de personas (Decr. 212/20); ii) personal colaborador de Unidades Febriles de Urgencia y Operativos COVID-19 (Decr. 222/20 y Res. 446-MHFGC) y iii) el Plan de Vacunación COVID-19 (Decr. 32/21).

[423] El personal de planta transitoria contratada fue rotando a medida que se fueron desarticulando UFUs y vacunatorios. Asimismo, también fueron cubriendo las licencias que empezaron a activarse durante 2021.

[424] En la web institucional se indica que se incorporaron un 12% para el sector salud. DE: www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/datos/gestion-sanitaria

[425] En salud, por ejemplo, se desarrollan alrededor de 1.600 concursos por año.

[426] Vinculado con el régimen de transferencias, comisiones de servicio y adscripciones de personal. A partir de la emergencia dejó de requerirse una disposición para hacer estas adecuaciones.

reorganización del personal[427]. Así es que las autoridades superiores (rango igual o mayor a Dirección General) de áreas de máxima esencialidad y esenciales pasaron a tener atributos orientados a:

- Modificar lugar de trabajo y tareas, en el marco del perfil laboral de cada empleado.
- Suspender el otorgamiento de licencias y permisos.
- Definir la prestación de tareas en forma remota o virtual.
- Establecer protocolos y procedimientos de trabajo acordes a la situación epidemiológica, asegurando la prestación de los servicios.

En el resto de los servicios, las autoridades superiores de cada uno quedaron facultadas para:

- Autorizar la prestación de servicios en forma remota.
- Poner a los trabajadores a disposición de las áreas de máxima esencialidad y esenciales.
- Modificar los horarios habituales de trabajo o lugar de prestación del servicio.

Esta descentralización de la decisión permitió reorganizar los equipos de trabajo en forma más ágil y dinámica, orientado a responder a los desafíos de un contexto incierto y cambiante. Además de permitir el fortalecimiento del trabajo en las áreas críticas y facilitó el regreso a la presencialidad, en relación con lo observado en otras jurisdicciones. En una primera etapa, a pesar de los temores alrededor de la propagación de la enfermedad, las personas entrevistadas manifestaron que no se presentaron conflictos significativos alrededor de estas adecuaciones[428] e, incluso, los gremios acompañaron. La situación de enfrentar una situación de gran criticidad que los enfrentaba a un desafío histórico pudo haber profundizado la vocación que lleva a muchas personas a desempeñarse en el sector público. Esta imagen fue reforzada por los discursos de las autoridades y distintas dinámicas de trabajo grupal y apoyo emocional/ prevención del *burn out* para los equipos de trabajo.

La asignación de personal se hizo, en general, por equipos con la gerencia a cargo, manteniendo los esquemas de asociación. La reorganización del personal se fue adaptando a las distintas etapas y necesidades específicas. Por ejemplo, la gestión de los hoteles en donde se alojaban las personas que habían sido repatriadas primero o los casos confirmados después, la gestión del trabajo voluntario, la puesta en marcha de UFUs y vacunatorios, entre otros.

En cuanto al personal del sector salud, frente a la demanda de espacios extra- hospitalarios se ampliaron responsabilidades de personal sin formación en gestión y gerenciamiento. Por ello, el acompañamiento de personal gerencial y equipos fue fundamental en el entrenamiento y preparación de estas personas. La formación se orientó a un entrenamiento en la tarea.

En cuanto al nivel de formación, no se cuenta con información desagregada para la planta de personal pero se pueden tomar como referencia el alto nivel de formación del gabinete. Con datos referidos al Gabinete 2015-2019 se observa que 95,7% de los miembros del gabinete cuentan con carrera de grado o posgrado. Se destaca particularmente la proporción de postgraduados en el gabinete: 64,3% (2,9%

[427] El decreto 147/20 establece como áreas y organismos de máxima esencialidad durante la pandemia. Dentro de las primeras se encuentran: i) Ministerio de salud y organismos bajo su órbita; ii) Ministerio de Justicia y Seguridad; iii) Policía de la Ciudad; iv) Secretaría de Integración Social para Personas Mayores (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat) y v) Secretaría de Medios. En abril de 2021 (Decr. 125/21) se suman a este grupo de áreas de máxima esencialidad al Ministerio de Educación, organismos bajo su órbita y establecimientos educativos bajo su dependencia o supervisión y al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y todos los organismos bajo su órbita.

[428] Acompañado con la dispensa al trabajo presencial de personas que tuvieran condiciones de mayor riesgo.

doctorado y 40% maestría). En un 39,4% de los casos estos postgrados se vinculan con administración pública, ciencia política y relaciones internacionales (Canelo, 2021).

El espacio físico en donde se desarrollaron tareas en forma remota fue evaluado por el 63% de los encuestados como adecuado o muy adecuado (datos del Índice de Transparencia elaborado por DGSOCyAI 2022). En cuanto a las condiciones del espacio de trabajo, con un traspaso de labores en formato híbrido o el retorno completo, los trabajadores mencionaron que se encontraron con modificaciones en los espacios físicos respecto de la situación pre- pandemia. La nueva disposición también fue percibida como adecuada y parece no haber afectado a los equipos de trabajo (DGSOCyAI, 2022).

En términos de las políticas de compensaciones, las mismas se concentraron en el sector salud. El Programa Estar brindó acompañamiento y apoyo a través de coaches y psicólogos. Durante el segundo semestre de 2020 se hicieron alrededor de 2000 entrevistas y se acompañó a esas personas con distintas acciones. También se brindó apoyo espiritual en asociación con iglesias de distintos credos. Según se refiere en entrevistas desarrolladas en sector salud, no fueron espacios muy aprovechados por el personal. En el segundo semestre de 2021 se desarrollaron distintas acciones orientadas a homenajear al personal de la salud (placas por desempeño destacado y gala homenaje).

La pandemia ha mostrado la necesidad de desarrollar capacidades y roles de expertos transversales, que tengan iniciativa, promueven la innovación y dispongan de conocimientos y herramientas para gestionar en distintos sectores de política pública. Por otro lado, también se observaron adecuadas dinámicas asociadas con el trabajo remoto y la movilidad de los equipos entre distintas áreas, en función de necesidades específicas que pudieran presentarse. La flexibilidad y adaptabilidad pudo haber estado fomentada por la situación de emergencia, pero parece pertinente explorar mecanismos de promoverla en contextos de mayor certidumbre y estabilidad. Estas experiencias invitan a pensar estrategias y nuevas maneras de trabajar. En general, los entrevistados han destacado que durante la pandemia de COVID-19 se potenció el trabajo en red y se generaron marcos relaciones más ágiles y fluidas. Asimismo, se generaron aprendizajes vinculados con la gestión del tiempo asociado al logro de objetivos diarios, semanales y mensuales.

- **Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros**

El Gobierno de la CABA ha impulsado distintas políticas orientadas a promover la planificación, seguimiento y evaluación de políticas. La Constitución establece la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico que es creado en 1999 y es presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por distintas organizaciones sociales[429]. En tanto, en el marco del Plan de Modernización (2009) se impulsó un sistema de gestión por resultados centrado en la formulación de:

- Planes Estratégicos, orientados a optimizar las capacidades y la asignación de recursos con relación a las metas de gobierno definidas para un período de tiempo determinado. Estos planes se elaboran en cada una de las áreas de gobierno.
- Planes Operativos, surgen de los anteriores y definen los programas y recursos presupuestarios para llevar a cabo las acciones junto con indicadores de avance y cumplimiento. Aprobados por el Jefe de Gobierno se encuadran en los lineamientos de la Ley de Administración Financiera[430].

[429] El mismo se organiza en una Asamblea y un Consejo de Planeamiento. Se estructura en distintas dimensiones: Física, económica, social, institucional, metropolitana, género y distintos grupos de trabajo: discapacidad, ciencia y tecnología y salud.

[430] Ley 70.

- Convenios de Desempeño con compromisos por cada uno de los responsables de organismos de gobierno dependientes del Jefe de Gobierno.

Se instrumenta una reingeniería de procesos administrativos, operativos y de control orientada a aumentar la eficiencia en los circuitos y relevamientos y se impulsan los tableros de control para el seguimiento de los compromisos asumidos y la evaluación de los programas.

En el marco del ingreso a la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) se ha impulsado el desarrollo de Planes de Acción. Desde 2016 se impulsan los Compromisos de la Ciudad. Estos Compromisos son objetivos específicos y medibles que comprometen y orientan la gestión de gobierno a partir de problemáticas, prioridades y acciones impulsadas por distintos actores en procesos participativos y de co- creación. Cada uno de los gobiernos impulsó una serie de compromisos que se actualizan anualmente y por los cuales rinde cuentas el gobierno. Esta política es coordinada por la Secretaría General y de Relaciones Internacionales combinando principios de la gestión por resultados y el Gobierno Abierto.

La ventaja de la política de Compromisos es que impulsa acciones transversales que promueven una gestión más integral, así como la generación y uso de información en el proceso de toma de decisiones. La visualización de los compromisos y grado de avance de los mismos resulta simple y sencilla. Se destaca el rol activo del Jefe de Gobierno en impulsar este tipo de iniciativas. Es quien presenta a comienzos de año los Compromisos del nuevo año y los resultados del anterior, así como también los utiliza para estructurar fracciones de las Reuniones de Gabinete y el retiro anual del Gabinete[431]. Durante la primera gestión se han cumplimentado más del 90% de los compromisos definidos. En tanto, los compromisos definidos para la segunda gestión tuvieron que ser redefinidos a partir del COVID-19. Hacia abril de 2020, anticipando los momentos más tensión alrededor de la expansión del virus y la gestión sanitaria, se aprueba el Plan de Áreas Críticas, al que nos referimos en la sección anterior. Hacia septiembre, se definiría el Plan BA Futuro que es una iniciativa de participación ciudadana desarrollada por el Gobierno CABA para construir la Ciudad que se quiere vivir de cara a la nueva normalidad. Los cuatro ejes priorizados son: i) bienestar integral, ii) educación y trabajo, iii) transformación urbana, iv) ciudad digital[432] y, en 2022, se agrega v) seguridad. Estos planes se han impulsado sobre la plataforma de Gobierno Abierto.

El número de compromisos se ha incrementado anualmente y se han impulsado ajustes y mejoras en los indicadores de rendición de cuentas. En tanto, el gobierno busca institucionalizar esta política a través de una Ley que obligue a los futuros Jefes de Gobierno a presentar y realizar el seguimiento de los Compromisos de la Ciudad, como elemento clave para la priorización de actividades y asignación presupuestaria.

En cuanto a la gestión presupuestaria y de compras y contrataciones se observa que la situación sanitaria reorientó las prioridades durante 2020. La estrategia de planificación no dificultó las

[431] Desde la gestión de Macri se instauró la realización de un retiro de dos días a fin de año. En el mismo se evalúa la gestión de gobierno y las decisiones adoptadas a lo largo del año. Se replantean los compromisos y acuerdos para el año siguiente.

[432] El plan consta de 6 etapas y contempla 100 protocolos para la apertura progresiva de la actividad comercial, cultural, recreativa, deportiva, turística, de servicios, industrial, del espacio público, de la salud programada y de la educación. Los ejes definidos son: i) la libertad de las personas y la corresponsabilidad, ii) la evidencia y apertura de la información y iii) la prioridad de la educación. A través del plan se impulsó el trabajo conjunto con el sector privado, la perspectiva de género y el pleno desarrollo de las mujeres y la recuperación del espacio público como lugar de encuentro.

DE: https://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/gobierno-abierto/plan-de-futuro-de-la-ciudad

capacidades para adaptarse al nuevo contexto sino que, por el contrario, las potenció. La disponibilidad de información de la CABA, su población y los servicios, así como la posibilidad de contar con equipos con capacidades de analizar grandes volúmenes de datos y/o realizar estudios estadísticos y cualitativos permitió reorientar las prioridades a las áreas definidas como de mayor esencialidad. En un contexto de alta incertidumbre, la definición de metas semanales permitió reorganizar a los equipos de trabajos y buscó generar cierta certeza. A diferencia de los procesos de planificación más abiertos y participativos que se describieron en los párrafos anteriores, durante la pandemia las decisiones se concentraron en el Jefe de Gobierno y el Ministro de Salud. El Comité de Crisis y distintos recursos humanos se pusieron a disposición de las necesidades de información y comunicación pero los lineamientos fueron definidos en un núcleo muy pequeño. Por el nivel de incertidumbre en las primeras etapas se trató de micro-decisiones orientadas en el plano operativo. En las entrevistas desarrolladas en el sector salud, se destaca la alta flexibilidad respecto de la forma (¿cómo?) de enfrentar los problemas observados. La metodología se sostuvo durante los tiempos más críticos. Otro aspecto destacable es el *timming* con que se impulsaron distintas negociaciones internas, por ejemplo, por la asignación de recursos económicos, de infraestructura y humanos. La continuidad de los equipos territoriales en las áreas de salud, educación y seguridad puede ser un elemento que haya contribuido en ese sentido. En las fases finales de la pandemia el desafío más relevante se vinculaba con reconstruir la capacidad de los decisores de nivel medio y su autonomía.

La experiencia de ensayar distintas respuestas e impulsar iniciativas que tuvieron que redefinirse y ajustarse a partir de los cambios en el contexto, permite destacar la importancia de promover esquemas impulsados por los resultados/ compromisos buscados. Este tipo de esquemas permite agilizar la asignación de recursos humanos y presupuestarios como forma de responder a los distintos desafíos que se presenten. En ámbitos en los que hay un mayor desarrollo de sistemas de planificación, seguimiento y evaluación, en un marco de rendición de cuentas, este tipo de esquemas parece provechoso.

En las entrevistas realizadas se señaló que no se observaron ni antes ni durante ni después de la pandemia problemas vinculados con la disponibilidad de recursos para desarrollar las tareas y compromisos asignados. En general, los funcionarios entrevistados manifiestan contar con recursos para impulsar las políticas y acciones propuestas. Tampoco parecen observarse problemas en cuanto a la infraestructura y el equipamiento disponible para la realización de sus funciones.

Los recursos presupuestarios en la CABA son de origen propio en más de un 75% (ver gráfico 5)[433] y provienen principalmente de ingresos tributarios (93,8% proyectado en 2021). Los servicios sociales representan alrededor de la mitad del presupuesto y los servicios de seguridad, que se han incrementado en términos proporcionales en 2021, alcanzan alrededor del 16%. En tanto, los servicios económicos se han reducido en términos relativos para el período considerado (ver gráfico 6). En cuanto al objeto de gasto, a diferencia de otras unidades subnacionales el peso relativo del gasto en personal resulta más bajo. En 2021 se asignaron 45,7% de recursos a personal, durante 2019 y 2020 esta proporción se encontraba alrededor de 42,7%.

Gráfico 5- Presupuesto según origen de los recursos (2018-2021)

[433] En 2016 se modificó el acuerdo de traspaso de un coeficiente fijo de coparticipación. Con el traspaso de las fuerzas de seguridad se definió un coeficiente de 3,75% (Decr. 194/16 y 399/16). En 2020 se evalúo excesiva esta asignación y el coeficiente fue modificado a 2,32% (Decr. 735/20). Los conflictos alrededor de estos fondos y la coparticipación se mantienen hasta el cierre de este trabajo y se ha definido la intervención de la CSJN.

Fuente: Elaboración propia a partir de presupuesto ejecutado.

Gráfico 6- Presupuesto por finalidad de Gasto, distribución anual (2018-2021)

Fuente: Elaboración propia a partir de presupuesto ejecutado.

En el marco de la declaración de la emergencia y el Plan de Áreas Críticas se activaron mecanismos para la reasignación presupuestaria vinculadas con la cancelación de obras y contratos, así como la reasignación de partidas a las áreas definidas como de mayor esencialidad (ver detalles en sección anterior).

La emergencia sanitaria obligó a ajustar el sistema de compras y contrataciones debido a la necesidad de comprar insumos y equipamientos en plazos que debían ser más acotados, debido a la urgencia, escasez de productos y el alza generalizada de precios. En una resolución conjunta del Ministerio de Hacienda y Finanzas y la Jefatura de Gabinete se definió a la Dirección General de Compras y Contrataciones como órgano rector del mencionado sistema[434]. A fin de garantizar la rendición de cuentas se promovió la apertura de BA Compras COVID, un monitor de compras, en donde se presentaba la información en tiempo real. Este esquema buscó no sólo agilizar y acortar los tiempos de compra sino también ampliar la base de proveedores, garantizando el abastecimiento de insumos.

- **Digitalización y gobierno electrónico**

[434] Resolución 2094/2020, que modifica el decreto 168/19 (Ley 2095). DE: https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/comprascoronavirus/como-se-compra-en-emergencia-0

En 2010 se establece el Plan de Modernización de la Administración Pública (CABA)[435]. El mismo se propone específicamente:

- Mejorar la gestión pública articulando la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.
- Orientar la Administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y de canales efectivos de participación y control ciudadano.
- Promover e introducir el uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.
- Profesionalizar y jerarquizar los recursos humanos.

El Plan se organiza en cuatro componentes, entre los que se encuentran, el gobierno electrónico y las nuevas tecnologías de información y comunicación. La implementación de estas políticas se organiza a través de instrumentos tales como:

- Sede electrónica, orientada a permitir a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos, ampliando los medios de vinculación existentes.
- Firma Electrónica y Digital: orientada a agilizar la gestión, garantizando la autoría e integridad de los documentos electrónicos.
- Digitalización de procesos administrativos, implica la adecuación de la normativa y el desarrollo de sistemas informáticos.
- Seguridad informática, generando la infraestructura necesaria para el tratamiento adecuado a la información.
- Interoperabilidad, evitando duplicaciones, inconsistencias y normalizar la definición y tratamiento de la información común.
- Compras electrónicas, garantizando la eficiencia y la transparencia.

Tal como señalan Costagnola y Herrero (2019) la CABA es considerada desde hace algunos años un polo tecnológico y de innovación de políticas públicas a nivel regional[436]. En 2011 se establece la creación del Sistema Único de Atención Ciudadana (SUACI) como plataforma de acceso y tratamiento de consultas, quejas, denuncias, sugerencias y/o solicitudes. Inicialmente, se establecen dos canales de acceso remoto (línea 147 o web). Estos canales se han ampliado en los últimos años. En 2019 y 2020 comenzaron a incrementarse los canales habilitados para acceder en forma no presencial. La creación del Boti en 2020 es la más relevante pero también es necesario destacar la creación de aplicaciones (App BA). Sin embargo, entre 2019 y 2021 no se incrementaron los contactos por estos canales remotos (ver tabla 3). Es de destacar, como el chatbot (Boti) sigue incrementando el número de interacciones. De hecho, en los primeros meses de 2022 se han observado registros récords de consultas, intercambios y trámites realizados por ese canal.

[435] Ley 3.304

[436] Los mencionados autores destacan que en 2013 la Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIET) le otorgó el premio a la mejor práctica de gobierno local en categoría de gobierno abierto y el GovFresh de innovación cívica le otorgó el reconocimiento de Ciudad del Año por su compromiso con políticas de gobierno abierto e innovación cívica. En tanto, en 2017 fue considerada la ciudad "más inteligente" de la región, gracias a que escucha a sus vecinos e implementa respuestas innovadoras a los problemas (Smartcities).

Tabla 3- Sistema Único de Atención Ciudadana. Interacciones por tipo de canal (2019- 2021)

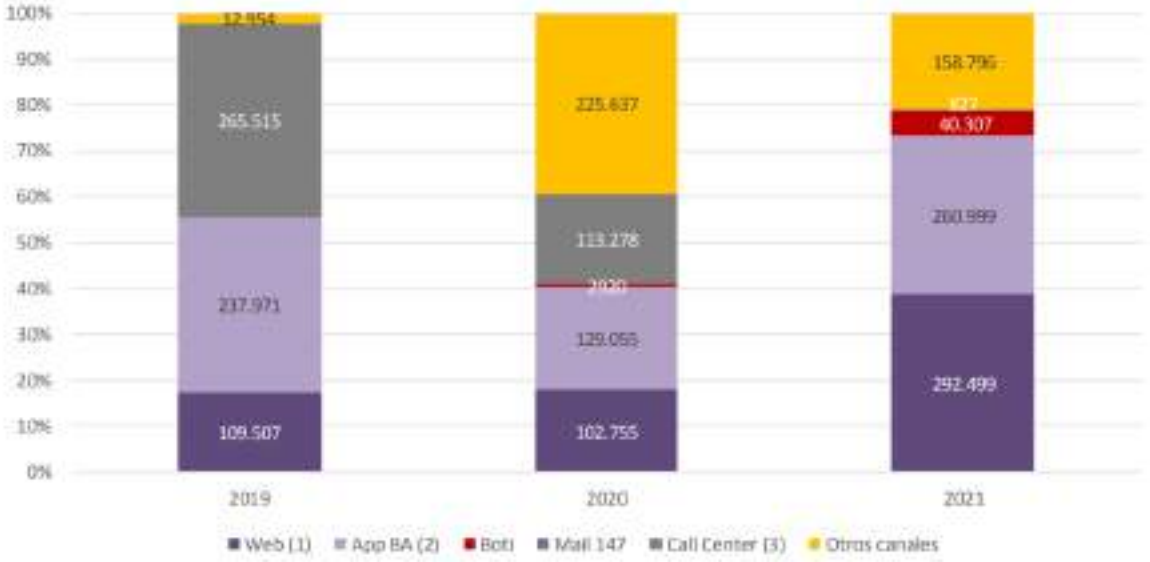
Canales (4)	**2019**	**2020**	**2021**
Web (1)	100	94	267
App BA (2)	100	54	110
Boti	S/D	100	1.380
Mail 147	S/D	100	181
Call Center (3)	100	43	0,3
Total canales remotos	100	57	97
Otros canales (4)	100	1.742	1.226
TOTAL	**100**	**92**	**121**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de datasets del Sistema Único de Atención Ciudadana.

1. En 2020 suma GCS web y web
2. En 2020 suma APP BA y App.En 2019 es APP. En ningún caso incluye la APP de denuncia vial (disponible en 2020 y 2021).
3. En 2020 suma Call Center y 147. En 2019 considera sólo 147.
4. En la tabla no se consideran otros canales. En 2020 las comunas y atención de cercanía tuvo mucha relevancia (106.882 consultas ingresaron por este canal, 19% del total). Además de estos canales mencionados, en 2021 se consideran como otros canales a Operador FIXIT. En 2020 y 2021 se considera también Operadores GCBA, UGIS y APP denuncia vial.

En el gráfico 7 se puede observar la distribución de contactos, según canal. La creación de distintos canales muestra una fuerte fluctuación en las preferencias ciudadanas respecto de la forma de conectarse. Llama la atención que, en 2020, en marco de las mayores restricciones de movilidad por la pandemia de COVID-19, un 19% de los contactos se hayan realizado por vías de cercanía y/o comunas (otros canales).

Gráfico 7- Distribución de interacciones, según canal del Sistema Único de Atención Ciudadana (2019- 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de datasets del Sistema Único de Atención Ciudadana. Ver notas asociadas en tabla 3.

En 2019 se desarrolló Boti[437], un asistente virtual que busca automatizar varias tareas por intermedio de una plataforma conversacional, ya sea desde el teléfono o a través de una página web. En su desarrolló se buscó la inmediatez, simplicidad y personalización en el intercambio y comunicación. Experiencias previas se venían desarrollando desde 2013, lo que simplificó el proceso y aceleró las etapas para firmar un acuerdo con whatsapp, la plataforma utilizada[438].

La Secretaría de Innovación y Transformación Digital (2022) señala que el nivel de aceptación del chatbot es muy alto y que 80% de los usuarios de la web de la Ciudad migraron a este canal, luego de su creación. En enero de 2022 se informó un récord histórico de conversaciones, con más de 11 millones de interacciones en solo un mes. Los temas más consultados se vinculan con COVID-19: resultados del test, vacunación, certificado COVID-19.

Desde 2013 se venían implementando medidas progresivamente orientadas a conformar el Sistema de Tramitación a Distancia (TAD)[439]. Para ello, se avanzó en la digitalización de los trámites y las comunicaciones internas que se realizan vía papel con el objetivo final de facilitar la interacción con los ciudadanos. En 2019 también se lanzó el Programa Fila Cero[440], una aplicación para que se puedan hacer colas de manera virtual en las sedes comunales, Defensa al Consumidor, la Agencia Gubernamental de Control, el Instituto de la Vivienda, el Registro Civil sede central, la Dirección General de Licencias y la Dirección General de Infracciones. La App calcula el tiempo para cada fila

[437] Se trata de una práctica innovadora y de referencia global. El GCABA fue el primer gobierno en el mundo en integrar WhatsApp como canal y en 2019 obtuvo el primer premio de chatbot corporativo en Planeta Chabot Awards, que premian los mejores en el mundo hispanohablante.

El boti se utilizó incluso para prueba de testeo por voz (tos) de COVID-19.

[438] Un detalle del desarrollo y evolución de este instrumento se puede ver en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/caso_boti_-_abril_2022.pdf. Ver pág. 4.

[439] Decreto 429/13 crea la Plataforma de Tramitación a Distancia.

[440] https://www.buenosaires.gob.ar/atencionygestionciudadana/fila-cero

de trámites y notifica a los vecinos que asisten a realizar una gestión para que puedan disponer libremente de su tiempo. La pandemia pudo haber reducido el impacto de un instrumento como el mencionado.

Durante 2020 se desarrollaron distintas herramientas para facilitar la prestación de servicios, realización de trámites y seguimiento: i) se implementó la historia clínica electrónica, para mejorar la calidad de atención y la capacidad de prevención de enfermedades (en septiembre de 2020 había 1.751.682 personas registradas); ii) el Plan Integral de Educación Digital (PIED), para la implementación pedagógica de las tecnologías en las escuelas públicas que incluye el Plan Sarmiento; iii) la Plataforma Integrar, un Portal educativo para el intercambio de producciones digitales y experiencias educativas y iv) los atelieres digitales y aulas digitales móviles, equipamiento, conectividad y servicio de soporte técnico para los docentes. En tanto, se diseñó una plataforma online para adultos mayores (+Simple)[441].

Tal como se señaló anteriormente, se realizaron importantes transformaciones a fin de adecuación del proceso de compras y contrataciones en el marco de la emergencia. Así, se desarrollaron otros sistemas buscando garantizar la transparencia y rendición de cuentas. Se abrieron distintos espacios para intercambio y presentación de proveedores, así como para la presentación de los procesos de compra[442]. Durante la pandemia se generaron enlaces para informar sobre las decisiones y la realización de servicios y trámites vinculados con la circulación por espacios públicos y espacios de testeo y vacunación. También se desarrollaron páginas con información sobre los protocolos de apertura y la posibilidad de realizar consultas y trámites asociados con estos procedimientos. Especialmente, se desarrollaron enlaces específicos para comercios, PyMES y establecimientos culturales, de deportes, de salud y de educación.

En 2022 se establecen tres objetivos vinculados con digitalización y gobierno electrónico: i) digitalización de los trámites; ii) presentación de la información y documentación en sólo una oportunidad (gobierno *only once*), evitando volver a solicitar información con la que el gobierno ya cuenta; iii) interoperabilidad de los sistemas. Estos desarrollos se están realizando en una plataforma open source (X-Road). Asimismo, una de las preocupaciones del gobierno de la CABA se vincula con la posibilidad de que las personas tengan información sobre quién solicita sus datos y qué tipo de información se mira[443].

El Modelo de Gobernanza de los Datos y un Sistema de Interoperabilidad del Gobierno de la CABA[444] busca generar el ordenamiento de datos como proceso de reorganización de registros en un orden o secuencia específica para la óptima utilización y acceso a la información, así como para promover la interoperabilidad de los datos. A través del Modelo de Gobernanza de Datos se definen los procesos que abarcan todo el ciclo de vida del dato (planeación, captura, producción, organización, administración, difusión, promoción y uso) mientras que el Sistema de Interoperabilidad busca interconectar los sistemas de información de todas las áreas de gobierno. De esta forma, se busca garantizar el intercambio de datos de manera segura, transparente y confidencial.

En el marco de BA Futura, en abril de 2022 se lanzó un programa para la digitalización del 95% de los trámites que realizan los ciudadanos en la CABA. Según documentación gubernamental hay 885

[441] Snapshot, septiembre de 2022. Publicación del Gobierno de la CABA.

[442] Se creó la plataforma: https://buenosaires.gob.ar/coronavirus/comprascoronavirus.

[443] D.E: https://www.iproup.com/innovacion/28926-el-plan-cripto-de-larreta-para-que-los-ciudadanos-sean-4-0

[444] Decreto 118/22.

trámites que pueden realizarse en forma completamente digital. Eso representa el 72% de los trámites. La expectativa del gobierno es alcanzar el 95% de los trámites digitalizados para diciembre de 2022. Algunas medidas anunciadas implican que: i) se están analizando 165 trámites, se busca eliminar 40 de estos, digitalizar 30 y reubicar los restantes en cuatro grupos; ii) prohibir la exigencia de documentos emitidos por otra área de gobierno y iii) agregar opciones al Boti, para que puedan complementarse por esa instancia[445].

Si bien es evidente la creciente simplificación, digitalización y automatización de los trámites y consultas[446] también es notoria la dificultad observada en el Gobierno de la CABA para dar respuesta a situaciones excepcionales o que no se encuentran contempladas. Si algún aspecto del trámite no entra dentro de lo parametrizado se observa una fuerte dificultad para dar respuesta (o indicaciones sobre los pasos a seguir) en forma remota y, en varias ocasiones, genera la necesidad de asistir a distintas oficinas hasta identificar la forma de actuar.

Algunas condiciones favorecen la implementación de políticas de digitalización y gobierno electrónico en esta jurisdicción. En primer lugar, debe destacarse que la situación educativa de la población de la CABA es mejor que para el promedio del país. En CABA el 53,8% de la población de 25 años y más ha finalizado al menos el secundario, respecto de la situación a nivel nacional que sólo asciende al 34%[447]. En CABA un 21,2% de los habitantes han culminado la Universidad o estudios de postgrado, respecto del 7,8% de la población del país en esta situación. La tendencia en términos de graduación universitaria es creciente. En segundo lugar, el acceso a TICs la situación de CABA también es privilegiada: 79,7% de los hogares CABA tienen acceso a internet, mientras que el 91,8% de los mismos cuenta con, al menos, una computadora. En tanto, el 89,26% de la población en CABA hacia 2019 tiene acceso a internet (9,31 p.p por encima del total nacional), el 57,60% tiene computadora (16,17 p.p) y 90,82% teléfono (6,56 p.p)[448]. Durante la pandemia, se prevé que esta situación haya mejorado y se incrementara el acceso a TICs, así como la disponibilidad y cantidad de computadoras por hogar.

En el Gobierno de CABA se adoptó como regla la no suspensión de plazos administrativos y actividades (Andia, 2021). Tal como señala el informe del Indice de Transparencia (2022) durante los momentos de mayores restricciones a la movilidad se combinaron, para el trabajo cotidiano, herramientas como el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE)[449], el paquete informático de Microsoft Office y el correo electrónico. Esto sumado al uso de cuentas de Gmail y el almacenamiento de carpetas en Google Drive, así como la creación de grupos de Whatsapp y el uso de plataformas para reuniones e intercambios como Zoom o Meet permitieron una transición sencilla

[445] La propuesta nace bajo el lema de "eliminar, simplificar y digitalizar" y se traduce en 10 principios: 1) Hacer las cosas una sola vez; 2) Ser todo lo digital que el ciudadano necesite; 3) Los datos y la información son de los ciudadanos; 4) Se usará Blockchain para resguardar la seguridad; 5) Ser un gobierno participativo y descentralizado; 6) Cambiar la idea de Estado controlador por Estado facilitador; 7) La no respuesta a tiempo ante una petición se tomará como positiva; 8) Reglas claras para fomentar la inversión y creación de empleo; 9) Asociación con el sector privado y

10) Eliminación de trámites que funcionan como barreras. DE: https://dplnews.com/asi-es-el-ambicioso-plan-de-digitalizacion-de-la-ciudad-de-buenos-aires/

[446] La pandemia permitió extender estos esfuerzos que ya se venían desarrollando.

[447] Información DGEyC (GCBA) e INDEC. En Informe Panorama Económico de la Ciudad (2020).

[448] A partir de datos elaborados por Ministerio del Interior con información EPH para 2019. Sólo Comodoro Rivadavia respecto de acceso a internet y teléfono y Río Gallegos en acceso a internet muestran datos apenas por encima de acceso.

[449] El proceso de digitalización de expedientes se había iniciado en 2010 en marco de la Ley de Modernización.

y fluida al trabajo virtual. El informe antes mencionado sostiene que "el GCBA respondió de forma proactiva, eficiente y rápida para facilitar las herramientas de trabajo (software y hardware) a sus empleados en el contexto del ASPO" y se facilitaron los dispositivos para que los empleados públicos que tuvieran inconvenientes pudieran contar con computadoras para realizar sus tareas. En el marco de la pandemia se avanzó en un proceso de despapelización y se profundizó la transición digital. Una encuesta autoadministrada entre trabajadores del GCABA (CIPPEC- CABA, 2022) permitió observar que 47% de los trabajadores recibió computadoras del GCBA, 28% trabajo con equipos propios y 25% trabajaron en oficina.

Las personas entrevistadas manifestaron que, durante la pandemia, no se verificaron problemas significativos en términos de pérdida de datos y/o problemas de seguridad en el resguardo de la misma. Asimismo, se manifestó la voluntad que, en general, mostraron los equipos para adaptarse a las nuevas condiciones y los cambios en las dinámicas producto de la virtualidad y los ajustes en las modalidades híbridas antes de pasar a la presencialidad plena. El OGDAI (2021) en un documento sobre aprendizajes generados en el marco de la emergencia sanitaria concluye que, a partir de la virtualidad, se profundizaron y fortalecieron los vínculos con otras jurisdicciones. Las videollamadas han sido una herramienta que facilitó la realización de reuniones y encuentros, también facilitaron los procesos de capacitación y sensibilización.

- **Políticas e instrumentos de gobierno abierto**

En la CABA se implementan políticas de Gobierno Abierto (GA) desde hace más de una década[450]. Esto ha permitido ir permeando la cultura organizativa y las dinámicas de trabajo, al tiempo que se impulsaron adecuaciones y mejoras continuas en los instrumentos y herramientas desarrolladas con este propósito. Entre los hitos más significativos en la evolución de la implementación de estas políticas se destacan[451]:

- La creación de la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, en el Ministerio de Modernización durante 2011. Esta Dirección se concentraba en el desarrollo de acciones orientadas a la apertura de datos principalmente. Si bien la cristalización institucional para el desarrollo de la estrategia e instrumentos de GA ha ido cambiendo en el tiempo[452].
- La implementación del portal data.buenosaires.gob.ar como plataforma para la publicación, búsqueda, descubrimiento y acceso de los datos abiertos de la Ciudad[453].
- La definición de que todos los datos son públicos, salvo norma contraria, a partir de 2013[454].
- La incorporación a la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) en 2015. Buenos Aires fue una de las ciudades pioneras en sumarse a esta alianza. Distintas experiencias y prácticas han sido presentadas como buenas prácticas en la implementación de los principios del GA.

[450] La Ley de Acceso a la Información (401) es de 1998 y la política de apertura de datos comenzó a implementarse en 2012.

[451] Elaborado a partir de Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2016), Costagnola y Herrera (2019), OGDAI (2021), información publicada en sitios oficiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y normativa institucional.

[452] Decreto Reglamentario N° 660/11.

[453] Decreto 156/12.

[454] Decreto 478/13.

- Durante 2016 se realizan algunas adecuaciones a la Plataforma de Tramitación a Distancia (TAD) a fin de garantizar el acceso a la información sin los requisitos formales que inicialmente se habían establecido.
- En 2016, el Gobierno de la CABA y la Sociedad Civil co-crearon e implementaron el Primer Plan de Acción, como una experiencia piloto. Luego, se aprobarían otros dos Planes de Acción: el segundo, en 2017 y el tercero, en 2021. La metodología para la elaboración de los planes de gobierno abierto se ha ido ajustando en los distintos procesos, pero se basa en el desarrollo de la OGP y busca promover la participación ciudadana en la co- creación de acciones y la definición de los compromisos de gobierno. La elaboración de estos planes es liderada por la Subsecretaría de Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas (Secretaría General y Relaciones Internacionales).
- El lanzamiento del Ecosistema de Gobierno Abierto en 2017 (ver tabla 6). Esta plataforma reúne todas las iniciativas de GA de la Ciudad y promueve una transversalización de este paradigma incorporando, a las distintas áreas de gobierno, a la apertura de información, la idea de colaboración y co-creación de políticas públicas. Ese mismo año se publica BA Data y el dataset de Buenos Aires Compras. Se fueron desarrollando distintas iniciativas de usuarios y generadores de datos a fin de mejorar la experiencia. Algunos ejemplos: BAHackatons, BAapps,y Buenos Aires GobCamp, entro otros.
- En 2019 se crea la Subsecretaría de Políticas Públicas Basadas en Evidencia, en la Secretaría de Innovación y Transformación Digital con el objetivo de promover y coordinar iniciativas para disponer de información actualizada, confiable y accesible, relacionada a todas las áreas de Gobierno y necesaria para impulsar la innovación en la toma de decisiones que lleven a mejores soluciones para los vecinos.

El desarrollo e implementación de las políticas de GA es "desde arriba" y contó con un apoyo claro del Jefe de Gobierno (Costagnola y Herrero, 2019). Al asumir su primer gobierno, Rodríguez Larreta motorizó distintas iniciativas orientadas a consolidar las iniciativas vinculadas con el GA. La Subsecretaría de Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas (Secretaría General y de Relaciones Internacionales) es responsable de la implementación del Ecosistema de GA y el cumplimiento de los Compromisos de la Ciudad. Esta Subsecretaría se organiza en dos Direcciones Generales: i) Compromisos de Gobierno y Rendición de cuenta y ii) Calidad Institucional y Gobierno Abierto. En tanto, la Subsecretaría de Política Basada en Evidencia (Secretaría de Innovación y Transformación Digital, Jefatura de Gabinete) es responsable de impulsar una política de datos abiertos. En tanto, en cuanto al acceso a la información y transparencia es necesario destacar dos organismos: i) Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (Subsecretaría de Asuntos Políticos, Ministerio de Gobierno), organismo de aplicación de la Ley 104 y ii) el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI).

Como se señaló inicialmente, la plataforma de planificación y GA permitió enfrentar la pandemia de COVID-19 con herramientas que facilitaron la gestión de esta situación de emergencia. Algunas de las cuestiones más destacadas se vinculan con:

i) la gestión de la información y los avances en la integración de la misma;

ii) una dinámica de trabajo transversalizada en espacios de coordinación (mesas) y centrada en resultados esperados (compromisos) claramente identificables y medibles y

iii) distintos mecanismos de intercambio y construcción de consensos. Durante el primer gobierno de Rodríguez Larreta se impulsó una estrategia de sensibilización y formación sobre estas temáticas y la gobernanza colaborativa que se descentralizó en "líderes" internos a cada área para promover políticas acordes a este paradigma de gestión (Costagnola y Herrero, 2019). La práctica en esta modalidad de gestión permitió simplificar los procesos para generar acuerdos y avanzar en el trabajo conjunto en marco de la emergencia. Si bien durante 2020 los

Compromisos inicialmente definidos tuvieron que ser relegados por la nueva situación, las metodologías de trabajo impulsadas en el marco de la implementación de GA contribuyeron a armar las dinámicas de trabajo para enfrentar la pandemia de COVID-19.

Durante 2020 los dispositivos de participación y co- creación se mantuvieron activos aunque en una modalidad virtual. En cuanto al acceso a la información, en general, hay un acuerdo de que se mantuvieron los esfuerzos, se generó información y se respondió a las demandas ciudadanas. Yas García, representante de la Sociedad Civil, señala en el tercer informe de seguimiento (2021: 8) que durante la "pandemia existieron pequeños retrocesos porque hubo otras prioridades por el momento que se vivía pero que la visión futura es que la agenda pueda retomarse y continuar".

Tabla 4- Instrumentos asociados al Ecosistema de Gobierno Abierto

Instrumento	Descripción
BA Data	Incluye más de 400 datasets de información. Se encuentran organizados por distintas temáticas, pueden ser descargados en distintos formatos operables por lo que pueden ser reutilizables. La información está disponible en código abierto. No se han desarrollado esquemas que permitan visualizar los datos en forma más simple y sencilla. En general, el uso de los datos es posible si el usuario cuenta con conocimientos sobre el manejo de base de datos. Se han desarrollado Guías para: i) la publicación de Datos Abiertos, ii) la identificación y uso de entidades interoperables y iii) el uso y publicación de metadatos.
BA Cambio Climático	Orientada a presentar las acciones que impulsa la Ciudad para ser resiliente, carbono neutral e inclusiva. Muestra y permite navegar información sobre Gases de Efecto Invernadero (GEI) y la variación en las emisiones por sector, subsector y fuente a lo largo de los años. Presenta las Metas que se propone la Ciudad hacia 2030 y 2050.Se introduce el PAC 2050 (Plan de Acción Climática) con gráficas e indicadores de seguimiento.
BA Obras	Cuenta con información sobre las Obras que se están llevando adelante en la CABA. Su costo y estado de avance. Esta línea es resultado del Compromiso de Ciudad de publicar un sistema online de obras públicas abiertas (3er Plan de Acción GA). El software de código abierto se encuentra publicado en el sitio de BA Obras y forma parte del repositorio "Código para el Desarrollo" (BID). Si bien se encuentran publicados los dataset, en mayo de 2022 se observan algunos problemas de visualización. El website cuenta con la posibilidad de informar los problemas.
Presupuesto Abierto	Se presenta la información de ejecución presupuestaria. Se muestra la información anual desde 2013 y la última actualización, a mayo 2022, corresponde al tercer trimestre 2021. Se presentan gráficas correspondientes a ¿Quién gasta?, ¿En qué y para qué se gasta?, ¿Cómo se financia? y lugar de realización de las obras. Se presenta glosario de términos.
Ciudad 3D	Información urbanística con carácter orientativo, a los efectos de facilitar la comprensión del Nuevo Código Urbanístico. Se indican datos básicos de las parcelas, usos, afectaciones, obras e inspecciones. Permite utilizar diferentes filtros como Altura Código Urbanístico, Área Especial Individualizada, Mixtura de Uso y Barrios. Permite incorporar datos para mejorar el acceso a los datos.
Observatorio Turístico	Genera inteligencia de mercado para orientar la toma de decisiones en el sector público, empresas y profesionales, potenciando el turismo como una actividad estratégica para el desarrollo económico y social de la CABA. Se presentan informes periódicos con indicadores clave. Se muestran gráficas. No se puede operar con la información presentada. Se pueden enviar consultas y/o solicitudes de información detallada.
Mapa de Oportunidades Comerciales	Vinculado a la presentación de información para la toma de decisiones vinculada con la apertura comercial. En mayo de 2022 se presentaban problemas para acceder a la visualización de los resultados y no se mostraba el menu detallado de rubros. No cuenta con espacio para presentar comentarios y/o informar inconvenientes en el acceso a la información.
Legado Olímpico	Todos los datos de los Juegos, desarrollados en 2018, fueron publicados. También se presentan datos sobre el legado social, urbano y deportivo. Se presenta información global sobre participantes, voluntarios, actividades deportivas y culturales desarrolladas en las escuelas a partir de los Juegos, edificación, espacios y obras de infraestructura desarrolladas.

COVID en datos	27 datasets que siguen propuesta OGP y Carta Internacional Datos Abiertos. Objetivos: i) mejorar el proceso de toma de decisiones, ii) posibilitar transparencia y rendición de cuentas; iii) permitir la creación de servicios y aplicaciones; iv) contribuir a la innovación y generación de valor. Trabajaron 15 organismos en su desarrollo. Información disponible en 3 ejes: i) situación epidemiológica; ii) gestión sanitaria y territorial, iii) movilidad y espacio público. En Octubre 2021 se observa también: iv) testeos y v) vacunación. La información se actualiza diariamente. También se desarrollaron infografías y resumenes de información accesible para la ciudadanía. Según informa documento de septiembre de 2020, esta plataforma se encuentra entre las más visitadas del gobierno CABA. El 60% de los usuarios son recurrentes y se encuentra vinculada al Boti. A finales de 2020 se desarrolló la fase "Plataforma de Rendición de Cuentas COVID". Tableros: Se crearon 19 tableros con 116 indicadores co- construidos con diferentes áreas y 70 referentes técnicos designados para su construcción. Buscaba contar con información en tiempo real. Ubicados en: i) Comité de Operaciones de Emergencia (COE) vinculado con el monitoreo de servicios hospitalarios, gestión de casos y pacientes y ii) Centro de Monitoreo de Incidentes (CMI) vinculado con el análisis de las operaciones complementarias al sistema sanitario (logística, defunciones, seguridad, aislamiento).
Compras COVID	Desarrollada en abril de 2020 vinculada con la resolución sobre los procesos de compra en el marco de la pandemia. La plataforma presenta : i) gráfico y visualizaciones sobre repatriados y RRHH; ii) cómo se compra en emergencia y iii) compendio normas COVID-19. La plataforma busca disponibilizar dicha información y visualizarla para facilitar su acceso y comprensión por parte de usuarios no técnicos. El objetivo es agilizar las compras en emergencia garantizando la transparencia y rendición de cuentas porque se tramitan por otros sistemas, que no estaban incluidos en las acciones de apertura de información.

Fuente: Elaboración propia a partir de web institucional.

En cuanto al pilar de transparencia y acceso a la información la Ley 104 es modificada en 2017 para adecuarla a los estándares internacionales[455]. La CABA cuenta con un Plan de Transparencia Activa (PTA) aprobado en junio de 2021[456], participaron de su elaboración referentes institucionales (puntos focales) en las distintas áreas[457]. Los principios sobre los que se estructura el plan se vincula con el fortalecimiento y sustentabilidad de una política transversal de transparencia, clave en lo que había sido la gestión de la pandemia. Se buscaba garantizar: i) máxima premura; ii) presunción de publicidad y accesibilidad; informalismo; iii) no discriminación; iv) eficiencia; v) completitud; vi) disociación; vii) transparencia; viii) formatos abiertos; ix) alcance limitado de las excepciones; x) buena fe y xi) gratuidad. Se establece que la información publicada debe estar en formato abierto y accesible, garantizando que los datos puedan ser reutilizables. Además, deben procurar ser accesibles, usables y perdurables.

Se establecen criterios y formatos específicos para las páginas web del Gobierno de la Ciudad, en la que se establece la existencia de una sección de Transparencia Activa con tres subsecciones que deben aparecer en el menú principal y esto se observa en la mayor cantidad de páginas exploradas[458]:

- Institucional, que hace referencia a la estructura organizativa, misiones y funciones, antecedentes académicos y/o profesionales de responsables de áreas y datos de contacto.
- Control e integridad, que contempla información de contralor (Declaraciones Juradas Patrimoniales, Informes de Auditorías Internas).
- Presupuesto, información vinculada con los actos de gestión administrativa.

[455] Decreto Reglamentario 260/17.

[456] El primer PTA fue aprobado en 2018 pero necesitaba ser actualizado a partir de la experiencia y con el fin de lograr mejores resultados.

[457] Por cada institución se establece un referente institucional que mantiene el vínculo institucional, coordina el tipo de información a publicar y valida la información y un referente operativo que articula el trabajo de producción, recolección, actualización y publicación, envía la información referida y comunica a la autoridad aplicación cualquier cambio en estructura.

[458] La información en la solapa Transparencia Activa remite, en todos los casos, a los mismos dataset de información. No se encuentran desagregados por organismo. La única información desagregada en cada caso es la referida a la información institucional.

- Compras Públicas, información relativa a compras, contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas ejecutadas.
- Recursos humanos, composición, administración y gestión de los recursos humanos que presten servicios en las áreas de Gobierno, autoridades y grillas salariales.

Además de presentar información relativa a la ejecución de todos los programas, acciones de gobierno, proyectos y/o actividades desarrolladas; los trámites y servicios; mecanismos y procedimientos de participación ciudadana; normativa y estadísticas.

Como se señaló anteriormente, se pudo haber reducido el nivel de generación y actualización de la información en algún momento de la pandemia, pero no se vió afectado ni se modificaron estos estándares. La disponibilidad de un sitio web para presentar información de interés público facilitó la creación de canales focalizados en información relativa a las políticas públicas de salud pudo lograrse en un tiempo relativamente corto (OGDAI, 2021). Los mayores desafíos se vinculan con la importancia de identificar las audiencias de los datos publicados, a fin de garantizar que los mismos sean accesibles y sean utilizados (puntos focales indican el poco uso de la información y que la mayoría de los pedidos se resuelve con el envío de un link). Por ello, presentar la información de forma más interactiva, didáctica y entendible es clave (Mesas de Gobierno Abierto, 2022).

En relación con el principio de participación, la CABA ha desarrollado distintas iniciativas orientadas a abrir estos espacios. Durante la pandemia de COVID estos espacios y herramientas fueron transformados para su desarrollo en forma virtual. Distintas herramientas de este tipo, creadas durante 2020, se mantienen en la actualidad para facilitar los mecanismos y promover distintos espacios de participación.

El Gobierno de CABA define tres tipos de instrumentos para promover la participación: i) votación, con el propósito de recibir opiniones de los vecinos sobre distintos temas; ii) convocatorias, orientadas a fomentar la pertenencia en relación con un espacio físico y/o actividad y iii) el acceso a una experiencia innovadora, a través del intercambio con distintas personalidades[459]. Además, de mantener espacios de diálogo abierto a través de las redes sociales institucionales y de las máximas autoridades.

Tabla 5- Algunas iniciativas orientadas a promover la participación ciudadana

Instrumento	**Descripción**
Q&R	Un formato de preguntas y respuestas que son presentadas por distintas plataformas a funcionarios de la CABA. Se tratan temas como espacios públicos, Ciudad Verde y seguridad, entre otros.
Café con vecinos	Diálogos informales con los vecinos. Participan distintos funcionarios locales.
Reuniones con vecinos	Llevadas adelante por el Jefe de Gobierno, el Vicejefe, gabinete y funcionarios. Reuniones de 1.30hs en que los vecinos presentan sus reclamos,

[459] A partir del Documento de la Dirección General Participación Ciudadana y Cercanía (Secretaría de Comunicación, Contenidos y Participación Ciudadana) publicado en 2019.

	inquietudes y demandas.
Reuniones con vecinas	Se desarrollan desde 2018, participan el jefe de Gobierno y un grupo de funcionarias del Gabinete. Las reuniones se realizan con mujeres a fin de intercambiar ideas y opiniones sobre las diferentes problemáticas desde una perspectiva de género.
Tomemos algo **juntos**	Orientado a promover la participación de jóvenes en un intercambio con Jefe de Gobierno durante un *After hour*.
Gabinete Abierto	Desde 2018, los vecinos pueden participar activamente de las reuniones de Gabinete. Una vez por mes pueden interactuar con los funcionarios del Gobierno porteño para brindar ideas y sugerencias sobre la gestión
Encuentros virtuales de diagnóstico participativo e ideación colaborativa	Encuentros virtuales entre vecinos y funcionarios. Buscaron reflexionar junto a los vecinos y las vecinas sobre la apertura de los espacios públicos y las nuevas medidas de prevención. Asimismo, se propusieron trabajar colaborativamente en ideas para potenciar y asegurar el disfrute de manera cuidada
Encuentros virtuales de co- creación	Se propone co-crear nuevas soluciones a las problemáticas identificadas en los relevamientos de percepción y en los encuentros de diagnóstico participativo.
Conversatorios virtuales de evaluación participativa	Se propone indagar en la experiencia y reflexionar sobre su tránsito y adaptación a las diferentes medidas y políticas públicas implementadas en el contexto de la pandemia.
Cercanía- Reuniones virtuales	Se adapta la herramienta de Cercanía +. Se utilizan plataformas de videollamada como Zoom y se mantiene la dinámica original de estas reuniones: registro de intervenciones de vecinos y respuesta de funcionarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección General de Participación Ciudadana y Cercanía y DGSOCyAI.

A fin de promover la co-creación, se promovieron distintos instrumentos en la metodología utilizada para el desarrollo de cada uno de los Planes de Acción. Algunos se vinculan con el desarrollo de los Compromisos de la Ciudad: la conformación de las distintas Mesas, la apertura de espacios para el envío y presentación de propuestas, la discusión, deliberación y definición de prioridades a través de consultas y validaciones, así como el esquema para el seguimiento. En tanto, la plataforma BA Elige, que se implementa desde 2017, es un espacio colaborativo, abierto y accesible para presentar ideas. Este espacio es complementado con la participación en las comunas y los otros espacios de participación (ver tabla 7). El apoyo y votación a los proyectos se realiza luego de un análisis de viabilidad desarrollado por distintas áreas de gobierno. También se puede considerar dentro de este grupo de experiencias Voluntarios BA, que tiene como objetivo integrar diferentes áreas de Gobierno, organizaciones sociales, universidades y empresas. Esta plataforma, que incorporó más de 40.000 personas, tuvo un peso significativo en distintas acciones impulsadas durante la pandemia.

Durante la pandemia se impulsaron distintas experiencias para relevar la mirada y percepción de los vecinos[460]. Entre ellas, un relevamiento de percepción orientado a conocer las perspectivas de vecinos sobre el ASPO. El relevamiento se realizó por medio de cuestionarios online, llamados telefónicos y redes sociales. Este documento no ha sido publicado. Otros dispositivos pueden verse en la tabla 7. En la post- pandemia parece interesante adoptar y reforzar distintos mecanismos de participación y co- creación en formato híbrido.

- **Conclusiones sobre la jurisdicción**

Un conjunto de condiciones previas facilitó la implementación de medidas y la puesta en marcha de distintas acciones orientadas a enfrentar la crisis asociada con la pandemia de COVID- 19. Entre estas condiciones pueden mencionarse algunos factores: i) estructurales, ii) del régimen político y iii) asociados con el modelo de gestión pública.

En relación con los factores estructurales podemos mencionar la extensión y características de la geografía de la Ciudad, así como también el nivel de desarrollo, de actividad formal y las condiciones de formación y acceso a internet y computadoras. La desigualdad se ha ido incrementando en los últimos años y los indicadores de pobreza entre las comunas muestran una importante variación. No obstante, los núcleos de mayor vulnerabilidad se encuentran claramente identificables y el trabajo con dichas poblaciones, al encontrarse en núcleos urbanos densamente poblados y con presencia estatal a través de múltiples servicios de atención, resultan más accesibles.

Respecto del régimen político se destaca el ejercicio sostenido de gobierno del partido político. El PRO estaba iniciando el cuarto mandato consecutivo luego de una elección en la que obtuvo un alto caudal de votos y con el apoyo de una Legislatura en la que, con aliados, cuenta con una mayoría sólida. A estos aspectos es importante sumar algunas referencias al peso político y en materia de gestión pública de Rodríguez Larreta. El Jefe de Gobierno entraba en su segundo gobierno pero, además, había tenido un rol clave como Jefe de Gabinete en los dos gobiernos de Macri. El gabinete estaba conformado, principalmente, por funcionarios que venían de la gestión anterior y, como se demostró, con larga trayectoria y experiencia en la administración pública. El conocimiento personal y de los equipos de la CABA, sus actores, problemáticas y potencialidades es indudable. El nivel de confianza del equipo de gestión contribuyó en la adecuación a la respuesta.

Por último, en los años previos a la pandemia se generaron las condiciones para poder promover esquemas más ágiles e integrados de respuesta. En este sentido, deben destacarse las experiencias de planificación colaborativa y basada en evidencia que permitió mejorar los canales para generación y análisis de información pero también una dinámica centrada en los compromisos y el seguimiento de las metas alcanzadas. Las metodologías e instrumentos de GA impulsaron espacios más colaborativos de trabajo entre las áreas, impulsando la cooperación e integralidad. La rápida adaptación al contexto también fue posible debido a la trayectoria en digitalización y trámites a distancia, aun cuando el flujo de trámites y los desafíos crecieron exponencialmente en los últimos dos años.

Si bien la pandemia presentó importantes desafíos para la gestión, las personas entrevistadas señalaron que esa experiencia potenció algunos aspectos relevantes para pensar las capacidades institucionales. Entre estos aspectos se destacan: la noción de vocación y servicio, la flexibilidad y agilidad de los equipos, así como la capacidad de adaptación a trabajar en contextos de incertidumbre y con objetivos cambiantes y la posibilidad de adoptar formatos híbridos como forma de ampliar las

[460] Elaborado a partir del Informe de la Dirección General de Organismos de Control y Acceso a la Información, Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos, Ministerio de Gobierno (2021).

redes e interacciones, así como ampliar el contacto con la ciudadanía. El alto nivel de compromiso y la confianza de los equipos fue clave para el trabajo coordinado. El liderazgo centralizado del Jefe de Gobierno y el Ministro de Salud fue central en las etapas más críticas y fue acompañado por el liderazgo específico de los otros Ministros y Secretarios en la implementación de proyectos específicos. Tal como se presentó en las secciones anteriores, los esfuerzos del Gobierno estuvieron centrados en tres líneas: i) la gestión de crisis, estrategia política y sectorial; ii) la gestión de Gobierno, asegurando la continuidad en operaciones de áreas esenciales y iii) la gestión del día después, reformulando el plan de gobierno y secuencia de medidas para revertir situación (Plan Futuro, 2020).

El liderazgo y la capacidad técnica son dos aspectos destacados por los funcionarios entrevistados para definir la forma en que se enfrentó la pandemia. Podría considerarse también la centralización de la decisión en contextos de mayor flexibilidad en la asignación de recursos y los controles previos. La creación de grupos de trabajo interconectados para dar respuesta a la crisis y prepararse para el día después también parece un elemento destacable. Esa lógica más centrada en la gestión de proyectos que en una dinámica burocrática tradicional permitió concentrar recursos en áreas críticas sin necesidad de tener que incorporar más personal. Así, la incorporación de personal se concentró en profesionales y técnicos de la salud.

Tal como señalaron en distintos encuentros organizaciones sociales vinculadas con la transparencia y democratización no se observaron problemas en términos de la rendición de cuentas y presentación de informes o la respuesta a los pedidos de información. Sin embargo, los mecanismos de flexibilización de las condiciones de empleo pudieron haber repercutido negativamente en las condiciones laborales. Los controles se redujeron en este sentido y en función de una mirada sobre la ética del trabajo y la vocación pudo dar lugar a abusos por parte de la autoridad responsable (director/gerente).

La gestión colaborativa, el trabajo en mesas orientadas a pensar la problemática actual pero también las condiciones futuras. El relevamiento de información y experiencias para generar las condiciones para la toma de decisión parece una experiencia relevante. El mayor desafío de cara a la post pandemia es cómo recrear, sin la urgencia y la incertidumbre, las condiciones para flexibilizar los procesos de asignación presupuestaria y gestión de equipos, así como la descentralización de decisiones vinculadas con la organización del trabajo y los recursos humanos en un contexto de resguardo de derechos laborales, la rendición de cuentas y motivados por principios como la eficacia, la eficiencia, la transparencia y co-creación. Seguramente, continuar en el fortalecimiento de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de desempeño contribuiría en ese sentido. Asimismo, dialogar y definir políticas a partir de objetivos claros.

- **Recomendaciones de mejora**

Tal como puede verse a lo largo del documento, la CABA impulsa un modelo de gestión en constante revisión de los aprendizajes y transformación. El seguimiento de los compromisos y avances de la gestión, así como el intercambio con otras ciudades y el análisis comparado de experiencias contribuyen a promover esquemas más innovadores para dar respuesta a los problemas públicos.

En términos de las reglas de juego parece necesario adaptar algunas normas que han quedado desactualizadas, fundamentalmente, vinculadas con la gestión presupuestaria y de recursos humanos. La promoción de esquemas más inclusivos y la incorporación de una diversidad de actores más plural parece también relevante. Los esquemas para las relaciones interinstitucionales y los lazos de articulación parecen haberse ampliado en el contexto de la pandemia. Reforzar los vínculos cooperativos con otras instancias gubernamentales parece central en términos de abordar problemáticas propias de la región de AMBA, temáticas que muestran una fuerte continuidad entre la región de CABA y los municipios del Conurbano Bonaerense que la rodean. La articulación con

los sindicatos de la administración pública local también parece relevante para impulsar algunas transformaciones y garantizar su institucionalización.

En términos de la organización y modalidad de gestión, la pandemia promovió múltiples aprendizajes. La posibilidad de sostener algunas de esas prácticas más flexibles y centradas en los resultados esperados, en acompañamiento de una revisión de los esquemas de rendición de cuentas, parece una medida que puede contribuir a mayores niveles de eficacia. En tanto, algunas políticas y responsabilidades parecen involucrar a distintos ministerios y áreas de gobierno. En un contexto de altos niveles de confianza, fuerte liderazgo del Jefe de Gobierno y políticas de seguimiento esto puede no generar inconvenientes. Sin embargo, con mayores niveles de fragmentación podría generar demoras y problemas en el alcance de los resultados.

Bibliografía

ASTARITA, MARTÍN (2018). "Cambiemos y su modelo de Estado: *Hacia un orden jerarquico y modernizador".* En García Delgado, Daniel; Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz Anchorena (comp.). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío.* Buenos Aires: FLACSO Argentina.

CANELO, PAULA (2021). "¿Una nueva elite política? Perfil sociológico de los gabinetes iniciales de Cambiemos". En: *Estudios Sociales, revista universitaria semestral.* Año XXXI, n°60. Santa Fe: UNL.

COSTAGNOLA, ANDREA; HERRERO, ÁLVARO (2019). "El Ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad de Buenos Aires. Un modelo generador de cambios". Documento para discusión IDB-DP-654. Washington: BID.

DIRECCIÓN GENERAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CERCANÍA (Secretaría de Comunicación, Contenidos y Participación Ciudadana) (2019). *Documento institucional*. Buenos Aires.

DIRECCIÓN GENERAL SEGUIMIENTO DE ORGANISMOS DE CONTROL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (Subsecretaria de Reforma Política y Asuntos Legislativos) (2021). *Índice de Transparencia Gubernamental. Línea de Seguimiento 2020- 2021*. Buenos Aires.

ESCOLAR, MARCELO; PEDRO PIREZ (2001). "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina". Trabajo preparado para ser presentado al XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, Septiembre: 6-2, 2001.

GCBA (2020). *Plan Integral de Puesta en Marcha de la Ciudad*. Buenos Aires. GCBA (2016). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto.* Buenos Aires.

HORNES, MARTÍN; AGUSTÍN SALERNO (2019). "Interpretaciones sobre la cercanía estatal en las áreas socio-asistenciales de dos municipios de la Región Metroplitana de Buenos Aires. Sentidos, relaciones y prácticas de los funcionarios políticos, los burócratas de la calle y los sectores asistidos entre 2007 y 2015". *Estudios sociales del Estado*, vol. 5, n° 10. Buenos Aires.

IGLESIAS ILLIA, (2015). *Cambiamos. Día a día, la campaña por dentro*. Buenos Aires: Sudamericana.

LANDAU, MARTÍN (2014.a). "Del gobierno doméstico a la comunidad política: el debate sobre la autonomía en la historia de Buenos Aires". *Revista PostData 19*, n° 1. Abril- septiembre de 2014.

LANDAU, MARTÍN (2014.b). La ciudad y sus partes: una historia de la institucionalidad local en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE*, vol. 40, n° 119. Buenos Aires.

LANDAU, MARTÍN (2021). "Ser Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: la jerarquización de un cargo político y su impacto en la Argentina reciente" *Pleyade. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales.* N° 28, julio- diciembre de 2021.

OGDAI- Órgano Garante del Acceso a la Información (2021). *Informe Anual de Gestión 2020- 2021*. Buenos Aires.

OGP (2022). Documento de conclusiones del tercer conversatorio OGP - "Obligaciones de Transparencia Activa" - Ley 104 CABA. Actividad desarrollada el 20 de abril de 2022.

ONU Argentina (2020). COVID-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental. Buenos Aires.

ONU Argentina (2021). Análisis conjunto del Sistema de Naciones Unidas 2021: los efectos de la pandemia por COVID-19 en la Argentina. Buenos Aires.

SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO ABIERTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS (Secretaría General y de Relaciones Internacionales), Subsecretaría de Políticas Basadas en Evidencia (Secretaría de Innovación y Transformación Digital) (2020). *Iniciativas de Gobierno Abierto frente a la crisis sanitaria del COVID-19. plataformas de datos abiertos para gestionar la crisis.* Diciembre 2020. Buenos Aires.

VOMMARO, GABRIEL (2016). "Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO". En: Arriando, Luciana, et.al. (comp.). *"Hagamos equipo"PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina.* Los Polvorines: UNGS.

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PANDEMIA. COVID Y ODS

Rita Marcela Sotomayor

Agenda 2030 y ODS

En el año 2015 durante la reunión de la Asamblea General de la ONU desarrollada en la Ciudad de Nueva York, 193 jefes de Estado y de Gobierno firmaron la Agenda 2030, definiendo 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas económicas, sociales y medioambientales. Para cumplir con la Agenda 2030, los gobiernos debieran tomar medidas concretas tendientes al logro de dichos objetivos y metas. [461]La Argentina, al adherir, se comprometió al seguimiento global, regional y nacional de su implementación.

El economista Jeffrey Sachs - asesor de la ONU y uno de los principales artífices de la propuesta- en su libro "La era del desarrollo sostenible", publicado en el 2014, plantea que el desarrollo sostenible es un proyecto intelectual que abarca *"las interacciones entre tres sistemas complejos: la economía mundial, la sociedad global y el medio ambiente físico de la Tierra*" (19). En él, reconoce el carácter normativo de este proyecto, puesto que recomienda objetivos a los que el mundo debería aspirar, destacando que, para poder efectivizarlos, es necesario, primero, materializar un cuarto objetivo, la buena gobernanza. El alcance de este concepto abarca tanto a los actores estatales y privados, ósea que no solo significa que los *gobiernos "garanticen funciones básicas para que las sociedades puedan prosperar"* (20) sino que también incluye, por ejemplo, a las empresas multinacionales, las cuales deberían cumplir la ley, cuidar el medio ambiente y proteger a las comunidades en las que operan.

Los informes publicados por la ONU sobre el estado de los objetivos en 2020[462] señalaban la poca probabilidad de llegar a cumplirlos, debido a la emergencia sanitaria causada por la propagación del COVID-19 a escala global y la crisis sin precedentes generada por esta. La pandemia nos puso en alerta sobre los riesgos de la economía mundial, la sociedad global y el medioambiente; como también expuso las profundas desigualdades preexistentes y los problemas estructurales tanto entre países como al interior de ellos.

Con la pandemia se visibilizaron las desigualdades de género y provocó un aumento de los discursos de odio hacia los sectores más vulnerables. Respecto a esto, el secretario general de la ONU señalaba, al inicio de la pandemia, que *"Debemos actuar ahora para fortalecer la inmunidad de nuestras sociedades contra el virus del odio"* y, además, afirmaba que "*Se requiere de una respuesta multilateral a gran escala para garantizar que los países en desarrollo dispongan de los recursos que necesitan para proteger hogares y empresas. Los paquetes de recuperación deben facilitar el cambio a una economía con bajas emisiones de carbono y resiliente al clima, y apoyar el acceso universal a servicios públicos de calidad*. "(informe ODS 2020).

Previo a la pandemia los entornos organizacionales en el último cuarto del siglo XX fueron marcados por la revolución en las comunicaciones, la dinámica de la economía, el crecimiento de las organizaciones y la interdependencia financiera; frente a estos las amenazas que tuvieron que experimentar distaban de los problemas clásicos relacionados a la producción y el trabajo, ese entorno debía hacer frente al reconocimiento de otro tipo de dificultades relacionadas con la volatilidad, la incertidumbre, lo incierto, complejo y ambiguo fue lo que se reconoce como entornos VUCA (Volatility. Uncertainty, Complexity, Ambiguity). La pandemia COVID ha modificado este tipo de

[461] https://www.ippf.org/sites/default/files/sdg_a_srhr_guide_to_national_implementation_spanish_web.pdf

[462] https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf

entornos y aparece un nuevo concepto sobre otro tipo de escenarios caracterizados por la incertidumbre tomandorelevancia el concepto BANI creado en 2016 por Jamais Cascio[463].

El acrónimo está formado por las letras en inglés B.A.N.I.: quebradizo (brittle), ansioso (anxious), no lineal (non-linear) e incomprensible (incomprehensible). Frente a estos las organizaciones tanto públicas como privadas son susceptibles a catástrofes, son organizaciones Frágiles (brittle), no solo las personas están Ansiosas (anxious) sino también las organizaciones, tienen que luchar contra sus miedos y las incertezas; la planificación a largo o mediano plazo parece no tener sentido, por lo tanto son No lineales (non-linear), el manejo de datos requieren de un análisis mayor para poder discernir acerca de cuáles son realmente importantes, no hay que sobrecargarse con los datos esos datos pueden resultar Incomprensibles (incomprehensible).

En el mundo post COVID ¿es posible tomar buenas decisiones en un paradigma de cambios frecuentes, a menudo discordantes y confusos? Este es el desafío que deben enfrentar todo tipo de organizaciones en tiempos post pandemia, en el cual se observan también desajustes políticos, podríamos decir que es una era caótica, estresante y hasta incomprensible, el desconcierto de tener que hacer frente a algo que no podemos conocer; frente a esto es necesario evaluar en qué medida nuestro país podrá cumplir con los objetivos de la denominada Agenda 2030.

Al analizar en particular los ODS 5 "lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas" y ODS 8 "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos", ante este nuevo escenario ¿cuál es la respuesta que ha dado el gobierno para alcanzar las metas establecidas?

Covid Y Ods 5

"*La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible."* ODS 5- ONU

El contexto de ASPO (aislamiento social, preventivo y obligatorio) tuvo implicancias en los riesgos de atravesar situaciones de violencia de género, su incremento y también evidenció una crisis con relación al cuidado al interior de los hogares. Argentina ha llevado a cabo una encuesta en línea sobre los cuidados y el trabajo remoto junto con la Organización Internacional del Trabajo para recopilar perspectivas y diseñar así estrategias y políticas públicas[464].

La organización ONU Mujeres persigue varios objetivos uno de ellos es el de conseguir que las personas apoyen y practiquen el reparto equitativo del trabajo de cuidados y para ello se centran en tres ámbitos que resultan ser claves para abordar esta cuestión:

- Apoyo a la evaluación de necesidades y la elaboración de políticas públicas adecuadas
- Apoyo a las trabajadoras y los trabajadores encargados de los cuidados, lo que incluye al personal doméstico
- Campañas para el cambio de comportamientos

[463] Antropólogo y futurista norteamericano. Seleccionado por la revista Foreign Policy como uno de sus 100 mejores pensadores globales. Posee su propio hogar en línea: www.openthefuture.com

[464] https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/un-women-response- to-covid-19-crisis

En Argentina se creó, con la asunción del gobierno actual, el Ministerio de Mujeres Género y Diversidad (MMGD) la finalidad de este ministerio según expresara la ministra Elizabeth V. Gómez Alcorta, *es construir los instrumentos necesarios para abordar, de manera seria y eficaz, la igualdad entre los géneros y la prevención de las violencias de género, y consolidar las bases que trasciendan las gestiones.*[465]

En el informe sobre la perspectiva de género y diversidad en la implementación de la agenda 2030 se destaca la importancia en dar a conocer los avances y desafíos del ministerio en la incorporación y la transversalización de la perspectiva de género y de diversidad en los ODS. En ese sentido se han lanzado los siguientes planes:

- Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020- 2022
- Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023

Además, ha creado el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (GNTPG). [466]

Frente a la situación de mujeres que padecen violencia de género, se creó el Programa Acompañar y según el informe nacional voluntario 2022 ya hay más de 130 mil mujeres a las que ha llegado esa ayuda y ese cuidado.[467] En los Informes Voluntarios Nacionales encontramos una herramienta de seguimiento que entrelazan los tres niveles de rendición de cuentas (nacional, regional y global).

Covid Y Ods 8

"Un crecimiento económico inclusivo y sostenido puede impulsar el progreso, crear empleos decentes para todos y mejorar los estándares de vida." ODS 8- ONU

En el mercado de trabajo la mayoría de los indicadores ha tenido retrocesos durante el año 2020, en este período de pandemia el gobierno ha puesto en marcha un conjunto de medidas tendientes a preservar el empleo y también a apoyar a las empresas que fueron más afectadas; dentro de esas medidas se encontraba la prohibición de despidos, el programa de Recuperación Productiva (REPRO II), la ATP y créditos a tasa cero entre otros.

Con el Decreto PEN N°329 /2020 se dispuso la prohibición de los despidos sin justa causa y por las causales de falta o diminución de trabajo y fuerza mayor. Se puso en práctica el programa ATP que consistía en un salario complementario para empleados de empresas formales, el REPRO II para empresas que sufrieron una reducción considerable en su producción y créditos a tasa cero para trabajadores monotributistas y autónomos. Para la población desocupada, informal o los monotributistas de las categorías inferiores se implementó el Ingreso Familiar de Emergencia.[468]

Metas por cumplir

Para el logro de los ODS se han fijado diversas metas las cuales pueden verse en el siguiente cuadro algunas metas han sido adaptadas

[465] La perspectiva de género y diversidad en la implementación de la Agenda 2030 en la Argentina 2020-2021.

[466] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_perspectiva_de_genero_y_diversidad_en_el_marco_de_la_agenda_2030_v8.pdf

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

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

Cuadro 1.

5.2. (Adaptada) Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres, personas LGBTI+ y niñes en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.	8.1. (Adaptada) Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto en torno del 3% anual en los países menos adelantados
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.	8.2. Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización, tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra

5.5. (Adaptada) Asegurar la participación total y efectiva tanto de las mujeres como de personas LGBTI+ y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones en los ámbitos político, económico y público.	8.5. (Adaptada) De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor
	8.6. (Adaptada) De aquí a 2030, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación
	8.7. (Adaptada) De aquí a 2030 erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y eliminar el trabajo infantil en todas sus formas
	8.8. (Adaptada) Garantizar los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios
	8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y productos locales

	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos

Fuente: Elaboración propia. Datos Informe voluntario nacional 2022

Los diversos informes sobre el estado de las metas demuestran que se está trabajando para lograrlos, tanto a nivel nacional, provincial como municipal; el desarrollo sostenible se ha incorporado en las agendas y se están llevando a cabo acciones, planes y programas. Argentina a su vez sigue construyendo su integración global desde la integración regional (MERCOSUR), es necesaria la cooperación entre los países que promuevan avances en conjunto. La multilateralidad quizás sea una de las claves para avanzar hacia el cumplimiento de lo que podría ser una nueva agenda post 2030, la que deberá nutrirse de las lecciones aprendidas.

A modo de cierre

Hemos hecho un sucinto recorrido por dos ODS, considerando los desafíos que plantean el contexto FANI a las organizaciones, describiendo algunas acciones tomadas por el gobierno argentino frente a la pandemia COVID19. Considerando que los Objetivos de Desarrollo Sostenible abarcan todos los aspectos de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo, pero por ahora siguen siendo un reto. Si bien hay avances falta mucho por hacer, los objetivos y metas distan de cumplirse para el año 2030, pero a su vez existe un consenso sobre la importancia del rol del estado ante este tipo de situaciones (pandemia, crisis económicas, sociales, políticas); hay una conciencia global sobre la importancia de los ODS y una mayor noción sobre el rol fundamental que deben cumplir los gobiernos a nivel global.

Es momento de comenzar a pensar en acordar una nueva agenda en la cual: los gobiernos ¿podrán considerar la interdependencia existente y su fragilidad? y las sociedades ¿lograrán un cambio hacia una nueva “ERA” en la cual primen la Empatía, la Resiliencia y la Asertividad?, si es así habremos aprendido al menos una lección de la pandemia.

Bibliografía

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N°329 /2020

Facing the ages of chaos. Jamais Cascio. Abril 2019. https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d

La era del desarrollo sostenible.Jeffrey D. Sachs. Ed. Deusto.España . 2015

Memoria del Secretario General sobre la labor de la organización. Naciones Unidas. Nueva York. 2015

Policy Brief: The impact of COVID-19 on Women.Unit Nations. Abril 2020

Adaptación y seguimiento delos ODS Argentina.

https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/adaptacionyseguimi ento

Segundo Informe Voluntario Nacional. Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales. Argentina 2020.

Tercer Informe Voluntario Nacional. Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales. Argentina 2022

LOS DESAFÍOS TECNOLÓGICOS Y EDUCATIVOS DE LA UNSE FRENTE A UNA NUEVA PANDEMIA

Víctor Fernando Suárez

Introducción

La crisis desatada por la expansión de la pandemia COVID-19 durante el año 2020 y en lo que va del 2022, además de las secuelas de la enfermedad y muerte para importante número de personas, han puesto al descubierto sensibles déficits estructurales en la Argentina (concentración de la riqueza, desempleo y precariedad laboral) y la persistencia de desigualdades, exclusión y retracción de los espacios públicos, poniendo a prueba la responsabilidad del Estado y el sistema de protección ante las condiciones de vidas de las familias y, especialmente de las infancias y adolescencias.

El experto en desigualdades y políticas sociales Bernardo Klisberg (2020), explica que *"las desigualdades se reproducen unas a otras, no son solo de ingresos, sino de* ***acceso a las nuevas tecnologías****, a la tierra, de acceso a salud, educación, de género. Para atenuarlas o directamente erradicarlas, no solamente es necesario contar con un Estado presente: es prioritario que ese Estado, tenga mayor rostro humano".*

Desde el CLAD (Centro Latinoamericano de Desarrollo) en su reciente Carta Iberoamericana de innovación en la Gestión Pública, como una respuesta frente a este inédito problema estructural de la pandemia, refuerzan el concepto de innovación, a la cual la interpretan, de la siguiente forma:

"La innovación pública busca nuevas maneras para crear ***valor público****, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad"* CLAD (2020, Art.2).

El artículo Nº 2 del documento del CLAD, nos revela una metodología de trabajo colaborativo para encarar, estos nuevos escenarios disruptivos de incertidumbre manifiesta.

En efecto, con la externalidad a escala planetaria de la pandemia del Coronavirus, se produjo un reacomodamiento vertiginoso e impensado, de sus principales actores con peso específico en la tecnología.

Son infinitos los razonamientos, pero un ejemplo lo demuestran los siguientes autores, cuando consideran que:

"las nuevas tecnologías se han convertido en un problema educativo, un desafío, una oportunidad, un riesgo, una necesidad…todo esto, por razones que poco tienen que ver con decisiones intencionales de los propios educadores",(Burbules y Callister , 2001).

En un contexto de pandemia, se adapta el pensamientos de estos mismos autores, cuando expresan que "las nuevas tecnologías se tornarán –ya lo han hecho- indispensables para la práctica de la enseñanza" (Burbules y Callister, 2001); en tanto, manifiestan que "nunca aplicamos tecnologías para cambiar nuestro medio, sin ser cambiados nosotros mismos",(Burbules y Callister,2001), con lo cual se puede inferir que la implementación tecnológica, induce nuevos desafíos a un cambio, tanto a docentes como a alumnos.

Instrumentación tecnológica

Según Litwin (2009), las herramientas de la tecnología educativa no son neutras, ni pueden separar su carácter de herramienta y entorno de los fines con los que se la utiliza. Por otra parte, su ritmo de cambio es acelerado y posibilitan nuevas funciones constantemente, lo cual las convierte en generadoras de un problema: la adaptabilidad al cambio vertiginoso y a las nuevas posibilidades que se encuentra siempre a disposición

El campo de la didáctica tecnológica, se conforma como un cuerpo de conocimientos referidos a las prácticas de las enseñanzas, configuradas en relación con los fines que le dan sentido al acto de enseñar. Ese cuerpo de conocimientos, construido a la luz de experiencias que significan buenas propuestas de enseñanza, reconoce la influencia de las nuevas tecnologías en aquella y de las características de las estrategias docentes cuando son mediadas tecnológicamente.

Para lograr ese propósito se hace necesario analizar las tecnologías en los marcos políticos, económicos y culturales actuales y reinterpretar sus utilizaciones a la luz de los debates teóricos y prácticos referidos a la tarea de enseñanza, (Litwin 2009)

De acuerdo con Díaz Barriga (1991), los momentos de crisis en el desarrollo del campo, se fundamentan en la ausencia de reflexión conceptual sobre el mismo, obstaculizado por permanentes búsquedas de tipo instrumental, vinculadas a los desarrollos "necesarios" en el proceso de industrialización estadounidense y de la aplicación de la concepción pragmática y de la teoría de la administración.

Doyle (1995) entiende que se trataba de una visión general de la enseñanza compatible, con los usos administrativos de la investigación de la efectividad, para su control diferido a través de la evaluación y el entrenamiento, citado por Maggio, (2002).

Innovación/Transformación

La Dra. M. Maggio en una entrevista en la Revista Sobre Tiza, (2020), expresa que se han cambiado las formas de construcción del conocimiento, ocasionado por los cambios culturales y sociales, con lo cual los sujetos transforman sus prácticas.

En efecto, los estudiantes no necesitan presenciar una clase en la escuela o la universidad para acceder a la información; si lo pueden hacer por innumerables dispositivos tecnológicos; con lo cual las propuestas didácticas clásicas, no son eficaces ante esta nueva realidad, carecen de actualidad.

Si bien es cierto, reconoce que las transformaciones pedagógicas necesitan un tiempo para "aggiornarse", pero por el otro lado, también destaca que los cambios culturales son acelerados. Con lo cual, la práctica docente continúa, en constante actualización atenta a las actuales circunstancias, con la implementación de saberes previos construidos, con eje en el docente, en la repetición, en la evaluación.

El concepto de "didáctica en vivo", hace referencia a los cambios culturales propios de las sociedades contemporáneas que son atravesados por las TICs (tecnologías de la información y la comunicación). Existía una carencia de una didáctica, que contenga un marco teórico específico, relacionado con las prácticas de la enseñanza, de acuerdo a los hallazgos investigativos de la Dra. Maggio, por lo tanto propone la innovación de las clases presenciales, por medio de la incorporación de las siguientes categorías:

Registro de clase: dejar el archivo en Facebook, grabado en YouTube o un hilo en twitter.

Online-offline (Bauman): trabajar en el aula y desde el hogar u otro lugar físico (instituciones, clubes, etc.)

Combinación de aplicaciones: usar herramientas digitales dos o más, ej: encuestas en twitter en vivo y dejar plasmadas las tendencias o resultados en videos en páginas de Facebook o canales de YouTube.

Alteración de las formas: de la subjetividad en el marco de la cultura de masas; fenómenos de la cultura popular que supieron articular lo local con lo global.

Las aludidas categorías más arriba enumeradas, son convergentes a crear en clase un conocimiento original y un "pensamiento de diseño", Edison (2002) el cual es considerado como una forma de trabajo dentro de la pedagogía contemporánea, que comprende desde la elaboración de prototipos hasta intervenciones institucionales fuera del aula.

En su libro "*Reinventar la Clase en la Universidad*", Maggio reconoce que la incorporación de internet acelera los tiempos y que la implementación de la "enseñanza poderosa" no alcanza, por lo tanto impulsa reinventarnos didácticamente, para estar a la altura de las nuevas exigencias.

En efecto, Maggio rescata un elemento componente de la enseñanza poderosa, donde se construía una estructura original para cada clase, y lo representa el *metaanalisis*, es decir una revisión sistemática, desde la perspectiva de la investigación; como constructo original en el plano de la teoría y de la dinámica propia del ejercicio de la clase. Para lo cual entiende que su aplicación significa un ejercicio de distanciamiento para entenderla en su devenir real.

Por último, la Dra. Maggio recomienda para una didáctica en vivo, las siguientes líneas de acción:

Motores creativos como motores culturales: trabajar sobre interpretaciones curriculares generando consensos provisorios. Estos consensos podrán ser acompañados por el diseño de grandes motores creativos que atrapen los relatos culturales de un momento dado, generando el marco para el desarrollo de proyectos.

Producciones colectivas como articulaciones funcionales: resulta necesario diseñar articulaciones concebidas como búsquedas provisionales para propósitos definidos y durante tiempos acotados, hasta su evaluación y rediseño.

Intervenciones comunitarias como modo de expansión del aula: las producciones colectivas realizadas a partir de motores creativos, configuran intervenciones en la comunidad: ofrecen soluciones a problemas de la realidad, analizan críticamente aspectos que requieren mejoras y las desarrollan, expanden la conciencia sobre cuestiones controversiales y generan alternativas.

Buenas prácticas desde el ámbito estatal

En el contexto de América Latina, una política sustentable de educación en entornos virtuales lo referenciamos en Uruguay y más concretamente en el diseño implementado del "Plan Ceibal"; creado para reducir la brecha digital.

El mismo atravesó tres fases: la primera, aseguraba el acceso a la conectividad y los dispositivos para todos los niños y docentes del sistema educativo público; la segunda fase promovió el desarrollo profesional de los docentes y la tercera fase, actual, incentiva las habilidades del siglo XXI, robótica, programación, investigación en educación y TIC e inclusión digital de adultos mayores. (BID, 2020).

El Plan diseño proyectos a mediano y largo plazo, enfocados en el aprendizaje y la innovación continua, junto a la evaluación de docentes y alumnos, entre los cuales sobresalen:

- Nuevas pedagogías para el aprendizaje profundo.
- Formación innovadora para la resolución de problemas.
- Video conferencias para la enseñanza de inglés, como segundo idioma.
- Robótica y pensamiento computacional.
- Video juegos y aplicaciones educativas.
- Evaluación del aprendizaje y herramientas de gestión para el sistema educativo.
- Inclusión digital y social.
- Inclusión digital para adultos mayores.

Universidad Nacional de Santiago del Estero

El documento Nº II, editado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología, del Gobierno de Santiago del Estero, denominado "Contexto y Prospectiva de la Ciencia y la Tecnología en la Provincia de Santiago del Estero" (2019); se refiere a la UNSE, en los siguientes términos:

Por su parte, la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), que en su oferta académica también ha mostrado un abanico de crecimiento cuantitativo y cualitativo en diversos campos, asume una importante matricula como Universidad Nacional, en el norte argentino.

Se formó a partir del Instituto de Ingeniería Forestal de la Universidad Nacional de Córdoba, fundado en 1958 y sito en Santiago del Estero; la Escuela de Agricultura, Ganadería y Anexos de la Universidad Nacional de Tucumán, que databa de 1949 y era resultado de un convenio entre la UNT y el gobierno provincial, y la Facultad de Ingeniería de la Universidad Católica de Santiago del Estero.

Desde el año 2000 cuenta además con una Escuela para la Innovación Educativa. La UNSE está compuesta actualmente por cinco Facultades: Facultad de Ciencias Forestales; Facultad de Ciencias Exactas y Tecnologías; Facultad de Agronomía y Agroindustrias; Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud; y la más reciente Facultad de Ciencias Médicas.

Entre sus últimas institucionalidades hacia la ciencia y la tecnología, se puede contar, entre otras: Centro de Investigación y Transferencia de Santiago del Estero (CITSE) CONICET-UNSE; Instituto de Estudios Ambientales y Desarrollo Rural de la Llanura Chaqueña; Instituto para el Desarrollo del Árido y Semiárido (INDEAS); Instituto de Ciencias Químicas (ICQ); Instituto de Ciencia y Tecnología de alimentos (ICyTA); Centro de Investigaciones Apícolas; Instituto de Estudios Sociales para el Desarrollo (INDES); Instituto de Investigación de Derecho del Mercosur Comunitario y Comparado (INDERMERC); Instituto Interdisciplinario y Regional de Investigación y Estudios en Gerontología (IIRGe); - Instituto de Estudios para la Administración Pública (IDEAP); - Centro de Estudios de Demografía y Población (CEDEP); - Centro de Estudios en Ciencias Económicas (CECE); - Centro de Investigaciones y Estudios en Educación Superior (CIEES); - Centro de Estudios y Políticas para el Niño y el Adolescente (CEPNA); Instituto de Recursos Hídricos; - Instituto de Materiales, Estructuras y Construcciones; Instituto de Protección Vegetal (INPROVE); - Instituto de Silvicultura y Manejo (INSIMA); - Instituto Tecnológico de la Madera (ITM); - Instituto de Tecnologías Aplicadas (ITA).

Entre sus últimas líneas, con la investigación asociada a las tres Unidades Ejecutoras de doble dependencia UNSE-CONICET, han surgido a partir del CITSE (Centro de Investigación y Transferencia de Santiago del Estero): INBIONATEC (Instituto de Bionanotecnología del NOA), en funcionamiento; IMSaTed (Instituto Multidisciplinario de Salud, Tecnología y Desarrollo), recientemente creada; CIBAAL (Centro de Investigaciones en Biofísica Aplicada y Alimentos), en proceso de creación.

Tecnologías para la inclusión social y desarrollo sustentable TIS

Del documento de la Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Santiago del Estero, denominado: "Contexto y Prospectiva de la Ciencia y la Tecnología en la Provincia de Santiago del Estero", se extrae el siguiente contenido:

Tecnologías para la inclusión social y desarrollo sustentable TIS: son formas de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnologías orientadas a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable. Éstas alcanzan un amplio abanico de producciones de tecnologías de producto, proceso y organización: alimentos, vivienda, energía, agua potable, transporte, comunicaciones, entre otras, y tienen como actores fundamentales de sus procesos de desarrollo a movimientos y organizaciones sociales, cooperativas populares, ONGs, unidades públicas de I+D, divisiones gubernamentales y organismos descentralizados, empresas públicas (y, en menor medida, empresas privadas).

Las tecnologías son políticas. Porque la sociedad es tecnológicamente construida así como la tecnología es socialmente conformada. Por eso, es necesario pensar estratégicamente el rol de las tecnologías. En otros términos, las tecnologías: - Condicionan estructuras sociales y económicas. Para construir una nueva base material de la sociedad que sea más inclusiva y ambientalmente sostenible es fundamental comprender que las tecnologías no son neutrales. Sino que las tecnologías están cargadas de valores, intereses e ideologías y, en este sentido, pueden generar formas de inclusión/exclusión social. - Demarcan posiciones y conductas de los actores.

La disposición, la forma de producción y el modelo de gestión (tecnología organizacional) de una empresa o cooperativa puede responder a formas de participación horizontal o vertical, dependiendo de cómo sean concebidas. - Producen problemas sociales y ambientales. Las tecnologías no siempre son la solución, sino parte del problema. En los últimos años el debate en torno a los efectos de diferentes tipos de tecnologías se puso en escena, por ejemplo, la soberanía alimentaria basada en el paquete biotecnológico sojero versus el modelo agroecológico.

En el caso de las tecnologías de base agroecológica buscan priorizar la preservación del medio ambiente y una forma de producción que genere calidad de vida; en lugar de maximizar los beneficios económicos y utilizar agroquímicos y formas de manejo que degradan el ambiente. Es importante entender, que en ambas concepciones hay formas de entender el mundo, y sus significaciones y prácticas están imbuidas en la tecnología que cada una propone. - Generan procesos de acumulación de capital y redistribución de la rentas. No es lo mismo impulsar que cada persona tenga una huerta orgánica para autoconsumo que plantear un sistema de cofinanciamiento entre miembros de empresas recuperadas y cooperativas. Ambas parecen ser "buenas" o "positivas" a simple vista pero a largo plazo generan diferentes niveles de acumulación y por lo tanto pueden terminar por generar exclusión por otros medios, o bien, estabilizar desigualdades. Entenderlo y preverlo permite mejorar nuestras capacidades de acción. - Posibilitan o restringen el acceso a bienes y servicios. Por ejemplo, las micro finanzas posibilitan acceder a un financiamiento para generar micro emprendimientos productivos, mientras los pequeños montos de ese financiamiento y las formas de pago pueden generar restricciones a los actores-beneficiarios.

Pensar cómo las tecnologías juegan un papel en el acceso a bienes y servicios es importante para desarrollar estrategias de inclusión social. Existen distintas formas de intervención científica y tecnológica que pueden generar diferentes niveles de inclusión/exclusión social y de efectos sobre el medio ambiente. Por lo cual, es fundamental pensar "los cómo". En este sentido, se subrayaron dos condiciones para generar políticas tecnológicas para la Inclusión Social y el Desarrollo:

- Construcción de puentes entre saberes. La participación de la ciudadanía y comunitaria en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. El horizonte propuesto refiere a generar capacidades en los actores relevantes involucrados en la implementación de

tecnologías para la inclusión social (investigadores, policy- makers, representantes de ONGs y de movimientos sociales) y una mayor articulación entre los diferentes grupos de investigación, organismos gubernamentales y no gubernamentales e instituciones internacionales con el propósito de promover una dinámica de interacción para la consolidación de estos esfuerzos en el plano nacional y regional.

- Generación de condiciones para que la CyT se oriente a los problemas sociales y ambientales. Las universidades e institutos de I+D cumplen una función clave en la producción de conocimiento y tecnologías que no puede estar separada de la función social y política que tienen en los procesos de Desarrollo. En este sentido, tanto el sistema de financiamiento de proyectos como el sistema de evaluación deben premiar la producción de conocimientos que resuelva problemas sociales y ambientales locales y regionales.

Bibliografía

BID (2020); “Tecnología: lo que puede y no puede hacer por la educación”; Editado por Mercedes

Diaz y Changa Lee: Edición Electrónica; octubre 2020.

Burbules, N y Callister, T. (2001); “Educación: Riesgos y Promesas de las Nuevas Tecnologías de la Información”; España, Gránica Editorial.

CLAD (2020); “Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública”; archivo virtual.

DIAZ BARRIGAARCEO, F Y RUEDA BELTRAN, M (1991); “La Evaluación de la Docencia en la Universidad”; Ed. Plaza y Valdéz, México.

DOYLE (1995); Mencionado en “Pensamiento y Acción en la Enseñanza de las Ciencias”; Ensayo de Baena Cuadrado, Ma. Dolores; Departamento de Didactica e Investigación Educativa; Universidad de La Laguna, España.

EDISON, (2002); en “E. Maclonstch (2016); “Pensamiento de Diseño en la Escuela”; Editorial SM; España.

KLISBERG, BERNARDO (2020); “Mas Estado y con Rostro Humano” entrevista realizada por Roxana Mazzola y Pablo Vommaro; en “Cuadernos de Investigación Nº 9”, versión electrónica; Editorial Universidad Nacional del Comahue; Neuquén, Argentina.

LITWIN, EDITH (2009); “Tecnologías Educativas en Tiempos de Internet”; Editorial Amorrortu; Buenos Aires, Argentina.

MAGGIO, MARIANA (2018); “Reinventar la Clase en la Universidad”; Editorial Paidos; Buenos Aires, Argentina.

SECRETARÍA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL Estero (2019); “Contexto y Prospectiva de la Ciencia y la Tecnología en la Provincia de Santiago del Estero”; Documento II; Edición Electrónica.

SOBRE TIZA (Rev. Digital); edición Octubre 2020; Entrevista Dra. Mariana Maggio, pág. 29. Buenos Aires, Argentina.

PRÁCTICAS VIRTUALES DE COMUNICACIÓN EN MATERIA NUCLEAR EN CONTEXTO DE PANDEMIA (VISITAS VIRTUALES A REACTORES DE INVESTIGACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA)

Ruben Sutelman

No pocos paradigmas cayeron en un profundo cuestionamiento a partir de marzo de 2019 cuando la pandemia de COVID19 sorprendió a la humanidad toda. A partir de la declaración de la DISPO (distanciamiento social obligatorio) en Argentina numerosas prácticas debieron alterarse instalando (¿para siempre?) nuevas modalidades de trabajo y vinculación en diversos ámbitos, en particular en el laboral.

Este tiempo excepcional puso en suspenso muchas certezas y prácticas cotidianas, entre ellas, la forma en que las organizaciones públicas dan cuenta del rol que les cabe en la implementación de políticas y en la producción de bienes, servicios o productos que generan un bienestar general a la comunidad. Cuanto más, desde las instituciones públicas responsables del desarrollo científico tecnológico, en los que la comunicación - muchas veces-, además de ser una herramienta de legitimación, también constituye un instrumento en los procesos de enseñanza-aprendizaje de las instituciones educativas.

En ese contexto, varios Organismos Públicos se vieron obligados a adaptar sus dispositivos y prácticas comunicacionales a sostener el vínculo con la comunidad. Sumando la complejidad de las características de su origen como instituciones que se debaten entre la inercia institucional (un estilo tradicional conducido por el paradigma burocrático de la administración aún vigente) y la necesidad de una rápida y, muchas veces azarosa, adaptación a formatos virtuales.

Las prácticas comunicacionales –y en particular las vinculadas también a una dimensión que podríamos llamar de divulgación científica – obligaron a generar estrategias de emergencia, creativas, novedosas y, por qué no, también complejas de implementar en el contexto de la Administración Pública.

En este sentido, el traslado de iniciativas a entornos virtuales constituyó impensadamente un promotor de descubrimientos que tal vez conformen –una vez atravesada la coyuntura- interesantes reemplazos, o mejor dicho complementos (el tiempo dirá), de actividades presenciales.

En particular, nos referiremos a las visitas a instalaciones que forman parte de la política de promoción de iniciativas que se realizan en los organismos públicos, para dar a conocer sus actividades, por un lado, y despertar vocaciones científico tecnológicas en alumnos de escuelas medias por otro; en particular en el caso de análisis al que nos referiremos en este trabajo: los reactores de investigación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).

De la comunicación desde el estado

En este sentido, este trabajo se propone dar cuenta de una práctica desarrollada en el contexto de pandemia por la CNEA, en el marco de lo que se conoce como comunicación de gobierno -que veremos más adelante confluye con la comunicación pública de la ciencia-, sustentada en al menos 3 objetivos teóricos que impulsan estas acciones:

Legitimar las políticas públicas desde los organismos científicos.

Entender la coherencia entre las acciones estatales y las necesidades latentes y/o manifiestas de la sociedad.

Reconocer la importancia de mantener estrategias de largo plazo, puesto que muchas acciones de gobierno suponen políticas que trascienden una gestión.

Desde una sintética perspectiva histórica, la importancia creciente de la comunicación estatal en las últimas décadas corrió de la mano con la evolución de los medios de comunicación, la necesidad de atender las demandas de información de la sociedad y la importancia de generar consensos sociales en torno a iniciativas gubernamentales.

Si bien la utilización de técnicas de persuasión provenientes de distintas disciplinas en constante evolución (como la publicidad, las relaciones públicas, las encuestas de opinión, la prensa, el marketing, y las comunicaciones digitales, con una fuerza hegemónica hoy) tuvo un fuerte desarrollo en los últimos 50 años, el estilo de comunicación política constituye una sofisticación de los primeros esfuerzos por desarrollar este tema, que data de varios siglos atrás.

Una frondosa bibliografía sostiene esta añeja preocupación. Algunos autores plantean su origen en la primera teoría de Aristóteles plasmada en su obra Retórica[469], mientras que para otros han sido, en realidad, conocidas y utilizadas antes aún.

Lourdes Martín Salgado (2002:29) sostiene que algunas técnicas de persuasión parecen particularmente modernas, porque las usan los profesionales del marketing contemporáneo. Cita a J.C. McCroskey quien en An Introduction to Rhetorical Communication (Prentice-Hall 1972), asegura que uno de los primeros ensayos sobre la persuasión fue escrito en torno al 3000 a.C. Se trata de un ensayo dirigido al hijo mayor del faraón Huni, con consejos sobre cómo comunicar eficazmente.

Otros - como Barrio Gutiérrez, José (1984). López, Ricardo (1997). Zeller, Eduard (1955).- sostienen que los sofistas fueron una suerte de predecesores de los consultores políticos contemporáneos porque fueron ellos quienes empezaron a pensar en la elocuencia "no como un don de los dioses o un talento innato, sino como algo que podía ser enseñado y aprendido". También podemos pensar que el antecesor de los críticos de la comunicación política se encuentra en la Grecia clásica: Platón; quien tildó a los sofistas de embaucadores y a la retórica de peligroso pseudo-arte.

Los educadores profesionales que fueron de ciudad en ciudad –en los tiempos en que Grecia pasaba de un sistema aristocrático a uno democrático– conocidos como sofistas habían tomado la retórica surgida de los juicios ante los tribunales.

La escasez de obras escritas por los sofistas dan cuenta de una mirada pragmática sobre la comunicación y el conocimiento actual sobre su labor quedó en manos de sus críticos: el ya mencionado Platón y, en menor medida, Aristóteles[470], quien en realidad fue capaz de encontrar una síntesis entre la verdad que busca la filosofía y los medios que brinda la retórica para alcanzarla.

Conceptos como consenso, legitimidad, reputación –entre otros– constituyeron el sustento de aquellas reflexiones. En definitiva, el reconocimiento a la comunicación como un elemento de consolidación, fortalecimiento y plasmación de la legitimidad gubernamental obedece a la necesidad de entender que la legitimación jurídica requería una legitimación social para facilitar la gobernabilidad.

Más contemporáneamente, Giandomenico Majone (1997) retoma la importancia de la retórica y afirma que "…la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de

[469] Aunque no se conoce con certeza cuándo fue escrita la Retórica de Aristóteles, se acepta como fecha aproximada el año 336 a.C.

[470] Si bien fue discípulo de Platón, y por ende filósofo como él, en la disputa contra los sofistas cercanos al poder Aristóteles en *Retórica,* ubica a la persuasión en su lugar: las técnicas son medios útiles a un fin.

políticas. Hay discusión en toda organización privada o pública, y en todo sistema político, incluso en una dictadura; pero se encuentra tanto en la base de la política y de la política democrática, que se ha llamado a la democracia un sistema de gobierno mediante la discusión..."

Jurgen Habermas (1988) considera que la crisis de legitimación del estilo burocrático del Estado (incapaz de cumplir con las promesas del estado de bienestar) obligó a los gobiernos capitalistas a obtener mayor lealtad de las masas para sostener una base mínima de consenso. Esta es solo una mención al problema esbozado por Habermas, quien pone de manifiesto la centralidad del tema del consenso en los gobiernos del mundo capitalista y sostiene la necesidad de una opinión pública motivada, a partir de un Estado que brinde respuestas a sus expectativas y demandas.

Para otros autores[471], el problema de la dominación queda desplazado del centro de la discusión, pero el valor asignado a la comunicación resulta vital en los sistemas democráticos. Desde este punto de vista, la legitimidad es un capital que se consigue diariamente por medio del consenso.

En definitiva, de aquí surge, en parte, nuestra creencia de que en las sociedades democráticas la legitimidad social constituye un insumo fundamental para la acción del Estado. Queda de manifiesto, entonces, que el "crédito" de legitimidad que la comunicación puede ofrecer constituye una instancia capaz de consolidar el rol del Estado.

Hacia la comunicación pública de la ciencia

Esta dinámica descripta es la que va generando en los distintos organismos públicos la necesidad de conformar estructuras e impulsar acciones de comunicación que atiendan esta realidad de exigencia de legitimación de las políticas gubernamentales.

El órgano rector de la política nuclear en Argentina - la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) -, no escapa a esta circunstancia. Su Gerencia de Comunicación Social –creada en mayo de 2011 con la voluntad de darle organicidad a sus iniciativas dispersas de relación con la comunidad y divulgación científica-, tiene como misión fortalecer los vínculos con la sociedad.

Podemos decir que, de alguna manera, esto constituye un pasaje de la divulgación sistemática de actividades a la posibilidad de darle un marco político-institucional de logros y avances de gestión, alineados a los objetivos estratégicos del organismo.

Así, la concepción sobre la difusión personal, individual y parcelada -generalmente enfocada a impactar en el entorno de una actividad particular– abre paso a una acción comunicativa en un contexto de gestión amplio, vinculado a cuestiones tecnológicas de impacto social, en un marco ajustado a temas estratégicos, no aislados.

Lo contrario supone la falta de una estrategia, es decir espasmos de comunicación que no se vertebran entre sí con ninguna lógica. Hoy, la Comunicación Institucional de la Ciencia y la Tecnología desde el sector público tiene como desafío demostrar que gran parte de la investigación y los desarrollos tecnológicos no son compartimentos estancos aislados de la realidad social, sino dominios fuertemente imbricados, cuyo hilo conductor son las políticas públicas al servicio del crecimiento, el desarrollo social y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

De esta manera, aparece un desafío adicional para los investigadores y científicos por dos cuestiones centrales: ya no solo deben compartir un espacio con quienes contribuyen a la "traducción" de sus

[471] Elizalde, Luciano en "La Comunicación Gubernamental" (2006:180) cita a Bert y Michael Useem –autores de Government Legitimacy and Political Stability– diciendo que la legitimidad es un mecanismo que permite más estabilidad y mayor continuidad, en el caso de que la legitimidad sea, además de jurídica, también social.

desarrollos –los comunicadores-, sino que también deben entender su tarea en el marco de unos objetivos de gestión diseñados con un enfoque integral de la actividad científico-tecnológica (aunque es claro que siguen constituyendo un elemento fundamental, solo que en un proceso más amplio que los contiene).

En el primer aspecto, por la necesidad de adaptarse a un lenguaje y un conjunto de técnicas que le son ajenas para vincularse con un destinatario que ya no se conforma con la mera información, sino que solicita explicaciones y resultados. De alguna manera, se trata de romper con un modelo dominante que ha recibido importantes críticas, por ejemplo de Miguel Alciba (2009) "porque adopta un punto de vista preceptivo, en el que la ciencia ocupa el lugar preeminente de la jerarquía cognitiva. Es un modelo que entronca claramente con las premisas de la ideología cientificista: solamente son los científicos los que poseen el conocimiento y la experiencia necesarios para llevar a cabo la actividad divulgativa, por lo que indefectiblemente se sitúan en una posición rectora con respecto al público profano."

En el segundo aspecto, porque si se considera que la actividad tecno-científica se desarrolla en el marco de un proyecto colectivo de actuación –en el que todos sus componentes trabajan de forma sinérgica para alcanzar unos determinados objetivos de política pública– es más fácil entender el papel que en este contexto desempeña una estructura de comunicación, sobre todo en un organismo con instalaciones a lo largo y ancho del país y con actividades muy diversas, como es el caso de la CNEA.

A veces, en el largo proceso de formación en la que los científicos han adquirido su competencia profesional –necesaria para desempeñar su cometido en el seno de un organismo tecno-científico– se descuidan los aspectos globales de una gestión que deben estar al servicio de las prioridades institucionales por sobre las del "laboratorio".

Es en este marco que contextualizar los desarrollos e investigaciones, dar cuenta de su marco histórico, su emplazamiento, su finalidad y resultados, además de explicar, por ejemplo, los procesos fisicoquímicos que se desencadenan generando esos avances, constituyen un desafío adicional que la comunicación debe encarar como un componente didáctico adicional a la información científica ofrecida.

Ahora bien, existen distintas configuraciones de sentido vinculadas a las conceptualizaciones que implican comunicar ciencia: difusión, divulgación y comunicación pública, por citar algunas. Cada una de estas categorías jerarquiza una estructura de roles y visibiliza un sentido atribuido a la comunicación y a la ciencia, cuyos alcances y limitaciones son discutidos actualmente.

La idea de comunicación pública de la ciencia (CPC) es considerada hoy un proceso de construcción de los especialistas con otros actores, más allá del entorno específico de la producción científica en sí misma. Así, la autora Susana Herrera Lima (2007), sostiene que –desde una mirada de la CPC- se pueden contextualizar y comprender las relaciones existentes entre prácticas tales como la producción del conocimiento científico, su repercusión en diversas esferas de la vida social, el desarrollo tecnológico y las formas particulares con que éste se incorpora a la sociedad; así como el sentido que los actores sociales dan a estas relaciones en su práctica cotidiana.

En referencia al término divulgación científica, se puede decir que existen ciertas controversias y debates contemporáneos en cuanto a la pertinencia de su utilización. Pero, en ese sentido, se coincide con la autora Graça Caldas (2011) en que puede estar más relacionado con la CPC, si se "incorporan preocupaciones sociales, políticas económicas y corporativas que ultrapasan los límites de la ciencia pura y obligan a las instituciones de investigación a entender la divulgación científica por fuera del círculo de sus pares" y si considera al "acceso a las informaciones de ciencia y tecnología (como) fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía".

Tecnología nuclear y reactores

La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) es el organismo de referencia del desarrollo nuclear en Argentina y un actor destacado en el sistema de ciencia y tecnología de nuestro país. Precursor en el desarrollo de la tecnología de punta local, posee hoy tres centros atómicos y cuatro regionales, además de numerosas fundaciones, empresas e instituciones asociadas.

Creada el 31 de mayo de 1950, su misión es la de asesorar a las autoridades nacionales en la definición de la política nuclear y llevar a cabo investigaciones y desarrollos tecnológicos que contribuyan a mejorar la calidad de vida del conjunto de la sociedad, siempre en el marco de los usos pacíficos de la energía nuclear.

La producción de conocimiento científico- técnico es una marca distintiva de la CNEA. Contar con este capital intelectual le permitió diseñar y construir de manera competitiva reactores de investigación que se han exportado a Perú, Argelia, Egipto y Australia; y participar activamente en el desarrollo y sostenimiento de las centrales nucleares a cargo de Nucleoeléctrica Argentina (Atucha I y II y Embalse), que tienen la capacidad de abastecer cerca del 7% de la demanda de electricidad del país.

Hoy cuenta con laboratorios, equipamiento y profesionales del más alto nivel para realizar investigaciones y trabajos en beneficio del conjunto de la sociedad y que impulsan el crecimiento nacional.

También cuenta con la capacidad para implementar diferentes proyectos que vinculan a la energía nuclear con la vida cotidiana de millones de argentinos, en distintos rubros, entre ellos salud: produce los radioisótopos que necesita el sistema para realizar tareas de diagnóstico por imágenes y tratamiento de enfermedades oncológicas y cardiovasculares, entre otros.

Argentina hoy es uno de los países que se ha especializado en el desarrollo de reactores de investigación. Podemos definir esas instalaciones como aquellas diseñadas para generar reacciones nucleares controladas. Las mismas son de baja potencia térmica, generan poco calor. La zona en donde se alojan los combustibles se denomina núcleo del reactor. Allí se crean las condiciones para producir lo que llamamos fisión.

En este tipo de reactores, a diferencia de los de potencia que sirven para generar energía, se utilizan los neutrones generados en la fisión para producir radioisótopos especialmente utilizados en medicina, como se ha dicho. La mayor parte de las aplicaciones de la tecnología nuclear se investigan y llevan a cabo en los reactores de investigación.

La Comisión Nacional de Energía Atómica tiene operativos cinco reactores de investigación distribuidos en distintos puntos del país conviertiéndose en lugares de especial interés para conocer, ya que son “generadores” de interés sobre los usos de la tecnología nuclear. Acá solo mencionaremos las características de tres de ellos que son los que constituyen el tema de interés de esta presentación.

RA1 – Primer reactor nuclear de Latinoamérica

Argentina es referente en el diseño y construcción de reactores de investigación a nivel mundial. Este desarrollo comienza con el RA-1, inaugurado el 20 de enero de 1958 y que aún sigue vigente en el Centro Atómico Constituyentes.

El reactor y sus elementos combustibles –cuya fabricación fue responsabilidad de la División Metalurgia que dirigía el tecnólogo Jorge Sabato– fueron desarrollados íntegramente por profesionales argentinos. Sólo el uranio enriquecido –que fue suministrado por Estados Unidos– y

algunos pocos componentes electrónicos fueron importados.

Este logro le permitió a nuestro país concretar otros emprendimientos de mayor envergadura, como la fabricación y exportación de reactores de investigación y de producción de radioisótopos y el desarrollo de elementos combustibles.

Asimismo, se allanó el camino hacia la generación nucleoeléctrica del país a través de las centrales nucleares de potencia.

Su construcción se concretó en tiempo récord: tan solo 9 meses. Alli se realizaron innumerables experimentos e investigaciones que contribuyeron con el avance de la ciencia argentina. Aún hoy se lo sigue utilizado para ensayos por activación de materiales, daños por radiación e investigación de nuevas terapias en medicina nuclear, entre otros campos.

También es fundamental su rol en la docencia y formación de recursos humanos, ya que allí se han capacitado generaciones de operadores de reactores nucleares argentinos y extranjeros, actividad que se mantiene hasta nuestros días. La visita a este reactor pionero en Latinoamérica y en el hemisferio sur podemos apreciarlo en:

https://storage.net-fs.com/hosting/5906068/6/RA3 – Principal productor de radioisótopos

Inaugurado el 20 de diciembre de 1967 en el Centro Atómico Ezeiza, es el principal productor de radioisótopos de nuestro país. Con la puesta en marcha de este reactor de tanque abierto –íntegramente diseñado y construido por la CNEA con una fuerte participación de la industria nacional– proliferaron un puñado de grupos de investigación dedicados a la biología, medicina nuclear, investigaciones radiobiológicas, radioisótopos, bioterio, laboratorios de genética y rayos X.

El Molibdeno 99 es el radioisótopo que se produce en mayor proporción dentro del RA-3. Este elemento decae en Tecnecio 99m, que se utiliza en el 80% de los estudios de medicina nuclear en todo el mundo. Sirve para la formación de imágenes de diversos órganos que se requiera estudiar, como corazón, cerebro, pulmones, hígado, bazo, riñón, vesícula biliar y médula ósea.

Con la producción actual de Molibdeno 99 se logran cubrir las necesidades locales y el resto se exporta a otros países. Asimismo, dentro del RA-3 se producen otros radioisótopos que pueden usarse en aplicaciones médicas, industriales y agrícolas.

Si bien la producción de radioisótopos es la principal actividad de esta instalación, poseer un reactor tan versátil como el RA-3 ha permitido realizar diversos desarrollos y contribuir con el avance de la ciencia en actividades como la calificación de combustibles nucleares, el estudio de materiales y la irradiación de muestras para análisis por activación neutrónica. Además, se le han incorporado irradiadores para estudios de termocronología de rocas usados en la industria petrolera.

Por otro lado, en este reactor se lleva adelante el entrenamiento de personal calificado para operar otras instalaciones nucleares, así como la capacitación de alumnos que estudian en los institutos de la CNEA.

Hoy puede visitarse en: https://storage.net-fs.com/hosting/5906068/8/ RA4 –

Formación Universitaria y entrenamiento de personal

El reactor RA-4 es un reactor de formación, entrenamiento e investigación, donado por la marca Siemens, en el marco de la instalación de la Central Nuclear de Atucha I. Funciona dentro del Instituto de Estudios Nucleares y Radiaciones Ionizantes (IENRI) de la Facultad de Ciencias Exactas (FECIA) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y es de muy baja potencia.

Al ser un reactor escuela y estar inserto dentro de una universidad, la principal actividad del RA-4 se

orienta al entrenamiento y capacitación de estudiantes avanzados de distintas ramas de ingeniería, buscando integrar la tecnología nuclear en estas carreras. Puntualmente, en el reactor los alumnos pueden realizar sus prácticas profesionalizantes, requisito necesario para poder recibirse.

El reactor también tiene vinculación con otras facultades de la UNR, permitiendo que estudiantes de física, bioquímica y medicina que normalmente no tendrían acceso a este tipo de instalaciones, puedan entrar en contacto con la tecnología nuclear.

El reactor llegó desde Alemania en julio de 1971 y en septiembre de ese año se puso en marcha en el Centro Atómico Constituyentes, comenzando así el entrenamiento del personal de la UNR. Una década antes el país comenzaba a proyectar una central nuclear en la zona del Gran Buenos Aires y el Litoral, por lo que iba a ser necesaria la construcción de instalaciones apropiadas para la formación de personal altamente especializado en las nuevas áreas nucleares.

Fue trasladado a Rosario en octubre de 1972 y se sigue utilizando para el entrenamiento del personal de la Central Nuclear Atucha. Junto a la Universidad Nacional de Córdoba (donde se encuentra el RA0) son las dos únicas casas de estudios superiores que cuentan con este tipo de equipamiento.

Podemos conocer al RA4 en: https://storage.net-fs.com/hosting/5906068/9/

Las visitas virtuales en formato 360° de la CNEA

El doble desafío de la comunicación pública durante la pandemia de COVID 19 consistió en enfrentar el distanciamiento –que la mayoría de los estados decidieron para mitigar sus efectos- y el aislamiento que el mismo conlleva.

La pregunta inicial fue ¿qué herramientas tenemos a mano los organismos públicos para mantener una política sostenida de comunicación? ¿Además de Facebook, twitter, Instagram, WhatsApp a que instrumentos podemos apelar para sostener el vínculo con nuestros públicos?

Entonces la idea de una aplicación para celulares que permita una visita virtual –que también pudiera vincularse desde un sitio web-en un recorrido virtual de 360 grados fue la respuesta adecuada. Esta metodología consiste en presentar imágenes que permiten simular ver una instalación como si estuviéramos dentro de ella. Es decir, un método basado en la tecnología que permite conocer un espacio físico sin necesidad de asistir de forma presencial a él.

La Comisión Nacional de Energía Atómica tiene un público habitual muy particular: los alumnos de las escuelas, sobre todo educación media de formación técnica que recorren nuestros centros atómicos para conocer qué se hace en los distintos laboratorios. Y en todos los casos el elemento distintivo son los reactores de investigación.

Algunos softwares hacen de estas herramientas virtuales, propuestas de recorridos integrales con las que los alumnos están más habituados. Mediante un click se les permite recrear acciones similares a las que utilizan para las actividades lúdicas que desarrollan y con las cuales compiten entre sí en los juegos virtuales.

Con la idea de asistir a los docentes con herramientas que los alumnos puedan apreciar – aunque sesgada a aquellos cuyas condiciones de conectividad resultan adecuadas- se encaró la tarea como una manera de (re)activar el vínculo con los educadores. Sobre todo con aquellos que participan de los cursos de capacitación docente que la CNEA brinda a través de la plataforma del Instituto de Formación Docente (INFOD) del Ministerio de Educación de la Nación.

Sin entrar en detalles de las controversias que vienen planteándose desde que programas como Conectar Igualdad buscan que docentes y estudiantes se sumen al proceso de alfabetización digital -

a pesar de las brechas y desigualdades aún existentes- hay en el país un camino recorrido que permite disponer de materiales formativos, tutoriales, artículos y propuestas concretas sobre herramientas de tecnología educativa.

En el caso particular de esta experiencia, tanto bajándose la aplicación -desde play store para celulares Android, o de app store (IOS) para los iphones- identificada con las palabras clave "energía 360 CNEA", cuanto enlazando desde el sitio web portal educativo https://www.cnea.gob.ar/portaleducativo/contenidos/ se puede interactuar, conocer y recorrer libremente los diferentes espacios de cada uno de los tres reactores mencionados con información textual, fotografías y videos que aparecen a medida que el visitante se va desplazando por la aplicación.

De este modo, podemos afirmar que esta propuesta se enmarca en lo que se conoce como el "tercer espacio": un entorno entre la escuela y la cultura mediática, en el que el aprendizaje con medios digitales se sitúa.

En resumen, impulsado por el aislamiento generado por la pandemia, aparecen nuevos desafíos que obligan al sector público a seguir pensando en estrategias, en este caso particular en un formato pedagógico, y revisar las prácticas comunicacionales que contribuyen a legitimar la acción de los organismos públicos y continuar tendiendo puentes con la ciudadanía para dar cuenta de su rol, productos y resultados. Luego se debe afianzar el recorrido, mediante el cual los materiales digitales concluyan en una apropiación activa de docentes y alumnos y no se conviertan en recursos inertes.

De aquí en más, sumar esta herramienta puede contribuir a consolidar la divulgación científica y a crear y sostener un vínculo con la comunidad (en este caso sobre todo escolar), de modo tal de complementar mediante una estrategia digital la tarea docente potenciando su rol; así como invitar a toda la sociedad a conocer los desarrollos científico tecnológicos nacionales.

Bibliografía

ALCÍBAR, MIGUEL (2009). Comunicación pública de la tecnociencia: más allá de la difusión del conocimiento. Publicado en Zer, Revista de estudios de comunicación. Bilbao.

BARRIO GUTIÉRREZ, JOSÉ, PROTÁGORAS Y GORGIAS (1984). Fragmentos y Testimonios. Buenos Aires, Hyspamerica.

DEL REY MORATÓ, JAVIER (1997). Los juegos de los políticos, Madrid, Tecnos.

ELÍAS, NORBERT (1998). Hacia una teoría de los procesos sociales, en La Civilización de los padres y otros ensayos. Bogotá, Editorial Norma.

ELIZALDE, LUCIANO (2006). La Comunicación Gubernamental, en Elizalde, Luciano, Fenández Pedemonte, Damián, Riorda, Mario; La construcción del consenso. Gestión de la comunicación Gubernamental. Buenos Aires, La Crujía.

GONZALEZ, MARÍA ALEJANDRA (2015). La Comisión Nacional de Energía Atómica y la divulgación de la ciencia y la tecnología. Tesis de grado, Universidad Nacional de La Plata.

HABERMAS, JURGEN (1988). Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Ares, Amorrortu Editores.

HERRERA LIMA, S. (2007) La profesionalización de la comunicación pública de la ciencia. Ponencia presentada en la X Reunión de la Red de Popularización de la Ciencia y la Tecnología en América Latina y el Caribe (RED POP - UNESCO) y IV Taller "Ciencia, Comunicación y Sociedad". Costa Rica.

LÓPEZ, RICARDO (1997), Maestros Innovadores. Educación, Política y Persuasión en los Sofistas. Santiago de Chile, Colección de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

MAJONE, GIANDOMENICo (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, CNCPAP/ Fondo de Cultura Económica.

MARTÍN SALGADO, LOURDEs (2002). Marketing Político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia. Barcelona, editorial Piados.

RIORDA, MARIO, (2006). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso en Elizalde, Luciano, Fenández Pedemonte, Damián, Riorda, Mario; La construcción del consenso. Gestión de la comunicación Gubernamental. Buenos Aires, La Crujía.

Sitio web de CNEA, Un viaje hacia la tecnología nuclear sin salir de tu casa, (2022) https://www.argentina.gob.ar/cnea/un-viaje-hacia-la-tecnologia-nuclear-sin-salir-de-tu-casa

Sitio web de CNEA, Reactores de Investigación, (2022) en https://www.argentina.gob.ar/cnea/Tecnologia-nuclear/reactores-de-investigacion

Sutelman, Ruben (2013) La comunicación como herramienta de legitimación de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología, ponencia presentada en el III Congreso de Comunicación Pública de la Ciencia: COPUCI en https://1library.co/article/rub%C3%A9n-sutelman-comisi%C3%B3n-nacional-de-energ%C3%ADa-at%C3%B3mica-cnea.zkw61mmz

STHULMAN, LUIS Y OTROS (2001). Marketing y comunicación de gobierno. En De Masi, Oscar (compilador) Comunicación Gubernamental, pag. 71. Buenos Aires, Ed. Paidós.

DE LA PRESENCIALIDAD A LA VIRTUALIDAD: ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ON LINE – LA EXPERIENCIA PERUANA

Esperanza Marlene Zapata Carnaqué

Contextualización de la administración de justicia en el Perú

El Informe Técnico titulado "Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020), establece en el punto 1.4 que, en el índice de desconfianza, cuatro instituciones del sector justicia tienen alta desaprobación y elevados niveles de desconfianza. Así, el 78,8% de la población no confía en la Policía Nacional, el 73,1% en el Ministerio Público, el 72,1% en la Procuraduría Anticorrupción y el 82,3% en el Poder Judicial.

A nivel presupuestal en el año 2022 se asignó al Poder Judicial 3 mil 171 millones 618 mil 956 soles, 797 millones 379 mil 283 soles al Instituto Nacional Penitenciario, 34 millones 474 mil 856 soles a la Procuraduría General del Estado, al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses 146 millones 045 mil 875 soles, 2 mil 343 millones 901 mil 110 soles al

Ministerio Público, 10 mil 682 millones 663 mil 255 soles y 507 millones 322 mil 213 soles para Defensa Pública. Sin embargo en todos los casos entre 70 y 85% están desinados a pagar planillas por lo que el dinero restante es con lo que efectivamente se cuenta para la administración de justicia.

En cuanto a personal que ejerce la administración de justicia, según los documentos estadísticos del Poder Judicial (2021) y del Ministerio Público (2019) y notas de prensa de la Policía Nacional del Perú (2020) tenemos la siguiente data:

- 3 mil 503 Magistrados repartidos en 2 mil 756 órganos jurisdiccionales entre Salas Supremas, Salas Superiores, Juzgados Especializados y Juzgados de Paz Letrado conociendo un total de 997 mil 441 procesos en las especialidades civil, penal, familia y laboral.
- 6 mil 591 Fiscales en 1 mil 404 Fiscalías repartidas en 34 distritos fiscales en los niveles Supremo, Superior y Provincial en las especialidades penal, contencioso administrativo, terrorismo y lesa humanidad, tráfico ilícito de drogas, trata de personas, criminalidad organizada, corrupción de funcionarios, ambiental, familia, contrabando, entre otras.
- 132,000 efectivos del orden, esto es 240 policías por cada 100 mil habitantes distribuidos en 1 mil 495 comisarías en todo el Perú: INEI (2017).

La reforma judicial

La Constitución Política del Perú en su artículo 138° expresa textualmente que "La potestad de administrar justicia emana del pueblo", por lo tanto como bien lo señala el Dr. Raúl Chanamé Orbe en un discurso dirigido en el marco del evento Reforma Judicial en el año 2019, la administración de justicia es un asunto que nos concierne a todos: Empresarios, estudiantes o amas de casa, por lo que conocer lo que piensan y sobre todo necesitan los ciudadanos de los órganos que administran justicia es una tarea importante más aún si estamos -como desde hace varios años- enfrascados en procesos de reforma.

Tres de los puntos álgidos en la administración de justicia son: Primero, la percepción que tiene la población al considerarla corrupta, lenta y desinteresada. El segundo problema es la elevada cantidad

de Magistrados provisionales o suplentes los cuales entran y salen del sistema de justicia e inclusive sus estudios forman parte de los procesos que ellos conocieron como jueces o fiscales; y por último, la forma como evalúan la efectividad de los Defensores Públicos y los Policías. A los primeros mediante estándares como terminaciones anticipadas, absoluciones, archivo de procesos y otras figuras que podrían generar impunidad y a los segundos por cantidad de intervenidos; convirtiéndose ambos casos extremos en formas de entorpecimiento de la impartición de justicia y por ende de la legalidad.

Llevamos más de 50 años inmersos como país en el proceso de reforma de la administración de justicia. Tal como lo sostiene Pásara (2019) la reforma judicial se origina en el gobierno militar de Velasco Alvarado cuando se creó el Consejo Nacional de Justicia en 1970, pasando luego como lo señala Avendaño (2001) por Fujimori que inició en 1996 una "reforma" con visos de intervencionismo, desmantelando el sistema bajo la excusa de fortalecer la independencia del sistema judicial.

Desde esa fecha se han iniciado avances poco útiles y significativos, debido principalmente a que se intenta solo reformar una parte del sistema, principalmente el Poder Judicial, siendo que estos esfuerzos aislados no generan cambios. Avendaño (2001) señala que los órganos involucrados en este proceso como el Congreso o la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura), han tenido períodos de fuerte intromisión y corrupción siendo el último el caso de los cuellos blancos; que de ninguna manera ha asegurado una reforma digna y duradera.

Innovación en el poder judicial

La modernización y las nuevas tecnologías impulsa a organizaciones principalmente del sector público a adaptarse a estos cambios. La pandemia ha exigido reacciones rápidas de los entes conformantes del sistema judicial para continuar atendiendo principalmente a personas en situación vulnerable tales como menores infractores, madres alimentistas o víctimas con inmediatez, celeridad y predictibilidad. En este sentido el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso a partir del 17 de julio de 2020 la reanudación desde la virtualidad, de los procesos judiciales que habían quedado paralizados debido a la pandemia. A esta iniciativa se acoplaron rápidamente los demás operadores del sistema.

Actualmente la inefectividad en el desempeño de los operadores, el limitado al acceso a la información, la limitada transparencia, la demora en el trámite de las causas, la gestión de los procesos inadecuada, la comunicación precaria con los usuarios, etc., requieren que se apliquen tecnologías de información y comunicaciones TICs y para hacerlo como lo señala Tejada (2018), se requiere contar con plataformas informáticas adecuadas y personal idóneo que facilite el uso, la interoperabilidad y el mantenimiento de las mismas.

Entre los principales beneficios que traería la aplicación de las TICs en el sistema de administración de justicia como bien lo precisa Salas (2019) destacan: El acceso simultáneo e inmediato al expediente electrónico, la notificación y la citación para informe oral de forma electrónica, la interoperabilidad e intercomunicación entre todos los componentes del sistema judicial, entre otros.

En este sentido la notificación electrónica asociada a una casilla electrónica, el expediente judicial electrónico (EJE), las mesas de partes virtuales, las audiencias virtuales y el control biométrico, entre otros han demostrado efectividad pero con ciertos reparos. En cuanto a la accesibilidad, nuestro país tiene aún brechas por cerrar. Según el Informe Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares al primer trimestre de 2020 elaborado por el INEI, respecto al acceso a internet, el 40,1% de hogares en la zona urbana tuvo acceso a Internet, reduciéndose al 5,9% mientras en zonas rurales.

Por otro lado, en sus casas u oficinas no todos no todos tienen una computadora personal, una laptop, tableta o incluso un celular inteligente ni tampoco poseen las condiciones físicas y técnicas como cámara, micrófono o internet estable para usar softwares de reuniones como Google Hangouts Meet o Zoom. Peor aún es que no todos han tramitado su DNI electrónico y por ende no utilizan firma digital para presentar escritos en la mesa de partes electrónica, lo que sumado a la carencia de un lector de tarjeta inteligente hacen aún más difícil la administración de justicia digital

Otro aspecto importante, tal como ya lo había explicado en párrafos precedentes es el tema presupuestal. Las instituciones públicas en general si bien reciben ingentes presupuestos, solo tienen aproximadamente un 20% de ellos para utilizar en mejoramiento de infraestructura y comunicaciones, adquisición de mobiliario y equipos, reparaciones, combustible, útiles de oficina, etc., y las instituciones que forman parte de la administración de justicia no son la excepción, por lo que implementar la administración de justicia completamente desde la virtualidad no es tarea fácil.

Finalmente, hay tres millones de expedientes soportados en papel y ciento treinta mil en Expediente Judicial Electrónico (EJE). Lo común es el uso de la Casilla Física sobre todo en provincias donde no es posible implementar la Casilla Electrónica debido a la ineficiente infraestructura eléctrica y de internet, por tanto todos sus procesos no se encuentran incluidos en el CEJ (Consulta de Expediente Judicial).

A continuación, analizaré las principales innovaciones que se han puesto en marcha en el sistema de administración de justicia.

Expediente judicial electrónico (eje)

Tal como lo define el blog de Rodríguez Angobaldo Abogados (2019): "El EJE es la gestión de los procedimientos, actos procesales y gestiones del despacho judicial".[472] En este contexto, es imprescindible contar con DNI electrónico emitido por RENIEC que le permite al ciudadano a través de la certificación digital, identificarse de forma totalmente segura ante cualquier entidad estatal, otorgando la certeza de la identidad.
El Expediente Judicial Electrónico aporta varias ventajas al ciudadano, al Estado y a la sociedad, entre ellas tenemos:

- Mesa de partes virtual: Donde todas las partes involucradas, esto es; demandante, demandado, abogados, Fiscalía, etc. podrán presentar sus documentos por escrito desde cualquier computadora y lugar con acceso a internet, lo que ahorrará tiempo al evitar las largas colas que se presentan en la mesa de partes física en el Poder Judicial.
- El abogado de cualquiera de las partes tendrá acceso al expediente de forma permanente para hacerle seguimiento y podrá descargar sus notificaciones de igual forma ya que poseerá una casilla electrónica.
- Finalmente, a través del despacho judicial virtual y acceso al EJE, todos los expedientes estarán disponibles de forma electrónica por lo que se reducirá el uso de papel, la necesidad de tener archivos inmensos repletos de anaqueles o peor aún amontonados en el suelo que podrían malograrlos. Esto conlleva reducir tiempos de atención, posibilidad de pérdida documental, daño por la manipulación, etc. Asimismo, el personal jurisdiccional o fiscal que incluirá al Magistrado podrán observar cuáles son las actividades pendientes de acuerdo con la fecha de ingreso en el EJE.

[472] El EJE es la gestión de los procedimientos, actos procesales y gestiones del despacho judicial que giran en torno a un proceso judicial específico, que se desarrollan sobre medios electrónicos seguros, dejando atrás los problemas del trámite documentario del expediente judicial físico. Este sistema, necesita emplear firmas electrónicas y certificados digitales para viabilizar la seguridad y certeza de este servicio.

Si bien, el proceso de puesta en marcha del EJE parece engorroso, las medidas tomadas para concebirlo y ponerlo en marcha han sido acertadas pues están adecuadamente orientadas hacia una verdadera transformación digital. El EJE constituye tan solo el primer paso.

Salas (2019) manifiesta que algunos de los resultados obtenidos son:

- El trámite y solución de los procesos son fuertemente impactados por las TICs. Este impacto se evidencia en la mayor facilidad y rapidez en el acceso a la información, la efectividad en la gestión procesal y por consiguiente en los mejores servicios de administración de justicia ofrecidos a los ciudadanos.
- Se ha creado una nueva cultura judicial a partir del uso más fluido de las tecnologías de la información lo que se traduce en cambio de paradigmas orientados a atender mejor al usuario y solucionar con más efectividad sus problemas judiciales.
- El uso de entornos virtuales para realizar todas las actuaciones procesales de forma sistematizada y organizada
- El proceso judicial electrónico es una serie ordenada de actos procesales dirigidos a solucionar conflictos de intereses entre las partes, apoyados en las tecnologías de la comunicación y la información. El proceso judicial electrónico se basa en el expediente judicial electrónico y se caracteriza porque todas las diligencias judiciales se realizan en entorno virtual.
- Las TICs posibilitan la entrega y recepción de la información, el acceso al expediente judicial, la realización de actuaciones procedimentales tales como la presentación de la demanda, la emisión del auto admisorio, la presentación de escritos, la expedición de las resoluciones de trámite y la elaboración de la propia sentencia. Al respecto, el uso del Expediente Judicial Electrónico (EJE) permite generar actos procesales con mayor celeridad, habiendo disminuido el tiempo de atención en aproximadamente 70%.
- La notificación electrónica es probablemente el elemento más importante del proceso judicial electrónico. A diferencia del procedimiento de la notificación tradicional (física), la notificación electrónica se realiza en muy poco tiempo e inmediatamente se obtiene el "Cargo de entrega".
- El proceso judicial electrónico evidencia diferencias significativas respecto a la tramitación al trámite del proceso judicial mediante el expediente físico tradicional, en resumen se reduce tiempo, costos e inclusive dificultad.

Notificaciones electrónicas

Las notificaciones utilizando medios alternativos como por ejemplo, correo electrónico, llamada telefónica e incluso mensaje por WhatsApp se ha realizado aún en tiempos previos a la pandemia con buenos resultados especialmente cuando cualquiera de las partes era inubicable por mecanismos tradicionales, siendo que; alrededor del año 2012 se iniciaron proyectos piloto para notificación electrónica en casillas electrónicas que todos los abogados litigantes debían tener tras un procedimiento sencillo de inscripción en la Corte Superior de Justicia de la jurisdicción donde ejercían.

Según el Poder Judicial (2016), "la notificación electrónica es un procedimiento para dar a conocer a las partes o terceros interesados, dentro de un proceso, un acto procesal o una resolución, a través de una plataforma de intermediación digital el cual permite la transmisión y almacenamiento a través de un buzón electrónico o casilla electrónica, de manera confiable y segura, al estar respaldados por certificados y firmas digitales, así como el detalle del día y hora de la transmisión efectuada".

La resolución administrativa Nº 000189-2020-CE-PJ del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de fecha 16 de julio de 2020 crea el "Registro de Casillas Electrónicas Institucionales para fines de Emplazamientos Judiciales o Citación con la Demanda (RECEI)"; a cargo de la Gerencia de Servicios Judiciales y Recaudación de la Gerencia General del Poder Judicial, sin embargo el Texto Único

Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial ya establecía a la notificación electrónica "como un medio alternativo a la notificación por cédula y se deriva a casilla electrónica de manera obligatoria en todos los procesos contenciosos y no contenciosos tramitados ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial". Asimismo establece que "Es un requisito de admisibilidad que las partes procesales consignen en sus escritos postulatorios la casilla electrónica asignada por el Poder Judicial, extendiéndose dicho requisito al apersonamiento de cualquier tercero en el proceso" y que "Los abogados de las partes procesales, sean o no de oficio, los procuradores públicos y los fiscales deben consignar una casilla electrónica, la cual es asignada por el Poder Judicial sin excepción alguna (...)".

Audiencias virtuales

Como consecuencia de la pandemia, el Poder Judicial se ha visto obligado a ingresar aceleradamente a una nueva fase de virtualización que permita la continuación de los procesos judiciales y con ello alcanzar su finalidad: la tutela jurisdiccional efectiva.

En este contexto, se emitió la Resolución Administrativa N° 000173-2020-CE-PJ, mediante la cual se aprobó el "Protocolo Temporal para Audiencias Judiciales Virtuales durante el Período de Emergencia Sanitaria". Esta guía aplicable a todas las audiencias a escala nacional, con independencia de la materia y la instancia, contiene una serie de principios que deben ser observados, así como requisitos técnicos mínimos para participar de los actos de preparación y de la audiencia virtual tales como "ambiente idóneo en acústica, iluminación y seguridad, CPU (Procesador) 2.4 GHz o superior, sistema operativo Windows 7, 8, 10 Mac OS X, internet con línea dedicada, ADSL o cable módem, excepcionalmente redes móviles, ancho de banda:3 Mbps de velocidad de descarga. 512 Kbps o más de velocidad de subida, mouse, teclado, audífonos con micrófono, tarjeta de sonido, cámara web para PC e incorporada en la laptop,excepcionalmente se utilizará el micrófono o parlante incorporado en la laptop y resolución de pantalla 1080 x 1024 o superior".

Basándose en este protocolo, actualmente los órganos jurisdiccionales emiten sus resoluciones consignando el enlace de acceso a través de Google Meets para la realización de las audiencias virtuales incluyendo datos como el WhatsApp o el correo electrónico del asistente judicial, secretario u otros que son capaces de resolver cualquier problema que pudiera presentarse. Este accionar denota una buena organización interna en los órganos jurisdiccionales y hace posible que la audiencia se realice sin contratiempos de envergadura, puesto que de forma previa se conocerá si las partes y el órgano jurisdiccional podrán conectar con eficiencia a fin de que las audiencias se puedan desarrollar adecuadamente.

Conclusiones

- La modernización de la administración de justicia debe convertirse en una prioridad para el Estado Peruano y plasmarse en una política pública que continúe sin importar el gobierno de turno.
- No todos los integrantes del sistema de administración de justicia se encuentran en las mismas condiciones de equipamiento e infraestructura, por lo que desde el Gobierno debe trabajarse coordinadamente para que todas las instituciones alcancen el mismo nivel y cierren esas brechas.
- El uso de la tecnología en todas las actividades ya no se revertirá por lo que la capacitación en TICs para los trabajadores del sector justicia de todos los niveles resulta una actividad prioritaria.
- Probablemente en este proceso algunos puestos de trabajo se eliminen, por lo que es tarea pendiente de las autoridades sobre todo del Poder Judicial reubicar a sus trabajadores

capacitándolos para su nueva función.

Gráficos y tablas

Tabla N° 1: Proyectos implementados por el Poder Judicial

Nombre del Proyecto	Descripción
Implementación del proyecto de escritos electrónicos en el ámbito nacional y todas las especialidades.	Presentación de escritos por internet dirigidos al Poder Judicial con firma digital y generación de cargo de entrega. El piloto será implementado en los juzgados tributarios de la Corte Superior de Justicia de Lima.
Implementación del SINOE en el ámbito nacional y en todas las especialidades.	El proyecto busca que las resoluciones judiciales, anexo y cédulas de notificación, lleguen a las partes procesales (destinatarios) en forma segura y célere, para este fin se utilizará el Sistema de Notificaciones Electrónicas, la firma digital acreditada por el INDECOPI y certificados digitales.
Remates judiciales electrónicos	Aplicación que permitirá en forma electrónica, inscribir los inmuebles a rematar, de igual forma, permitirá de manera automática mediante una sala de pujas virtual, dar ofertas virtuales y finalmente adjudicar a un postor como ganador.

Embargo electrónico bancario	El alcance funcional del aplicativo cubre 17 juzgados comerciales ubicados en la sede comercial en Miraflores, 10 entidades financieras que pertenecen a la asociación de bancos y a la SBS.
Desarrollo de implementación del Servicio de Publicación de los Edictos Electrónicos Numeración única en el Poder Judicial, Ministerio Público y Policía (Interoperabilidad)	Desarrollo de implementación del Servicio de Publicación de los Edictos Electrónicos. El proyecto incluye la implementación del Servicio de Publicación de Edictos Judiciales (SERPEJ), en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial. Las entidades integrantes del Ministerio Público utilizarán un único número para la identificación y manejo de los expedientes judiciales.
Inscripción de la medida cautelar de embargo en forma electrónica con SUNARP Agenda electrónica interinstitucional entre las fiscalía y jueces (interoperabilidad)	Inscripción de medidas cautelares de embargo para la retención de propiedades. Sistema para la programación de audiencias judiciales entre la fiscalía y los jueces del poder judicial.
Sistema de exhorto electrónico entre las Cortes Superiores de Justicia. Certificado de antecedentes penales electrónico con firma digital	Sistema de envío e intercambio reciproco de expedientes por vía electrónica entre los órganos jurisdiccionales. Solicitud y emisión de certificado de antecedentes penales electrónicos (CAP-e), que incluye: uso de la firma digital, pago en línea y entrega en línea.
Centralización e integración de la recaudación nacional.	Pago de tasas o aranceles por concepto de trámites judiciales, a través de una pasarela de pagos (ampliación Gobierno a Empresa)

Gráfico N° 1: Procedimiento de notificación electrónica[473]

Fuente: Elaboración propia

[473] Adaptado de: https://n9.cl/i290r

Bibliografía

AVENDAÑO, J., DE BELAÚNDE, J., EGUIGUREN, F. Y LOVATÓN, D. (2001). Reforma del poder judicial: análisis del proceso iniciado en el año 1996 y propuestas para una verdadera reforma de nuestro servicio de justicia. *Revista Themis*, 2 (43), 271-279. https://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/themis/themis_043.html

CHANAMÉ, R. (2019). *La necesidad del cambio en el Poder Judicial.*

https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/libros/csociales/ep_desarrollo/necesidad.htm

Constitución Política del Perú (1993). *Artículo 138°.*

https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2017). *Indicadores del VI Censo Nacional de Comisarías, 2017.*

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1528/ cap04.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Informe Técnico Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones.* http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_m ay2020.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2020). Informe Técnico: Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_tics.pdf

Ministerio del Interior (2020). Nota de Prensa N° 023-2020. *Más de 2,400 policías se suman al patrullaje preventivo en Lima y Callao.* https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/85152- mas-de-2-400-policias-se- suman-al-patrullaje-preventivo-en-lima-y-callao

Ministerio Público (2019). Boletín Estadístico del Ministerio Público Marzo 2019. https://www.mpfn.gob.pe/Docs/0/files/boletin_estadistico_marzo_2019.pdf

PÁSARA, L. (2019). La reforma judicial: Balance y perspectivas reales de cambios. *Revista Argumentos*, 1(13) 18-23.http://argumentos-historico.iep.org.pe/wp- content/uploads/2019/05/P%c3%a1sara-L.-2019-La-reforma-judicial-balance-y- perspectivas- reales-de-cambio.pdf

PODER JUDICIAL DEL PERÚ (2016). *Plan Estratégico de Gobierno Electrónico del Poder Judicial 2016 – 2018.* https://n9.cl/ekdvu

PODER JUDICIAL DEL PERÚ (2021). *Boletín Estadístico Institucional N° 03 – 2021, enero a septiembre de 2021.* https://n9.cl/ggf90

SALAS, P. (2019). El proceso judicial electrónico en el Perú. Revista de Investigación de la Academia de la Magistratura, 1(1), 15-43.

http://repositorio.amag.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1081/El%20proceso%2 0judicial%20electr%c3%b3nico%20en%20el%20Per%c3%ba.pdf?sequence=2&isA llowed=y

TEJADA, A. (2018). El uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización del sistema de administración de justicia en el Perú, *Journal of Business and Entrepreneurial Studies*, 260-272. https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/574396

LA IMPORTANCIA DEL ABORDAJE GREMIAL EN UN HOSPITAL DE ALTA COMPLEJIDAD PEDIÁTRICA

Silvina Zeballos

El Hospital Garrahan 1987-2021

El Hospital "Prof. Dr. Juan P. Garrahan" es el centro pediátrico de referencia en salud pública, gratuita y de alta complejidad de la Argentina. Fue inaugurado el 25 de agosto de 1987, nuestra institución se encuentra comprometida con los valores de ética, equidad, accesibilidad y calidad, con el objetivo de brindar la mejor atención a todos los niños de la Argentina (Delegación UPCN Garrahan, 2021).

Su misión es asistir a todos los niños de 0 a 15 años que requieran atención pediátrica y mantenerse como centro de referencia para la atención de las patologías de alta complejidad infantil de todo el país.

El Hospital Garrahan se caracteriza por un alto grado de especialización de los recursos humanos, que totalizan más de 4300 agentes, equipamiento de última generación y una atención basada en cuidados progresivos.

Desde sus inicios, el hospital funciona en forma autárquica, es un organismo descentralizado , financiado por dos jurisdicciones, originalmente fue financiado en un 50 por ciento por el estado Nacional (a través del ministerio de Salud de la Nación) mientras que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aportaba el otro 50 por ciento restante, en la actualidad luego de la aprobación de una ley en el congreso modificó dicho Status siendo financiado hoy en un 80 por ciento por el Estado nacional y el resto del 20 por ciento por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Cada año aproximadamente, se realizan más de 600 mil consultas y 10 mil cirugías, y egresan más de 26 mil chicos. Dispone de 534 camas, de las cuales 132 son de terapia intensiva. Cuenta con 18 quirófanos, 200 consultorios, áreas destinadas a Trasplantes, Neonatología y Unidad de Quemados y el Centro de Atención Integral del Paciente Oncológico. Tiene además Banco de Sangre, Banco Público de Cordón Umbilical, Banco de Tejidos, Banco de Tumores y Laboratorios de Biología Molecular. Posee el único servicio de Radioterapia pediátrica pública, en la que funciona un nuevo acelerador lineal.

El Hospital coordina la actividad de investigación y producción de conocimiento tanto para sus recursos humanos como para profesionales, técnicos y administradores de salud de todo el país. Desde allí, el Garrahan aporta a la formación de agentes calificados, capacitando a alrededor de 1800 residentes por año. Utiliza la simulación como moderna herramienta de formación, contando con una Centro para tal fin.

Su carácter de institución descentralizada y de financiación múltiple, la modalidad modular y flexible del edificio, el equipamiento adecuado, la conformación de nuevos planteles y el horario prolongado, sumado a la organización según tipos de cuidados, las salas de internación polivalentes, la práctica interdisciplinaria y la jerarquización de las actividades de docencia e investigación, lo han convertido en un centro hospitalario de excelencia.

Nuestro desarrollo gremial:

Desde su fundación UPCN ha sido un actor preponderante en el desarrollo y crecimiento de nuestra institución, Podríamos hacer muchas reseñas de los logros, conquistas y ampliación de derechos para nuestr@ compañer@s en estos 34 años, pero podríamos destacar como los más importantes logros los siguientes. Una de las primeras conquistas fue el otorgamiento a partir de la distribución de los recursos genuinos (cobranza a las obras sociales) de un porcentaje igualitario de lo recaudado a tod@s l@s trabajador@s en forma mensual y permanente. También hemos conquistado como método de negociación la conformación de la mesa paritaria de nuestro hospital a partir del año 2005 a la fecha, como así también discutir las condiciones de trabajo, modificaciones del régimen de personal, etc (Delegación UPCN Garrahan, 2021).

En ese sentido nuestra organización ha presentado la propuesta para la implementación de la carrera de enfermería en una primera instancia y posteriormente la propuesta de Carrera hospitalaria que permite hoy el desarrollo y crecimiento de l@s trabajador@s a partir de la formación, la capacitación permanente, y la evaluación de su desempeño, permitiendo saltar de niveles y tramos con su consecuente mejora económica, siendo esta carrera paradigma en el ámbito hospitalario en Argentina.

Actualmente a pedido de UPCN y con el respaldo del ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo, a partir de la convocatoria de una comisión exclusiva, nos encontramos en la elaboración para posteriormente aprobar y homologar del primer Convenio Colectivo de nuestro hospital.

Todos estos logros y conquistas en el transcurso de los años nos han establecido como el gremio mayoritario de nuestro hospital con la cantidad de 1300 afiliados a UPC.

La pandemia y el Covid 19.

La pandemia resultó ser un contexto adverso para la comunicación nuestra delegación tomó la iniciativa para encontrar los resortes necesarios para proteger a nuestr@s compañer@s.

Se solicitó la creación de un espacio de diálogo con el Consejo de Administración máximo órgano de conducción. Donde se delineaban las distintas intervenciones en relación al cuidado de los trabajadores, este espacio se transformó en un “Comité de crisis”.

Repensar nuestra actividad como delegados fue un desafío, ya que trabajamos en una institución Insignia en América latina, ya que las mejores decisiones posibles hoy son las que nacen del conocimiento, la solidaridad y la organización.

Somos los trabajadores quienes sostenemos la atención e hicimos grande este modelo de hospital, en el hoy más que nunca “todos somos importantes”, no importa el título, ni la tarea, ni el rol que ocupemos esto también es algo que vislumbro esta pandemia, y llegamos a la conclusión que nadie es más importante que nadie ni menos que ninguno. El recurso más importante con el que cuenta nuestro hospital somos los trabajadores. Los trabajadores de salud somos en todo el mundo la primera línea de lucha contra el covid- 19.

Y somos l@s trabajador@s estatales los ejecutores de las políticas públicas y por lo tanto es mucha nuestra responsabilidad, pero también es un gran compromiso asumido en relación al acompañamiento de los trabajadores.

Como representantes mayoritarios de los trabajador@s del Hospital Garrahan sentimos un gran orgullo de ser quienes en estos 34 años hemos ido conquistando derechos para nuestros compañer@s, seguiremos comprometidos con nuestra tarea con la responsabilidad que nuestra organización gremial siempre llevo como bandera.

Enfermería del siglo xxi: formación y capacitación de enfermería y acción gremial para los nuevos desafíos

Este análisis es un aporte desde la perspectiva de la Unión del Personal Civil de la Nación, pensando la Enfermería del siglo XXI. Este documento se propone contribuir en la reflexión sobre algunos factores político-institucionales que están incidiendo –desde nuestra perspectiva como trabajadores públicos- en la configuración de las distintas realidades en que se da esta relación entre la formación y capacitación de las enfermeras y nuestra acción sindical en el campo laboral.

El siglo XXI con la globalización trajo nuevos retos para la disciplina de Enfermería. Este fenómeno tomó fuerza en la década de los ‘80, gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, modificó las estrategias económicas, las relaciones internacionales e hizo más compleja la prestación de los servicios de salud con nuevos patrones culturales, debido a las migraciones, los cambios demográficos y el desarrollo tecnológico. Hoy en día las personas están interconectadas, son más interdependientes, las enfermedades son fenómenos globales, se transmiten rápidamente de una región a otra, desnudando situaciones de inequidad. Estas cuestiones se reproducen también en la disponibilidad del recurso humano en enfermería, resultando en los países menos desarrollados en menor disponibilidad de trabajadores con título de grado, menores relaciones de enfermeros por habitantes, etc (Msal, 2021).

En nuestro país, los trabajadores de la enfermería conforman una ocupación altamente feminizada, en vías de profesionalización y con alto contenido de cuidado directo en sus tareas, el panorama laboral se caracteriza por los bajos salarios, la persistencia de precarización de las formas de contratación, el pluriempleo, la sobrecarga laboral, condiciones de trabajo con mucha carencias y un modelo de organización del trabajo que comienza a estar en crisis, Lo que se hizo más evidente a medida que se profundizan las políticas neoliberales y sus efectos sobre el sector salud (UPCN, 2019).

La enfermería es una disciplina profesional emergente, que abarca cuidados autónomos y en colaboración que se ofrecen a las personas, familias y grupos poblacionales, enfermos o sanos, este cuidado se encuentra estrechamente asociado a estereotipos tradicionales de género que operan asociando los saberes específicos de la enfermería con saberes y habilidades supuestamente "inherentes" a la condición femenina. Esto también condicionó la invisibilización de la importancia del colectivo enfermero dentro de los equipos de salud en concordancia con la vigencia de un modelo médico hegemónico.

El campo de la enfermería se encuentra en un período de efervescencia. No hay armonía. La voz colectiva de este campo está constituida por múltiples voces que expresan heterogeneidad, dada la diversidad territorial, las condiciones de trabajo, los ámbitos e instancias formativas.

En la actualidad en la formación inciden tres procesos: la ampliación del sistema universitario argentino dado en la última década; la escasez de fuerza de trabajo de enfermería en todos los niveles y subsistemas de nuestro país marcado por los indicadores internacionales y las políticas de desarrollo orientadas a la profesionalización de la fuerza de trabajo en enfermería, están focalizadas en la formación en el nivel técnico, quedando la formación de grado librada a esfuerzos individuales y a alentadoras experiencias como la instalación de Ciclos de complementación curricular convenidos entre la Escuela de enfermería de la facultad de medicina de la U.B.A. y U.P.C.N.

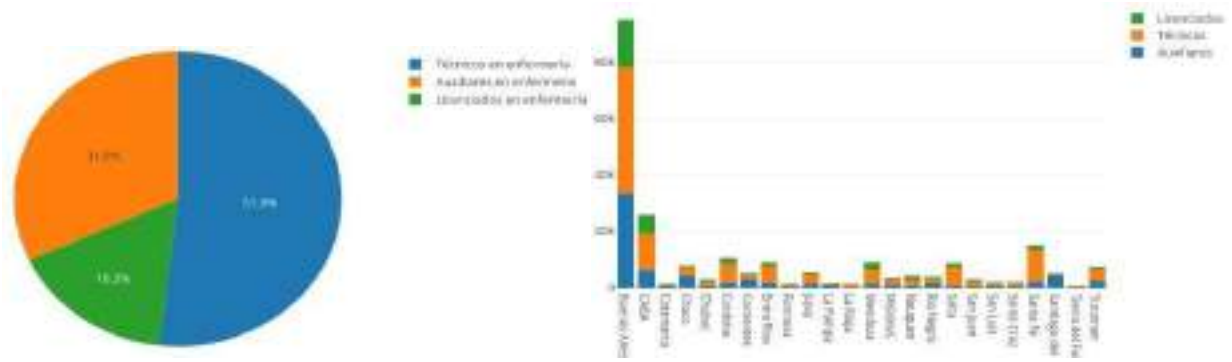
La unificación del perfil con el título de grado implicaría también un salto cualitativo en cuanto al acceso y calidad de los servicios prestados a la población.

En lo que respecta a los servicios, la investigación, la docencia y la capacitación continua en enfermería son asignaturas pendientes, su desarrollo hoy es desigual y depende en gran medida de las iniciativas de cada institución, estas cuestiones deben ser potenciadas y acreditadas en el marco de las carreras administrativas e incorporadas a los convenios colectivos, con políticas claras y

asignación de recursos, recuperando el estado nacional su rol de conducción del sistema también en este campo de la enfermería.

Si observamos el cuadro anterior veremos la disparidad de perfiles en el campo de trabajo de la enfermería según nivel de formación, y la evolución en los últimos años del número de trabajadores con título de grado, resulta llamativa la cantidad de trabajadores que sostienen los cuidados en la atención directa, aun sin haber alcanzado el título de grado.

En el siguiente cuadro, se puede ver gráficamente los porcentajes de licenciados, Enfermeros técnicos y auxiliares de enfermería que integran la fuerza de trabajo en enfermería, lo que da cuenta de la magnitud de la necesidad y posibilidades de incidir en el proceso de profesionalización de la enfermería, ya que casi el 83% de dicha fuerza laboral aún carece de dicha formación, lo que implica una ardua tarea volcada sobre quienes ya integran el sistema de salud.



Fuente Ministerio de Salud de la Nación,

En este último cuadro, se puede observar la distribución de los trabajadores de la enfermería por jurisdicción, según titulación alcanzada, de este cuadro se desprende que los enfermeros con mayor nivel de formación están concentrados en grandes centros urbanos (Msal, 2021).

1. Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud
2. Datos sobre fuerza de trabajo

Este es el marco en el que se transcurren los sueños y las aspiraciones del colectivo de enfermería y en el que se desenvuelve la acción de nuestra U.P.C.N por profesionalizar la enfermería, dignificar el trabajo y contribuir a mejorar el acceso y la calidad del sistema de salud argentino.

En ese contexto hace falta además generar la decisión política del gobierno nacional de impulsar este proceso de profesionalización que requiere recursos, voluntad política, y visión de futuro. En ese sentido, desde UPCN, con un sentido estratégico hemos impulsado en conjunto con la UBA la creación de los ciclos de complementación curricular para trabajadores, llevando la formación donde hace falta. Otro desafío aún pendiente y que forma parte de nuestras luchas gremiales es lograr la inclusión de los enfermeros con título de grado en las carreras profesionales como paso previo a la carrera única del trabajador de salud borrando esa injusta división entre trabajadores de primera y trabajadores de segunda.

En el sector público se verifica una disparidad de formas de organización, ubicación escalafonaria, formas de contratación, escalas de remuneración, estructuras, niveles de formación, acceso a la capacitación, distintos tipos de carrera administrativa dependiendo de la jurisdicción en la que se desempeñe el trabajador.

Sobre este panorama es sobre el cual desde la U.P.C.N. estamos accionando para transformar la enfermería acompañando y enriqueciendo el proceso de profesionalización, articulando esfuerzos con la universidad, problematizando y transformando la realidad sanitaria y en ese contexto las prácticas profesionales. La formación, la investigación y la capacitación continua junto a la lucha por mejores condiciones de trabajo y de carrera profesional son herramientas fundamentales para producir una sinergia entre el estado empleador, los trabajadores organizados en nuestro sindicato y los entes formadores, para construir un sujeto que participe activamente en las políticas de salud y su desarrollo profesional.

La Pandemia que nos azota dio visibilidad a la necesidad de una enfermería, profesionalizada y con condiciones de trabajo dignas y revalorizó el rol del estado, es allí donde confluyen la universidad, el estado y nuestra organización sindical produciendo conocimiento, dignidad y justicia social.

El desafío es enorme, el futuro es nuestro.

Bibliografía

Delegación UPCN Garrahan. (2021). El Hospital Garrahan 1987-2021. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 26-31.

UPCN, P. S. (2019). Sistema de Salud Argentino: diagnóstico de la miopía y esquizofrenia nacional y propuestas para romper con la inercia. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 29-43.

Msal. (2021). *https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20210-04-28-situacion- enfermeria-abril_2021.pdf*

Reseña de Autoras y Autores

Abello, Adriana A.

Ing. en Sistemas de Información (UTN – FRT). Analista Universitaria de Sistemas (UTN – FRT). Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO). Prof. en Concurrencia con el Título Ing. en Sistemas de Información (INET - IES MARCHETTI). Alumna de la Especialización en Dirección y Gestión de Organizaciones Públicas (UNL - TOP). Maestrando del MBA (Escuela de Negocios de la Universidad Siglo 21).

Investigadora graduada del Grupo de Investigación de Inteligencia Tecnológica para Negocios e Industrias (GIITNI). Referente del Proyecto de Implementación del Modelo de Calidad Estatal en la UTN FRT.

Actualmente Responsable del Eje Estratégico Gestión de la Calidad de la Oficina de Gestión Judicial de la Excma. Corte Suprema de Justicia de Tucumán. Contacto: aabello@justucuman.gov.ar - adrianaabellov3@gmail.com.

Albertti, Pedro Pablo Angel.

Politólogo (UNR). Mg.Sc. en Administración Pública (FCE- UBA). Doctorado en Relaciones Internacionales USAL (en curso).Profesor Asociado Ordinario e Investigador de la Universidad Nacional de Luján, Argentina. Profesor Adjunto Regular de la FCE-UBA Director del Grupo "Administración Pública, Gobierno y Políticas" Programa Redes Epistémicas. Departamento de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Luján, Argentina. Secretario de Cooperación Internacional e Internacionalización – Universidad Nacional de Luján, Argentina

Altamirano, Leonardo

Doctor en Semiótica y licenciado en Comunicación Social. Coordina el Comité de Lenguaje Claro y Lectura Fácil del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Junto con Gisela Candarle coordina el grupo Discurso Jurídico del Observatorio de Lenguaje Claro de la Universidad de Buenos Aires. En el relevamiento de los documentos sobre claridad del lenguaje participaron además los siguientes integrantes: María Florencia Acuña, Camila Benedetti, Nora Bluro, Liliana Bruto, María Ester Capurro, Carmen de Cucco Alconada, Verónica Gallardo, Florencia Manuele, Josefina Raffo, Diana Rivas, Fernando Rocca, María Lorena Spikerman, Natalia Staiano, Natalia Torro y Soledad Vicente.

Amaya, Paula

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social en la Universidad de Barcelona, Magister en Gobierno y Desarrollo en Universidad Nacional de San Martín y Especialista en Desarrollo Institucional y Gestión Pública en la Universidad de Alcalá de Henares. Cuenta con más de 20 años de experiencia profesional en temáticas de evaluación en América Latina y España. Directora del Programa de Gobierno, políticas públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Directora del Posgrado "Especialización en evaluación de políticas públicas" de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y de la Diplomatura en gobiernos locales y transformación social. Docente de grado y posgrado en la UNAJ, la Universidad de Sevilla y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Fue Directora Nacional del SIEMPRO entre diciembre 2019 y mayo 2022.

Anchorena, Beatriz

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, se especializó en Desarrollo Económico Local en América Latina en la Universidad de Andalucía, España y tiene una maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de Georgetown University / Universidad Nacional San Martín, con orientación en economía política. Desarrolló su tesis con foco en la relación

Estado/empresarios. Fue directora ejecutiva de Fundación Compromiso y Coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública de la Nación. Fue Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional en Secretaría de Gestión y Empleo Público, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2019-2022). Actualmente es titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública de la Nación.

Anzoategui, Mirtha.
Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Moreno. Lic. en Administración Pública (UNGS). Especialista en Métodos y técnicas de investigación social (CLACSO)
Martina Saudino. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Moreno. Lic. en Ciencia Política (USAL).

Aquilino, Natalia

Directora Nacional de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Economía de la Nación y fue Asesora de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia. Cuenta con experiencia de dirección en el sector social (CIPPEC, CCIRR, EvaluAR), de coordinación en el ámbito intergubernamental internacional (ONU, PNUD) y en la industria de tecnología (Neoris y Telecom Personal). Coordinó equipos multidisciplinarios en América Latina y gestionó conocimiento experto en desarrollo social y productivo, educación, seguridad y tecnología. Participó de equipos internacionales de investigación y change management durante la mayor parte de su carrera. Lideró más de 25 evaluaciones: impacto, resultados y procesos. Su agenda de investigación incluye la orientación estratégica de la gestión de gobierno, la evaluabilidad de planes y programas, el diseño de sistemas de M&E. Su agenda de incidencia política y abogacía se enfoca en la institucionalización de la función de evaluación en el Estado y la rendición de cuentas política. Es Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Cursó la maestría en Ciencias del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires y la diplomatura en Big Data del Instituto Tecnológico Buenos Aires. Fue becaria de American Finn Service en Australia. Es maestra de Ballet.

Aused, Jose Maria

Licenciado, Profesor y Doctorando en Ciencia Política (UNR). Becario interno doctoral en CONICET.

Dr. Badillo Israel Cruz

Profesor de Tiempo Completo en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH); Doctor en Ciencias Sociales por la UAEH de la cual ha sido coordinador de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (2010-2012). Su línea de investigación: Gobierno, Instituciones y Políticas Públicas. Es Consejero Técnico del Ceneval: EGEL-CIPAP, miembro del comité científico y académico en la organización en el 7 Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales con sede en la Ciudad de Zacatecas, Zacatecas. Dentro de sus distinciones ha recibido el segundo lugar del premio Dr. Francisco Gómez Jara, categoría profesionista 2019 que otorga el Colegio Mexicano de Sociología (COLMES). Sus publicaciones más recientes son: Autor en el capítulo de libro: Configuración del aparato gubernamental en el gobierno de Hidalgo, ajustes y continuidad. En Gómez García J, Vázquez Garatachea, E. y Cuervo Morales, M. (2018). Cambios de poder y políticas públicas en México. Colegio de Posgraduados del CIDE. Primera edición. Coautor en el artículo académico del 2019 Resistencia al Capitalismo y Defensa del Medio Ambiente: El Movimiento Todos Somos Zimapán". En Revista Multidisciplinaria. ISSN 2683-6777. Vol. No. 2. Ciudad de México. Pp. 1-20. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I Bernabé Lugo Neria Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana y Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. Profesor de tiempo completo

en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt nivel I. Ha participado como ponente en varios Congresos Nacionales e Internacionales. Ha publicado varios capítulos de libro, así como en revistas arbitradas e indexadas. Sus líneas de investigación son: comportamiento electoral, participación ciudadana y acción pública. Correo electrónico: lugon@uaeh.edu.mx ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3118-1206

Baglioni, Sebastián

Doctor en Ciencia Política (Universidad de Toronto, Canadá); Profesor titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCALP); Coordinador del área de Análisis de Políticas Públicas del Instituto de Análisis Políticos y Electorales (IAPE-UCALP).

Barbosa, Sebastián

Politólogo y Sociólogo, Máster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

Profesor e investigador de la Carrera de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús y de la Maestría en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Investigador Categoría 2 del Programa de Incentivos a docentes investigadores del Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Categorización.

Editor digital de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Se ha desempeñado en la gestión pública como Director de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación y como Coordinador del Enlace Parlamentario de la Secretaría Parlamentaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el Congreso de la Nación.

Bazza, Alcides. Abogado por la Universidad Católica de Santa Fe. Especialización en derecho de la empresa, por la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral en la cátedra de grado sobre Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Docente en carreras de posgrado de la UNL, la Facultad de la Defensa Nacional (FADENA), y la Universidad Federal de Fluminense (UFF). Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Integrante del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (de doble dependencia UNL y CONICET). Temas de interés: la política fiscal y su rol en el desarrollo económico, a nivel nacional y subnacional – Evaluación de impacto del gasto público y de los recursos tributarios en la estructura productiva – Análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Beber, Germán

Licenciado en Ciencia Política, y doctorando en Ciencias Sociales (UNER). Actualmente sedesempeña como docente y Coordinador Académico de la Sede Gualeguaychú en la Licenciatura en Ciencia Política enla Facultad de Trabajo Social de la UNER, y como docente en la Licenciatura en Administración y Gestión Universitariade UADER. Desde 2018, se desempeña adicionalmente como Subsecretario de Planeamiento Institucional en elRectorado de UADER.

Bernabé Rocca, Fernando

Magíster en Políticas Públicas (Universidad Austral). Secretario Ejecutivo del Observatorio de Lenguaje Claro (Facultad de Derecho, UBA). Presidente de la Red de Lenguaje Claro Argentina (2017-2019). Director general de programas de investigación y capacitación del Senado de la Nación Argentina (2016-2019).

Bianchi, Melina

Licenciada en Ciencia Política (UNR). Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario.

Dra. Bilbao, Mirian

Investigadora y Profesora de Relaciones Internacionales, Profesora de Administración de Recursos Humanos FCPyS-UNCuyo.

Brankevich, Paula

Maestranda en Explotación de Datos y Gestión del Conocimiento en la Universidad Austral y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente de grado e investigadora en la UBA y consultora en la Dirección Nacional SIEMPRO.

Buchner, Liliana

Licenciada en Economía, (UBA)- Facultad de Ciencias Económicas- Argentina.Consultora e Investigadora Experta en Administración Pública, Presupuesto de Gastos en Personal y RRHH del Sector Publico, Género y Teletrabajo -Ex Coordinadora deEstudios y Análisis de Gastos en Personal de la Secretaría de Hacienda- Ministerio deEconomía.

Cáceres, Verónica L

Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del CONICET. Investigadora y docente en la UNGS y docente en la UNLU. vcaceres@campus.ungs.edu.ar

Calonge García Vitilio, Luis

Ingeniero Industrial por la Universidad de Lima, cuento con un doctorado en Gobierno y Políticas Públicas y Promoción del Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porras como egresado, Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Nacional de Ingeniería egresado, exmiembro del Cuerpo de Gerentes públicos de la autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR de la primera promoción, de la Escuela Nacional de Control Contraloría y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo un Programa en Gestión de Proyectos de Inversión Pública, de la Escuela Nacional de Control En el III Programa Introductorio en Control Gubernamental para Jefes de Órganos de Control Institucional. Me he desempeñado como Asesor del Gerente Central de Gestión de las Personas en Essalud, como Gerente General del Gobierno Regional de San Martín, además de Presidente del Directorio del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo, Miembro del Consejo del Proyecto Especial Alto Mayo en el Ministerio de la Mujer y Población como Director General de la Oficina General de Administración. En la Corte Superior de Justicia de Lambayeque como Gerente de Administración Distrital de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, como Gerente Central de Logística en ESSALUD y en Ministerio de Salud Director Ejecutivo de la Oficina de Logística en los últimos años. Correo electrónico: calongevitilio85@gmail.com

Calvo, Ana:

Esp. prof. Ana Calvo. Profesora en Matemática y Cosmografía. Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías. Profesora investigadora

Cao, Horacio

Administrador Gubernamental (AG), Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster de la Universidad Menéndez Pelayo (España). Docente universitario, es Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA). Ha publicado 14 libros y más de cien textos en revistas científicas de América y Europa sobre temas estatales y federales. Desde 1988 es miembro del Cuerpo de AGs, y en tal condición ha sido Director del INAP y responsable de programas y acciones del Estado Nacional. Fue Secretario de Gestión Pública en las Provincias de San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego e IAS. Actualmente es Director de la Oficina Nacional de Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Mgtr. Cámera, Cecilia.

Ingeniera en Sistemas Magíster en Software Libre, Universidad Oberta de Catalunya. Profesora de las cátedras de Tecnología de la Información y Tecnología de la Información para la gestión. Investigadora Categoría IV. Directora Académica Dpto. de Ciencia y Tecnología Vice Decana CURZA

Campos Ríos, Maximiliano

Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Magister en Administración y Políticas Públicas (UdeSA). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Delaware (Beca Fulbright) y en la Universidad de Georgetown, ambas en Estados Unidos. Es profesor e investigador en la Universidad de Buenos Aires y en varias universidades en asignaturas de grado y posgrado. Actualmente es consultor de organismos internacionales.

Carbajales, Juan José:

Abogado (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Magister en Derecho Administrativo (U. Austral). Doctorando en Derecho Público (UBA). Director del "Programa de Actualización en Derecho de los Hidrocarburos, Energía y Sostenibilidad", Facultad de Derecho (UBA). Titular del Seminario "Energía y Desarrollo", Carrera de Ciencia Política (UBA). Docente de la UBA (Facultades de Derecho, Cs. Sociales e Ingeniería), FLACSO, CEARE y ECAE. Docente e Investigador de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPaz). Coordinador del libro: Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020), Udunpaz, 2021. Autor del libro: Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE), Astrea, 2014.

Carpinacci, Luciana Inés

Magíster en Negociaciones y Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad de Barcelona. Se especializó en planificación estratégica pública, presupuesto por resultados y la capacitación de gestores públicos en dichos temas. Fue consultora del Programa de Modernización de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y del Ministerio de Economía, en el área de fortalecimiento de la Administración Financiera Gubernamental. Es docente de la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas y de Tecnicatura en Gestión de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Lanús. Actualmente es Directora Nacional de Fortalecimiento de Capacidades de Gestión, de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.

Caruana, Mateo

Abogado por la Universidad Nacional de Rosario. Especializando en la carrera de "Especialización en Magistratura", en la Universidad Católica Argentina. Desde el año 2017, empleado de la Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de Rosario, realizando tareas en la competencia penal.

Cascante, María Cecilia

Abogada egresada de la UBA con estudios universitarios de posgrado en las áreas del Derecho Informático y del Derecho Laboral.Trabajadora del ENACOM desde el año 2006.

Titular de la cátedra Gobierno Abierto de la Maestría en Administración Pública de la USAL.

Coordinadora de la Comisión de Abogados y de la Comisión Trabajo y Tecnología de la Secretaría de Profesionales de la UPCN, CABA. Subdirectora del Instituto de Derecho Laboral Público CPACF. Miembro del Instituto de derecho informático CPACF.Titular en la Comisión de Defensa de los Abogados en Relación de Dependencia con el Estado, CPACF

Cervelliin, Mariano Carlos

Procurador y Abogado UNLP. Magíster en Derecho Administrativo Universidad Austral. Cursó la Especialización en Derecho Informático y el Posgrado de Inteligencia Artificial y Derecho UBA. Posee certificaciones en Economía del comportamiento para mejores políticas públicas del BID, UBA IALAB y del International Institute of Legal Project Management International Institute of Legal Project Management. Se desempeñó en diversos cargos en la provincia de Buenos Aires. Actualmente es Secretario Letrado en el Laboratorio de Inteligencia Artificial. Presidente de GOVERNEO. Colaborador en la Cátedra Proyecto de Software UNLP. Coordinador del Grupo de Tecnología del Observatorio de Lenguaje Claro de la UBA.

Cifarelli, Marcela H.

Doctoranda en Administración Pública de la FCE. UBA. Politóloga, socióloga.

Conrero, Sofía

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Máster en Gestión Pública por la Universitat Pompeu Fabra / ESADE, España. Directora de la Maestría en Gestión Política (UCC). Socia y consultora de Cravero&Conrero. Especializada en consultoría de talento humano en diversas organizaciones a nivel local, nacional e internacional, procesos de desarrollo organizacional, gestión del desempeño, capacitación, gestión del cambio. Investigadora y profesora de la UCC y de la UNC. Autora de artículos, capítulos de libros, y co-autora del libro: "El talento humano en las organizaciones. Claves para potenciar su desarrollo" (EDUCC, 2018).

Coca, Reyes Víctor Fabián:

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP) (mención honorífica en ambos casos). Cuenta con estudios de formación de capacidades para servidores públicos mexicanos por la Chinese Academy of Governance, en Beijing, China. Inició su trayectoria en la Administración Pública en el año 2007, tras resultar ganador del concurso: "Talento Joven para nuestra Ciudad", convocado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Es servidor público con más de catorce años en los tres niveles de gobierno y el sector paraestatal. Es profesor universitario en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.Ha participado en publicaciones entre las que destacan los exámenes de mercado entre la Secretaría de Economía y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre mercados de la carne de cerdo, pollo, res y maíz en México, además de Normalización, Competencia Económica

y Cooperación Regulatoria Internacional. En 2019, obtuvo Mención Honorífica por su investigación Estado y Revoluciones Industriales, en la edición XLIII del Premio Nacional de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública de México.

Y en 2020 obtuvo el Primer premio del XXXIII Concurso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2020, por el trabajo: 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, mismo que fue publicado por el mismo CLAD.

Combes, Eduardo Gil:

DNI 27013892. Maestría en Administración de Empresas por la Universidad Siglo 21. Investigador adscripto de la Universidad Siglo 21. Córdoba

Corrado, Anibal

Secretario de Investigaciones del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza. Es docente en la carrera de Ciencia Política de dicha Casa de Altos Estudios. Es Licenciado en Ciencia Política con diploma 68 de honor de la UBA y Magíster en Ciencia Política por el IDAES-UNSAM. Fue becario de investigación y posgrado del CONICET e investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se especializó en temas de Estado, administración y políticas públicas.

Curti, Guillermina

Lic. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario y Magister en Diseño y Gestión de Programas sociales de la FLACSO Argentina. Docente Adjunta Ordinaria de la Cátedra de Administración Pública de la Licenciatura en Ciencia Política de la FTS.UNER y Docente adjunta de la Cátedra de Análisis de Políticas Públicas de la FCPOLIT-UNR y a cargo de la Cátedra de Estado y Políticas Públicas de la Licenciatura en Turismo de la misma casa de estudios. Es Investigadora del Grupo Política y Gestión, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Sus principales líneas de investigación se relacionan con la administración y gestión pública; el estudio y análisis de políticas públicas.

Curti, Guillermina

Licenciada en Ciencia Política (UNR) y Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la FLACSO Argentina. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional de Entre Ríos.

Crudo, Silvio Alejandro.

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Jefe de Trabajos Prácticos de las asignaturas “Análisis de Políticas Públicas” (Lic. en Ciencia Política) y de “Estado y Políticas Públicas” (Lic. en Turismo) en la FCPOLIT-UNR. Además, se desempeña como investigador en el Centro de Política y Gestión. Sus áreas de especialización son las políticas públicas, las políticas sociales y la administración pública. Contacto: silvioalcrudo@gmail.com

Crudo, Silvio Alejandro.

Licenciado en Ciencia Política y doctorando en Ciencia Política (ambos por Universidad Nacional de Rosario). Docente de las asignaturas Análisis de Políticas Públicas (Licenciatura en Ciencia Política) y Estado y Políticas Públicas (Licenciatura en Turismo). Sus áreas de trabajo son la gestión pública

local, la gestión universitaria y la consultoría orientada a organizaciones de la sociedad civil. Investigador del Centro de Política y Gestión. Sus ámbitos de especialización son el análisis de las políticas públicas, las políticas sociales y los estudios sobre la administración pública.

D'Eramo, Daniel (UNTDF)

Esp. en Gestión Gubernamental; Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión FLACSO Argentina; Lic. en Ciencia Política (USAL), Docente Investigador UNTDF

Dalmazzo, Yanina

Licenciada en Ciencia Política (UNR). Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario.

Díaz, Cristina.

Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario-UNR). Diploma de Postgrado en Ciencias Sociales (Flacso). Experta en Desarrollo Local (OIT). Desde 1984 imparte cursos de grado y posgrado, desarrolla proyectos de investigación colaborativa y realiza gestión académica y de consultoría. Es Profesora Titular de la UNR, coordina el Centro de Políticas y Gestión y dirige la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas de la FTS-UNER. Contacto: cristina.diaz@uner.edu.ar

Dodaro, Joan.

Docente e investigador de la Universidad Nacional de Moreno. Lic. en Administración Pública (UNGS).

Estévez, Alejandro M.

Posdoctorado (concluido) en Ciencias Económicas-Administración Pública de la FCE-UBA, Argentina. Ph.D. en Administración y Políticas Públicas en la Ecole Nationale d'Administration Publique, de la Université du Québec, Canadá. Magister en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Licenciado en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.Diplomado en evaluación de proyectos en la UNAM y OEA, México.Fue Subsecretario (Director Institucional) del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Fue Investigador Jefe del Instituto AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina). Es docente e investigador senior en diversas universidades públicas (UBA y UNLZ) y privadas (UTDT) en grado, posgrado y doctorado en materias de Administración y Políticas Públicas. Es profesor invitado del IEP (Institute d'études Politiques) de l' Université Pierre Mendes-France, Grenoble, Francia, y en el MBA de la Universidad Nacional de Asunción, de Paraguay. Ha sido consultor de organismos multilaterales en diversos programas referidos a las políticas públicas y su evaluación (BID y BM). Ha participado en el diseño y la gestión de dos diálogos cívicos, con financiamiento del PNUD. Es miembro de la comisión de doctorado y posdoctorado en Administración Pública de la FCE UBA. Es director de la Maestría en Administración Aplicada, de la FCE, Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Es director del Centro de Estudios sobre El Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP) de la FCE UBA. Es vicedirector del Instituto para la Modernización del Estado, Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Ha escrito diversos libros y artículos de su especialidad.

Fernández, Olga.

Técnica Química, Técnica Superior en Seguridad e Higiene en el Trabajo, con numerosos cursos y actualizaciones dictados por el IPAP, el IAS, La Facultad de Ciencias Exactas, Universidad de Alcalá, etc. Como empleada estatal ha desarrollado múltiples actividades,(Técnica de Laboratorio, Inspectora

de Higiene y Seguridad, Inspectora de Seguridad en Hospitales, Auditora, etc.) y ocupado diversos cargos, tales como Jefa del Departamento Auditoria y Directora Provincial de Evaluación Ambiental y Recursos Naturales de la SPA. Gremialmente fue Delegada de UPCNBA en la SPA, posteriormente, miembro de Comisión Directiva de UPCNBA y actualmente integra el Consejo Directivo Nacional de UPCN. Representa a la Organización Gremial ante CoMiSaSEP, siendo su actual Presidenta Titular, e integra, también por UPCN, el Comité Argentino de Ambiente, dentro de la ISP-

Fernández, Clarisa

Doctora y Magister en Ciencias Sociales (FAHCE-UNLP), Licenciada y profesora en Comunicación Social con Orientación en Periodismo (FPyCS-UNLP) y Especialista en Producción de Textos Críticos y Difusión Mediática de las artes (UNA). Investigadora Asistente del CONICET, y docente en la carrera de Bibliotecología de la FAHCE. Integrante del Proyecto "Reformas y transformaciones estatales en la Provincia de Buenos Aires. Estudios de caso sobre el desarrollo de políticas públicas y su vinculación con la producción del conocimiento y toma de decisiones (2003-2020)", dirigido por Laura Pagani (FAHCE-UNLP).

Finol, Romero Lorayne

Doctora en Derecho por la Universidad del Zulia, Venezuela y por la Universidad de Chile. Magíster en Economía y Finanzas Públicas, por la Universidad del Zulia. Master en Evaluación de Políticas Públicas, por la Universidad Internacional de Andalucía, España. Diplomado de Derechos Humanos, por la Universidad de Talca, Chile. Diplomado en Innovación del Sector Público y Gobierno Abierto, por la Universidad de Chile. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Abogada por la Universidad del Zulia de Venezuela. Académica Investigadora del Instituto de Investigación y Postgrado Facultad de Derecho y Humanidades de la Universidad Central de Chile. Correo: lorayne.finol@ucentral.cl

Foglia, Carolina

Universidad Nacional de General Sarmiento, cfoglia@campus.ungs.edu.ar

Furnari, Diego

(UCALP). Es Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Especialista en Políticas Públicas (UCALP) y Magíster en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (UNLP). Docente de grado y posgrado en UCALP. Se dedica a la investigación de temas relacionados con la comunicación política y las políticas públicas locales. Actualmente es Coordinador de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCALP y Director de la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCALP.

Galano, Natalia.

Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario), Magíster en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad de Sevilla) y en Gestión Política (Universidad Carlos lll de Madrid). Maestranda en Criminología (Universidad Nacional del Litoral). Docente de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional de Entre Ríos. Investigadora del centro de estudios Política y Gestión. Sus ámbitos de especialización son el análisis de las políticas públicas, las políticas de seguridad y abordajes de la violencia social. Actualmente se desempeña como Directora Regional Rosario del Organismo de Investigaciones (Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe).

Gantus, Diego J.

Doctor en Ciencia Política (UNR). Docente-Investigador de las UUNN de Entre Ríos (UNER) y Rosario (UNR). Presidente de la Inter-American Network on Public Administration Education (INPAE).

García Puente, Ma. Jimena.

Doctora en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Magister en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política de la UNR. Docente universitaria de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Coordinadora Académica de la Licenciatura en Ciencia Política UNL. Docente de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas de la UNL y en otros programas de posgrado. Investigadora del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO) de doble dependencia UNL- CONICET.

Garabain, Mariángeles Viqueira

Maestranda en Administración Pública y politóloga de la UBA.

García Allegrone, Verónica.

Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Moreno. Lic. en Ciencia Política (UBA). Magister en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA).

García, María Eugenia

Abogada (UCALP), Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Medidora (UNLP), Cuso de Posgrado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Asesora legislativa en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Bs.As. Secretaria de Igualdad de Oportunidades y Trato en UPCN BA.

Garrido, Rodrigo

Profesor de Historia, Geografía y Educación Cívica de la Universidad de La Frontera (Chile). Realizó sus estudios de postgrado en las Universidades de Salamanca (España) y Bristol (Inglaterra), obteniendo un Master en Tecnologías de la Educación y un Postgrado de Investigación Educacional.

Sus temas de interés son: inclusión digital, gobierno abierto y protección de datos. Fue Director del Centro de Investigaciones de la Inclusión Digital y la Sociedad del Conocimiento de la Universidad de La Frontera (2011 – 2016). Es miembro de la Red Académica de Gobierno Abierto de Chile. Actualmente es Director del Campus Pucón de la Universidad de La Frontera, en la región de La Araucanía, Chile.

Gentile, Julia N.

Directora Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaríade Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina. Contadora Pública (UBA) yLicenciada en Sociología (UBA), Argentina. Correo electrónico: gentileju@jefatura.gob.ar

Gerez, Germán

Abogado (UNLP); Agencia de Recaudación de la Provincia de BuenosAires; Miembro de Comisión Directiva UPCN Seccional Provincia de Buenos Aires;Representante de UPCN en paritaria sectorial ARBA y de personal informático; miembrode la Comisión Creadora del Proyecto de Convenio Colectivo de Trabajo de ARBA;Diplomado en Gestión Pública Provincial.

Gilli, Juan José

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Alta Dirección Pública (Universidad Menéndez Pelayo - España). Profesor Consulto e investigador (Universidad de Buenos Aires) y Director del Doctorado en Ciencias de la Administración (Universidad Nacional de La Plata).

Gorrochategui, Nora Liliana

Posdoctora en Ciencias Económicas, Doctoraen Administración yMagister Scientiarum en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Ciencia Política y Profesora en Ciencia Políticapor la Universidad del Salvador. Ha actuado en los sectores público, privado y tercer sector. Ha sido la primera Subdirectora de la Oficina de Ética Pública de Argentina. Actualmente desarrolla actividad académica. Es co-fundadora de la red Simposio Internacional de Responsabilidad Social de las Organizaciones (SIRSO). Sus publicaciones versan sobre administración, organizaciones, gobernanza y responsabilidad social.

Guillet, Mirta Cámara

Ingeniera Civil y Licenciada en Administración. Integrante de la cátedra de Administración Pública de la carrera Licenciatura en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Integrante del Proyecto de Investigación Proico 15-1018 Análisis de Políticas Públicas.

Gómez, Silvana Isabel

Licenciada en Ciencia Política, y maestranda en Evaluación de Políticas Públicas (UNER).Actualmente, se desempeña como Docente y Secretaria Académica de la Facultad de Trabajo Social de la mismaUniversidad. Ha sido Asistente Técnica y Líder de Proyectos en la Secretaría de Modernización del Estado de laProvincia de Entre Ríos (2016-2020).

Gradin, Agustina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, agradin@flacso.org.ar

Dra. Grandinetti, Rita

Profesora Titular de Tecnologías de la Administración Pública, de la Facultad de Ciencia Política y RRII y directora del Centro de Estudios PoliLabUNR, Laboratorio de Innovación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Rosario. Es Doctora en Innovación y Desarrollo Territorial por la Universidad Politécnica de Valencia, España, Magíster en Sociología y Ciencias Políticas de FLACSO y Politóloga por la UNR, Argentina. Especialista en Innovación Pública, dirige el Grupo de Estudios en Innovación Pública (GEIP). Fue Coordinadora de la Agenda UNR 2030. Con amplia trayectoria como consultora en innovación pública en gobiernos locales, regionales e internacionales.

Hernández, Gimena A.:

Dra. Gimena A. Hernández Abogada (Universidad Nacional del Sur), Maestranda en Derecho (Universidad Nacional del Sur) Profesora en grado y posgrado e investigadora (Dpto. Administración Pública CURZA- UNComa)

Hernández, Romina S.

Lic. Romina S. Hernández. Licenciada en Administración Pública (Universidad Nacional del Comahue). Profesora e investigadora (Dpto. Administración Pública CURZA- UNComa) directora del Departamento de Alumnos del Centro Universitario Regional Zona Atlántica.

Herrera Chávez, Carolina Alejandra

Ingeniera Civil en Industrias Forestales, Universidad del Bio Bio. Magíster en Economía y Administración de Empresas, Universidad de Concepción. Diplomado en Dirección de Proyectos, Universidad de Santiago de Chile. Subdirectora del Centro de Economía del Hidrógeno de la Facultad de Ingeniería. Profesora en el Diplomado en Economía del Hidrógeno. Profesora Adjunta del Depto. de Ingeniería Industrial. Investigadora del Centro de Smart City Lab de la Facultad de Ingeniería. Directora alterna del Proyecto DUAL HYDROGEN-DIESEL COMBUSTION FOR MINER EXTRACTION TRUCKS, por parte de la Universidad de Santiago de Chile. Integrante de la Mesa de Gobierno Abierto de Chile. Responsable de la co-construcción del V Plan de Acción 2020-2022, de Chile ante OGP. Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto de Chile. Integrante del Grupo Técnico de Acompañamiento para la elaboración de la Planificación Energética de Largo plazo, 2023-2027, Ministerio de Energía de Chile. (2021). Integrante de la mesa sobre desarrollo territorial para el levantamiento de la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde de Chile. Ministerio de Energía. (2020) Integrante de la Red Académica de Gobierno Abierto Regional de la Red Internacional de Justicia Abierta, RIJA, y de la Mesa de Hidrógeno Austral.

Infanzón Gutiérrez, Iván Luis

Magíster en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Ingeniero Civil de la Universidad Nacional Federico Villarreal, MBA en Dirección General de la Universidad San Pablo, estudiante del Doctorado en Gestión Estratégica de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Certificación BIM – VDC del CIFE de la Universidad de Stanford, Alta Gerencia en la Escuela Nacional de Administración Pública, entre otros. Más de 25 años en la gestión de proyectos públicos y privados en diversas entidades de los tres niveles de gobierno. Consultor Senior en gestión de proyectos y metodologías BIM - VDC. Correo: ivan.infanzon@pucp.pe

Induni, Andrea

Es Farmacéutica y Bioquímica por la Universidad de Buenos Aires, Especialista en Farmacia Hospitalaria, Magister en Políticas Públicas de la Universidad Austral ydocente universitaria de grado y posgrado. Se desempeña como Coordinadora de la Secretaría deProfesionales de la Salud de la Delegación UPCN Salud y Coordinadora del Área Salud de laSecretaría de Profesionales de UPCN Seccional Trabajador@s Públic@s y del GCBA.

Iturbide, Laura Ximena

Politóloga (USAL), Mg. en Políticas Públicas y Desarrollo (FLACSO) docente universitaria (UNRN) consultora (UNCo)

Kida, María Lucila (UNTDF)

Esp. en Políticas Educativas (UTDT), Lic. en Ciencia Política (USAL). Docente Investigadora UNTDF.

Laurens, Denise

Licenciada en Ciencia Política (UNR) y Ms. en Evaluación de Políticas Públicas (UNIA). Es Coordinadora Académica de la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas (FTS-UNER) y Coordinadora de Gestión y Acceso a la Información Pública, en la Secretaría de Modernización del Estado, del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

Lauxmann, Carolina Teresita.

Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de CienciasSociales de Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Historia Económica y de lasPolíticas Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas UBA. Contadora PúblicaNacional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Becaria Posdoctoral del CONICET en el Instituto de Humanidades y CienciasSociales del Litoral (IHUCSO). Docente de distintas carreras de grado de la UNL, de laMaestría en Desarrollo y Políticas Públicas de la UNL y en otros programas de posgrado Investigadora del IHUCSO de doble dependencia UNL- CONICET.

Lazarte, Gustavo Alfredo

Contador Público Nacional. Especialista en Evaluación de Proyectos de Inversión.Profesor Titular de la Cátedra Macroeconomía y Política Económica de la FCEyA de la UNCa. Decano de la FCEyA de la UNCa. Director General del Centro de Estudios de Desarrollo Económico Regional

Lerner, Emilia Raquel

Doctora en Ciencias Económicas, Magister Scientiarum en Administración Pública y Licenciada en Economía, FCE (UBA). Ha desempeñado diversos cargos públicos, entre ellos: Auditora General de la Nación; Gerente de Control de la Deuda Pública, Auditoría General de la Nación (AGN); Coordinadora General de la Unidad de Investigación, y Directora de Control de Educación y Cultura, AGCBA; Asesora de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Es Co Directora y profesora de la Carrera de Especialización en Gestión Pública por Resultados (FCE-UBA/ASAP); profesora de la Maestría en Auditoría Gubernamental (UNSAM). Fue Directora Ejecutiva de la Interamerican Network of Public Administration Education (INPAE). Tiene diversos artículos en revistas y participaciones en libros publicados

Levy, Melina:

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza. Actualmente es maestranda en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) e integrante de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) de INAP Futuro.

Llano, Mercedes

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la UNCuyo, Magíster en Administración y Políticas Públicas por la UdeSA, Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Doctora en Gobierno y Administración Pública en el InstitutoUniversitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.Obtuvo también un Certificatd´ÉtudesPolitiques en el Instituted´ÉtudesPolitiques de Toulouse y un posgrado en Opinión Pública y Medios de Comunicación en FLACSO, Buenos Aires. Fue becaria postdoctoral de CONICET (2016-2019). Es investigadora visitante en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), profesora de grado dela UNCu y de posgrado en la Universidad Nacional del Litoral. Ha publicado artículos sobre temas vinculados a partidos políticos, patronazgo, servicios civiles y reforma administrativa. Actualmente es diputada por la Provincia de Mendoza (2019-2023) y fue concejal del Municipio de Godoy Cruz (2010-2014).

Lobato, Sabrina (UNTDF-CONICET)

Mg. en Gobierno Local (UNQUI), Lic. en Ciencia Política (UBA). Docente Investigadora UNTDF. Becaria doctoral CONICET (CIT-TDF).

Machiavelli, Fabiana

Ph.D. en Administración Pública (Gestión pública y Teoría de las organizaciones) y Máster en Administración Pública de École Nationale d'Administration Publique (ENAP), Université du Québec, Canadá. Hasta diciembre del 2015, profesora de Gestión de organizaciones públicas y de Metodología de la investigación y de intervención organizacional en la Maestría en Administración Pública de la ENAP, Université du Québec, Canadá. Desde esa institución, ha dirigido tesis de maestría y participado como docente en diversas actividades de formación de posgrado de administradores y funcionarios públicos de Canadá, de distintos países de África y de América Latina, y en diferentes programas de consultoría y proyectos de investigación en el área de la administración pública. En Argentina fue secretaria académica y docente de la UNICEN. Actualmente es profesora de posgrado de la UNQ, de la Facultad de Cs Económicas de la UNLZ (Maestría en Administración aplicada), Directora y profesora del posgrado en Gestión para la Defensa y profesora en la maestría en Gestión para la Defensa de la UNDEF y de la UNLP (Maestría en Administración pública). Desde Abril 2020, docente experta (área de Gestión pública) en el INAP.

Marenco, Cristian Oscar

Director de Investigación del Instituto Provincial de Administración Pública del Chaco. Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste en las cátedras Administración Pública y Sociología de las Organizaciones.

Email: ipap.investigacion.cmarenco@gmail.com

Marsili, Marina Beatriz:

Investigadora de Delitos Económicos y Complejos. Doctora en economía, Especialista en administración y contabilidad pública, contadora pública. Graduada Universidad Nacional de Rosario. Estudiante de abogacía en la Universidad Siglo 21. Miembro de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Medina, Walther Daniel Alejandro:

Contador Público Nacional. Especialista en Contabilidad Superior y Auditoría. Magister en Contabilidad Superior y Auditoría. Profesor Adjunto de la Cátedra Contabilidad Financiera - Exposición de la FCEyA de la UNCa. Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra Contabilidad de Gestión y Costos de la FCEyA de la UNCa. Titular de la Unidad de Gestión Académica de Postgrado de la FCEyA de la UNCa

Menéndez, Mariana Isabel

Militante política, estudiante de la Licenciatura en Gestión de Políticas Públicas en la UNTREF. Trabaja en el Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones Lic. Laura Bonaparte y se desempeña actualmente como Secretaria de Profesionales de la Salud de la Delegación UPCN Salud. Años atrás se desempeñó como administrativa de bloque en la Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes y luego como Jefa de Despacho del Ministerio de Obras Publicas de la misma provincia. Seguidamente fue parte de la planta de personal de la Dirección Nacional de la Personas (RENAPER).

Montes, Andrea Anabel

Licenciada en Archivología de la Universidad de Fasta. Estudiante de la Carrera Licenciatura en Administración de la Universidad Virtual de Quilmes. Tiene formación en temáticas vinculadas a la archivística y servicios de salud. Experiencia laboral como Jefe de Delegación El Huecú del Instituto de Seguridad Social del Neuquén accedida por Concurso Público. Desde el año 2006 se desempeña como Jefe de la División Archivo General cumpliendo funciones de asesoramiento, organización e implementación de nuevas metodologías de trabajo en los Archivos administrativos de toda la Obra social Provincial.

Monti, María del Mar

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Posee su Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (Universidad de Salamanca) y un MBA en Gestión de la Innovación en Ciencia y Tecnología (Fundación Getulio Vargas, Brasil). Actualmente realiza su doctorado en Ciencia Política en la UNR. Es Jefe de Trabajos Prácticos en la Asignatura Análisis de Políticas Públicas de la FCPOLIT-UNR e investigadora del Centro de Políticas y Gestión. Contacto: mdmmonti@gmail.com

Nari, Patricia

Especialista en Gestión Pública particularmente en diseño e implementación de políticas públicas urbanas, con énfasis en cohesión social, integración socio-territorial, innovación pública y social. Es politóloga por la UNR y Doctora en Innovación, Territorio y Competitividad por la Universidad Politécnica de Valencia- España. Docente e investigadora de Universidades Nacionales. Es directora de la Maestría en Gestión Pública de la UNR, codirectora del PoliLab UNR y coordinadora de Provocaciones Urbanas, grupo de investigación sobre conflictos urbanos. Consultora senior del IGC Rosario (Instituto de Gestión de Ciudades) para municipios y provincias de Argentina y América Latina, ONGs y Organismos Internacionales. Es autora de numerosas publicaciones, directora de proyectos de investigación, extensión y desarrollo. En el último año coordina uno de los proyectos de investigación Pisac Covid 19 de la Agencia I+D+i de 11 nodos, cuyo tema es Capacidades Estatales en una Agenda municipal post pandemia.

Oddone, Martina Virginia

Licenciada en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes) y maestranda en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes). Integrante del Proyecto I+D "Política y Seguridad Pública en la Argentina Democrática: modalidades, dilemas y conflictividades del gobierno político de la seguridad (1995-2021)", Secretaría de Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, y del Proyecto PICTO "La policía desde la perspectiva de los estudios laborales: condiciones de trabajo, asociativismo policial y conflictos policiales", Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT).

Ojeda, Jorge Antonio Farah

Asistente Social Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Granada. Académico Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Líneas de investigación: Procesos organizacionales en instituciones públicas y privadas; Calidad de los Servicios Sociales; Evaluación de intervenciones sociales en sus distintos niveles; Gobierno Abierto.

Ojeda, Valeria Patricia

Dra. en Ciencias Sociales (UNCuyo) y Esp. en Políticas Públicas (CLACSO). Co-directora de la Maestría en Planificación y Gestión de las Relaciones del Trabajo. Docente Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional del Nordeste). Directora del Proyecto "De burócratas, funcionarios y trabajadores: hacia la comprensión de los procesos de trabajo en el Estado" (SGCyT-UNNE)

Orjuela, Wilson Ladino

Profesor Asociado ESAP. Doctor en Gobierno y Administración Pública, Máster en Sociología y DEA en Gobierno y Administración Pública, Sociología. Integrante del Grupo de Investigación Estado y Poder de la ESAP. Cartagena de Indias, Colombia.

Palumbo, Claudia

Licenciada en Sociología (UBA) Especialización en Constructivismo y Educación (Flacso) Maestría en Derecho del Trabajo Relaciones Laborales Internacionales (Untref) en proceso de defensa de tesis. Profesora Asociada y Docente Responsable de la materia Administración de Personal de la Carrera de Administración de la Universidad Nacional de Luján.

Pando, Diego

Politólogo, Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina) y Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) desde 2015. Director del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), en donde dirigió la Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno (2014-2020) y fue Decano de la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental (2017-2020). Profesor de grado en la Universidad de San Andrés y de posgrado en diferentes universidades del país y del exterior. Ha publicado cinco libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en administración y políticas públicas. Se ha desempeñado como asesor en diversos organismos públicos nacionales y provinciales y como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF y CLAD) en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías digitales para fortalecer capacidades de gestión pública.

Paula, Rosa

Centro de estudios Urbanos y Regionales, Conicet. paula_rosa00@yahoo.com.ar

Paula, Vogel

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública. Miembro del Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo. Doctoranda en Ciencias Sociales por la UNCuyo y becaria doctoral de CONICET

Parano, Matías.

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (FCS UNC) https://orcid.org/0000-0003-4666-266XContacto**:** matiparano@mi.unc.edu.arLenzi, Daniela. Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Nacional de Rosario (FCPyRRII-UNR-CONICET) Contacto: lenzidaniela2@gmail.com

Patrucchi, Leticia.

Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Moreno. Lic. en Sociología (UBA).Magisteren Administración Pública (UBA).

Pérez, Fernando Amadeo

Docente e Investigador en Ciencia Política área administración pública en la Universidad Nacional de Villa María. Categorizado en el Programa Nacional de Incentivo número III. Investigador desde el año 2001. Doctor en ciencia Política, desarrollo mis pesquisas sobre estado, políticas públicas, administración y Políticas Públicas de seguridad. Profesor visitante e investigador en INAP-México año 2020. Autor del título "Gestionar lo Público con estilo empresarial". Editorial Prometeo

Pérez, Romina:

Abogada, docente e investigadora de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Integrante del Programa de investigación gobierno, políticas públicas y transformación social y Coordinadora Adjunta de la Diplomatura Superior y de Vinculación en Gobiernos Locales y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Fue Secretaria de Gobierno y Jueza de Faltas en la Municipalidad de Florencio Varela. Actualmente se desempeña como Adjunta a la Dirección de Integridad y Ética Pública en AFIP. Correo de contacto: andrearominaperez@gmail.com

Piana, Ricardo Sebastián

Abogado. Doctor en Ciencia Política, Universidad del Salvador y Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de La Plata. Docente de las materias Introd. al Estudio de las Ciencias Sociales (UNLP), Derecho Político (USAL/UNLP) y Administración Pública (UCALP). Docente Investigador (UNLP/USAL), Cat. II en el Programa al Docente Investigador. Miembro de la AAEAP.

Piñeyro, Alejandro Carlos

Ingreso a la Municipalidad de Rosario en el año 2004, tras haber ganado un concurso que requería un Contador Público externo, cuya tarea era administrar un proyecto social impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que consistía en la conformación de 9 cooperativas de trabajo integrada por 16 integrantes cada una, para la construcción de 3 Centros Integradores Comunitarios, con la particularidad de que todos sus integrantes debían estar en estado de vulnerabilidad social. Luego integró la Dirección de Cooperativas y Mutuales, luego pasó a dirigir la coordinación de Presupuesto y Ejecución del Presupuesto de la Secretaría de Promoción Social. En 2008 fue nombrado director general de Administración de la secretaria de Cultura y Educación, y desde 2014 hasta la actualidad es director general de Administración de la Secretaría de Salud Pública, todas áreas de la Municipalidad de Rosario, de la provincia de Santa Fe.

Plata, Beatriz

Doctora en Ciencias Sociales. UCES.

Quintana, Murta David.

Abogado de la Universidad Pontificia Católica Argentina (UCA), Productor Asesor de Seguros por la SSN, Posgrado en Derecho del Seguro (UCA), Maestrando en Política Económica Internacional en la Universidad de Belgrano (UB). Actualmente, Subsecretario de Profesionalización de la Unión del Personal Civil de la Nación Seccional Provincia de Buenos Aires (UPCN BA), Presidente de la Asociación Mutual de Asociados a la Unión del Personal Civil de la Nación (AMAUPCN), Director Ejecutivo de la Escuela Sindical Provincial de la UPCN BA y Vice-presidente de la Fundación Museo de los trabajadores y trabajadoras "Evita¨.

Rebell, Magdalena

Licenciada en Sociología UBA. Especialista en Control Gubernamental SIGEN- UBA. Magíster en Políticas Públicas Universidad Austral. Se desempeñó como: Becaria de Conicet. En el área de Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública JGM. Investigadora y Responsable de Proyectos en INAP.Auditora en la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán" (ANLIS). Es Coordinadora del Taller de Tesis y Tutora de tesis del Máster en Políticas Públicas de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Es Supervisora Operativa en la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Salud de la Nación.

Rehak, Tatiana

Cursa actualmente estudios de Contadora Pública en la Facultad de Ciencias Económicas (UNNE) y de la Licenciatura en Administración (UNCAUS). Se desempeña actualmente como Jefa del Departamento Administrativo en la Subsecretaria de Modernización del Estado (Gobierno de la Provincia de Chaco).

Rey, Maximiliano

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Profesor Adjunto Regular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Profesor Titular en UNPAZ y de Maestría. Fue Investigador del INAP. Fue consultor en organismos públicos, becario doctoral del CONICET y publicó artículos en libros y revistas científicas nacionales e internacionales. Actualmente es Jefe de Asesores en la Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaria de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público, de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Rodríguez Alba, Jaime

Magister en Sociología por la UCM de Madrid, Doctor en Filosofía con mención en ética y filosofía política por la UNED de España. Profesor e investigador en temas de ética organizacional. Director de la Licenciatura en Administración Pública y miembro del Observatorio del Futuro, Universidad Siglo 21. Córdoba DNI: 95207499.

Rodríguez, Exequiel

Licenciado en Ciencia Política (UNR). Becario doctoral (CONICET). Actualmente cursa el Doctorado en Ciencia Política (UNR) y la Especialización en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO). Se desempeña como docente en la cátedra de Tecnologías de Gestión Universitaria II, y como adscripto en la cátedra de Tecnologías de la Administración Pública y en el seminario de Innovación Pública, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Desarrolla tareas de investigación en el Grupo de Estudios sobre Innovación Pública, parte del Centro de Estudios 'PoliLab UNR', radicado en el Instituto de Investigaciones de la misma institución. Integra la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Rofman, Adriana

Universidad Nacional de General Sarmiento, arofman@campus.ungs.edu.ar

Rolón, Nicolás Luis

Abogado por la Universidad Abierta Interamericana. Diplomado en Criminalidad Económica. Estudiante de la Especialización en Derecho Tributario de la Universidad Nacional de Rosario y la

Especialización en Criminología en la Universidad de Quilmes. Desde el 2014 es empleado del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en el área destinada a la Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica.

Romero, Alfredo

Licenciado en Ciencia Política (UNR) y Ms. en Evaluación de Políticas Públicas (UNIA). Es docente y Secretario General de la Facultad de Trabajo Social (UNER). Ha sido Secretario Académico de la misma unidad académica, y subsecretario de Modernización del Estado del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

Romero Ramayo, Maria de los Ángeles

Lic. en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM. Maestranda en la Maestría en Administración Pública (IIFAP-UNC) Desarrollo actualmente tareas de colaboración en docencia, investigación y extensión como auxiliar docente en espacios curriculares vinculados a la gestión y a la administración pública de la Lic. en Ciencia Política de la UNVM.

Rouquaud, Inés Mercedes

Dra. En Ciencias Sociales Universidad Pablo de Olavide, Sevilla España. Mg en Sociedad e Instituciones, Lic. En Administración Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Profesora Titular asignatura Administración Pública. Directora del Proyecto de Investigación Proico 15-1018 Análisis de Políticas Públicas.

Rovira, Sergio

Magister en Salud Pública y en Economía y Gestión de Salud. Tiene numerosos posgrados internacionales de Promoción de la Salud en Instituciones Laborales, Antropología de la Nutrición, Epidemiología y en Análisis de la Situación de Salud y Priorización de la Salud. Implementó y coordinó la Sala de Situación de Salud y Departamento de Docencia e Investigación de la Gendarmería Nacional Argentina durante 8 años; y en la actualidad, coordina desde el 2014, el Departamento de Salud Ocupacional del MinCyT Nación. Participa activamente del Área de Salud de Secretaría Profesionales UPCN Seccional Trabajado@s Públic@s y GCBA.

Salomón, Andrea Pía:

Contadora Pública por la Universidad Nacional de Córdoba, Docente Investigadora de la Universidad Nacional de la Rioja. Miembro del Instituto de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de la Rioja. apiasalomon@gmail.com

Santilli, Julieta.

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales egresada de la Universidad Católica de La Plata. Candidata a Magister en la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de FLACSO Argentina. Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva del Centro de Estudios para la Gobernanza.

Sappietro, Lautaro:

Abogado por la Universidad Nacional de Rosario. Profesor en Derecho por la Universidad Nacional de Rosario. Maestrando en Criminología por la Universidad Nacional del Litoral. Realizando Especialización en Magistratura UCA. Líneas de investigación en torno a la gestión pública de la seguridad, los mercados criminales y las violencias urbanas. Ex Subsecretario Agencia de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego Ministerio de Seguridad Provincia de Santa Fe (2019-2021). Miembro del Centro de Estudios Jurídicos y Sociales (CEJUSOL) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

Saudino, Martina

Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Magister en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Licenciada en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL). Docente de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) en la materia Organización Estatal y Políticas Públicas; Publicó artículos en libros y revistas sobre temáticas de gestión pública, calidad y organización estatal. Fue Consultora del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Fue Coordinadora de Análisis de Áreas Políticas, Económicas y Productivas de la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de gabinete de Ministros. Actualmente es Directora de Mejora de los Procesos de Respuesta a la Ciudadanía de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Seiler, Cristhian

Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Becario doctoral (2013-2018) y posdoctoral (2019-2022) del CONICET e investigador en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO, CONICET-Universidad Nacional del Litoral), Santa Fe. Docente de grado de Economía Política Argentina y Latinoamericana (FTS-UNER); y Planificación Social y Economía Política (FCJS-UNL), y de posgrado de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo (UNL). La línea de trabajo y experticia abarca la planificación estratégica pública y las capacidades estatales para el desarrollo industrial en el contexto latinoamericano.

Serra, Noelia

Se desempeña actualmente como Jefa de Gabinete de la Dirección General de Servicios Desconcentrados. Es docente en la carrera de Ciencia Política en la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales SEDE Argentina (FLACSO).

Solano, Mauro

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP) y especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Cursó el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y el Doctorado en Ciencia Política (UNSAM). Docente universitario, desempeñó diferentes funciones en la provincia de Buenos Aires. Actualmente es Director Institucional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina.

Suárez, Víctor Fernando

Profesor en Ciencia Política USAL (Universidad del Salvador). Licenciado en Ciencia Política USAL (Universidad del Salvador). Magister en Administración Pública UNSE (Universidad Nacional de Santiago del Estero). Candidato a Doctor en Educación UNSE (Universidad Nacional de Santiago

del Estero). Magíster en Políticas Públicas y Gobierno. Licenciado en Comunicación Social y Licenciado en Periodismo. Actualmente se desempeña como profesor titular en la UCES en la materia Comunicación Política y Gubernamental y de Comunicación en el Estado en la Maestría de Planificación de Políticas Públicas de la UNSAM. Fue docente en diversas casas de estudios (UNLP, UNLA, UCA, UP, entre otras) y del Instituto Nacional de Administración Pública. Hace 12 años es Gerente de Comunicación Social de la CNEA, luego de haber sido Subsecretario de Gestión Pública de Lanús, Coordinador de Comunicación en las Secretarías de Desarrollo Social; SEDRONAR; Transporte; Director de RRII de la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones de PBA y Responsable del Componente Comunicación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano del Proyecto de Modernización del Estado. Es autor de numerosos artículos y del libro Comunicación con el Ciudadano, editado por la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación, entre otros.

Lic. Traina, Ángeles Melina

Docente Investigadora en el Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Torres, Ariel Villalba

Licenciado en relaciones laborales por la Universidad Nacional del Nordeste. Especialista en Políticas públicas para la igualdad (CLACSO) y actualmente cursando una maestría en Gobierno y Economía Política en la Escuela de Gobierno de la Provincia de Chaco en convenio con la Universidad Nacional de San Martín. Docente Universitario en la Facultad de Ciencias Económicas en la carrera de Relaciones Laborales de la Universidad Nacional del Nordeste.

Totero, Franco

Estudiante de 5to año de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo. Miembro del equipo de investigación de la cátedra de Recursos Humanos de la Carrera.

Vasches, Vázquez, Federico Nahuel.

Licenciado en Administración Pública por la Universidad Nacional de San Martín. No docente y Doctorando de la Universidad Nacional de Río Negro, en Ciencias Sociales y Humanidades. Participa de Proyectos de Investigación, de Extensión y Programas de Trabajo Social, presentando avances en Congresos, Seminarios y Ciclos de Charlas.

Venturini, Santiago (UNTDF)

Lic. en Ciencia Política (UNR), Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial (UNTDF). Docente Investigador UNTDF.

Xifra, José L. Taurel

Asesor de la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina. Magíster en Sociología de la Cultura (IDAES /UNSAM). Lic. en sociología (UBA), Argentina. Correo electrónico:taurelj@jefatura.gob.ar

Yañez, Manuel:

Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y en el Instituto de Industria (Universidad Nacional de General Sarmiento). Becario

Posdoctoral del CONICET en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE, UBA). Correo electrónico: manuelyanez@económicas.uba.ar

Zabala, Juan Pablo

Lic. en Ciencia Política y RRII, (UCALP); Profesor titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCALP); Director del Instituto de Análisis Políticos y Electorales (IAPE - UCALP).

Zapata, Carnaqué, Esperanza Marlene

Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, Maestra en Administración de Negocios y Doctora en Planificación y Gestión por la Universidad Nacional de Trujillo, estudiante del Postdoctorado en Estrategias Didácticas para la Investigación Científica. Gerente Público y docente universitaria de pre y posgrado. Coach Profesional y auditora antisoborno ISO 37001:2016 por Appus Colombia. Gerente Público de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, consultora senior en gesitón pública, docente universitaria de pre y posgrado, investigadora con ORCID 0000-0002-2915-8712. Correo electrónico: docenteemzc@gmail.com

Zagalsky, Ruth:

Administradora Gubernamental – INAP 1988- Licenciada en Ciencias Geológicas – UBA 1971. Desempeña funciones en diversos organismos de la Administración Pública Nacional, así como en algunas provincias del país, ocupando cargos de asesoramiento y de conducción incluyendo Jefatura de Gabinete de Secretario de Estado y Subsecretaría de Gobierno Provincial. Trabajó como consultora de entidades nacionales y provinciales. Se desempeñó como profesional de la Secretaría de Minería de la Nación durante 14 años. Actualmente, es Secretaria de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Zapata, Carolina

Licenciada en Relaciones Laborales por la Universidad Nacional del Nordeste; Diplomada en Género y Sexualidades (UNNE). Actualmente desarrolla una Beca Doctoral CONICET y cursa la Maestría en Antropología Social en la Universidad Nacional de Misiones, y la Especialización en Educación, Géneros y Sexualidades (UNNE).

Matías Monti es Contador Público Nacional por la Universidad Nacional del Nordeste. Fue Becario de la Facultad de Ciencias Económicas (UNNE) en el año 2020. Actualmente cursa la Especialización en Dirección y Gestión de las MIPyMEs (FCE-UBA) y se desempeña como Oficial Administrativo de un Grupo Empresario.

Zeballos, Silvina

Licenciada en Enfermería Egresada de la Universidad de Lomas de Zamora. Especializada en Pediatría y Enfermería Comunitaria. Completó su formación pedagógica en la Universidad del Salvador. Realizó el Posgrado de Medicina Social y Comunitaria Doctoranda en Salud Publica orientación en Epidemiología de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Desde hace 16 años se desempeña como Profesora Universitaria. Actualmente es Secretaria de Formación y Capacitación de la delegación UPCN Garrahan y participa activamente del Área de Salud de Secretaría Profesionales UPCN Seccional Trabajado@s Públic@s y GCBA.

ISBN 978-987-20177-7-4