DOCUMENTO DE TRABAJO Nº6
"ESTADO , POLÍTICAS PÚBLICAS Y FEDERALISMO"

IV CONGRESO DE ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

OTRO RUMBO ES POSIBLE: AGENDA DE DESAFÍOS PARA LO QUE VIENE

I JORNADA FEDERAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DANIEL GARCÍA DELGADO
CLAUDIA BERNAZZA
(COMPILADORES)

FLACSO
ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas.

Compiladores
Daniel García Delgado y Claudia Bernazza

Edición
Cristina Ruiz del Ferrier

Colaboradora de edición
Guadalupe García Delgado

Arte de tapa y fotografías
Daniel García Delgado

Diseño y maquetación
Ignacio Fernández Casas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina
Director: Luis Alberto Quevedo

Área Estado y Políticas Públicas
Director: Daniel García Delgado

Programa Gestión del Conocimiento
Directora: Cristina Ruiz del Ferrier

Contacto
Oficina entrepiso, Tucumán 1966 (C1026AAC).
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
Teléfono: (54) (11) 5238-9361.
E-Mail: gestionconocimiento@flacso.org.ar
Página Web: politicaspublicas.flacso.org.ar

ISBN 978-950-9379-65-7

García Delgado, Daniel
Estado, políticas públicas y federalismo / Daniel García Delgado ; Claudia Bernazza ; compilado por Daniel García Delgado ; Claudia Bernazza. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2020.
Libro digital, PDF - (Documento de trabajo ; 6)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-9379-65-7

1. Políticas Públicas. 2. Federalismo. 3. Administración Pública. I. Bernazza, Claudia II. García Delgado, Daniel, comp. III. Bernazza, Claudia, comp. IV. Título.
CDD 320.6

Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... 11
Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado. Reconceptualizando para un nuevo rumbo.
Por Daniel García Delgado

APERTURA..... 29
Por Claudia Bernazza

PANELES..... 33

PANEL: Democracia e Integración Regional. El alcance de las estrategias desestabilizadoras y el desafío de reintegrar a la Región. Coordinó: Alejandra Racovschik
Política Regional de Cambiemos: la (Des)Integración regional y el ejemplo del Parlasur. 37
Por Fernanda Gil Lozano

PANEL: El orden sudamericano en transición. Agenda de desafíos para lo que viene. Coordinó: Jorgelina Loza
Panorama de las migraciones internacionales en América Latina. 41
Por Marcia Simone Graf Rey

PANEL: Transparencia, Gobierno Abierto y Soberanía Tecnológica. Coordinó: Beatriz de Anchorena
Elites económicas y captura de la decisión pública. Argentina (2015-2019)..... 53
Por Ana Castellani
Poder empresario, captura del Estado y políticas públicas. 65
Por Beatriz de Anchorena

PANEL: Pensar el futuro del Estado. Coordinó: Gustavo Blutman
Empleo público, su evolución y perspectivas en el nuevo mundo del trabajo. 79
Por Ivana González y Manuel Yañez
Pensar el futuro del Estado. El presupuesto y la gestión financiera fiscal del futuro. 93
Por María Pía Garavaglia, Carolina Paz, Antonella Gervagi y Antonella Costanzo

ÍNDICE

Revolución Tecnológica fines del siglo XX. 99
Por Josefina Vaca y Jacqueline Vega Encina.
Empresas públicas y modalidades de prestación de servicios públicos en Argentina: tendencias y escenarios alternativos. 105
Por Federico Bisurgi, Agustín Hoya y Manuel Yañez

PANEL: La propuesta del Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina. Coordinó: Alberto Bonifacio
La construcción de una función pública profesional. 119
Por José Alberto Bonifacio
Profesionalización de la función pública y uso intensivo de tecnologías digitales: dos motores clave para fortalecer el Estado en la Argentina. 125
Por Diego Pando
Motivaciones y características de un compromiso ciudadano para un consenso por una función pública profesional para la Argentina del Siglo XXI. 127
Por Eduardo A. Salas
La Administración Pública Argentina y el desafío de una función pública profesional. 133
Por Guillermo Schweinheim
La urgencia de encontrar las acciones concretas que expresen el consenso. 139
Por María Lourdes Puente Olivera
Una función pública profesional es posible: la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. 143
Por Mercedes Rivolta

PANEL: Pensar la Administración Pública con los trabajadores estatales. Coordinó: Pablo Guevara
Una Administración Pública en marcha para un Estado de pie. 149
Por Hugo Cormick

PANEL: Política, Planificación y Gobierno. Pactos y Contratos Sociales. Planificación y Presupuesto. Coordinaron: Jorge Sotelo Maciel y Arturo Laguado Duca
Construcción en red de la planificación. 157
Por Verónica LLambrich

ÍNDICE

PANEL: Capacidades estatales en el siglo XXI. Coordinó: Maximiliano Rey

Implementación de Gobierno Abierto los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Diagnóstico a partir del relevamiento de páginas web. 161
Por Aníbal Corrado

PANEL: Políticas de Protección Social: Políticas sectoriales y ejes centrales en la Argentina actual. Coordinó: Ma. Cristina Ruiz del Ferrier

La política social entre burocracias: Ministerio de Desarrollo Social y de los Centros de Atención Local al ANSES (2009-2018). 175
Por Cynthia Ferrari Mango

PANEL: Formación para el trabajo. Políticas Públicas para un escenario de informalidad estructural. Coordinó: Salvador Tiranti

La informalidad estructural y la formación profesional. 197
Por Pablo Granovsky

Formar para la inclusión: experiencias innovadoras desde la perspectiva sindical, para la educación y el trabajo: El caso de Fundación UOCRA. 207
Por Vanesa Verchelli y Gustavo Gándara

PANEL: Políticas Públicas sobre Violencia Laboral. Coordinó: Gladys Z. Zena

Políticas Públicas sobre Violencia Laboral: La experiencia de la Oficina de Atención a la Violencia Laboral - OAVL - ATE Capital. 219
Por Patricia Saenz, Augusto Dimitrov Casanova y Santiago Ponce

PANEL: El impacto inflacionario en la situación de vida de las personas mayores durante el gobierno de Cambiemos. Coordinó: Verónica Soto Pimentel

El Impacto Inflacionario en la Situación de Vida de las Personas Mayores en el Gobierno de Cambiemos. 225
Por Mónica Roqué, Hernan Letcher y Federico De Marziani

ÍNDICE

PANEL: Los Derechos Humanos de las Personas Mayores en la Agenda 2030. Coordinó: Verónica Soto Pimentel
Los derechos humanos de las personas mayores en la Agenda 2030. 253
Por Mónica Roqué

PANEL: La Reforma Jubilatoria y el Frente de Personas Mayores durante el gobierno de Cambiemos. Coordinó: Verónica Soto Pimentel
Movimientos sociales, representación y DDHH: El Frente de Personas Mayores. 275
Por Ana A. González

PANEL: Políticas Culturales de Género. Tendencias y nuevas coordenadas. Coordinó: Romina Solano
El derecho a la ciudad desde las políticas culturales. 283
Por Paula Mascías

PANEL: Escenarios de políticas públicas de información en la Argentina: avances, dilemas y proyecciones. Coordinó: María Cecilia Corda
Escenarios de políticas públicas de información en la Argentina: avances, dilemas y proyecciones. 293
Por María Cecilia Corda
Transformaciones en las políticas de información en Argentina (2015-2019): una mirada sobre estructuras y actores. 297
Por Alejandra Aracri y Clarisa Inés Fernández
Políticas de información en ciencia y tecnología: el papel del Sistema Nacional de Repositorios Digitales y la Biblioteca Electrónica. 307
Por Paula Nahirñak
Acceso a la información pública: recorridos y perspectivas para las bibliotecas. 313
Por María Celeste A. Medina

PANEL: El desafío de formar servidores públicos a través de experiencias transformadoras. Coordinó: Christian Milillo
El desafío de formar servidores públicos a través de experiencias transformadoras. Análisis y casos de política educativa y técnica en el contexto latinoamericano. 325
Por Grisel El Jaber

Presentación del libro: "*Más y Mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional*" de la Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria. Coordinó: Beatriz de Anchorena. Comentarista: Diego Pando. 341

Este libro está disponible online en: https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2019/09/Mas-y-mejor-Estado.pdf

INTRODUCCIÓN

Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado. Reconceptualizando para un nuevo rumbo.

Por **Daniel García Delgado**

INTRODUCCIÓN
TRANSPARENCIA, GOBIERNO ABIERTO Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.
RECONCEPTUALIZANDO PARA UN NUEVO RUMBO

Por **Daniel García Delgado**

Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre algunos de los conceptos más importantes del relato de Cambiemos sobre el Estado y las políticas públicas. En una rápida recorrida se destacan tres: 1. el énfasis en la Transparencia; 2. el Gobierno Abierto y 3. la Modernización del Estado. Estos términos forman parte del paradigma del modelo de gestión pública, de concepción del rol del Estado y de su vinculación con la ciudadanía en el modelo neoliberal.

En gran parte son conceptos y herramientas que vienen del N*ew Public Management* y se articulan a las perspectivas de gobierno electrónico y auge de las TICs. A su vez son internalizados, difundidos en el sentido común que se constituye por los medios hegemónicos. Este trabajo busca resaltar la importancia de encarar una reconceptualización de las mismas en la medida que las orientaciones de políticas públicas, sobre el Estado y su inserción internacional que se consideraban hasta hace poco tiempo por el Gobierno como "el único camino posible" a seguir, la sociedad argentina en las últimas elecciones P.A.S.O. las ha puesto en cuestionamiento.

Este trabajo se organiza, por tanto, en dos partes. En la primera, hace una crítica evaluativa de este plexo conceptual y, en la segunda, presenta una visión propositiva, que intenta superar este relato en términos de mostrar que otro camino o rumbo es posible y cuáles serían algunas de sus nuevas conceptualizaciones o articulaciones posibles, sobre la transparencia, el Estado y la gestión pública.

PRIMERA PARTE: Gestión pública y Estado en el neoliberalismo tardío

1. La sociedad de la Transparencia como sociedad de la duplicidad y el control

El concepto de transparencia y su auge se produce en la sociedad posmoderna, neoliberal y en el cambio de la gran transformación a la gran financiarización (Polanyi y Maciver, 1944). Sobre la gran asimetría que se empieza a establecer entre el poder financiero y corporativo y la política se empieza a generalizar desde mediados de los años 70 una gran desconfianza sobre la política. La idea de una sociedad despolitizada, del fin y de los grandes relatos, de la crisis del Estado de bienestar y su resolución neoliberal, necesitaba de algún valor que ya no fuera la igualdad y el bienestar asegurado por el Estado, los derechos. Necesitaba de la crítica al igualitarismo, a lo colectivo y a las regulaciones estatales y, en ese sentido, los tres momentos neoliberales tienen entre sí un hilo conductor: en el ataque al Estado, a los gobiernos populares y en el énfasis en la lucha contra la corrupción como claves legitimatorias para gobiernos que promueven la concentración, las privatizaciones, el endeudamiento y la limitación de derechos o la eliminación de la democracia lisa y llana.

En este tercer momento, al que caracterizamos de neoliberalismo tardío,[1] que aparece como captura del Estado por las elites (García Delgado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2018), a partir de la victoria de Cambiemos en las elecciones democráticas de 2015, es clave en este cambio de gobierno el papel que va a jugar la idea de transparencia y su asociación en la lucha contra la corrupción/populismo como eje del actuar del gobierno, donde el concepto de transparencia va a tener funciones latentes y manifiestas. Entre las primeras, la utilización de la búsqueda de transparencia para legitimar el *lawfare*, como judicialización de la política, la guerra jurídica y mediática desatada contra los adversarios políticos, para terminar con la oposición real, con "el populismo" y, a la vez, atacar cualquier expresión progresiva, alternativa y sobre todo la política.

1 El neoliberalismo tardío hace referencia al tercer momento neoliberal del ciclo comenzando por el autoritarismo militar en el 76, la década del Consenso de Washington en los '90, y el ascenso de Cambiemos al Poder en el 2015. Si bien con similares propuestas de endeudamiento, privatizaciones, desindustrialización, esta tercera fase es tardía, por tres razones, en la medida que planteo una apertura al mundo que ya no era realista (si en los '90 había apertura liberalización del comercio) a partir de la crisis mundial del 2008 y del gobierno de Trump, los Estados comenzaron a ser más proteccionistas sobre su producciones, tecnología y trabajo y a tomar distancia de los tratados de libre comercio.

La duplicidad es la otra característica constitutiva del gobierno de las elites, de decir algo y hacer lo contrario, de considerar la posverdad como una legitimación para poder mentir, de no comprometerse con la verdad, de prometer reducir la pobreza a cero y terminar con emergencia alimentaria, de hacer desaparecer la grieta y no cesar de intentar polarizar la sociedad, de prometer terminar con el narcotráfico, con resultados marginales y con fuertes cuestionamientos a su política de seguridad. Esto va más allá de errores de voluntad, de 'quise y no pude', sino de hacer directamente algo inverso a lo comprometido, a una suerte de fraude del contrato electoral, y una concepción ética cuestionable. Como se señala, "No se trata simplemente de un 'elogio de la mentira': la post-verdad no prefiere lo falso a lo verdadero, sino que se muestra indiferente a la distinción entre una categoría y la otra. No importa si es verdadero o falso, lo importante es presentarlo como falso o verdadero según convenga a determinados intereses" (Follari, 2019).

Esta experiencia sobre transparencia y lucha contra la corrupción-populismo no fue solo un proceso nacional donde cobran relevancia estos dispositivos, sino parte de un plan regional, en donde la bandera de la transparencia y la lucha contra la corrupción encaran el formato de nuevas formas de intervención de la región por parte de los Estados Unidos se ligan al *lawfare*, para erosionar los gobiernos populares, progresistas y de izquierda y sustituirlos por otros más afín a su agenda e intentar impedir la injerencia de China en los procesos de desarrollo de la región. Los casos de Brasil, Ecuador y Argentina tal vez sean los más emblemáticos de ello. Es decir, si antes esas formas de intervención eran los golpes de Estado mediante la intervención de las fuerzas armadas, ahora son las operaciones judiciales para generar prisiones preventivas de opositores, erosionar el Estado de Derecho y vaciar los Estados de su soberanía.

En segundo lugar, la promesa de un gobierno transparente sirvió para cooptar los organismos de regulación y control en nombre de la despolitización y eficacia del sector privado, y para legitimar la corrupción estructural de las elites, introducir la opacidad sobre estas formas de corrupción. Permitió el encubrimiento y legalización de delitos económicos, evasión, lavado; la naturalización de la tenencia de sociedades *off-shore* o paraísos fiscales, etc. La denominación de esta forma de delictualidad económica, de corrupción también denominada "sistémica" por Aldo Ferrer son varias: "la puerta giratoria"; el estar en los dos lados del mostrador; el intervenir en capacidad de decisión del gobierno en favor de negocios privados; liquidar empresas públicas o hacerlas inviables (ej. Aerolíneas Argentinas), endeudar y fugar a paraísos fiscales.

Todo ello facilitó la cooptación de los mecanismos de control y de regulación (Procelac, UFI, OA, IGJ, Vialidad Nacional, Sigen, AGN, etc.) por los mismos intereses a ser regulados por los CEOs. De ese modo, en nombre de la sociedad de la transparencia se naturalizó la corrupción estructural, la delictualidad económica *off-shore,* lo cual forma parte de procesos de dominación política característicos de la irrupción del capital financiero global y del nuevo papel que juegan los bancos: no prestar para producir sino para orientar fortunas al exterior, y de ser mecanismos de especulación financiera.

En tercer lugar, la sociedad de la transparencia preconizada por Cambiemos se parece más a una sociedad del control como lo señalara el filósofo Han (2015); de la vigilancia masiva (Snowden, 2019) y de búsqueda de manipulación de las conductas políticas de los ciudadanos. Así se explican el traspaso de los datos del Anses a la Jefatura de Gabinete y la utilización de datos privados para utilización política de los comportamientos electorales. Esta multiplicación y resignificación de la información también impacta en nuevos dispositivos de poder y subjetivación, que son potencialmente peligrosos para la democracia, como la pérdida de la privacidad, la manipulación de las preferencias ciudadanas que se vinculan con las *fake news*, el *lawfare* y los denominados 'golpes blandos'.

La duplicidad es característica de un gobierno que hizo de la posverdad y de la pospolítica sus banderas, ya que se unen a esta característica de no sentirse nunca responsable de lo que sucede sino de encontrar siempre la responsabilidad en el otro. Sea la crisis y recesión fruto de 'la pesada herencia' del gobierno anterior, o la 'incertidumbre' que en los mercados genera la posibilidad del acceso de un gobierno con un pensamiento macroeconómico distinto al del 'único camino posible'. La divisoria de aguas entre "honestos" y "corruptos", es un eje de debate no solo falso e ideológico, sino que tiende precisamente a invisibilizar los distintos proyectos de país en disputa. Finalmente, la política y los gobiernos populares serían los gran des responsable de los males de la sociedad argentina en los últimos 70 años, y de esta manera los mercados, las gerencias exitosas y los nuevos tipos de liderazgos, su eventual solución.

2. El 'Gobierno abierto' como un gobierno de elites y del marketing

Acumulación y legitimación son los dos aspectos problemáticos en la democracia liberal. Democracia y economía concentrada y legitimación mayoritaria no habían sido posibles lograr para las elites después de los procesos de sustitución de importaciones. Por el otro lado del empate hegemónico (Portantiero, 1999), acumulación con distribución del ingreso lograban le-

gitimación, pero los gobiernos nacional populares y progresistas se encontraban luego con problemas de restricción de divisas, presiones devaluatorias y finalmente golpistas, tanto de golpes 'blandos' como 'duros'. Cuando la captura del Estado por las elites supuso que ya era posible la acumulación y concentración en unos pocos con la legitimación democrático y que la minoría dominara con asentimiento de la mayoría, Cambiemos pensó que había encontrado la piedra filosofal del éxito político, la que le posibilitaba restablecer una hegemonía conservadora. Tenían las claves tecnológicas y comunicacional para ello. ¿Cuáles eran?

Principalmente la técnica, la construcción de subjetividades y del sentido común de la población (Canelo, 2018) por medio de la comunicación, por expertos en tecnología de última generación, *big data*, trolls, IA, y una gran comprensión de la racionalidad instrumental y acercamiento a ciudadanos con datos personales, la estigmatización de líderes populares que se asociaban a la oposición, y la fragmentación del peronismo con un segmento aceptable para el sistema, el "racional", y otro por fuera del mismo, el 'populista'. Con ello creyeron que habían encontrado la fórmula de ganar elecciones y ajustar a la gente en simultáneo, conjuntamente la idea de instaurar un 'Gobierno abierto' y 'el diálogo' daría una mayor legitimación al accionar público al proporcionar mediante internet y el gobierno electrónico, los datos del Sector Público a los ciudadanos.

El gobierno abierto tenía de esta forma también funciones manifiestas y latentes. Entre las primeras, de generar una información del sector público a todos los ciudadanos, con facilidad y eficacia digital y nuevo estilo que convertía a estos en 'vecinos' despolitizados. Supuestamente esa capacidad informativa sería un signo de una *accountability* (O´Donnell, 1997) y al mismo tiempo suponía una gerencia transparente del sector privado que trasladaban estas cualidades al Estado, eliminando a la política que sería la fuente de corrupción e ineficacia. Fue una propuesta de que todos los problemas sociales se resolverían con el gobierno electrónico, la digitalización de los trámites, y la apertura del Estado. Se presuponía que el Gobierno abriría para los ciudadanos la 'caja negra' del Estado con una información fiable, transparente sobre licitaciones, contrataciones de personal y asignación del presupuesto, ¿pero era tan abierto y accesible?

En realidad, ponía el acento más en la información pública digital poco sensible y para trámites, mientras quitaba al Gobierno nacional las funciones de fiscalización y control de áreas estratégicas. Más que un Gobierno abierto a la participación de los ciudadanos y a colectivos se transformaba en un gobierno cerrado a estos. La decisión era de las elites y eso no se concertaba ni discutía con otros actores, ni aún con el supuesto "diálogo" sino que se imponía donde los colectivos no existían o eran anatematizados

como posibles 'mafias', y se hacía más allá de leyes, a través de DNU, más allá del Parlamento que se lo paralizaba, más allá de las protestas multitudinarias que reprimía, y junto a una justicia controlada.

Si el objetivo era generar un "Estado cercano y que te escucha" para facilitarle la vida al vecino y facilitar trámites fue otra promesa incumplida. No fue abierto a los ciudadanos, sino cerrado para las mayorías y no le facilitaba la vida sino se la desorganizaba a partir de servicios públicos con tarifas impagables, baja de los salarios y alta inflación. El gobierno abierto se convirtió un gobierno de minorías, de ricos para ricos que apuntó a bajar los salarios de los trabajadores, jubilados y disminuir la capacidad de negociación de los gremios en favor de las empresas.

El enfoque neoliberal de modernización y gobierno abierto supuso una lógica de despolitización, del ciudadano y los colectivos, y de promover la sociedad de individuos, donde cualquier intermediación colectiva de intereses era calificada negativamente. De la eliminación del interés general o, en todo caso, éste se asociaba al libre funcionamiento del mercado. De un Estado que ya no regulaba ni garantizaba derechos.)[2]. De esta forma el neoliberalismo promovió el ocultamiento de las relaciones de poder y entonces "la discusión sobre el Estado será limitada al aparato organizacional, y planteada como un problema de resolución técnica [...] se circunscribirá a cómo acercar la administración al ciudadano –también un problema de organización- y el orden referirá a la utilización de la coerción frente a situaciones delictivas o de supuestas amenazas al orden" (Rey, 2019).

De este modo, un gobierno de decisión concentrada en los CEOS (Castellani, 2016), de las corporaciones principales de acumulación, la financiera, la energética y la sojera, consigue en poco tiempo transformar una sociedad productiva de consumo con industria sustitutiva en una sociedad en emergencia (alimentaria, energética, ocupacional, vivienda), con cuatro millones de pobres nuevos, 200.000 millones de dólares en deuda externa, de la pérdida de más de 200.000 puestos de trabajo industriales en breve tiempo.

2 La visión tecnocrática, del gobierno de expertos, trasunta una fuerte minusvaloración de los ciudadanos y de toda una concepción de la política basada en el enfoque del poder, de la representación de intereses, y dominación. En todo caso donde el Estado es una relación de poder, y particularmente en procesos neoliberales, no es un lugar amigable que suministra información en términos de datos abiertos (DA) para todos, sino que se terminan convirtiendo en una ilusión tecnocrática, en una abstracción de lo que realmente pasa. Al respecto, ver, de Edgar Ruvalcaba-Gomes, "Datos abiertos como política pública dentro del gobierno abierto". En *Estado Abierto. Revista sobre el estado y la administración y las políticas públicas*, INAP, Secretaria de Modernización. Presidencia de la nación, Vol. 3, Núm. 2, Buenos Aires, 2019

En síntesis, el gobierno de las elites, fue aparentemente abierto en términos de información descentralizada o menores, pero no para asuntos de significación política económica o jurídica. También es claro que es un gobierno de marketing, de la comunicación política como clave de legitimidad donde se consideraba que era posible abolir la política, disociar la conciencia de los intereses de los ciudadanos de sus propios intereses y de las políticas que los perjudicaban y asimismo aislarlos de los esfuerzos de colectivos que las resistían. La característica central de comunicación del Gobierno planteaba una división de atributos tajante, en la que todos los rasgos negativos quedaban del lado del 'kirchnerismo' y, por contraste, los positivos del lado de Cambiemos. "Se quiso instalar un escenario en el que fuera nítida la distinción entre lo nuevo y lo viejo, lo republicano y lo autoritario, lo racional y lo irracional, entre la humildad y la soberbia, la honestidad y la corrupción, la verdad y la mentira" [1] . Así el marketing se contrapuso a la política, a lo territorial, a la negociación colectiva. Esto llevó, por un lado, a una sobre-exageración, en un nivel de asimetría increíble, de la comunicación por sobre la política, por otro, a una subestimación de la capacidad de resistencia de la sociedad argentina y su conciencia de derechos constituida a través de movimientos políticos y sociales, de los trabajadores y de los derechos humanos. De esta forma, la construcción de una burbuja de irrealidad sobre lo que pasaba culmina cuando el engañador termina por ser engañado, tanto en su representación de la realidad como en el comportamiento electoral esperado.

3. Modernización del Estado como eliminación del desarrollo y del enfoque de derechos

En estos dos conceptos modernización y desarrollo se traducen dos posiciones teórico políticos en conflicto que devienen en dos modelos de país. La teoría de la modernización, ya en los '50 en la contraposición sociedad tradicional-sociedad moderna, estaba presente esa tajante distinción pasado-presente, perspectiva fundacional y la necesidad de adoptar rápidamente instituciones y paradigmas de las sociedades desarrolladas, tomadas acríticamente, como actualización, copia y traslado. Por su parte, el desarrollo en la teoría Cepalina partió de la sospecha de que la modernización en sí como proceso no llevaba necesariamente al desarrollo industrial: que el papel del Estado para lograrlo era clave, y que las sociedades periféricas no estaban desconectadas con las centradas sino vinculadas, pero en una relación asimétrica y negativa para sus posibilidades. Es decir, que no realizarían el mismo camino que habían realizado los *first comers* para lograr ser industrializados.

Para modificar esta situación el Estado y las políticas públicas eran claves. Entre otras cosas el enfoque de modernización fue utilizado habitualmente en los gobiernos liberales desplazando al enfoque del desarrollo, de allí las privatizaciones, aperturas irrestrictas, y el reemplazo del concepto de gobierno (*goverment*), al de Estado. Así, en esta tercera experiencia neoliberal del ciclo, el rol del Estado en favor del desarrollo es reemplazado por el rol de impulsar negocios de las elites. La modernización permitía contraponer pasado y un futuro superador con expectativas que reiteradamente se incumplían. Lo que es moderno y lo que ya no lo es, es por tanto desechable, y denostable como se expresa en el relato crítico de los '70 años de errores".

Los gobiernos neoliberales demuestran que tienen un rumbo económico opuesto al desarrollo, donde la ciencia, la tecnológica y la innovación nacional no son priorizados. No protegen sus mercados internos ni a su agente. Cuanto más se desalientan a las capacidades locales y culturalmente la autoestima nacional, más se insiste en que la modernización y el progreso llegarán de la mano de otros actores y recursos extranjeros.

En síntesis, el Estado y su modernización implicaban un apoyo total a la economía de mercado sin regulación alguna y al mismo tiempo propiciaban una ruptura con la política pública de inserción internacional y regional menos alineada y con pérdida de soberanía. Una ruptura de inserción tanto a la propiciada por anteriores gobiernos kirchneristas como a parte de la larga tradición de política internacional de Argentina en cuestiones de no intervención en asuntos internos de otros países. El 'abrirse al mundo' circunscribía éste a solo una parte, particularmente los mercados financieros internacionales y la potencia hegemónica de occidente desarrollado, los Estados Unidos Se trataba entonces de salirse de la región de todo lo que no fuera acuerdos de libre comercio, de atacar las instituciones de integración política como la UNASUR y de generar intromisiones con los países que se acercaban al estilo de subordinación de dominación que se imponía en otras partes.

SEGUNDA PARTE: Reconceptualizando para otro rumbo es posible

1. Transparencia y ética pública del bien común

El problema de la relación ética y política es clave en toda sociedad y particularmente en la nuestra dado que el gobierno de Cambiemos se caracterizó por la ausencia de una ética pública que no fuera funcional a sus intereses de clase; al aprovechamiento de decisiones púbicas para intereses privados y la autopercepción de impunidad de la elite. Y porque todas las

intervenciones neoliberales se legitimaron en nombre de la corrupción de la política y de los partidos populares. Así, si bien la transparencia sigue siendo un valor, bajo el dispositivo neoliberal fue limitada al conflicto de intereses de funcionarios públicos y empresarios clásico, a la corrupción como un problema individual (sobornos, financiamiento de la política), y exclusivamente relacionada su falta, con los gobiernos anteriores.

Una comprensión parcial e ideológica de la misma. Porque como se señala, "Los problemas más graves de la corrupción surgen de la captura del Estado por parte de intereses económicos rentistas, y de la estructura política piramidal sobre la que funciona la corrupción institucionalizada y a través de la cual los burócratas se ven forzados a extorsionar a los ciudadanos ya sea por órdenes de sus superiores o por inercias políticas y organizacionales. En otras palabras, los problemas más acuciantes de la corrupción emergen no del Estado, sino de fuera de él. Y son precisamente tales márgenes los que se han ido ampliando cada vez más como resultado de las tendencias privatizadoras en el manejo de los asuntos públicos." (Sandoval Ballesteros, 2016).

En la perspectiva liberal el Estado es el problema y lo que hay que controlar. Hay una desconfianza y desconocimiento sobre éste, cuando en realidad la experiencia histórica y el marco teórico de enfoques neoestructuralistas, neodesarrollistas y neo-keynesianos, muestran que el Estado, particularmente en América Latina, es parte de la solución, es el encargado de velar por el bien común o interés general.[3] Si queremos una sociedad con más calidad de vida, justicia y sustentabilidad, hay que tener Estado. Se requiere restablecer objetivos públicos por sobre los intereses privados para ordenar, regular y transparentar la relación del Estado con el sector privado. En esta concepción la ética alcanza su cenit en la política: es ésta la que viabiliza los modelos de sociedad y –por tanto–los valores que finalmente dicha sociedad asume y ejerce. "De tal modo, la política, tal como se plantea desde Aristóteles a Hegel, es el máximo espacio de despliegue de la ética, el campo desde el cual ésta puede realizarse como destino histórico-universal. Todo lo contrario de lo que la ideología de época dibuja hoy: la política como espacio de egoísmo y enriquecimiento personales, aquello de lo que cabría prescindir" (Follari, 2019).

Pararse sobre lo ético es entender la transparencia no como un problema solo de moral individual y de corrupción pública asociado únicamente a políticos y al Estado sino desde una perspectiva integral que involucra también al sector privado, y no solo a la corrupción clásica sino también a la estructural. Bajo otra perspectiva normativa y de justicia habría que aplicar

3 ¿Qué es el Bien común?, Ediciones Teseo, 2019.

la transparencia sobre múltiples temas que afectan el interés general, como los problemas de puerta giratoria y vaciamiento del Estado, de la cadena de valor de los productos y servicios, su dolarización, porque si no se saben los costos reales de los alimentos o de la energía, y si los usuarios no saben cuánto es el costo real de los mismos todo el proceso es opaco y de ganancias injustificadas. Donde a su vez, las Audiencias Públicas configuran una ritual sin más efecto que legitimar la propiedad privada de bienes públicos y donde la transparencia desaparece y la participación ciudadana se conforman en una ficción.

De allí la necesidad de articular transparencia a un plexo teórico y de valores distinto al neoliberal, a una ética pública que refiera al bien común. Este no es algo preestablecido, es algo debatible, si bien dar respuestas a las demandas mayoritarias y de emergencia de la sociedad de hoy puede ser un buen punto de partida para su elaboración. Asimismo, toda ética pública debe atender a, e impedir, la corrupción, tanto la clásica como la estructural, pero esta última es la más deletérea ya que hace inviable el equilibrio fiscal. El Estado se enfrenta a la lógica acumulación, elusión impositiva, fuga, endeudamiento. En la sociedad actual la delictualidad económica de tendencia off-shore, de vaciamiento y endeudamiento del Estado, es un proceso erosionador para los objetivos de equilibrio fiscal, sustentabilidad como desarrollo.

De este modo, se trata de evitar el conflicto de intereses, particularmente del gran poder corporativo sobre el interés público. Desde esta perspectiva la transparencia requiere que los funcionarios no deberían tener sociedades *off shore* o su fortuna en el exterior. También debería haber un tiempo de 'enfriamiento' entre el tiempo de salida de alguna empresa y su vinculación con la función pública, o a la inversa el tiempo de su retorno.

Donde se trata de revertir la reciente legalización y/o naturalización de la delictualidad económica asociados a la corrupción estructural; de replantear los nuevos códigos que intentan legitimar (ley de ética pública actualmente en debate parlamentario; el Código comercial, una IGJ en la, y su interés para a generar una sociedad o*ffshore friendly en la ciudad de Buenos Aires.* [4] De tomar medidas para frenar la fuga de capitales de los grandes in-

4 Al respecto la fiscal Gabriela Boquín denunció que el gobierno de Mauricio Macri intenta formalizar a través de un DNU la instalación de una guarida fiscal en la Ciudad de Buenos Aires, mediante la creación de un organismo porteño equivalente a la Inspección General de Justicia (IGJ), pero con controles laxos para sociedades locales y extranjeras, lo que burlaría una medida cautelar que está vigente hace una década, que ordenó detener el armado de esa dependencia. Irina Hauser, "El sueño de una offshore a la vuelta de la esquina", *Pág. 12*, Buenos Aires, 01-10-19.

versores a través de la identificación y justificación de sus operaciones y con vigencia de la Ley Penal Cambiaria (Biscay, 2019; Hauser, 2019).

De reformular la Oficina Anticorrupción y dotarla de mayor autonomía frente al Poder Ejecutivo, de generar una institución que deberá entre otras funciones formular políticas orientadas a mejorar los procedimientos de transparencia en materia de compras y contrataciones públicas, fortalecer las políticas de rendición de cuentas y acceso a la información, llevar adelante investigaciones vinculadas con delitos contra la administración pública y otras formas de corrupción.

De replantear las lógicas de funcionamiento de instituciones de control como la Sigen y la AGN, que llegan tarde y mal a los asuntos que deben auditar. De replantear integralmente el funcionamiento de los organismos de inteligencia como la AFI para evitar que espiar opositores y ayudar a armar causas contra estos sea una de sus principales actividades. Y finalmente y no de menor importancia, realizar un replanteo del funcionamiento del Poder Judicial y su relación con la política. Por una parte, garantizar su independencia del Poder Ejecutivo y el funcionamiento del Estado de Derecho, pero a la vez, replantear el funcionamiento del Ministerio Público, del poder los jueces federales de Comodoro Py, y tender hacia una democratización del Poder Judicial para salir de su modalidad estamental y de constituirse en socio dilecto de gobiernos conservadores o autoritarios.

2. Hacia un Nuevo Contrato Social

El contrato social del Estado de Bienestar fue erosionado en los tres momentos neoliberales, pero el golpe final se lo termina dando el Gobierno de Cambiemos. No solo modificó la estructura social, aumentando la pobreza, quebrando la clase media, destruyendo gran parte de la industria, vaciando el Estado y endeudándolo. A partir del fracaso de este intento de restauración conservadora que lleva a una suerte de capitalismo fallido, donde no se consume, no se produce ni invierte y la mayoría de los actores pierden en una recesión interminable, es que se hace necesario reconstruir un nuevo contrato social de responsabilidad ciudadana y concertación, que acuerde una nueva concepción de la relación Estado-sociedad que permita reconstruir la vida cotidiana, la producción y el derecho al trabajo. Este contrato, debería constituirse en una alternativa a la propuesta económica, social y cultural del neoliberalismo. De oponer a la meritocracia como epítome del individualismo –yo me salvo por mérito propio- la solidaridad colectiva; a la privatización de los bienes públicos, la recuperación del papel del Estado como integrador y motor del desarrollo; a la financiarización de la economía, el desarrollo productivo; a la vinculación al mundo como productor de materias primas, la sociedad del conocimiento. En pocas palabras, una

profunda transformación económica y cultural. Esto significa pensar una forma distinta el Gobierno y sus funciones.

Si Cambiemos apuntó desde un primer momento a constituirse en un gobierno 'abierto' pero de minorías, de un grupo selecto que gestiona en favor de sí mismo, de un gobierno de ricos para ricos. El criterio de legitimación democrática es por el contrario el gobierno de mayorías. Porque si un modelo de gestión deja fuera a veinte millones de personas, quita derechos y es una estructura de negocios, es cuestionable por más expediente electrónico que generalice. En cierto sentido, este modelo de gestión asociado al 'gobierno abierto' debe romper el velo de ingenuidad tecnocrática sobre los poderes, sobre los grupos de interés y el bloque de poder dominante que se beneficia con esta orientación, para poder pasar a otro modelo de gestión y de intereses a defender, donde la caja de herramientas y la dimensión de la innovación digital pueden servir tanto para un modelo como para otro, para diferentes objetivos, pero donde es necesario control de la racionalidad instrumental por la política.

En ese sentido la necesidad de establecer un Nuevo Contrato social con la ciudadanía que apunte a recuperar el interés general y la mayor responsabilidad de los distintos actores en el mismo, desde fase propositiva implica varias cosas en los problemas cruciales que debe afrontar el país en un nuevo gobierno: una renegociación de la deuda externa con el FMI y acreedores que defienda el interés nacional, bajo el principio de crecer y exportar para poder pagar. Puede ser la modalidad de salida 'a la portuguesa' de quita, extensión en el tiempo de los pagos y reducción de intereses, o a la 'uruguaya', de extensión en el tiempo de los pagos para poder crecer, exportar y generar divisas. En cualquiera de las modalidades que se adopte, no es justo que todos paguen de la misma manera una deuda contraída arbitrariamente y fugada. Un principio ético y de justicia debe implicar mecanismos de impuestos a las ganancias a las tenencias de activos off-shore, de premios y castigos para recuperar parte de los 4000.000 millones de capitales argentinos en el exterior, mediante la constitución de fideicomisos para impulsar tecnologías, creación de bonos de inversión en áreas estratégicas para revertir el ciclo de endeudamiento y fuga.

Se trata de terminar con la bomba de las Leliqs que ahogan la economía productiva y trasladar parte de ese dinero, a sectores que directamente impulsan el consumo, como los jubilados. De desendeudar a las familias con créditos a muy baja tasa de interés, lo mismo que a las pymes. De desdolarizar la economía, las tarifas de los servicios públicos, el pago a precios razonables por los mismos, el precio de los alimentos, medicamentos, inmuebles, etc. De contar con una planificación nacional de energía que contemple aumento de capacidad de consumo, energía barata para la producción,

promueva la exportación. De reponer las retenciones a las exportaciones, e impedir la liquidación de las divisas quede en el exterior. De recuperar la soberanía de los pequeños y medianos productores pérdida a mano de grupos y multinacionales como Monsanto; y de regular una intermediación abusiva de los monopolios sobre los productores y consumidores.

Por último, un gobierno de mayorías requiere impulsar una gestión pública y administración profesional con capacidades, vinculada a objetivos estratégicos y valorada. El gobierno de los gerentes se propuso alinear al Estado con los intereses de la clase dominante, frustrando así la vocación de quienes trabajan en el sector público para garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

3. El Estado impulsor de un nuevo modelo de desarrollo productivo con mayor valor agregado

El Estado bajo un nuevo contrato social debe promover la concertación y la responsabilidad de entre los principales actores de la producción. [3] En el primer caso, el pacto social debe promover una alianza estratégica entre el trabajo y la producción. En particular con actores enfrentados en el pasado pero que, en las nuevas contradicciones de financiarización se muestra necesaria ya que, hoy lo que está en peligro no es solo el nivel de los salarios, la caída en la pobreza o la rentabilidad de las empresas, sino la misma destrucción de la economía real en manos de la financiera. Es el fin del entramado industrial pequeño y mediano empresario, y el fin tanto de empresarios como de obreros industriales, lo que hay que evitar.

De promover una alianza entre los diversos sectores de la economía (primario, industrial, servicios, economía popular/social) con ciencia y tecnología. Salir de la primarización, extractivismo y la financiarización y de convertir ciencia en tecnología, y tecnología en producción. El objetivo es colaborar en la recuperación e impulso a un modelo de desarrollo productivo y sociocultural que promueva la inclusión y la justicia social, apoyándose en la ciencia, la tecnología y el conocimiento generados en nuestro país". [4] Frente a los peligros de la nueva era digital y de la sociedad de control, se necesita la regulación de la acumulación y el uso de la información y de la utilización estatal de los algoritmos bajo una lógica pública y de soberanía tecnológica.

Como segunda parte de este pacto social, se trata de impulsar un acuerdo de nuevo federalismo concertado y cooperativo. El Estado propuesto por Cambiemos fue un retorno al unitarismo de negociaciones por bajo cuerda con gobernadores para conseguir leyes a cambio de los ATN, coparticipación, partidas especiales. Los funcionarios que presidian estas relaciones fijaron este contrato de federalismo sumiso y llevaron a la in-

viabilidad creciente de economías regionales. Por ello para estimular un nuevo federalismo se requiere un acuerdo espacial, federal, regional y de ciudades. La apertura de las decisiones y acuerdos, apoyar las economías regionales, y promover un desarrollo desconcentrado basado en la ciencia y el conocimiento (García Delgado y Cao, 2015). En este marco, aparece como clave la construcción de un entramado institucional que permita la articulación virtuosa de las potestades de gestión y configuración de un nuevo bloque social con todos los actores productivos.

En síntesis, se trata de ir hacia un nuevo modelo de desarrollo con mayor valor agregado, donde en el mediano y largo plazo se cambia la matriz productiva. Donde lo urgente y lo importante no deben contraponerse, deben los dos trabajar al mismo tiempo. Para ello se trata de encarar un rediseño ministerial que a) revierta el retroceso en su estructura generado por Cambiemos; retome las jerarquías previas a la des jerarquización realizada, las de M. de Trabajo, M. de Salud, M. de Ciencia y Técnica. b) que promueva una ampliación de lo público; de lugar a la participación de las organizaciones en la decisión pública, incorpore nuevos actores en la gestión estatal, creando nuevos Ministerios como el de la economía popular/social; el de energía, servicios públicos y usuarios; el de las economías regionales, el de PyMEs, el de la mujer, el de industrias culturales, el del hábitat y la vivienda, transformar la actual Secretaría de Modernización en un Ministerio de Planificación Estratégica: y c) descentralizar, toda vez que hay diversas agencias, entes, que no tienen sentido que sigan en la Ciudad de Buenos Aires, sino que cumplirían mejor sus funciones en otras provincias y regiones.

Finalmente, la inclusión, la mayor integración social y reducción de la desigualdad solo serán posibles no solo por aumento del consumo y del gasto social, sino al mismo tiempo por aumento del empleo registrado, de la productividad competitividad general de la economía y de las exportaciones. La cuestión social y la tecnológica productiva están hoy más asociadas que nunca con el trabajo del futuro. De lo contrario se volverá a caer en los problemas cíclicos de la restricción externa, déficit de divisas, de la dependencia de las exportaciones agropecuarias o del endeudamiento externo.

Reflexiones finales

Como señaláramos en la introducción del presente trabajo, se buscó resaltar la importancia de encarar una reconceptualización del modelo neoliberal en sus concepciones de transparencia, gobierno abierto y modernización del Estado, que actuó como dispositivo programático para un proyecto minoritario concentrador y dependiente que ha sido puesto en cuestionamiento en las últimas elecciones P.A.S.O. En todo caso, esta reconceptualización la consideramos como uno de los desafíos a encarar para la etapa que viene.

De ese modo, en la primera parte, se hizo una crítica de este plexo conceptual de la transparencia donde se subsume la ética pública en una suerte de duplicidad y control, en una ficción. El de 'gobierno abierto', cerrándose a los intereses mayoritarios y a una decisión pública más amplia y no decisionista. Y el de 'modernización y reforma del Estado', que diluye la problemática del desarrollo de la distribución del ingreso y la industrialización. En la segunda parte se presentó una visión propositiva para el debate, intentando superar este relato donde se trata de lograr la supremacía de la política sobre la técnica, y de liberar el Estado de la captura de las elites a través de una nueva coalición mayoritaria y un nuevo contrato social que dé lugar a pactos sociales que recuperen el rol del Estado para el bien común. Que permitan impulsar un círculo virtuoso de producción, empleo, crecimiento y desendeudamiento, y un nuevo modelo de desarrollo productivo con mayor valor agregado. Uno que permita superar tanto los modelos aperturistas como los de sustitución de importaciones y de financierización que no han logrado ser sustentables ni superar lo cíclico de la política nacional. Se trata de una visión propositiva que intenta aportar hacia el futuro, hacia una nueva etapa de nuestro país que rompa con el discurso permanente de las promesas que nunca llegan y con las políticas que nos alejan cada vez más de esas promesas que se vuelven inalcanzables en una Argentina profundamente quebrada por el neoliberalismo y excluyente.

Por último, no podemos dejar de recordar que estamos en un momento de oportunidad, bisagra, porque lo que está en juego en las elecciones de octubre como se ha visto no es una elección más, o un momento del ciclo *stop and go*, para luego volver casi en el mismo lugar. Es un punto de ruptura con el neoliberalismo como 'camino único' para apostar a otro rumbo posible, a otro modelo de país y a la esperanza de configurar una sociedad inclusiva para todos y todas.

Bibliografía

Biscay, P. M., Stockhammer, E., Gouzoulis, G., del Pont, M. M., Bocco, C. T., Chena, P., Buccella, E. (2019). *El imperio de las finanzas: Deuda y desigualdad* (Vol. 21). Miño y Dávila.

Brown, W. (2016). *Undoing de demos: Neoliberalism's Stealth Revolution.* Berkeley: University Press.

Canelo, P. (2018). Promesas, promesas. Cambiemos y su disputa por el sentido común. *Tramas. Revista de política, sociedad y economía*; Lugar: Resistencia; Año: 2018 p. 36-43.

Castellani, A. G. (2016). *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa.* Buenos Aires: UNSaM Edita Badía, 2019

Ruvalcaba-Gómez, E. (2019). Datos abiertos como política pública dentro del gobierno abierto. *Estado abierto. Revista sobre el estado y la administración y las polí-*

ticas públicas. INAP, Secretaria De Modernización. Presidencia de la nación, VoL. 3, Núm. 2

García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO.

Garcia Delgado, D. y Cao, H. (2015). *Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal.*

García Delgado, D., Ruiz del Ferrier. M. C. y De Anchorena, B. (2018). *Elites y Captura el Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.

Han, B.-Ch. (2015). *The Transparency Society*. Stanford: Stanford University Press.

Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register.*

Houser, R. A. (2019). *Counseling and educational research: Evaluation and application*. Sage Publications.

Ferrer, A. (2015) *Acerca de la corrupción.*

Follari, R. (2019). Sobre ética y política: un sendero en sube y baja. *RevistaMovimiento*. Núm. 16, septiembre de 2019. Disponible: www.revistamovimiento.com

Laclau, E., & Mouffe, C. (2014). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Verso Trade.

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G. (2011). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo.

Oszlak, O. (2013). *Estado Abierto: Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Pública ¿Por qué "Estado abierto"?* Montevideo: Congreso CLAD.

Polanyi, K., & MacIver, R. M. (1944). *The great transformation* (Vol. 2, p. 145). Boston: Beacon press.

Portantiero, J. C. (1999). *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo.

Rey, M. (2019) *Gobierno Abierto e innovación: de conceptos hegemónicos a un pensamiento nacional*. En *Más y mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional*. Buenos Aires: Patria, Estado y Administración Pública.

Sander, M. (1984). *The Procedural Republic and the Unencumbered Self*. Cambridge: Cambridge University Press

Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista mexicana de sociología*. 78(1), 119-152.

Snowden, E. (2019) *Vigilancia permanente.*

Notas Periodísticas

[1] Ver nota, en Tiempo Argentino. Argentino Martín Pique, La derrota de Macri y el ¿final? del reinado de Duran Barba, *Tiempo Argentino,* 22-08-19

[2] Fernando Stefani, "Hoy se argumenta pobreza para no invertir en su solución'. *Pág. 12,* 21-08-19

[3] Tiempo Argentino. Jorge Aleman, "El 27 de octubre se juega el destino ético de la nación". *Tiempo Argentino*, 25-08-2019.

[4] Ver Reportaje a Fernando Stefani, "Hoy se argumenta pobreza para no invertir en su solución'. *Pág. 12*, 21-08-19

APERTURA

Por **Claudia Bernazza**

PALABRAS DE APERTURA DEL IV CONGRESO ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ÁREA ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS - FLACSO

Expositora: **Claudia Bernazza**

Es un gusto estar otra vez en este auditorio de FLACSO que ya es nuestra casa. Un agradecimiento especial al departamento de Estado y Políticas Públicas de FLACSO en la persona de Daniel García Delgado, también de su equipo, a María Cristina Ruiz de Ferrier Alejandro Casalis, Arturo Trinelli, porque cuando apostaron a hacer esta actividad con el Instituto Patria nosotros éramos la "lepra". Cuando se tiene el coraje de proponer una Academia que no sea neutra hay que celebrarlo y aplaudirlo.

En el Instituto Patria teníamos pocos amigos antes del 11 de agosto. Muchos están acá presentes, ámbitos universitarios, ATE Capital, pero ahora cambiaron las cosas. Comparto con Daniel que este congreso pasa a tener otra significación porque nos toca pensar el nuevo rumbo y ahora ese rumbo es materialmente posible. Hay una frase de enorme significación y que se tiene que convertir en método: cuando alguien dice *hay que volver mejores* no es una declamación, decir eso tiene consecuencias metodológicas. Por eso desde el Instituto Patria y también desde muchas de nuestras casas de estudio y también desde FLACSO promovimos estudios sobre lo que estuvo pasando en el Estado en estos cuatro años de resistencia de sus trabajadorxs. Un período en el que observamos con azoramiento cómo administraban el Estado aquellos que lo odiaban, que pensaban en su ajuste y desaparición.

Esto generó una paradoja con terribles consecuencias para el propio Estado. Un Estado que hoy tiene un sistema de tramitación y de repositorio de su información privatizado. Un Estado que está colonizado por consultoras y empresas que hacen las más diversas actividades: capacitar docentes con ONG cuyos socios son DirecTV, Clarín o Banco Supervielle, por ejemplo. Estas consultoras realizan tareas que siempre estuvieron a cargo de trabajadorxs públicxs. Esta situación se potenció con el debilitamiento del diálogo paritario en materia de carrera y concursos para la jerarquización de lxs trabajadorxs.

A nuestro entender, se pretendió construir una *administración paralela*. Esta es nuestra hipótesis: estamos asistiendo a la creación de una administración paralela a partir de la colonización de cargos y de contratos precarizados. Estos contratos, incluso, se utilizan para los propios aliados o para las nuevas convocatorias laborales, en la convicción de que lxs trabajadorxs son descartables.

Lxs trabajadorxs tuvieron que resistir desde el desánimo y el deterioro de su salud, que llevó en algunos casos a la muerte, incluso al suicidio. Este es el Estado que tenemos que repensar: no es cualquier Estado, es un Estado arrasado por aquellos que lo odiaban. Es un Estado que va a necesitar de nosotros una enorme inteligencia estratégica y esto no es una declamación. En los gobiernos nacional-populares o de corte popular no fuimos buenos directivos, tuvimos debilidades en la dirección intermedia. Hoy esa dirección intermedia, en nombre de la meritocracia o en nombre de los concursos públicos, está siendo colonizada, basta abrir el Boletín Oficial de cualquiera de estos días para ver el festival de nombramientos en planta permanente y en concursos de conducción intermedia. Habrá que construir capacidades estatales individuales y de equipo como nunca antes tuvimos. Capacidades referidas a un *ethos* estatal, a un compromiso con lo público, pero también referidas a confiar en los trabajadores que están allí resguardando la memoria estatal. Esto supone una nueva capacidad de dirección, por lo que resulta clave la formación para la gestión y el gobierno de lo público.

En este escenario, la formación pública pasa a ser para nosotros un tema central, porque la dirección pública se encontrará ante dos desafíos novedosos: la *planificación concertada* que hemos estudiado intensamente y que hoy proponen los principales líderes del Frente de Todxs. La participación no es simplemente abrir el micrófono, cuando se abre la palabra se debe tener método para convertir esa palabra en política pública. El otro desafío será el *enfoque federal* que propone esta fuerza política. Este enfoque nos desafía en el reconocimiento de los tres niveles de gobierno -municipal, provincial y nacional-, en la capacidad de coordinar los niveles incluso en sus tramitaciones más pequeñas, porque hablamos de participación ciudadana en los foros estratégicos pero las ventanillas son oprobiosas para la ciudadanía. Hacer un trámite de habilitación o sacar la licencia de conducir o cualquier trámite en el Estado tiene que dejar de ser la pesadilla de los argentinos y argentinas. Para eso hay que apostar a una coordinación local - provincial - nacional y a una coordinación intraestatal que nos debemos desde hace mucho tiempo. Macri nos trajo nuevos problemas pero había problemas previos que tenemos que enfrentar. Este enfoque federal además supone una discriminación positiva en favor de las economías regionales,

de los territorios alejados y de las soberanías marítimo - insulares de las provincias patagónicas.

Hemos aprendido con dolor, lxs trabajadorxs estatales y lxs trabajadorxs en general han sufrido mucho. Las familias argentinas están sufriendo demasiado como para que nos demos el lujo de entrar improvisadamente a la gestión pública. Por eso celebro este congreso que realizamos con FLACSO y con los trabajadorxs organizadxs, porque tendremos que reconocer a los gremios y al ámbito paritario como el gran ámbito del diálogo estatal.

Celebro también reponer a las universidades en el lugar del que nunca debieron haber salido: el lugar del principal aliado de la gestión pública. Celebro que estén todos ustedes aquí esta mañana para compartir tres días de aprendizaje, un aprendizaje que no será un adorno personal sino la herramienta para construir la Argentina que nos merecemos.

PANELES

PANELES

>Democracia e Integración Regional. El alcance de las estrategias desestabilizadoras y el desafío de reintegrar a la Región. Coordinó: Alejandra Racovschik

>El orden sudamericano en transición. Agenda de desafíos para lo que viene. Coordinó: Jorgelina Loza

PANEL: **DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN REGIONAL. EL ALCANCE DE LAS ESTRATEGIAS DESESTABILIZADORAS Y EL DESAFÍO DE REINTEGRAR A LA REGIÓN.** COORDINÓ: ALEJANDRA RACOVSCHIK

POLÍTICA REGIONAL DE CAMBIEMOS:
LA (DES)INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL EJEMPLO DEL PARLASUR.

Por **Fernanda Gil Lozano**

Si efectuamos un breve repaso por la política exterior relativa al Mercosur de la gestión Cambiemos, podemos mencionar como primer evento relevante la Cumbre Mercosur realizada en Paraguay a los pocos días que Mauricio Macri asumiera la presidencia, en diciembre de 2015. Allí quedarían definidas las nuevas líneas de acción respecto del proceso de integración regional (PIR). El flamante presidente se mostró favorable a la flexibilización del Mercosur (abandono de la postura de negociación en bloque[1], favoreciendo intereses más particulares); a la necesidad de la firma del postergado acuerdo de libre comercio (TLC) con la Unión Europea; y pidió compromiso para resolver la "*crisis política y humanitaria*" de Venezuela, criticando al régimen chavista y a su presidente Nicolás Maduro.

Esto significó un retorno al paradigma de *Regionalismo Abierto* imperante en la región en la década del noventa -años de hegemonía neoliberal- donde el eje de la integración estaba centrado principalmente en cuestiones económico-comerciales y no en agendas relativas a la participación ciudadana, políticas, sociales y culturales, desconociendo los grandes avances realizados en el Mercosur a lo largo del período 2002-2015 y que dieron origen a nuevos órganos como el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), la Unidad de Participación Social (UPS), el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos o la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF), el Parlamento del Mercosur (Parlasur), entre otros.

Precisamente con respecto a este organismo, a comienzos de 2019, tras una campaña de deslegitimación que se inició en la campaña electo-

1 Esto implicaría la reforma de la decisión CMC 32/00 que *reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona.* Propuesta de la mayor parte de los sectores políticos de centroderecha.

ral de 2015, Macri instó al Congreso a derogar la ley 27.120, que establece la elección directa de los Parlamentares Argentinos del Parlamento del Mercosur, electos por primera vez justamente en octubre de aquel año. El Parlasur reemplazó en 2005 a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, y buscó darle más legitimidad y participación democrática al Proceso de Integración. En sus comienzos, estaría conformado por miembros de los legislativos locales, pero se procuraba que para el año 2020 todos los representantes fuesen elegidos por elecciones directas de la ciudadanía. Paraguay y Argentina ya lo habían realizado en 2008 y 2015 respectivamente. Brasil y Uruguay no cumplieron el cronograma pactado para la elección.

El ascenso al poder de candidatos conservadores en Paraguay (Mario AbdoBenitez) y Brasil (Jair Bolsonaro) favoreció un discurso de flexibilización y abandono de agendas no comerciales en el Mercosur, bajo el trillado pretexto de modernización y desideologización del bloque. El Parlasures uno de los órganos que se quiere reformar acotando sus funciones y recortando su presupuesto, junto con la UPS, el IPPDDHH y el ISM (todos éstos, órganos que promueven aspectos de participación, sociales y culturales).

Tras un acuerdo con los cuatro Estados parte, y por un polémico DNU343/19en abril de 2019, Macricancelólas elecciones directas para la renovación de los 43 representantes que deberían haber tenido lugar en octubre de este año. Este DNU podría ser declarado inconstitucional ya que el ejecutivo está legislando sobre cuestiones electorales, práctica prohibida por la Constitución Nacional Argentina. El Parlasur queda así sumido en un vacío legal ya que no se sabe cuál va a ser el destino de este órgano, sumamente criticado por gobiernos que no valoran la participación ciudadana. La situación -tal como está planteada con el DNU- marcaría una involuciónrespecto del estado en que este órgano se encontraba en el año 2007, formado sólo por legisladores nacionales.

En los últimos años, se ha producido un trabajo relevante en el Parlasur que ha sido invisibilizado por los grandes medios y sectores políticos contrarios a su funcionamiento. Podemos citar el Protocolo Regional para evitar la propagación de enfermedades como el Dengue, Zika y Chikungunyade 2016, que fue adoptado por varios Ministerios de Salud de los Estados parte.

Finalmente, es menester destacar que dentro del Parlasur se han generado bloques regionales de afinidad ideológica entre partidos nacionales, logrando buscar soluciones con amplios consensos entre sectores políticos de distintos países para problemas que muchas veces son regionales y no solamente nacionales. Esta dinámica fue favorecida por la elección directa, ya que antes de la conformación del Parlasur cuando existía la Comisión Parlamentaria Conjunta los debates se daban dentro de cada delegación y

se llegaba al recinto con una postura consensuada por la delegación -a nivel nacional-sin lograr una interacción entre legisladores de distintos países.

Los resultados de las elecciones PASO del 11 de agosto marcaron un punto de inflexión en el panorama político argentino. La política de integración no está exenta a esa coyuntura. Dos posibles paradigmas entran en disputa: continuar con el foco en políticas comerciales que busquen generar una simple zona de libre comercio regional, debilitada por acuerdos desventajosos con otros bloques o países; o por el contrario retomar las agendas de integración social, cultural, política y de educación además de comercial y económica, fomentando una verdadera participación social que incluya a todos los actores en el Mercosur y buscando al mismo tiempo generar una conciencia regional que permita abordar ciertos problemáticas comunes, abandonadas por gestiones como la de Macri o Bolsonaro.

Conclusiones: ¿Hacia dónde ir?

- Jerarquizar al Parlasur en tanto órgano de representación ciudadana.
- Buscar la coordinación de cronogramas electorales de todos los Estados Parte, para procurar dotar al Parlasur de legitimidad democrática a través de la elección directa de los parlamentares.
- Dotar al Parlamento de funciones concretas en el Proceso de Integración como, por ejemplo:
  - aprobar la designación de funcionarios jerárquicos.
  - recomendar o no la firma de tratados entre Mercosur y otros bloques.
  - aprobar el presupuesto anual, se podría inclusive designar integrantes para posible tribunal de cuentas auditor.
  - Promover la armonización legislativa de la normativa Mercosur por vía asesoramiento técnico a los poderes legislativos de cada Estado miembro.
- Visibilizar las acciones y debates del Parlasur mediante jornadas informativas, seminarios y encuentros.
- Retomar los postulados de la Cartilla de Ciudadanía a los fines de efectivizar los derechos allíincluidos.
- Evitar el desfinanciamiento de foros que fomentan la participación social y ciudadana promovidas desde la UPS o la REAF, que tuvieron buenos resultados en el período 2008-2015.

Bibliografía

Argumedo, A. (2010). *Los Silencios y las Voces en América Latina, Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Buenos Aires, Colihue.

Caetano, G., Vázquez, M. y Ventura, D. (2009). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto*. En G. Caetano (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.

Pinheiro Guimaraes, S. (2012). *O futuro do MERCOSUL*. En *Carta Mayor*, 21 de julio de 2012, versión en español.

Vázquez, M. (2011). *El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur*. En G. Caetano (Coord.). *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR.

-Tratado de Asunción.
-Protocolo de Ouro Preto.
-Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.
-Ley 27.120.
-Decreto de Necesidad y Urgencia 343/2019.

PANEL: **EL ORDEN SUDAMERICANO EN TRANSICIÓN. AGENDA DE DESAFÍOS PARA LO QUE VIENE.** COORDINÓ: JORGELINA LOZA

PANORAMA DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Por **Marcia Simone Graf Rey**

Introducción

Una característica histórica y fundamental de la región de América Latina y el Caribe ha sido comúnmente la existencia de flujos migratorios hacia Norteamérica. Siguiendo esta lógica, y de acuerdo con los datos de la Organización Internacional para las Migraciones (2018) tenemos que en 2015 aproximadamente 25 millones de personas migrantes habían emprendido la travesía hacia el norte y residían allí. La población de la región que vive en América del Norte ha aumentado de manera considerable a lo largo del tiempo, y se calcula que ha pasado de 10 millones en 1990 hasta casi 25 millones en 2015. Otros 4,6 millones se hallaban en Europa, lo cual explica el cuantioso aumento respecto de los 1,1 millones de 1990. Por su parte, el número total de migrantes de otras regiones que vive en América Latina y el Caribe se ha mantenido relativamente estable, en torno a los 3 millones durante los últimos 25 años. Este grupo está formado principalmente por europeos (cuyo número disminuyó ligeramente durante el periodo mencionado) y norteamericanos (cuyo número aumentó). De todos ellos, hay que decir que en 2015 México fue con creces, el principal país de emigración de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, en 2016 Colombia constituyó el lugar de mayor origen de refugiados en América Latina y el Caribe debido a su prolongado conflicto interno. La mayoría de ellos fueron acogidos en los vecinos países de Venezuela y Ecuador. Luego también tenemos que Haití fue el segundo país en generar refugiados en la región, desde donde procedieron más de 20.000 solicitantes de asilo. Por su parte México originó unos 64.000 solicitantes de asilo, El Salvador (62.000), Guatemala (46.000), Venezuela (45.000) y Honduras (35.000). Gran parte de estos solicitantes de asilo se encontraban en Estados Unidos. Para 2019, tenemos que más de 12,5 millones de personas nacidas en México viven en el extranjero, convirtiendo al país en el segundo productor de migrantes más importante del mundo después de la

India. Y como es sabido, la mayoría de los emigrantes mexicanos viven en EEUU, y por ello el corredor migratorio que une a México con este último país continúa siendo el mayor del mundo. Muchos otros países de América Central como El Salvador, Guatemala y Honduras también cuentan con importantes poblaciones de migrantes en la potencia continental, al igual que sucede con los países de América del Sur como Colombia, Ecuador, Brasil y Perú. También existen numerosas poblaciones de migrantes provenientes de América del Sur, y de otras partes de la región. En 2015, casi un millón de colombianos vivían en Venezuela, pero los acontecimientos acaecidos en ese país en los últimos años han modificado los patrones de migración, llevando a que migren cerca de 4 millones de venezolanos entre 2018 y junio de 2019, de los cuales un total de 75% de ellos se concentra en Suramérica[1].

Históricamente Argentina ha contado con la mayor población de origen extranjero de la región, con más de 2 millones de migrantes principalmente procedente de países vecinos como Paraguay y Bolivia. Años atrás Venezuela era el segundo en la lista con la mayor población de migrantes de la región, seguido por México y Brasil, pero como vimos esto se ha modificado. De los 20 principales países de inmigración y emigración de la región hoy día, Costa Rica presenta el mayor porcentaje de inmigrantes respecto de su población total (cerca del 9%), debido a la tradicional migración desde la vecina Nicaragua. Otros países, pese a no figurar entre el ranking principal, también dan cuenta de un incremento de población migrante como porcentaje de su población total, como es el caso de Belice (con un 15%). Ahora bien, como expresamos previamente la migración hacia el norte ha sido la tendencia predominante en América Central, México y el Caribe, pero existen otras tendencias intrarregionales que merecen la pena ser mencionadas. En este sentido, miles de personas emigran cada año desde México principalmente hacia EEUU, pero también hay que decir que es una importante vía de tránsito para los migrantes que viajan en dirección a la frontera sur de este país.

En cuanto a los corredores migratorios intrarregionales más importantes tenemos el de Nicaragua, Panamá y otros países de América Central que se dirigen a Costa Rica con fines de trabajo temporal o permanente; y también el de los países de América Central (principalmente, Honduras, Guatemala y El Salvador) con dirección a Belice a causa de la situación de inestabilidad y por la carencia de oportunidades laborales en sus países de origen. En el Caribe, el corredor intrarregional más importante es el que se extiende desde Haití hasta la República Dominicana. Hay que des-

1 Datos provistos en el último Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, junio de 2019.

tacar que los flujos de migración irregular en la región están cambiando y diversificándose cada vez más. Durante muchos años, la inmensa mayoría de los migrantes irregulares detenidos al intentar cruzar la frontera de los EEUU y México eran nacionales de este último país. Sin embargo, en 2014, y nuevamente en 2016, las detenciones de centroamericanos procedentes de la región del Triángulo Norte, compuesta por Guatemala, Honduras y El Salvador, superaron en número a las de mexicanos en la frontera de los EEUU y México. Los flujos de migración irregular a través de América Central y México se han modificado considerablemente para dar cabida a una gran cantidad de migrantes caribeños, así como también a un número cada vez mayor de asiáticos y africanos. En total, durante el año 2015, se produjeron más de 55.000 detenciones de migrantes no latinoamericanos en la frontera de los EEUU y México. Más de 6.000 migrantes haitianos "inadmisibles" alcanzaron los puertos de entrada de la frontera sudoccidental de Norteamérica durante 2015, mientras que casi 8.000 migrantes africanos y asiáticos llegaron a los puestos de control de inmigración de México en la primera mitad de 2016, lo que arrojó un aumento considerable respecto de años anteriores.

Perspectivas adoptadas frente a los flujos migratorios en la región

La diversificación y aparición de nuevos flujos migratorios en América Latina y el Caribe ha llevado a varios países de tránsito y de destino a incrementar el control y la protección de sus fronteras. Por ejemplo, y como respuesta al aumento de los flujos de migración irregular, en particular de cubanos y haitianos, Nicaragua cerró su frontera sur en noviembre de 2015, mientras que Costa Rica prohibió la entrada de cubanos en diciembre del mismo año, y cerró sus fronteras a todos los migrantes irregulares en agosto de 2016. Como resultado vemos que se fueron adoptando progresivamente medidas de tipo securitistas que dejaron de lado la centralidad en las personas, e incrementaron la vulneración de todo tipo de derechos para aquellos que migran. En años recientes, debido a la mejora de la situación económica y al aumento del nivel educativo, así como al cumplimiento más estricto de las leyes de inmigración en EEUU, México se está convirtiendo en un país de destino cada vez más atractivo para los migrantes internacionales. Allí, el número total de habitantes nacidos en el extranjero pasó de 970.000 en 2010 a casi 1,2 millones en 2015; todo lo cual presenta innumerables desafíos. Por su parte Estados Unidos es por lejos el destino más popular de los migrantes de América Central, con lo cual en 2015 concentraba el 78% del total de migrantes centroamericanos. A partir de 2014, México puso en

marcha el "Programa Frontera Sur"[2] con el objetivo de reducir los flujos de migración irregular desde América Central. En consecuencia, entre 2013 y 2015, el número de detenciones realizadas por las autoridades mexicanas pasó de más de 86.000 a más de 198.000.

En otro orden de temas, el tráfico de migrantes también es un rasgo característico de la región que complejiza aún más la dinámica de los flujos, toda vez que las personas intentan eludir los controles fronterizos de América Central y México. A lo largo de la frontera entre este último país y Estados Unidos, las redes de tráfico de migrantes constituyen una lucrativa industria controlada por grupos de delincuencia internacional. Es bien sabido que los migrantes objetos del tráfico son sometidos frecuentemente a prácticas abusivas, que van desde la exigencia de sobornos hasta los secuestros en masa y la extorsión. Al parecer, existen pocas posibilidades de capturar a los traficantes, ya que muchos de ellos se hacen pasar por migrantes irregulares y suelen ser repatriados. La situación socioeconómica y la violencia comunitaria generalizada en algunos países de América Central fomentan la migración, especialmente de un gran número de mujeres y niños. En 2015, el número de solicitudes de asilo de países del Triángulo Norte presentadas en los EEUU aumentó más de un 250% con respecto a 2013 y fue el doble que en 2014. También aumentó de manera sustancial el número de menores migrantes no acompañados procedentes de América Central y se incrementaron un 1.200% las detenciones de menores no acompañados en la frontera de Norteamérica y México entre los años fiscales 2011 y 2014. Además, el número de solicitudes de asilo presentadas en México registró un aumento notable en los últimos años y se incrementó en un 155%, pasando de más de 3.400 en 2015 a casi 8.800 en 2016 (OIM, 2018). Todo esto da cuenta de la creciente necesidad de buscar mecanismos conjuntos para salvaguardar los derechos de las poblaciones que migran en situaciones de alta vulnerabilidad, a la vez, vemos que la adopción de medidas más restrictivas no colabora en mejorar la situación, sino que ocurre todo lo contrario.

Del mismo modo, la migración intrarregional en el Sur del continente se ha intensificado. Como efecto, en total el número de migrantes intrarregionales aumentó un 11% entre 2010 y 2015, y cerca del 70% de todos los flujos de inmigración de la región son de carácter intrarregional. Debido a las disparidades económicas y laborales existentes entre los países, la mayoría de los migrantes de la región se desplazan con fines de trabajo. Cabe señalar, además, que la reestructuración económica de América del

2 Crisis Group. "La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump", Report 66, Latin America & Caribbean, 2018, https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/66-mexicos-southern-border-security-violence-and-migration-trump-era

Sur y la mayor demanda de mujeres migrantes en los sectores de los servicios y la asistencia han favorecido una mayor presencia femenina en los movimientos intrarregionales. En cuanto a los países del Cono Sur, esto es, Chile, Argentina y el Brasil, cuyas poblaciones de migrantes aumentaron entre un 16% y un 20% entre 2010 y 2015, concentran la mayor cantidad de migraciones en América del Sur y atraen a trabajadores de los países andinos y de Paraguay. Ante el aumento de la migración intrarregional, algunos bloques subregionales como el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) han hecho notables esfuerzos para liberalizar este tipo de migración, sobre todo entre 2004 y 2015. Como ejemplo de ello tenemos los acuerdos de residencia del MERCOSUR que fomentaron la migración laboral y frenaron los desplazamientos irregulares dentro de la región.

Retomando algunas de las tendencias encontramos que millones de sudamericanos siguen residiendo fuera de América Latina al tiempo que aumenta lentamente el número de migrantes procedentes de otras regiones. La emigración desde Suramérica, impulsada por las crisis económicas y la inestabilidad política de los países de origen, suele estar relacionada con el trabajo. Los dos principales países de destino de los migrantes de América del Sur son Estados Unidos y España, donde residen 2,8 millones y 1,8 millones de migrantes sudamericanos respectivamente. Los países con el mayor número de emigrantes residiendo fuera de América del Sur en 2015 fueron Colombia (aproximadamente, 1,4 millones de emigrantes), seguida del Brasil (1,3 millones de emigrantes extrarregionales) y el Ecuador (más de 1 millones de emigrantes extrarregionales). Al mismo tiempo, la reducción de las oportunidades laborales en los mercados extranjeros y la mejora de la situación económica de la región han dado lugar a que muchos migrantes sudamericanos regresen a sus países y disminuya la tasa de migración extrarregional. A partir de 2010, más personas han emigrado desde la Unión Europea a América Latina y el Caribe en general que en sentido inverso. En 2015, los migrantes de Italia, España y Portugal, conformaron en conjunto una población de más de 700.000 personas en América del Sur. Asimismo, recientemente hay un mayor número de migrantes procedentes de Haití, Cuba y República Dominicana en América del Sur.

En Colombia, más de 7,2 millones de personas continuaban en situación de desplazamiento interno a finales de 2016, más personas que en cualquier otro país del mundo. A finales de ese mismo año, más de 300.000 colombianos vivían en el extranjero como refugiados o en situaciones similares a las de estos últimos. Además, casi 1,2 millones de colombianos se encontraban en Venezuela y en Ecuador en 2015. No obstante, las conversaciones de paz de finales de 2016 y 2017 que permitieron a Colombia dejar atrás cincuenta años de violencia, sumadas al agravamiento de la situación

económica y social en Venezuela, están animando a muchos colombianos a regresar a sus hogares, mientras que numerosos venezolanos continúan abandonando su país, tanto hacia Colombia a través de la frontera como hacia otros países. Las solicitudes de asilo presentadas por venezolanos en EEUU, por ejemplo, se incrementaron un 168% entre los años 2015 y 2016 y pasaron de un total de 27.000 en 2016 en todo el mundo a casi 50.000 solo en la primera mitad de 2017. Vemos que las tendencias migratorias en América del Sur guardan relación con las de América Latina y el Caribe. Empero, en términos generales hay una disminución reciente de los flujos de emigración dirigidos a los tradicionales países extrarregionales como EEUU, Canadá y España; una pérdida significativa y absoluta de la inmigración proveniente de otras regiones, un crecimiento y mayor dinamismo en la migración intrarregional y la constatación de que la región continúa siendo, en el balance global, un lugar de emigración más que de inmigración.

Por su parte, Suramérica se ha distinguido desde inicios del siglo XXI por tener un discurso abierto, innovador y rupturista sobre la libre movilidad y las migraciones. Dicha retórica, muchas veces opuesta a la existente en otras partes, se fue plasmando en diversas constituciones y legislaciones a nivel nacional y regional, mediante el establecimiento de cuatro pilares básicos: 1) la no-criminalización de las migraciones, 2) el derecho a migrar entendido como derecho fundamental, 3) la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros y; 4) la profundización de la integración regional. De esta manera, en esta parte del continente desde hace algunos años se intentó adoptar un enfoque que concibe a los migrantes como sujetos de derechos, dando lugar a la base fundacional a partir de la cual se construyen políticas migratorias que pretenden alejarse de miradas más securitistas que provenían del contexto de la Guerra Fría, así como también del enfoque de *migration management*. Fu en este marco en el cual comenzaron a surgir críticas en torno al tratamiento de la política migratoria en los Foros Globales de Migración. Dichos cuestionamientos a su vez llevaron a realizar un análisis más profundo de la migración intrarregional que planteó nuevos pilares centrales: 1) enfatizar el enfoque de derechos, 2) reconocer la importancia de la regularización migratoria, 3) entender a la migración como un elemento central para la integración regional y plantear la libre movilidad dentro de Sudamérica, 4) impulsar la inclusión social para las personas que se desplazan, lo que implicaría acceso, en igualdad de condiciones al derecho al trabajo, seguridad social, salud, justicia, educación, vivienda, prestación social entre otros, y 5) plantear el tema de la participación político-electoral como expansión de los derechos de las personas migrantes de la región. Todo lo cual, daría paso a la creación de una plena ciudadanía suramericana.

Avances en materia migratoria y de integración ciudadana

En 1973 los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones o CAN (Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Chile) firmaron el Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral, partiendo de la premisa de que el desarrollo de los pueblos andinos se podía fortalecer mediante la activa participación de los trabajadores y los empleadores en el proceso de integración subregional. En su art. 3 indicaba que los gobiernos tenían que conceder atención prioritaria, entre otros aspectos, "al establecimiento de un régimen que facilite la movilidad de mano de obra en la subregión"; y, en el art. 4, se acordó "procurar la adopción de normas básicas de protección de los trabajadores migrantes". Todo esto con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en los países del Grupo Andino. Este convenio fue la base para la futura elaboración del Instrumento Andino de Migración Laboral aprobada en 1977, que dio preferencias a los trabajadores migrantes provenientes de los países andinos. Este acuerdo luego fue remplazado por sucesivas decisiones y como consecuencias se cambió la noción de trabajador migrante como "el nacional de un País miembro que se traslada a otro País miembro con fines laborales bajo relación de dependencia, sea de forma temporal o permanente". En resumen, desde la CAN se elaboraron decisiones en materia migratoria que condujeron al Consejo de Presidentes a inicios del siglo XXI a manifestar la importancia de la "libre circulación de personas" como un objetivo con implementación gradual. En efecto, revisando las decisiones de la CAN con rango superior a las leyes nacionales, se observa que la mayoría se efectuaron en el primer lustro del nuevo siglo.

Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en materia migratoria

1996	Tarjeta Andina de Migración.
2001	Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina
2001	Centros Binacionales de Atención en Frontera en la CAN.
2001	Reconocimiento de documentos nacionales de identificación.
2001	Creación del Pasaporte Andino
2002	Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los países miembro.
2003	Instrumento Andino de Migración Laboral
2003	Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consultar y Asuntos Migratorios
2004	Instrumento Andino de Seguridad Social
2004	Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo
2015	Estatuto Andino de Movilidad Humana

A esta normativa hay que sumarle el surgimiento de diferentes espacios y comités dentro del bloque que fueron creados para tratar el tema migratorio tales como: Comités Andinos de Autoridades de Migración (CAAM, 1994), el Subcomité de Autoridades de Migración Laboral (2004), el Comité Andino de Expertos en Estadísticas Migratorias, el Programa Migración y Trabajo (2008); y el Foro Andino de Migraciones (que reemplazó al CAAM) que inició en Quito en el 2008 y cuyo principal resultado fue la elaboración del Plan Andino de Desarrollo Humano para las migraciones (aún no aprobado) y el reciente Estatuto Andino de Movilidad Humana aprobado por el Parlamento Andino el 2015. No obstante, hay que resaltar que la CAN ha visto afectada su intensidad como espacio multilateral sobre todo a partir de tres eventos: la salida de Venezuela en el 2006; el mandato de los Presidentes de la región, de iniciar una reingeniería institucional debido a la excesiva burocracia; y sobre todo luego del surgimiento de UNASUR como nuevo espacio de integración regional. A la fecha, la migración vinculada a la residencia en el espacio andino está supeditada a la categoría laboral y la solvencia económica incluso en el reciente Estatuto Andino, y específicamente vinculada al trabajo formal en relación de dependencia, quedando excluidos aquellos trabajadores informales que cruzan fronteras, y por supuesto quienes no son trabajadores. A pesar de ello, no es un paso menor ya que la categoría laboral dio lugar a algunas decisiones que permiten la "libre movilidad y residencia" al interior de la región; lo que deberá ser superado si se pretende lograr una ciudadanía suramericana.

En cuanto al MERCOSUR, tenemos que la inclusión de lo social en su agenda se vuelve más evidente a partir del año 2000, con medidas sociales que trascienden lo laboral, desarrollando toda una estructura institucional con el objetivo de profundizar la dimensión social. Prueba de ello fue la reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social en el 2000, la creación del Instituto Social del Mercosur en el 2007 y la Aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur en el 2008, así como también, la creación del Parlamento del Mercosur, el 6 de diciembre de 2006, como órgano representativo de los ciudadanos de los Estados Parte. Distintos organismos de carácter permanente fueron creados como el Alto Representante General del Mercosur, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Instituto de Políticas Públicas en Derecho Humanos (IPPDH), el Instituto Social del Mercosur (ISM), el Parlamento del Mercosur (PARLASUR), la Secretaría del Mercosur (SM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). Pero el avance más notorio en materia migratoria fue la aprobación del Acuerdo sobre Residencia en 2002, y del Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía Mercosur en el 2010 que

permitió la obtención de residencia mediante trámites más sencillos, acercándose más aun al concepto de ciudadanía suramericana. Otros de los hitos en temas migratorios fueron la creación del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza creado en el 2002; creación de la visa Mercosur en el 2003; la declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del 2004; la creación del Foro Especializado Migratorio (FEM) que empezó a funcionar en el 2004; la aprobación de un Programa de Movilidad Humana en temas de Educación Superior en el 2008; y en una reunión del SGT10 del 2013 donde se aprobó el Plan Regional de Movilidad Laboral.

Comentarios finales

La inserción plena del migrante a la sociedad de recepción debería ser uno de los objetivos principales de las políticas migratorias de cada país, y en la consecución de tal objetivo la regularidad del migrante juega un rol sustancial. Hablamos de la irregularidad migratoria ya que afecta no solo al migrante, sino también al país de recepción y al de origen. En tal sentido, los mercados laborales y las diferencias económicas entre los países de América Latina y el Caribe son factores que impulsan los flujos migratorios. De esta manera, las políticas restrictivas y basadas exclusivamente en controles, lejos de solucionar el problema de la irregularidad tienden a agravarlo. Por tal motivo, el tema debería ser abordado con suficiente claridad conceptual como para distinguir la irregularidad (que es un elemento negativo tanto para el extranjero como para la sociedad receptora), de la persona migrante a quien la historia de las naciones rescata como elemento vital de desarrollo y quien, en su calidad de ser humano, posee derechos que deben ser respetados, reconocidos y garantizados por toda la comunidad internacional. Para ello, el conocimiento y la aceptación tanto de la realidad como de las causas de las migraciones resultan puntos de partida fundamentales para lograr la eficacia en las políticas migratorias. Y en tal sentido, las normas que se dicten en el marco de esas políticas deben contener tanto lógica como proporcionalidad entre los requisitos exigidos, es decir, el fin que se pretende al exigir la acreditación de los migrantes, y el fin último que es la propia regularidad de la persona como base de garantía de derechos.

Por su parte los acuerdos bilaterales y la cooperación intrarregional son una ventaja para la coordinación y gestión conjunta de las migraciones ya que habilita una vía de aceptación de una responsabilidad compartida y cooperación de forma coordinada para la implementación de mecanismos tendientes a lograr la regularidad de los migrantes. En tanto los acuerdos multilaterales sobre temas migratorios como parte de los procesos integración regional, han aparecido en el ámbito internacional como una muy buena alternativa a la problemática en análisis. En un primer momento se

los concibió como acompañamiento de medidas económicas, pero poco a poco han tomado entidad y autonomía propia, y en muchos de estos procesos (como en la CAN y el MERCOSUR) la integración en el ámbito social ha superado lo logrado en el plano económico arancelario. Lo cierto es que hoy, más que nunca en la historia, la búsqueda de herramientas para regularizar a los migrantes y para prevenir la irregularidad forma parte de la agenda interna e internacional de todos los países y ha sido definida dentro de los Objetivos de Desarrollo de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en pos de alcanzar una gobernanza cada vez más amplia en la materia.

Referencias bibliográficas

Bravo, Tomás Milton Muñoz. *El Proceso de Internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una Evaluación del Compromiso de seis Estados de Crear un Área de Libre Residencia y Trabajo,* 2010, http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Aplicacion_Acuerdo_Residencia_MERCOSUR.pdf

Canales, A.I.; Fuentes K., J.A.; De León Escribano, C.R. *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica,* CEPAL, 2019 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf

Canales, A. y M. Rojas. *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica.* Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular", serie Población y Desarrollo, Nº 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, CEPAL, 2018.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica,* LC/PUB.2018/23, Santiago de Chile, 2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos,* OEA, ISBN 978-0-8270-6554-3, 2015, http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf

Organización Internacional para las Migraciones, OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo*, 2018. Suiza, Gunebra, E-ISBN 978-92-9068-766-5.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, https://oig.cepal.org/es/documentos

Pizarro, J. y otros. *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. CEPAL y OIM 2016*, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/S1600176_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Respuesta Inter-Agencial. *Movimientos mixtos desde el norte de Centroamérica*, ACNUR, OIM, UNICEF Américas, 2019

Soza Cortez, Charleene. *Tendencias de la Migración Intrarregional en Centroamérica.* Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, Núm. monográfico extraordinario, EISSN: 2215-4221, 2016, disponible en http://www.revistas.una.ac.cr/derechoshumanos

PANELES

>Transparencia, Gobierno Abierto y Soberanía Tecnológica. Coordinó: Beatriz de Anchorena

>Pensar el futuro del Estado. Coordinó: Gustavo Blutman

>La propuesta del Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina. Coordinó: Alberto Bonifacio

>Pensar la Administración Pública con los trabajadores estatales. Coordinó: Pablo Guevara

>Política, Planificación y Gobierno. Pactos y Contratos Sociales. Planificación y Presupuesto. Coordinaron: Jorge Sotelo Maciel y Arturo Laguado Duca

>Capacidades estatales en el siglo XXI. Coordinó: Maximiliano Rey

PANEL: **TRANSPARENCIA, GOBIERNO ABIERTO Y SOBERANÍA TECNOLÓGICA.** COORDINADORA: BEATRIZ DE ANCHORENA (FLACSO ARGENTINA).

ELITES ECONÓMICAS Y CAPTURA DE LA DECISIÓN PÚBLICA.

ARGENTINA (2015-2019)

Por **Ana Castellani**

Las formas de vinculación entre gobiernos y empresarios son claves para comprender los enormes desafíos que enfrentan actualmente las democracias. La razón es simple: las élites concentran cada vez más cantidad de riquezas y se apropian de ingentes flujos de ingresos poniendo en tensión la capacidad de la democracia como régimen político a la hora de impulsar y garantizar el bienestar de las mayorías.

En América Latina la situación es particularmente acuciante: el 1% más rico de la población posee el 37% de la riqueza y el 20% más rico recibe el 45% de los ingresos (OXFAM-CLACSO, 2017). Este poder estructural se potencia cuando, con el argumento de incrementar los niveles de eficiencia y modernización del Estado, se coloca en puestos cruciales de la gestión a directivos y gerentes de empresas, ya que de esta forma las élites económicas aumentan notablemente su capacidad de incidir en la orientación de las políticas públicas. En esta oportunidad se presentan los resultados de una investigación empírica sobre la particular articulación entre elites económicas y políticas en la Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

A diferencia de otras épocas de la historia argentina y de América Latina –cuando los dueños y directivos de grandes empresas no dudaron en propiciar y apoyar regímenes dictatoriales–, hoy el poder económico acepta la vigencia de los regímenes democráticos porque ha logrado consolidar aceitados mecanismos de *captura de la decisión pública* que le permiten reproducir y ampliar sus recursos con gobiernos que gozan de legitimidad social.

La *captura* se define como la pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas; así, configura una distorsión de la democracia derivada de las fuertes asimetrías en la capacidad

de influencia de los ciudadanos y las organizaciones en la toma de decisiones (OXFAM-CLACSO, 2017). ¿Cómo se produce este fenómeno? Cuando carteras ministeriales o áreas importantes de la gestión pública quedan bajo el control de personas que ocuparon altos puestos en el sector privado se eleva el riesgo de captura porque las decisiones estatales pueden beneficiar directamente a la empresa de procedencia de los funcionarios, porque estos son más receptivos a las demandas del *lobby* sectorial, o porque esperan ocupar cargos en el futuro en empresas del sector apropiándose del flujo de contactos, información sensible y conocimiento específico sobre el funcionamiento del Estado. A este tipo de captura derivada de la incorporación masiva de gerentes o empresarios en la función pública se lo denomina, en la literatura académica, *captura tecnocrática de la decisión pública* (Monestier, Piñero y Rosenblatt, 2019).

La experiencia internacional comparada muestra que los riesgos de esta captura se dan con mayor frecuencia en áreas muy sensibles a la regulación estatal: las finanzas, los seguros, el transporte, las comunicaciones, los servicios de salud y la energía. Y que los mecanismos más utilizados son el *lobby empresarial* y la *puerta giratoria* (Monestier, 2017; Castellani, 2018; Durand, 2019; Cortés Saenz e Itríago, 2018).

El *lobby empresarial,* tanto individual como corporativo, consiste básicamente en la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas. Según Garín y Morales (2016), esta conexión se establece de tres formas: a) la representación directa de los intereses de la firma, sin intermediaciones, por medio de individuos que cumplen esa función dentro de la empresa (los gerentes de relaciones institucionales, por ejemplo); b) la representación indirecta a través de un tercero (las consultoras especializadas en comunicación estratégica para empresas o los lobistas profesionales, entre otros); y c) la representación colectiva de las cámaras y asociaciones gremiales del empresariado, que expresan las demandas sectoriales para que sean consideradas a la hora de formular e implementar políticas públicas o sancionar leyes que las afectan (de las tres, esta es la forma más visible del *lobby*).

La expresión *puerta giratoria*, que adquiere particular relevancia en la agenda pública tras la crisis internacional de 2008, tiene su origen en la legislación estadounidense y alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias. Ese flujo puede darse en varias direcciones (Castellani, 2018): a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos importantes en el sector público (*puerta giratoria de entrada*); b) funcionarios públicos que al dejar su cargo son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos

(*puerta giratoria de salida*); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el público alternativamente (*puerta giratoria recurrente*).

A estas formas se agregan otras derivadas de procesos de *colusión público-privada* (acuerdos más o menos espurios para repartirse mercados o acceso a compras públicas) y *financiamiento de campañas electorales* (Castellani, 2018; Durand, 2019). El incremento de la desigualdad de recursos e ingresos, de la capacidad de organización colectiva y del acceso a los resortes de la decisión pública facilita la multiplicación de formas de captura por parte de las élites económicas.

Recientemente, estos vínculos entre élites económicas y políticas se hicieron más visibles desde que varios empresarios lograron llegar a la presidencia por la vía electoral: Donald Trump en los Estados Unidos, Sebastián Piñera en Chile, Pedro Kuczynski en Perú y Mauricio Macri en la Argentina son solo algunos ejemplos. Junto con ellos desembarcaron en puestos claves de la gestión estatal personas directamente relacionadas con el ámbito empresarial, que en muchos casos carecían de experiencia en el sector público, con el argumento de incrementar los niveles de eficiencia y modernización del Estado. El ingreso masivo de este tipo de funcionarios puso en evidencia los riesgos de captura de la decisión pública por parte de las élites económicas. Veamos qué características asume este proceso en el caso argentino.

Si bien la composición de las élites económicas nacionales es muy inestable, a lo largo del tiempo ha logrado mantener un conjunto de rasgos bien definidos (Castellani y Heredia, 2019):

1. La recurrente articulación con el Estado a fin de lograr transferencias de recursos diversos o directamente de convertir en políticas públicas sus demandas
2. La primacía de una lógica predatoria y cortoplacista centrada en oportunidades de negocios que permitan internalizar rápidas ganancias extraordinarias que se invierten financieramente en el exterior
3. Divergencias pronunciadas en torno al modelo de acumulación que requiere el país, en especial en torno a los sectores a privilegiar, la pauta distributiva a garantizar y el grado de regulación estatal sobre la economía
4. Disociación pronunciada entre acción política y acción/desempeño económico

Desde el retorno de la democracia en 1983, estas elites desplegaron diversas formas de articulación con el Estado a los efectos de incrementar su poder económico y político: durante el gobierno de Alfonsín, el *lobby empresarial* tomó la delantera con el rol protagónico de los Capitanes de la Industria; durante el menemismo, se destacó la *puerta giratoria*, aunque circunscripta a

la gestión económica (en especial, a la regulación de los servicios públicos privatizados); durante el kirchnerismo, la *colusión público-privada* en torno a la realización de obras públicas y la concesión de servicios de transporte de pasajeros fue el mecanismo más utilizado. Durante el gobierno de Macri, la *captura tecnocrática* llegó a su máxima expresión por la magnitud y el alcance de la puerta giratoria.

El gabinete como espacio de articulación de las elites

Los gabinetes de ministros se consideran dependencias estratégicas en la organización y el funcionamiento del poder gubernamental. Su configuración inicial permite tener indicios sobre los objetivos del gobierno nacional, el contenido y orientación de sus políticas públicas, la composición de las coaliciones y la identificación de aliados sociales y políticos.

En la Argentina, la elite económica tuvo fluida presencia en los gabinetes presidenciales. Hay numerosos ejemplos de empresarios o dirigentes corporativos en puestos de gobierno, tanto en dictadura como en democracia. Una mirada de largo plazo permite establecer que la presencia de los miembros de la elite económica fue predominante en gobiernos dictatoriales y que básicamente, se concentró en las áreas de gestión económica y financiera. Acorde con la experiencia internacional, los períodos de aplicación de reformas estructurales, como los años noventa, registran una mayor cantidad de empresarios en el gabinete, en puestos de poca visibilidad vinculados a la gestión económica, aunque claves a la hora de aplicar políticas centrales como las privatizaciones y la regulación de los servicios públicos. La principal consecuencia de este paso fugaz de los empresarios por el Estado fue la pérdida de autonomía estatal en particular a la hora de establecer controles a las grandes empresas privatizadas y al sector bancario y financiero.

Con la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia, el 10 de diciembre de 2015, la articulación entre elites económicas y políticas adquirió rasgos cuanti y cualitativamente distintivos. La novedad no reside en la existencia del fenómeno en sí mismo sino en la magnitud, la extensión y la visibilidad que presenta. La presencia de personas con trayectorias fluidas de circulación público privada o exclusivamente privada en los altos puestos del Estado es propia de esta gestión: son muchos, están distribuido prácticamente en todo el entramado estatal (gabinete, empresas públicas, entes reguladores y organismos descentralizados) y a diferencia de otras oportunidades, ocupan puestos de alta visibilidad dentro de la función pública.

Un análisis minucioso de las trayectorias laborales de los 364 altos puestos de gobierno en el gabinete inicial (ministerios, secretarías y subsecretarías) que encaramos en el Observatorio de las Elites Argentinas confir-

ma estas afirmaciones: 114 funcionarios del gabinete inicial del presidente Macri ocuparon puestos de alta o media gerencia en el sector privado (casos de circulación público-privada); 86 ocupaban un puesto de este tipo inmediatamente antes de asumir (casos directos de puerta giratoria de entrada); 79 no tenían experiencia alguna en el sector público (casos de carreras privadas puras) y 40 tenían antecedentes de haber ocupado puestos directivos en las principales asociaciones gremiales del empresariado (casos lobbistas corporativos).

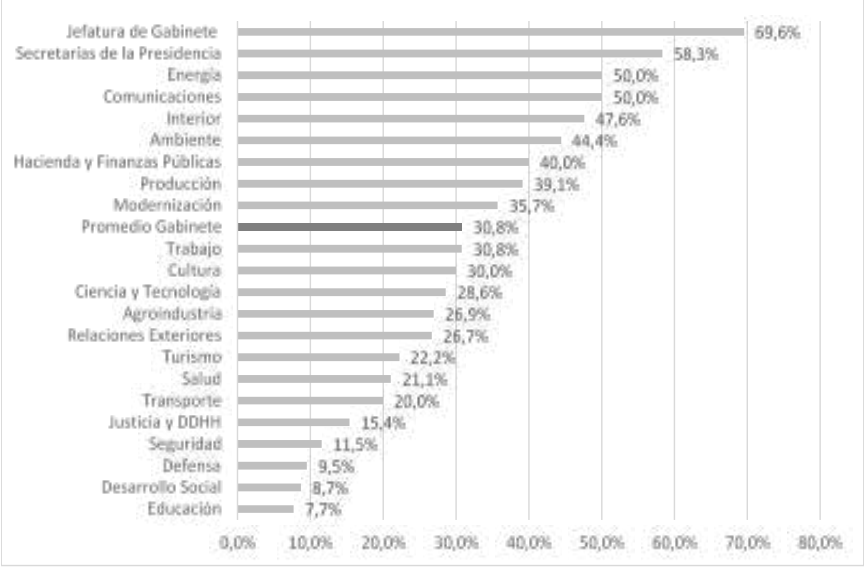
La magnitud de la *puerta giratoria de entrada* multiplicó el grado de exposición a los *conflictos de interés* y las posibilidades de convertir el *lobby sectorial* en política pública y, peor aún, logró internalizar en el propio gabinete la lógica predatoria de las diferentes fracciones de la élite económica. Veamos algunos datos significativos de la configuración inicial del gabinete (Canelo y Castellani, 2017).

- Un tercio de los más altos funcionarios desempeñó un cargo de dirección o alta gerencia (114/364). La presencia de estos CEO se verifica en la totalidad del gabinete, y no en ministerios específicos.
- Un 24% (86/364) ocupó altos puestos en el sector privado inmediatamente antes de asumir su cargo (60 ocupaban los máximos cargos en la dirección de las empresas de las que provenían); este tipo de funcionarios, a los que llamamos "casos directos de puerta giratoria", se agrupa en los Ministerios de Energía y Minería, Producción, Agroindustria, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Un 22% (79/364) de los más altos funcionarios desarrollaron su trayectoria ocupacional exclusivamente en el sector privado (no poseen ninguna experiencia en la función pública); este perfil de funcionario "privado puro" se concentra en los mismos ministerios que los del grupo anterior.
- Un 11% (40/364) de los más altos funcionarios se desempeñaron como dirigentes de las principales corporaciones empresarias y se concentran especialmente en dos ministerios directamente vinculados a los sectores de procedencia: Agroindustria y Producción.

Asimismo, este perfil de funcionarios se encuentra diseminado por todo el organigrama del Ejecutivo Nacional, desbordando su tradicional área de incidencia: la gestión económica. En el gabinete inicial de Cambiemos, los ex CEOs tienden a concentrarse más que en el "área económica", en el "área política" del gabinete, integrada por la Jefatura de Gabinete de Ministros (con sus cúpulas formadas casi en un 70% de CEOs), las Secretarías de la Presidencia y el Ministerio del Interior. Esto constituye una verdadera novedad en el perfil de los funcionarios del gabinete nacional argentino (gráfico 1).

Gráfico 1.

Porcentaje de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado por repartición pública. Gabinete inicial Macri (diciembre 2015-marzo 2016).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Pero el rasgo del gabinete de Macri que más puede potenciar el riesgo de *conflicto de interés* y la *captura tecnocrática*, es el peso decisivo que poseen los que en este trabajo llamamos "casos directos" de puerta giratoria. Nos referimos a la importante presencia, dentro del conjunto de funcionarios designados en el gabinete inicial, de individuos que ocupaban un cargo privado inmediatamente antes de ser designados en el gobierno. Esto es, de funcionarios que "saltaron" directamente del sector privado al gabinete.

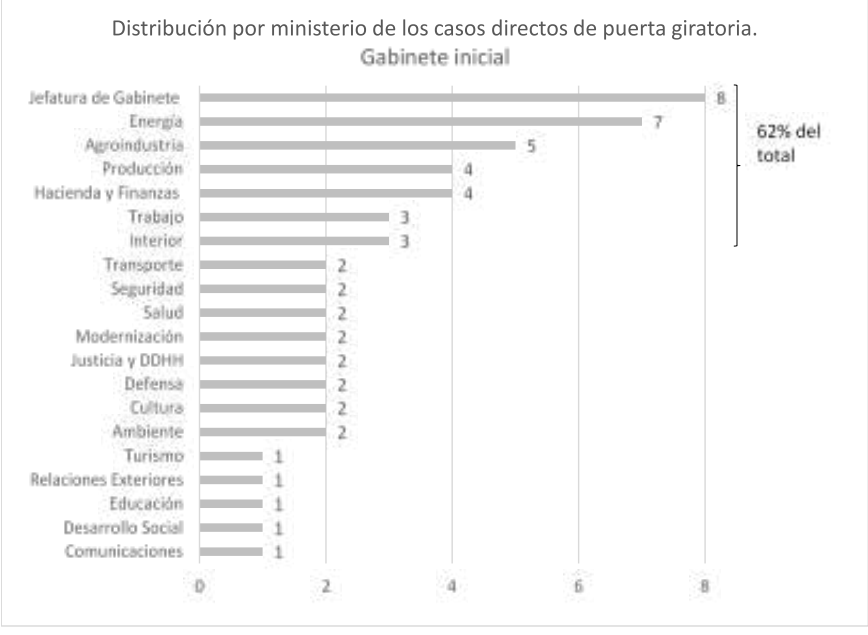
El peso de estos casos directos de puerta giratoria dentro del conjunto del gabinete es del 22% (78/351). De aplicarse las recomendaciones internacionales vigentes (o al menos la legislación previa a la reforma 2001 de la Ley de Ética Pública) muchos de estos funcionarios no podrían haber asumido su función.

De esos 78 casos directos de "puerta giratoria", 55 ocupaban los puestos más altos en la dirección de las firmas privadas. La distribución de estos casos directos en las carteras del gabinete inicial es llamativa: un 62% del total se agrupa en sólo 7 carteras. Y estas carteras pertenecen tanto al "área

política" como al "área económica": se trata de Jefatura de Gabinete, Energía, Agroindustria, Producción, Hacienda y Finanzas, Trabajo e Interior (gráfico 2).

Gráfico 2.

Distribución por ministerio de los casos directos de puerta giratoria. Gabinete inicial.

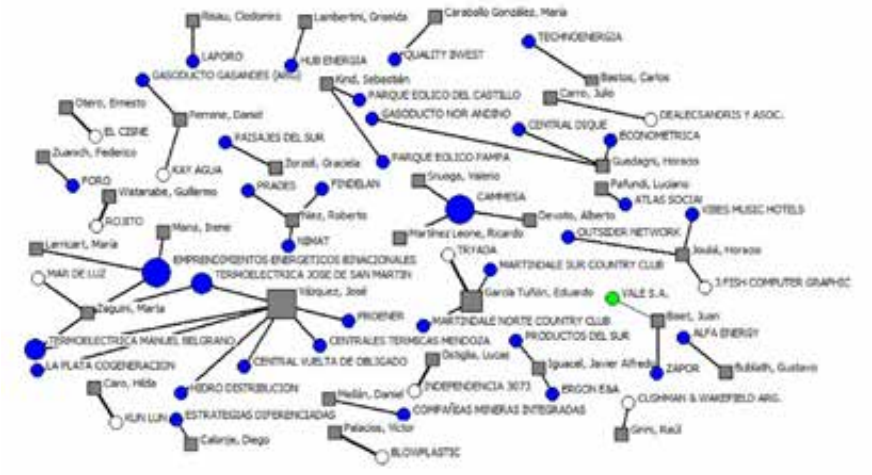


Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Algunas áreas constituyen casos paradigmáticos de los riesgos de exposición a la captura: Energía, Hacienda y Producción se destacan por la cantidad de vinculaciones que los funcionarios de esas áreas mantienen con diversas firmas privadas a través de la participación en sus directorios (Figuras 1, 2 y 3)

Figura 1:

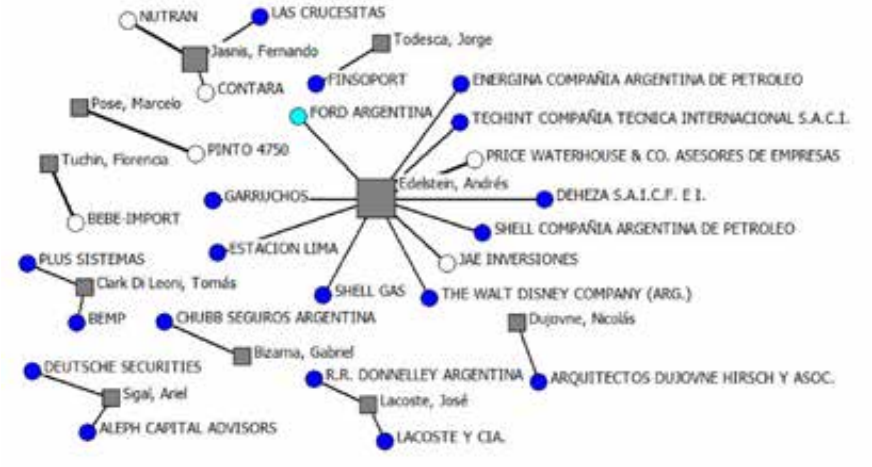
Red de articulación público-privada del Ministerio de Energía y Minería (junio de 2018)



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET) y Socios.red

Figura 2:

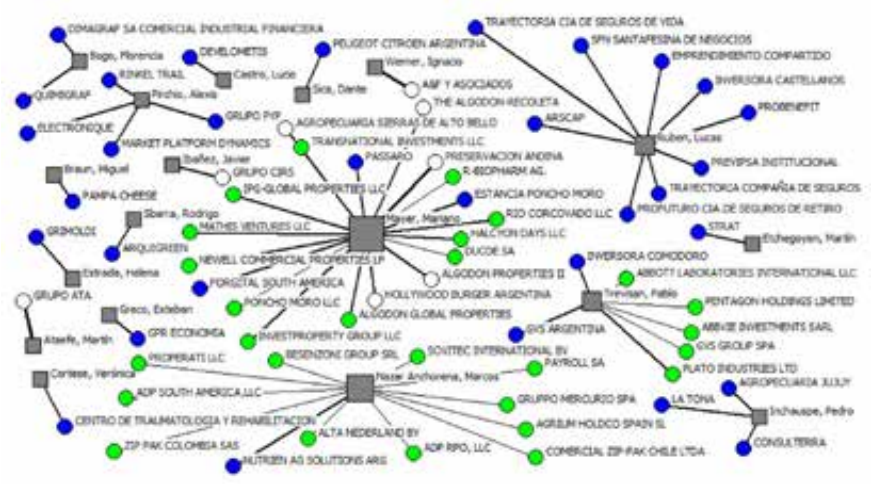
Red de articulación público-privada del Ministerio de Hacienda (junio 2018)



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET) y Socios.red

Figura 3:

Red de articulación público-privada del Ministerio de Producción (junio 2018)



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET) y Socios.red

Esta masiva incorporación de gerentes provenientes en su mayoría de las grandes empresas que operan en el sector energético, financiero y de servicios (muchas de ellas extranjeras) y de dirigentes corporativos, confirma la impronta refundacional del nuevo gobierno argentino: reorientación de la intervención estatal en favor del gran capital para iniciar un ciclo de confianza/inversión/crecimiento y la organización de la administración pública en base a los criterios propios del *managment* privado.

Los desafíos inmediatos

¿Qué se puede hacer ante este avance de los poderes fácticos que se apropian directamente de los resortes de la decisión pública? En trabajos recientes, organismos internacionales como la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con asociaciones civiles como Transparencia Internacional (TI) y OXFAM han publicado sendos informes que presentan evidencias de numerosos casos de captura del Estado y conflictos de interés derivados de la puerta giratoria y el *lobby* organizado en diversos países del mundo. Las conclusiones a las que arriban son contundentes: a) la razón principal de la puerta giratoria de entrada obedece a la decisión de incidir en el accionar del Estado en favor de los sectores/empresas/ámbito de negocios de procedencia, y ese paso suele durar lo

suficiente como para garantizar la aplicación de políticas favorables para el sector de actividad del que proviene el funcionario-empresario; b) la posibilidad de ocupar un alto cargo en el sector privado luego de dejar la función pública opera para algunos funcionarios como un incentivo para beneficiar a un supuesto futuro empleador; y c) es necesario regular estas prácticas y sus efectos adversos con una batería de medidas articuladas para menguar sus efectos nocivos sobre la calidad de la acción estatal y de las democracias en sí mismas.

El listado de recomendaciones de estos organismos para morigerar los efectos adversos de la *puerta giratoria* y el *lobby* empresarial y minimizar así los riesgos de *captura* puede agruparse en seis ejes:

1. Regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos.
2. Establecer períodos de "enfriamiento" previos y posteriores a ocupar los cargos públicos, si se viene de o se va hacia el sector privado.
3. Promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses.
4. Institucionalizar un régimen de funcionariado civil superior para sustentar la mejora continua de la administración pública.
5. Institucionalizar las acciones de *lobby* empresarial a través de mecanismos de regulación precisos.
6. Fortalecer los organismos de control de la función pública y el lobby empresarial y garantizar su autonomía política y financiera.

Estas recomendaciones permitieron reforzar los marcos regulatorios de varios países, pero en América Latina la situación es muy precaria aún. Prácticamente no hay regulación a la *puerta giratoria* y los intentos de controlar el *lobby* son recientes. Esta debilidad institucional, combinada con altos niveles de desigualdad, hace que la región sea muy propensa a las situaciones de *captura de la decisión pública* por parte de las élites económicas. Argentina aún no ha logrado sancionar una nueva legislación que fortalezca los controles para evitar este fenómeno y actualmente se encuentra muy expuesta a los procesos de captura tecnocrática.

Para evitarlos es necesario modificar la legislación existente y regular el ingreso, tránsito y salida de la función pública de una forma más efectiva y transparente. La lucha contra la corrupción y una gestión con transparencia, participación ciudadana en materia de control, y con eficiencia, eficacia técnica y política deben ser los ejes rectores de una nueva propuesta de gobierno que defienda una acción estatal vigorosa y de calidad. Y que se proponga crear un marco institucional sólido, democrático, que garantice

la participación ciudadana y que constituya un instrumento eficiente para prevenir –y llegado el caso derrotar– este tipo de prácticas.

Algunas medidas concretas pasan por a) implementar métodos de audiencia pública para designar los cargos directivos en los organismos de control y/o supervisión dependientes del Poder Ejecutivo; b) revisar las reglas en materias de incompatibilidad en el ejercicio de la función pública, que incluya la posibilidad de impulsar acciones legales por daños y perjuicios; c) regular específicamente la denominada *puerta giratoria* de entrada y de salida a la función pública estableciendo períodos de enfriamientos posteriores y anteriores al ejercicio del cargo; d) reforzar con recursos humanos y presupuestarios los organismos de control en materia de corrupción, transparencia y áreas afines; e) restablecer las misiones y funciones de aquellos organismos donde el Estado ejerce tareas específicas de supervisión y control, como la Unidad de Información Financiera, la Comisión Nacional de Valores y los entes reguladores de servicios públicos, entre otros; f) crear una Agencia Federal Anticorrupción, de carácter autárquico, externa al Poder Ejecutivo y cuya máxima autoridad sea designada por concurso público; g) implementar una campaña de formación popular cívica, con difusión en materia de prevención de actos de corrupción, sus implicancias y efectos.

Desde la academia, es crucial analizar el rol de las élites económicas y sus modos de vincularse con el Estado en casos concretos, sistematizar criterios de investigación, elaborar e implementar propuestas de acción que permitan contrarrestar estos procesos tan nocivos para la calidad democrática. Pero, sobre todo, es necesario incrementar el poder social para que opere como contrapeso de los otros poderes a través de la movilización y organización voluntaria de la ciudadanía en torno a esta agenda. Se trata de impulsar acciones cooperativas para producir, distribuir y controlar bienes y servicios; generar y fortalecer nuevas subjetividades y formas de relación social; disputar el sentido común hegemónico en el espacio público y robustecer la democracia estableciendo vínculos sólidos con el poder estatal. Un gran desafío para los próximos años, sin lugar a dudas.

Bibliografía citada

Canelo, P. y A. Castellani (2017): *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri,* Informe de Investigación nº 1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM, Buenos Aires, IDAES-UNSAM.

Castellani, A. (2018), "Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública", *Nueva Sociedad*, nº 276, julio-agosto, pp.48-61.

Castellani, A. y M. Heredia (2019), "La reproducción fallida de las elites. Inestabilidad y transformaciones de las elites empresariales argentinas entre 1976 y 2015", aceptado para su publicación en *Revista Española de Sociología*, Madrid.

Cortés Sáenz, H. y D. Itríago (2018), *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad,* disponible en https://www.oxfamintermon.org/es/documentos/29/06/18/fenomeno-de-captura-desenmascarando-poder

Durand, F. (2019), *La captura del Estado y el giro conservador en América latina*, documento de trabajo inédito (mimeo).

Garin, R. y P. Morales (2016), «Elites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria», Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política Santiago de Chile, disponible en https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id.

Monestier, F.; Piñeiro R. y F. Rosenblatt (2019), *Formas de captura de la democracia en América Latina,* documento de trabajo preliminar del seminario FES-NUSO, disponible en https://www.fes-sindical.org/fileadmin/user_upload/BORRADOR_nuso_captura.pdf

Monestrier, F. (2017), "Formas de actuación política de las élites económicas. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada", Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

OXFAM-CLACSO (2017), *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos,* disponible en https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos

PANEL: **TRANSPARENCIA, GOBIERNO ABIERTO Y SOBERANÍA TECNOLÓGICA.** COORDINADORA: BEATRIZ DE ANCHORENA (FLACSO ARGENTINA).

PODER EMPRESARIO, CAPTURA DEL ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por **Beatriz de Anchorena**

Introducción[1]

Pensar hoy el Estado de los próximos años nos obliga a reflexionar sobre la dinámica de la relación entre el poder político y las empresas, ya sean éstas grandes firmas nacionales, multinacionales o asociaciones empresarias. El tipo de relación que se establece entre el Estado y los empresarios refleja diferentes formas de transitar el camino hacia el desarrollo. Como el Estado tiene una función performativa sobre las prácticas empresariales es importante considerar una diversidad de dispositivos a la hora de diseñar las políticas públicas. El mensaje a los empresarios debe ser claro y ordenador de las expectativas y prácticas, tanto para la atracción de inversiones privadas, la conformación de ámbitos de concertación, la elaboración participada de normas, como también en los procesos de adjudicación e implementación de las obras públicas.

A fin de situar el análisis, resulta esclarecedor partir del concepto de autonomía para dar cuenta del conflicto o puja en términos de la producción de políticas públicas. La autonomía estatal refleja la correlación de fuerzas en términos de los recursos de poder que ponen en juego, por un lado, el Estado y, por otro, la elite económica. De esta forma la podemos definir como el vector resultante de la relación entre las capacidades estatales y el poder empresario (de Anchorena, 2017). En este sentido la autonomía nunca es absoluta, e implica siempre algún tipo de negociación que impacta en mayor o menor capacidad del Estado para definir estrategias y objetivos de acción, ejecutar políticas, captar y asignar recursos (Vilas, 2005).

Si aspiramos a que el Estado dirija y lidere un proceso de desarrollo inclusivo, necesitamos, por un lado, fortalecer las capacidades estatales y,

1 Una primera versión de este texto se publicó en Anchorena, de B. (2019).

por el otro, incidir en las preferencias empresarias para procurar inversiones, generar más y mejor empleo y producir nuevas tecnologías.

Sin embargo, la tarea no resultará fácil ya que las grandes empresas concentran incontables recursos para influenciar, condicionar y vetar las políticas públicas que podrían perjudicarlas, poniendo en jaque la autonomía estatal.

En esta ponencia analizaremos las formas en que las empresas ejercen influencia en las políticas públicas. Para ello resulta de interés examinar el poder empresario –estructural e instrumental–. El poder estructural entendido como la capacidad del capital de condicionar las políticas del Estado a través de sus inversiones o desinversiones y el poder instrumental referido a la acción política empresaria para influir sobre el Estado a través de una variedad de dispositivos de incidencia pública.

En segunda instancia abordaremos el tema de captura del Estado, es decir esa zona gris donde la influencia empresaria se torna en cooptación de la decisión pública. El problema de la captura se origina en la tensión entre democracia y mercado, cuando las políticas públicas terminan respondiendo a los intereses empresarios más que a las preferencias ciudadanas.

Finalmente, se proponen dispositivos para transparentar la relación Estado / empresas y dotarla de mecanismos que permitan una sinergia positiva para diseñar ámbitos de concertación que generen un acuerdo social para el desarrollo.

1. Poder empresario

"Si me siguen molestando, bajo la palanca de Vaca Muerta y me voy a otro país", dejó trascender Paolo Rocca cuando fue citado a declarar por la causa de corrupción en la obra pública "Cuadernos"[2]. La frase, una clara amenaza de desinversión del ceo del Grupo Techint, es un ejemplo de poder empresario estructural.

Para explicar la influencia empresaria en el Estado, la ciencia política conceptualizó dos tipos de poder empresario: el poder estructural y el poder instrumental. Distinguirlos resulta fundamental para identificar los medios y los mecanismos de acción política empresaria y las variedades de captura del Estado.

Como señalara oportunamente Charles Lindblom (1991 [1980]) los empresarios votan dos veces: como ciudadanos y con su poder económico: "parece como si dos procesos de control muy separados operaran sobre los funcionarios del gobierno: el control electoral normal (votos, grupos de

2 https://www.perfil.com/noticias/politica/la-amenaza-de-paolo-rocca-a-la-justicia-que-revelo-romina-manguel.phtml

interés) y el control empresarial" (1991:100). Para este autor, el papel privilegiado de la empresa privada en el mercado le permite ejercer un control inusual, en clase y grado, sobre el proceso de políticas gubernamentales. La acción de los empresarios, haciendo uso de su poder, puede inducir el descontento ciudadano, provocar el desorden generalizado e incluso hacer caer gobiernos.

El *poder estructural empresario* fue un tema de debate en los `70 desde los círculos marxistas entre cientistas sociales como Poulantzas, Block y Miliband, y también desde los pluralistas como Lindblom[3]. El poder estructural está dado por el carácter privilegiado del empresariado, ya que es un actor fundamental para la creación de riqueza en una economía capitalista. Como el nivel de inversión determina el crecimiento económico, la amenaza siempre latente de desinversión (*exit*) ejerce una considerable influencia en las decisiones políticas de los gobernantes (Lindblom, 1991).

> Las definiciones convencionales de poder estructural en la ciencia política subrayan el hecho de que el capitalismo requiere inversión privada, y que los gobiernos en las democracias capitalistas dependen, por lo tanto, de crear las condiciones bajo las cuales los tenedores de capital estarán dispuestos a invertir. Por lo tanto, el poder estructural del capital implica la dependencia del Estado de los inversores privados. En una economía abierta, esta noción de poder estructural a menudo se reformula, y la desinversión toma la forma de salida del capital de la economía doméstica, presumiblemente para invertir en países con un entorno regulatorio o fiscal más propicio. Ya sea en las formulaciones de economía abierta o cerrada, sin embargo, la constante del poder estructural es que se percibe como una calle de sentido único: los tenedores de capital ejercen poder sobre los políticos que manejan el Estado en virtud de que estos últimos dependen para su éxito del primero (Culpepper, 2015: 397-398. *La traducción es propia*).

De acuerdo con esta visión, una buena parte de las políticas de los gobiernos en una sociedad capitalista están condicionadas por las decisiones discrecionales de los empresarios:

> Los políticos tienen que asegurar la inversión, y la inversión está en gran medida a discreción de los propietarios de capital privado. Independientemente de quién gane las elecciones en las democracias capitalistas, los tenedores del capital podrán sabotear la política del gobierno simple-

3 Sin embargo, durante los 80, el concepto perdió relevancia y el empresariado volvió a ser considerado un grupo de interés más como cualquier otro, y renació a partir de la crisis financiera del 2008 (Culppeper, 2015).

> mente sentándose sobre su dinero, en lugar de invertirlo (Culpepper, 2015: 392. *La traducción es propia*).

En la literatura sobre poder empresario, el poder estructural es contrastado con el *poder instrumental*, el cual refiere a la acción política empresaria para influir sobre el Estado. Las empresas consolidaron una serie de mecanismos para incidir en las políticas públicas a través de asociaciones empresarias, *lobby*, financiamiento de partidos políticos, redes & vínculos informales, designación de empresarios en el gobierno y corrupción (Schneider, 2010). Estas acciones incluyen la participación en diversas formas de acción colectiva, tanto dentro como fuera de la arena de las políticas públicas. Asimismo, estos dispositivos se potencian con *recursos* del empresariado, como por ejemplo la cohesión (capacidad para la acción colectiva), el *expertise*, el acceso a medios de comunicación y las contribuciones financieras.

El poder instrumental implica acciones políticas organizadas desde el ámbito empresario, en cambio, el poder estructural no requiere de organización o capacidad para la acción política, sino que ante una política pública el mercado coordina reacciones en la arena económica: desinversión, fuga de capitales o una producción decreciente.

Si bien estas dos dimensiones del poder empresario se distinguen analíticamente, es difícil separarlas en la práctica. Por ejemplo, si una decisión política se toma para no subir impuestos, puede ser tanto por la expectativa de potenciales desinversiones (poder estructural) o acaso porque el *lobby* empresario fue particularmente persuasivo sobre los efectos de la desinversión (poder instrumental). En general, se ha demostrado que el empresariado es más efectivo cuando ambos poderes –el estructural y el instrumental– son fuertes (Culpepper, 2015; y Fairfield, 2015).

La acción empresaria vinculada a cuestiones impositivas nos brinda ejemplos significativos para ilustrar tanto el poder estructural como el instrumental. El gobierno de Cambiemos, en el año 2017, propuso al poder legislativo un proyecto de ley de reforma impositiva dentro de la cual se planteó una suba de las alícuotas a las bebidas azucaradas, a los vinos y a la cerveza. Estos tres sectores productivos encararon la negociación con el sector público de formas diferenciadas. Dos de ellos lograron, a través de diferentes mecanismos de influencia en las políticas públicas, que el gobierno diera marcha atrás.

En el caso de las bebidas azucaradas, la empresa Coca Cola simplemente dejó trascender que -por decisiones tomadas en la casa matriz de Atlanta, Estados Unidos- frenaría la inversión de US$ 1.000 millones prevista para el periodo 2017-2020 y que dejarían de comprar jugos de frutas en

Argentina.[4] Ante esta demostración de poder estructural, el gobierno quitó del proyecto de ley el aumento a las bebidas azucaradas.

En el caso de los vinos, la estrategia de los productores fue diferente. Las asociaciones empresarias[5], junto a los gobernadores de Mendoza y San Juan, hicieron lobby sobre el poder ejecutivo para rechazar el proyecto. Finalmente, el gobierno dió marcha atrás y excluyó taxativamente a los vinos del aumento de impuestos internos a los que sometió al resto de las bebidas alcohólicas.

En el caso de la cerveza, la ley contempla un aumento del 8 al 14% salvo para las artesanales que permanece en 8% (sin cambios). La negociación fue llevada adente por la Cámara Cerveceros Argentinos, incluyó amenzas de desinversión y diversas acciones de lobby. A pesar de que en un momento se habló de una suba menor (sólo dos puntos), el gobierno finalmente no cedió y la reforma se llevó adelante como estaba planteada en el proyecto original.

En el campo del poder instrumental, las elites económicas llevan adelante sus acciones políticas dentro de la arena formal de formulación de políticas públicas –en general el poder ejecutivo o legislativo–, pero a veces también emprenden la acción colectiva por fuera, participando en protestas.

Un ejemplo de protesta empresaria es el conflicto agropecuario argentino, a partir del lockout de las patronales agropecuarias, que se extendió por 129 días en el otoño de 2008 (de Anchorena, 2017). La disputa se caracterizó por un descomunal despliegue de poder instrumental empresario a través de diversos dispositivos: constitución de la Mesa de Enlace y acción colectiva, *lobby* legislativo, convergencia con partidos políticos opositores al gobierno, creación del Foro de Convergencia Empresaria. Si bien resultó central la acción colectiva ampliada, fundamentalmente el *lockout* y la movilización de los productores de base que empoderaron y legitimaron a las corporaciones agropecuarias con poder político para incidir en el derrotero de la Resolución 125, la característica más sobresaliente del conflicto está dada por la emergencia de un nuevo actor político: de la idea de utilizar la acción corporativa para defender su rentabilidad, el sector agropecuario se constituyó en punta de lanza de la oposición política para

4 https://www.clarin.com/economia/reforma-tributaria-coca-cola-retrocede-confirma-plan-inversiones_0_rypXchvyz.html

5 Se trata de emprearios chicos y medianos que se reunen en diversas asociaciones empresarias: Bodegas Argentinas, Unión Vitivinícola Argentina, Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (Acovi), Federación de Cámaras Vitícolas, Corporación Vitivinícola Argentina (Coviar), Fondo Vitivinícola de Mendoza, Asociación de Viñateros de Mendoza, y Viñateros y Bodegueros Este.

imponer un nuevo modelo de desarrollo. En este contexto, las asociaciones corporativas acumularon en el campo político electoral cuando fueron elegidos 11 "agrodiputados" en 2009, aunque no lograron incidir en las políticas agropecuarias ni ganaron espacios de decisión dentro del gobierno y consecuentemente no obtuvieron soluciones a sus demandas sectoriales.

En este marco, a partir del análisis del poder empresario y sus mecanismos de influencia se derivan una variedad de modos de captura del Estado por parte de la elite económica.

Se entiende por élite económica al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores productivos y que – más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto), inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También se incluyen los dirigentes de las principales asociaciones gremiales empresarias que coordinan intereses diversos para definir estrategias que condicionan el accionar del Estado a favor de sus objetivos y necesidades (Castellani, 2018).

2. Captura del Estado

Se caracteriza el concepto de captura del Estado (o captura de la decisión pública) como la pérdida de la autonomía estatal para formular e implementar políticas públicas. En este sentido, la convergencia de elites económicas y políticas produce políticas públicas marcadamente pro-mercado, atendiendo prioritariamente a los intereses empresarios. Una de las consecuencias más notorias es la pérdida de autonomía del Estado a la hora de diseñar e implementar políticas públicas y de ejercer controles.

La literatura académica reconoce dos grandes estrategias de captura: la captura regulatoria y la captura cultural. La primera refiere al proceso o resultado mediante el cual la intervención del Estado se aleja del interés público y se acerca a los intereses empresarios por acción e intención del propio sector productivo beneficiado. La segunda refiere a la proximidad de funcionarios y empresarios que comparten un conjunto de creencias y visiones que permean la decisión pública favoreciendo al sector privado. En este marco, la captura del Estado no refiere necesariamente a una situación de ilegalidad, aunque puede valerse de un mecanismo como la corrupción para influenciar las políticas públicas (Carpenter y Moss, 2014; Garin y Morales, 2016).

La pregunta que surge en forma inevitable es sobre la frontera entre la influencia empresaria y la práctica de captura del Estado, un espacio esencialmente gris. Si bien es absolutamente legal peticionar e incidir antes las autoridades políticas, no resulta legítimo que, tanto el proceso de selección de los gobernantes como el proceso de producción de políticas públi-

cas sea cooptado por actores empresarios. Es decir, prácticas empresarias cuya magnitud -extensión y densidad- es significativa y desvirtúa el proceso democrático. A estos casos de "influencia abusiva o desmedida" por parte de la elite económica se los denomina captura del Estado ya que sesgan las decisiones de política pública a favor de las élites economicas que concentran recursos.

El riesgo de la captura es potencialmente más alto en sociedades desiguales como en América Latina y el Caribe dónde el 10% más rico de la población concentra el 68% de la riqueza, mientras el 50% más pobre solo accede al 3.5% (Cañete Alonso, 2018). Esta concentración de poder económico y su incidencia sobre el poder político potencia un poder estructural que vuelve asimétrica la relación Estado / empresas. Asimismo, la globalización de la economía ha concentrado los recursos en manos de empresas trasnacionales habilitando una movilidad del capital que les otorga una posición de privilegio y un poder "de hecho" inusitado.

De la mano del poder empresario estructural surge una primera variedad de captura del Estado que se ejerce a través de la amenaza de desinversión, relocalización, disminución de la actividad económica con posibles consecuencias de desempleo y pobreza, logrando que los decisores de políticas reviertan sus propuestas de políticas públicas y regulación a fin de no perjudicar esos intereses empresarios que manifestaron descontento. Esta amenaza latente opera como fuente de disuasión de cualquier política pública que vaya en contra de los intereses empresarios. ¿Cuáles son estas posibles amenazas? Las amenazas de "*exit*": corridas bancarias, fuga de capitales, cierres de plantas para abrirlas en otro país y otros movimientos del capital y también amenazas de retención, como no liquidar divisas de exportación, no sembrar, repartir dividendos o repatriarlos en lugar de reinvertirlos. Esta situación refleja un Estado que no está en condiciones de perseguir sus objetivos legítimos porque está altamente condicionado por los poderes fácticos y capturado por el poder de las elites económicas. Incluso un caso extremo de poder estructural sería un "golpe de mercado".

El *lobby*, un conjunto de prácticas legítimas –institucionalizadas[6] o informales–, podría utilizarse como un mecanismo de captura del Estado. Se observan prácticas más institucionalizadas en relación al Poder Ejecutivo y más informales o menos transparentes en relación al Poder Legislativo. En tanto el *lobby* en el ámbito del poder judicial se desarrolla en circuitos altamente oscuros y subterráneos. El *lobby* se caracteriza por el intercambio de información con el objetivo de incidir sobre las decisiones políticas y actos

6 Las prácticas de lobby institucionalizadoasson las que desarrollan las cámaras empresarias o las mesas o comisiones público – privadas.

de gobierno. En general, estos procesos están altamente aceptados en las democracias modernas, aunque varían los dispositivos para su regulación y control. Si bien este mecanismo no genera *per se* captura de la decisión pública, cuando las empresas haciendo uso de su asimetría de poder y recursos imponen al poder político sus intereses particulares en desmedro del bienestar general, existe una distorsión del proceso democrático. En general, las cámaras empresarias homogenizan intereses entre sus empresas miembro y se constituyen en interlocutores válidos para los decisores públicos. Por ejemplo, si bien en Chile la participación de las asociaciones empresarias en el proceso político está institucionalizado (Schneider, 1999), prácticas de lobby legislativo han ido más allá del intercambio de información transformando la intermediación de intereses en una captura del Estado. Los casos de los proyectos de ley sobre impuestos a la industria minera (2010) y pesquera (2012/14) constituyen ejemplos de estas prácticas. En el caso de la minería, hay evidencias que el proyecto aprobado por el legislativo fue redactado por la empresa Soquimich (SQM)[7]. Asimismo, en el caso de la Ley de Pesca, se corroboró que las empresas indicaron a algunos legisladores como votar cada artículo[8].

El nombramiento de empresarios en el Estado –en una magnitud y proporción importante– es uno de los mecanismos de captura más utilizados. Se manifiesta en un Estado colonizado por ceos, ex directivos de empresas y corporaciones que pasan de un lado del mostrador al otro para tomar decisiones de política pública en cuestiones donde sus responsabilidades como funcionarios se confunden con sus intereses privados y corporativos. La preocupación por los conflictos de interés y la captura de la decisión pública que puede derivarse de la ocupación simultánea o diacrónica de distintas posiciones estratégicas en el mundo político y corporativo/empresarial, llevó al desarrollo de un campo de estudios especialmente dedicado a investigar este tipo de fenómenos denominado "puerta giratoria". Este concepto fue acuñado en la legislación norteamericana y refiere a la circulación de personas que entran o salen de altos cargos públicos desde o hacia el sector privado (OCDE 2009). Los ceos reclutados del sector privado por su *expertise*, conocimiento y *management* ven su pasaje por la función pública como algo transitorio, como un alto en sus trayectorias privadas, por tanto, muchas de las decisiones públicas que toman tienen una gran identificación con el mundo privado, lo que produce una opción clara por las preferencias empresariales en tensión con el bien común y la democracia.

7 https://ciperchile.cl/2016/03/07/cambio-clave-de-la-ley-de-royalty-que-beneficio-a-sqm-salio-del-computador-de-contesse/

8 https://ciperchile.cl/2017/01/23/asi-pauteo-asipes-a-la-senadora-van-rysselberghe-cuando-presidio-la-comision-de-pesca/

La Argentina de Cambiemos constituye un buen ejemplo de este mecanismo (Canelo, Castellani y Gentile 2018)[9]. El primer gabinete (2015/2016) se conformó en un 31% (108/351) de ceos o gerentes en el sector privado y en un 11% (40/351) por dirigentes de las principales corporaciones empresarias y en el 22% (78/351) fueron casos de directos de puerta giratoria. En el segundo gabinete – marzo 2018– las posiciones jerárquicas se redujeron de 351 a 284 pero la presencia de los ex ceos se eleva del 31% al 36% y los casos directos de puerta giratoria pasan del 22% al 38%.

Finalmente, el mecanismo de corrupción es el dispositivo de captura que incluye la compra directa de decisiones de gobierno y, al contrario de otras variedades de captura, se trata de un accionar ilícito. Académicos como Daniel García Delgado (2018) distinguen la corrupción clásica –soborno, cartelización de la obra pública y financiamiento de la política– de la estructural –puerta giratoria, fuga de capitales, sociedades *offshore*, acumulación por desposesión (apropiación de bienes públicos para intereses privados)– a fin de ampliar y actualizar el concepto. De todas maneras, la compra de las decisiones públicas por parte del sector privado continúa siendo uno de los mecanismos utilizados de captura el Estado, que necesita de procesos judiciales con sentencia firme para elaborar evidencia empírica. Esta modalidad como forma de captura del Estado fue estudiada tempranamente por el Banco Mundial a través de estudios liderados por Hellman y Kaufmann (2001) sobre las transiciones democráticas del este europeo. En este caso, la captura del Estado fue definida (p.31) "como los intentos de las empresas en influir en la formulación de leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos".

Vinculado con el punto anterior, resulta conveniente analizar la modalidad de relación de las empresas con los partidos políticos. El financiamiento de partidos políticos por parte de empresas constituye un punto controversial ya que permitiría al capital no solo intervenir en la selección de los candidatos de los partidos políticos sino condicionar la propuesta de políticas públicas. El financiamiento privado también puede profundizar la desigualdad de las condiciones de la competencia electoral. Si bien se considera que las elites económicas deben participar de partidos políticos, contribuyendo a la estabilidad democrática, lo pueden hacer a título personal y no en términos de personas jurídicas ya que los derechos ciudadanos son atributos de las personas y no de las empresas. De todas maneras,

9 El estudio realizado en marzo 2016 y marzo 2018 analizó el perfil de los individuos que fueron designados para ocupar las más altas posiciones jerárquicas (351 posiciones en total, N: 351). Se analizaron los cargos de ministros, secretarios, subsecretarios y posiciones equivalentes.

asegurar la trazabilidad de las contribuciones dinerarias tanto de empresas como de sus ceos resulta fundamental para garantizar la transparencia de la política. En muchos casos el financiamiento ilegal de la política va de la mano de los casos corrupción como en el caso de Odebrecht en varios países latinoamericanos.

3. Algunas reflexiones para opciones futuras

Pensar hoy el Estado de los próximos años nos lleva a imaginar dispositivos para prevenir la captura del Estado. Los mecanismos institucionales para impedir prácticas de captura de la decisión pública que recomiendan la OCDE y Transparencia Internacional incluyen códigos de ética y conducta, regulación de la puerta giratoria y el *lobby*, fortalecimiento de los organismos de control del Estado, desarrollo de la carrera administrativa y formación del empleo público[10].

De todas formas, más allá de las soluciones de corte institucionalistas, es ineludible repensar la construcción de una relación virtuosa con el sector empresario que genere inversiones y desarrollo.

La propuesta de la ex-presidenta Cristina Fernández (2019) sobre la necesidad de un gran Acuerdo Social es una invitación a repensar el Estado del futuro, los nuevos acuerdos institucionales y dispositivos para la producción de políticas públicas. En sus propias palabras (2019:594)

> "Se requiere (…) un nuevo y verdadero contrato social con derechos pero también con obligaciones, cuantificables, verificables y sobre todo exigibles y cumplibles. Un contrato que no solo abarque lo económico y social, sino también lo político e institucional. Hay que volver a ordenar todo, pero no en el viejo orden, sino en algo nuevo, distinto y mejor de lo que tuvimos. "

Pensar algo distinto en la relación del Estado con la elite económica constituye un gran desafío. Por un lado, no se puede continuar sosteniendo un Estado constantemente condicionado por los poderes fácticos –bailando al ritmo de la sociedad civil diría O´Donnell (1977)–. Tampoco podemos pensar un Estado que toma decisiones de política pública sin consultar a los actores estratégicos involucrados. El Estado no es un actor más en un modelo de gobernanza que tiende a igualar el peso político de los participantes. El Estado es un actor estratégico que materializa una relación de poder asimétrica con el resto de los actores del sistema político, incluso con el poder

10 Ver documento "Freno a la puerta giratoria y compromisos de gestión" de la comisión Estado y AP del Instituto Patria. http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/PROYECTO-ETICA-PUBLICA.pdf

empresario. No están en pie de igualdad ya que uno encarna el bien común y el otro intereses particulares o sectoriales. El Estado es el resultado de relaciones sociales, de luchas y acciones pasadas, pero también de estrategias y opciones vigentes (Jessop, 2008).

En este marco, podemos plantear tres grandes objetivos: a) un gran Acuerdo de Transparencia que se manifieste en una nueva Ley de Ética Pública y nueva institucionalidad de la Oficina Anticorrupción, b) un Observatorio Social de la Obra Pública con amplia participación de la sociedad civil para el monitoreo de la adjudicación e implementación de proyectos de inversión pública y la prestación de servicios públicos y, finalmente, c) un Pacto Social que genere reciprocidad en la promoción de sectores económicos a fin de direccionar el desarrollo.

En el primer caso, además de regular los conflictos de interés y la puerta giratoria, resulta necesario institucionalizar la prohibición de asumir cargos de responsabilidad política a quienes hayan tenido comportamientos lesivos a los intereses nacionales: evasión impositiva, litigantes contra el Estado argentino en tribunales internacionales, integración de sociedades *offshore*. Un Acuerdo de Transparencia deberá será acompañado por una formación continua en ética pública y transparencia de forma coordinada con las administraciones públicas de Nación, provincias y municipios. Respecto a la regulación del *lobby,* un punto central lo constituye el principio de corresponsabilidad empresas/Estado a fin de hacer más efectivo el registro público de audiencias. De este modo, sería importante invitar a las empresas y organizaciones empresariales –que cuentan con códigos de ética, políticas de responsabilidad social, informes o memorias de sostenibilidad y normas anticorrupción (*compliance*)– a desarrollar un registro público de las audiencias que mantienen con autoridades ejecutivas, lesgislativas y judiciales a fin de dotar de ética y transparencia su gestión empresarial. Asimismo, se considera oportuno analizar una nueva institucionalidad de la Oficina Anticorrupción como parte del fortalecimiento general del control de la gestión pública.

Respecto a la inversión pública, se considera necesario impulsar una auditoría completa y promover su transparencia a través de la planificación territorial, el monitoreo social y nuevos sistemas de información. La implementación de un Observatorio Social de la Obra Pública a fin de gestionar un monitoreo externo resulta primordial a fin de otorgar legitimidad social a la inversión pública. Para ello se considera el desarrollo de tecnologías y dispositivos para instrumentar la participación de Observadores No Estatales tanto en el proceso de planificación, adjudicación como de implementación de la obra pública.

En tercer lugar, resulta necesario que la intervención del Estado, en la orientación del desarrollo, sea instrumentada bajo los principios de reciprocidad, transparencia y autonomía estatal. La reciprocidad implica que, a cambio de los subsidios, el Estado exige directamente de las empresas metas o normas de desempeño, es decir contraprestaciones empresariales concretas y medibles. Schneider (1999) recomienda distinguir cuatro etapas o facetas de la reciprocidad: metas, supervisión, sanciones y transparencia. El disciplinamiento, en el marco de la reciprocidad, es fundamental para que el enraizamiento del Estado con el sector empresarial funcione en términos de generación de desarrollo. Si la autonomía enraizada requiere de capacidad burocrática, la reciprocidad demanda –además– capacidad de disciplinamiento.

Referencias bibliográficas

Anchorena de, B. (2017). La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008. *Tesis de Maestría.* UNSAM-Georgetown: Proquest.

Anchorena de, B. (2018). *Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018).* En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier, y B. de Anchorena, (Comps.) *Elites y Captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío.* Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Anchorena de, B. (2019). Más y mejor Estado. Buenos Aires, libro digital pdf.

Banco Mundial (2017) *Governance and the Law.* Washington: Banco Mundial.

Canelo, P. y Castellani, A. y Gentile, J. (2018). *Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018).* En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). *Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío.* (pp.117-135) Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Cañete Alonso, R. (2018). Democracias capturadas, el gobierno de unos pocos. Reino Unido: Oxfam Internacional

Castellani, A. (2018) Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad Nº 276, julio-agosto pp. 48-61.*

Carpenter, D. y Moss, D. (2014). *Introduction.* En D. Carpenter y D. Moss (Eds.). *Preventing Regulatory Capture* (pp. 1-22). New York: Cambridge University Press.

Culpepper, P. (2015). Structural power and political science in the post-crisis era. *Business Politics.* Nº 17, Issue 3, 391-409.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and industrial transformation.* New Jersey: Princeton University Press.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America.* New York: Cambridge University Press.

Fernández de Kirchner, C. (2019). *Sinceramente.* Buenos Aires: Sudamericana.

García Delgado, D. (2018*). Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión ética.* En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Ancho-

rena (Comps.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Garin, R. y Morales, P. (2016). Elites y Regulación: Conflictos de Interés, *Lobby* y Puerta Giratoria. *Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política*. Santiago de Chile: CAIP.

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*. Vol. 38, Nº3, 31-35.

Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catarata.

Kwak, J. (2014). *Cultural Capture and the Financial Crisis*. En D. Carpenter y D. Moss (Eds.). *Preventing Regulatory Capture* (pp.71-98). New York: Cambridge University Press.

Lindblom, Ch. E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

O'Donnell, G. (1977). Estado y Alianzas en la Argentina 1956-1976. *Desarrollo Económico*. Vol. 16, Núm. 64, 223-554.

OCDE. (2009). *Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*. Paris: OCDE.

Schneider, B. R. (1999). Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*. Vol. 3, Nº 153, 45-75.

Schneider, B. R. (2010). *Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization*. En D. Coen, W. Grant y G. Wilson (Eds.). *The Oxford Handbook of Business and Government* (pp. 307-329). New York: Oxford University Press.

Schneider, B. R. y Karcher, S. (2012). La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia. *Revista Apuntes*. Vol. XXXIX, N° 70, 7-28.

Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*. Vol. 2, Issue 1, 3-21.

Transparencia Internacional (2010). Reglamentar el fenómeno de la puerta giratoria. *Documento de trabajo Nº 6*. Berlín: Transparencia Internacional.

Vilas, C. (2005). Pensar el Estado. Conferencia, Universidad Nacional de Lanús. http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/

PANEL: **PENSAR EL FUTURO DEL ESTADO.** COORDINÓ: GUSTAVO BLUTMAN

EMPLEO PÚBLICO, SU EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS EN EL NUEVO MUNDO DEL TRABAJO

Por **Ivana González y Manuel Yañez**

Introducción

El análisis de los servicios civiles y de la situación del empleo público permite una multiplicidad de puntos de vista, muchos de ellos fecundos y relevantes. Desde nuestra perspectiva, resultan particularmente significativos dos tipos de enfoques. El primero, centra su atención en la situación del empleo público en el marco de las transformaciones que están ocurriendo en el mundo del trabajo. Como ha sido reiteradamente dicho, el despliegue de la llamada "sociedad del conocimiento" ha generado procesos de reconversión productiva de amplio impacto sobre la cantidad, localización y tipo de puestos de trabajo; analizaremos de qué forma estos cambios impactan sobre el empleo en el Estado. El segundo —que, de más está decirlo, tiene múltiples vinculaciones con el anterior— analiza los cambios que se dan en el marco de los planes de reforma estatal. En este caso examinaremos el sistema de gestión del empleo público o, dicho de otra manera, los "arreglos institucionales específicos" que lo diferencian del "empleo común" (Longo, 2002: 7).

En este marco, el presente trabajo tiene por objetivo analizar la evolución reciente y los escenarios futuros del empleo público, con un énfasis particular en el caso argentino. El encuadre general de este trabajo se apoya en lo expuesto en Blutman y Cao (2019), a partir de la definición de diferentes escenarios prospectivos del Estado y la administración pública. Se distinguen dos grandes miradas: una *ortodoxa*, ligada en gran medida a los postulados del neoliberalismo; y otra *heterodoxa*, que abreva en algunos aspectos de la socialdemocracia y de las corrientes nacional-populares. Adicionalmente, para cada una de esas miradas, se distinguen escenarios utópicos y distópicos.

Para la realización de este trabajo hemos recurrido, en primer lugar, a la sistematización bibliográfica de los elementos principales contenidos en los dos enfoques mencionados en torno al empleo público. En segundo

lugar, también nos valemos del análisis de entrevistas semiestructuradas a expertos en temáticas de Estado y administración pública sobre las perspectivas hacia el año 2030 en el caso argentino.

El presente trabajo está organizado en una serie de apartados. Primero, se presentan algunas reflexiones sobre las transformaciones del mundo laboral de los últimos tiempos. Segundo, se plantean los principales lineamientos sobre el servicio civil y su desarrollo reciente. Tercero, se recupera sintéticamente el derrotero del empleo público en Argentina de las últimas décadas. Cuarto, se trazan a grandes rasgos las tendencias futuras que cruzan el ámbito laboral. Quinto, se describen los escenarios utópicos y distópicos para las miradas ortodoxa y heterodoxa. Por último, se presentan algunas reflexiones finales sobre el recorrido realizado y se identifican los desafíos relevantes en materia de empleo público para el corto y mediano plazo.

1. El empleo público y las transformaciones del mundo del trabajo

Veamos la situación del empleo público en el marco de las variaciones que están ocurriendo en el mundo del trabajo *pari passu* en la sociedad del conocimiento[1]. En primer lugar, a diferencia de lo marcado por estudios de amplia difusión —por ejemplo, los muy citados trabajos de Rifkin (1995)— no está del todo claro que haya habido una desaparición cuantitativa del empleo a nivel global, ni que haya una relación directa entre la incorporación de tecnología y la cantidad de empleo. Depende de qué tecnología, de qué puestos de trabajo, de qué políticas de recursos humanos siga cada empresa, de qué políticas fomente el gobierno y de cuál sea el contexto macroeconómico.

Si dejamos de lado lo global cuantitativo, los cambios que han ocurrido en la composición y valoración del trabajo son indudables: amplios sectores tienden a desaparecer mientras que otros reducen notoriamente su productividad media; aumenta el número de personas mayores (que al cambiar la correlación entre pasivos y activos multiplica la presión sobre los salarios de las personas activas con los que se financia la seguridad social).

Paralelamente, se expande la automatización y la producción por "módulos", situación que, sumado al incremento exponencial en la velocidad de la trasmisión de grandes volúmenes de datos, termina por facilitar fenómenos de deslocalización, extendiendo la internacionalización de las cadenas de valor.

1 En el análisis global utilizamos muchos elementos del trabajo de Castells y Esping-Andersen (1999) y PNUD (2015).

Hay otros cambios a destacar: una notoria reducción del empleo agrícola e industrial que, sin embargo, sigue explicando el 33% y el 22% del empleo respectivamente (PNUD, 2015: 79). En este último caso, ha habido un importante cambio en la percepción de su estatus, prestigio y nivel salarial: la idea de proletariado —i.e. clase baja[2]— como mayoritario del empleo industrial ha cambiado, y gran parte del mejor empleo —tipo de trabajo, calificación necesaria, sueldo— se ubica en este sector.

El sector servicios, por su parte, es tan heterogéneo que a esta altura su sola mención explica poco. Muchos de los empleos mejor pagados y más dinámicos —por ejemplo, la cúspide del sector financiero— se incluyen en esta categoría, pero ella también envuelve las labores que realizan los millones de excluidos del mundo. Los vendedores callejeros o los que tienen trabajo ocasional u otras "changas", tal como se lo denomina en el argot argentino, son contabilizados en este sector.

En lo que hace al empleo público, es difícil establecer una medida homogénea a nivel mundial dadas las diferentes formas de contratación de los distintos sectores públicos y las diferencias metodológicas con que se aborda el tema en los distintos países del mundo. Considerando únicamente los países del OCDE y de América Latina —que son sobre los que los autores tienen alguna capacidad de dar cuenta—, podría estimarse que el empleo público en promedio supera el 10% de la población económicamente activa.

Este peso relativo, ya de por sí importante, se multiplica si se considera su participación dentro de los asalariados mensuales registrados (casi el 50% en la Argentina). Desde esta participación proporcional, no extraña que sea muy importante el papel del Estado en el mercado laboral, más cuando en muchos de estos países —por ejemplo, Argentina o Francia— combinan un registro así con un alto grado de sindicalización. Todos estos temas hacen que el análisis del empleo público sea imprescindible para comprender la evolución de las relaciones laborales que están ocurriendo a escala mundial.

Con respecto al futuro del empleo estatal los pronósticos son muy disímiles; mientras algunos auguran cambios estructurales en el empleo público —que se verá obligado a ponerse a tono con los métodos y perspectivas de la empresa privada— otros consideran que su situación relativa y absoluta no sufrirá demasiados cambios.

Mientras que para los primeros es preciso transformar el perfil del empleado público tradicional e incorporar algunos sectores a la lógica de

2 El término es originario de la Roma imperial, en la que los *proletarii* eran los ciudadanos de la clase menos pudiente, sólo por encima de los esclavos.

la sociedad de la información —citan en particular el sector educación, responsable en la Argentina de aproximadamente el 40% del empleo público—, otros destacan la especificidad del empleo en el Estado, responsable de tareas como salud o seguridad, sectores en donde, justamente no se está reduciendo la cantidad de empleo.

Dijimos que la categoría "servicios" —a la que puede asignarse la gran mayoría del empleo estatal— sirve poco para analizar la situación y evolución del empleo. En su lugar, parece más relevante la conceptualización desarrollada por Castells y Esping-Andersen (1999) que divide los trabajos en auto-programables y genéricos. El trabajo auto-programable es el que precisa de un trabajador medianamente calificado, capaz de transformar sus capacidades conforme va cambiando la tecnología y el diseño de su cargo. El trabajo genérico, el que más valor pierde, es el que tiene mayores facilidades para ser reemplazado por máquinas o por puestos de trabajo que se desarrollan en otros sectores, países, o profesiones o relocalizado en el corto plazo.

En el Estado hay tanto trabajo genérico (por ejemplo, el de apoyo administrativo, personal de maestranza, *data entry*, atención al público) como de trabajo auto-programable (diseño de políticas, gestión de sistemas, y buena parte de los puestos en los citados sectores de salud y seguridad).

2. Las ideas sobre el servicio civil

Nuestro segundo enfoque analiza los diferentes arreglos institucionales específicos del empleo público, el que ha estado expuesto a las continuas reformas administrativas y estatales que recorrieron el sector público, lo que en el caso argentino involucra, al menos, lo ocurrido en los últimos sesenta años. Estos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos estatales (BID, 2006: 2).

La gestión del empleo estatal suele ser una de las mayores preocupaciones de los sucesivos planes dirigidos a reacomodar y mejorar el funcionamiento de la Administración Pública. Al menos desde la mitad del siglo XX se han desarrollado casi de forma continua políticas de mejora de las organizaciones, entre las cuales la gestión de los recursos humanos estatales ha constituido uno de los puntos sustantivos (Ramió Matas y Salvador, 2005). En lo que hace a nuestro país, los sucesivos impulsos de reforma y modernización administrativa proyectados durante las últimas décadas han tenido entre sus componentes más importantes el de encarar la reforma del sistema del servicio civil de manera tal que se adecúe a las necesidades funcionales (Blutman, 2013).

No debe perderse de vista la importancia que se le asigna al buen funcionamiento del servicio civil; trabajos como los de Rauch y Evans (1999) establecieron una correlación entre su profesionalización y el desarrollo económico y social. En este sentido, Oszlak (2009) señala que ha sido una preocupación recurrente de la academia y de diferentes organismos internacionales en la fijación de acuerdos básicos de los que debería dar cuenta cualquier sistema de servicio civil de la región latinoamericana. Es notorio que al día de hoy día existen importantes disensos, posiblemente amplificados por los escasos resultados cosechados con las reformas de corte gerencial de los '90.

Hacia principios del siglo XXI —y en lo que puede considerarse uno de los últimos jalones del consenso alcanzado durante los '90 con respecto al tema— los gobiernos de América Latina y el Caribe suscribieron la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CIFP). En este documento se recomendaba un modelo de gestión de recursos humanos que mezclaba, no sin algún grado de tensión, elementos weberianos —en línea con un diagnóstico que asignaba a los servicios civiles latinoamericanos características pre-burocráticas— y elementos de la Nueva Gerencia Pública. Así, recomendaciones ligadas a la administración pública profesionalista, tales como la estabilidad y la carrera administrativa, el diseño meticuloso de puestos y el respeto a las normas, se combinaba con otras de orden gerencial, tales como la flexibilidad, la comunicación y la eficiencia.

Pero ya por esa época habían comenzado a generarse debates alrededor de las recomendaciones canónicas sobre el servicio civil por parte de la Nueva Gerencia Pública. El enfoque heterodoxo buscó trascender los planteamientos que habían sido funcionales al ajuste estructural, en particular en lo referente a la separación entre la dimensión de la política y la de la gestión. Por ejemplo, la propuesta populista plantea que más allá de lo relevante que pueda ser el aumento de la capacidad burocrática, lo fundamental es analizar de qué forma el perfil del empleo público fortalece la capacidad política del Estado (Sotelo Maciel, 2013: 54). Esta dimensión estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción teórica profesionalista.

3. La evolución del empleo público en Argentina

En este apartado pasamos revista a las tendencias de evolución del empleo público en la Argentina a partir de algunos datos cuantitativos. Al respecto, es importante mencionar que el análisis se nutre de diversos estudios y producciones académicas que estiman y aportan datos para períodos o años específicos, todos ellos de base a datos oficiales.

En la Argentina el dato de empleo es un tema sensible, porque hace a la construcción político territorial y se despliega en un marco poco transparente, lo que se hace más complejo por el carácter federal de nuestro Estado, que genera 24 regímenes de servicio provinciales distintos, cuya contabilidad tiene particularidades en cada caso. Esto hace necesario tener especial cuidado para que las series que se presentan sean homogéneas y guarden parentesco con la realidad.

El empleo público tuvo en nuestra historia un primer momento expansivo a partir de la crisis del '30 del siglo pasado, que se acelera en los '40 y '50, en este caso, asociado al primer peronismo y a los procesos de modernización, industrialización y urbanización.

Esta situación se mantiene con altas y bajas en todo el periodo desarrollista —'60 y principios de los '70— con corrientes expansivas originadas en la misión asignada al Estado en la industrialización y la integración regional, y contratendencias originadas en procesos de crisis fiscal y racionalización administrativa.

Hacia la década del '80 las orientaciones hacia la descentralización política y administrativa favorecieron la generación de empleo público provincial, mientras que en el Estado Nacional se observa un estancamiento en los puestos de empleo.

Orlansky (1994:32) señala que en la serie 1960-70-80-89 se puede observar una tendencia hacia la disminución del empleo público total, aunque con un repunte —por debajo de los niveles de 1960— a partir de la década del 70, debido exclusivamente a la ampliación de los gobiernos provinciales que crecieron de manera constante, independientemente de los cambios políticos. En este sentido, los datos que presenta la autora muestran que en 1960 el empleo público total representaba el 17,7% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que en 1989 este valor descendió a 16,4% (2.167.345 empleados).

Entre 1989 y 1995 se produce una brusca reducción del empleo público nacional, del orden del 70 % del total de su planta, la cual pasa de 989.000 trabajadores en 1989 a 280.000 en 1995. Este descenso se explica por la privatización de las empresas públicas y la transferencia de 350.000 empleados a las provincias, principales empleadoras estatales desde entonces. Para el año 1995 se estima que había 1.854.750 trabajadores, lo que representaba el 14% de la PEA, coeficiente mínimo del periodo 1960/2015.

Según Diéguez y Gasparin (2016), la cantidad de empleados públicos creció entre el 2001 y el 2014 casi en un 70%, pasando de 2,3 a 3,9 millones de empleados, ligeramente superior al 20% de la PEA. El 29,3% del empleo se ocupaba de tareas administrativas, el 29.2% en educación, el 17.4% en seguridad y defensa, un 11,5% en salud y el 12.6% restante a otras actividades.

El motor de esta expansión fue el empleo público provincial, que explica el 51% de este aumento alcanzando un total de 2,2 millones de empleados, seguido por los gobiernos locales (32% de incremento y 989 mil empleados), y finalmente, el gobierno nacional (17% de aumento y 752 mil empleados).

Si se analiza la serie desde 1960 hasta 2015, se observan también cambios en el peso relativo de los sectores públicos a los que se sumaba o restaba personal: es notoria una tendencia en la reducción del empleo de las Fuerzas Armadas y de las empresas públicas mientras que, por otro lado, se observa un importante incremento del personal educativo, de acción social y del Poder Judicial.

Desde inicios de 2016 se percibe una desaceleración del crecimiento, especialmente con retracciones en la APN centralizada y descentralizada de aproximadamente 25.000 puestos de trabajo. Asimismo, en los últimos años creció la participación de la informalidad en el empleo público, pasando de representar 19% en 2015 al 20% a fines en 2017, en gran parte debido a que la velocidad de reducción del empleo en planta permanente y transitoria fue mayor al personal contratado.

4. Los escenarios futuros del empleo público

Una de las grandes líneas en el análisis del futuro del empleo público se vincula con las transformaciones del mercado de trabajo a nivel global. Visto desde esta dimensión, todo parece indicar que habrá:

1. Empleos que desaparecerán
2. Nuevos tipos de empleo
3. Empleos que se transformarán (y precisarán de un reentrenamiento y/o una elevación de los niveles de calificación de los trabajadores)
4. Empleos sin cambios o con cambios menores.

Castells (2009) sostiene que la mayoría de los puestos de trabajo sufrirá el impacto de alguno de los sucesos descritos en los tres primeros puntos y, en tal sentido, prevé que "una persona que empiece su vida profesional ahora, a lo largo de su vida cambiará, no de puesto de trabajo, sino de profesión, más o menos cuatro veces". Como ya se dijo, tanto el tipo de trabajo que caerá en alguna de estas cuatro posibilidades, como el resultado neto de la creación y desaparición de empleo, será función del tipo de tecnología que se promueva y de las estrategias organizacionales.

Ambas son vistas hacia el futuro con las mismas diferencias que atraviesan los escenarios que venimos describiendo. Así, un conocido trabajo de Frey y Osborne (2013) estima que alrededor del 47% de los empleos en los Estados Unidos está "en riesgo". Otros estudios, por su parte, sugieren impactos mucho menores, como el trabajo de Arntz, Gregory y Zierahn (2016)

que sostiene que sólo un 9% de los empleos de los países de la OCDE puede desaparecer en las próximas décadas. Por lo demás, la tendencia general al reemplazo de mano de obra a partir de la utilización de tecnologías genera pronósticos dispares acerca de la viabilidad futura de los puestos de trabajo actualmente existentes.

Tracemos ahora algunas líneas generales relativas a la evolución del empleo público en la Argentina para los próximos años. Actualmente se está en una ocupación que ronda el 20% de la PEA, lo que implica un importante incremento con respecto a los niveles de empleo público de la década del '90. Ello obedece a una tendencia continua desde 1995, que ha tenido una desaceleración en el último lustro y permite prever que, de no mediar situaciones que hagan variar notoriamente el escenario, no habrá un incremento significativo, en términos de porcentaje de la PEA de aquí al año 2030.

El consenso termina en la improbabilidad de grandes incrementos: mientras algunos analistas imaginan que la situación no variará demasiado en los próximos años, otros prevén una importante baja ligada a un relanzamiento de los procesos de ajuste y a cambios tecnológicos que impactarán en puestos de la estructura de todo el Estado.

Por un lado, es esperable que la creciente utilización de tecnologías de gestión que incorporan procedimientos automatizados tienda a hacer desaparecer puestos de trabajo en la administración pública. En sentido contrario, muchas de las tareas sustantivas —gestión estratégica del Estado, servicios de educación, salud, seguridad, cultura, etc.— no sólo no pueden automatizarse, sino que es posible que se expandan y ganen centralidad.

En términos de equilibrios generales, también hay que hacer notar que ha concluido el ciclo de reducción relativa del personal de la función defensa, que de alguna manera compensó el incremento del personal de la función seguridad. Esta tendencia es muy posible que se mantenga - hace ya varias décadas que el tema emerge en las encuestas como una de las mayores preocupaciones ciudadanas - la incorporación de personal de seguridad, la cual debe ser muy valorada en el análisis de la evolución del empleo público.

En todos los casos se mantendrá el ritmo de incorporación tecnológica en el Estado lo que redundará en una menor incidencia de las tareas rutinarias, particularmente administrativas y de servicios generales, y en un incremento de los trabajos que definimos como auto-programables.

Más allá de su eventual impacto cuantitativo, puede anticiparse una tendencia al teletrabajo, oficinas móviles, mayores niveles de flexibilidad en el tiempo, espacio y funciones del empleo público y una reorganización de los equipos de trabajo, con una reformulación de la incidencia e importan-

cia en las funciones de apoyo —jurídicos, presupuesto, recursos humanos, mantenimiento, servicios generales, etcétera— ya que los avances tecnológicos permitirán mayores niveles de automatismo y centralización de este tipo de tareas.

En lo que hace al nivel de descentralización, como ya adelantamos, consideramos que habrá pocos cambios y, en tal sentido, estimamos que el patrón actual, *grosso modo*, continuará en el futuro. Las variaciones esperables por parte de los especialistas son siempre de un rango menor — alejado de las grandes transformaciones ocurridas en el periodo 1960/1995— y tendrán que ver con un leve, pero constante, crecimiento relativo del empleo municipal.

La diversidad de los servicios civiles —y su impacto en la fragmentación de la actividad estatal— es un tema que tiene cada vez mayor presencia en la agenda académica. Así, se cita con creciente asiduidad como causa de injusticias, tensiones e ineficiencias varias, el alto grado de heterogeneidad de los sistemas de empleo -nacionales, provinciales y municipales; administrativos, de fuerzas de seguridad, FFAA, salud, docentes, etcétera- que muestran enormes diferencias —no atribuibles a las particularidades de cada tipo de empleo— en los criterios de ingreso, carrera y compensaciones.

Más allá de los estudios al respecto, su anclaje en la agenda política y/o de la reforma estatal es todavía débil. Es un enigma saber si logrará promover acciones concretas o sólo será una moda académica que, como ocurrió en algunos otros casos, se diluyó sin producir resultados concretos.

5. La utopía y distopía del servicio civil

La perspectiva utópica del servicio civil remite a equipos de trabajo con alta productividad, respetuosos del Estado de derecho, subordinados a las autoridades democráticas. Para mucha de la bibliografía estos elementos se compendian bajo el rótulo de "profesionalización", cuyo funcionamiento tendría la lógica de un sistema meritocrático. Veremos que ambos conceptos —profesionalización y meritocracia— pueden ser utilizados para describir características muy distintas.

En la citada *Carta Iberoamericana de Función Pública*, el profesionalismo se plantea como lo opuesto a la captura por parte de los grupos de interés, del clientelismo, la arbitrariedad, el nepotismo o la mera desorganización. Asimismo, se traza una profesionalización que acate a la autoridad legítimamente constituida, por oposición a la capacidad que tienen las burocracias de plantearse objetivos *per se*, muchas veces dirigidos a incrementar su poder, libertad de acción y prebendas en su propio beneficio. Los cuatro elementos críticos de la profesionalización son el reclutamiento, la articulación evaluación/carrera, la capacitación y las retribuciones.

Otro elemento con algún grado de consenso que citaremos refiere a la necesidad de fortalecer lo que se denomina Alta Dirección Pública (ADP). A pesar de que ha sido un tema presente en los debates sobre la modernización de la administración pública, en la práctica la ADP sólo en contadas ocasiones ha sido objeto de atención especial de las políticas públicas en nuestro país (Iacovello, Pando, Mendelson y Essayag, 2010). A esta altura son casi unánimes las voces que postulan la necesidad de desarrollar políticas que promuevan su desarrollo, con un especial capítulo dirigido al fortalecimiento de la tecnoburocracia, esto es, de los puestos de dirigidos a establecer y desarrollar una mirada estratégica y organizacional sobre el funcionamiento del aparato estatal como un todo.

Los contenidos consensuados que venimos comentando remiten, en términos generales, a elementos que podríamos asimilar a lo burocrático. En nuestra experiencia, es casi unánime el apoyo que recibirían por parte de expertos, pero igualmente general es la opinión que estos elementos no son suficientes, que deben complementarse con otros contenidos que obturen su tendencia hacia la rigidez, la baja eficiencia, y la propensión a auto centrarse.

¿Cuál es el complemento que se precisa? Aquí acaban los consensos. Expondremos, a continuación, dos modelos en disputa, de los cuales ya trazamos algunas líneas: el gerencialista y el misional.

Comencemos con la gerencial: esta visión vislumbra un descenso importante en el nivel de empleo global, lo que ocurriría tanto por la limitación de las funciones que el Estado cumple, como el impacto de la tecnología y de los procesos de modernización administrativa cuyo incremento en la productividad permitiría suprimir puestos de trabajo. En este sentido, desde la posición gerencial se tiene una visión proactiva de los procesos de sustitución de puestos de trabajo a partir de la automatización, por lo que es de esperar estrategias y políticas que aceleren esta tendencia con referencia al espacio estatal. En suma, menos empleados públicos, producto de la conjunción del retiro estatal de espacios de intervención y de la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación. La utopía son pocos empleados en un Estado pequeño, muy eficiente, y con un alto grado de automatización de procesos en todos los ámbitos posibles.

En cuanto a la forma de combatir la autonomía burocrática y la baja productividad, se considera que la clave es la flexibilidad y la gestión orientada por resultados. En este sentido, se promueve un marco global que dé incentivos a conductas gerencialistas, sin considerar como un problema —y en algunos casos considerando una virtud— la mayor rotación del personal.

En cuanto a las visiones que llamamos heterodoxas, su utopía tiene una postura más prudente en lo referente a la sustitución de personal esta-

tal por tecnología. Por un lado, porque ven la desocupación como un problema social más que como un acicate a la productividad que debe ajustar el mercado. Por otro lado, hacen notar el impacto que tendrían estas políticas en los mercados laborales de áreas marginales y, al menos en la transición alertan sobre la exclusión de los sectores más vulnerables, cuya condición hace que accedan a los adelantos tecnológicos con algún retardo.

Por lo demás, consideran que la clave para inducir una mayor productividad está en el compromiso vital con lo público más que en las retribuciones e incentivos materiales. Para esta visión más que impulsar incentivos individuales, se trata de fortalecer el sentido de pertenencia a la comunidad por parte del trabajador estatal. Éste sería el estímulo para combinar el Estado de derecho con productividad, y para agregar un desempeño eficaz y eficiente a la mecánica de procesos que dicta la ley.

Lo que se precisa, entonces, no es introducir el espíritu empresarial, sino una visión común del sentido estratégico de la actividad estatal. En este marco es posible optimizar estructuras, escalafones y criterios remunerativos para combatir las disparidades que no se correspondan con las especificidades de cada ámbito laboral.

Los modelos heterodoxos consideran la profesionalización del ingreso y la carrera de los trabajadores estatales a partir de tres campos de capacidades: éticas, relacionales y técnicas. Y se plantea el objetivo de que las promociones y funciones directivas sean asumidas como trayectorias en el marco de una construcción colectiva, reemplazando la idea de una carrera individual.

En síntesis, podríamos decir que la caracterización del modelo heterodoxo del servicio civil responde a una conceptualización que sostiene que la función del trabajador estatal no se encuentra aislada de lo político y de las disputas de poder, sino que se desarrolla en el marco de un gobierno y una actividad estatal y que, por lo tanto, debe ser funcional a ellas (Bernazza y Ronis, 2012).

En cuanto a los escenarios distópicos para el servicio civil, es posible identificar tanto elementos comunes como cuestiones que diferencian claramente a ortodoxos y heterodoxos. El elemento común que se destaca es el temor a una creciente fragmentación y heterogeneidad de modalidades de contratación que superpone y complejiza los sistemas tanto de ingreso, carrera y salida, como de capacitación, evaluación y gestión de las remuneraciones.

Analizando la distopía desde la mirada ortodoxa, la misma parte de diagnosticar un sobredimensionamiento de la planta de personal —por clientelismo político, por presiones sindicales, por bajo nivel de incorporación tecnológica— que incrementa el gasto público, pero no necesaria-

mente aumenta el volumen de producción de bienes y servicios públicos. Así, se impone la necesidad de reducir la planta al mismo tiempo que se desarrollan medidas para que las actividades remanentes incrementen su eficacia y eficiencia, de forma tal que justifiquen los fondos públicos que se dedican a ellas.

A la hora de explicar esta baja productividad, además del sobredimensionamiento, las visiones ortodoxas acusan a la politización y el clientelismo; es a partir de estos elementos que se distribuyen cargos entre adeptos del gobierno para sostener estructuras partidarias más que para el desarrollo de políticas públicas (Peters y Pierre, 2004: 2).

El escenario distópico producto de la aplicación del modelo ortodoxo surgiría por el debilitamiento de la capacidad y autonomía del Estado lo que ocurriría a partir de la reducción de su planta de personal y la imposición de formas flexibles de contratación. Otra dimensión distópica se vincula con el achicamiento de la planta de personal. Ésta no sólo lleva al debilitamiento general de la capacidad del Estado, sino que tiende a generar una oferta menos universal, en donde los sectores vulnerables son los primeros que tendrán dificultades para acceder a bienes y servicios públicos —esto resulta así, particularmente, en lo que refiere al acceso mediante nuevas tecnologías—.

Por su parte, la distopía heterodoxa remite a una planta anormalmente amplia —y cara—ocupada por favoritismos, con pocos incentivos a la productividad, anquilosada por falta de competencia individual y por privilegios consagrados en la normativa. Esta planta no sólo tiene baja productividad, sino que también construye poder hacia el interior estatal desviando las políticas públicas en provecho propio.

Reflexiones finales

Los escenarios descriptos asumen una relevancia particular al momento de sopesar las diferentes perspectivas sobre el futuro del servicio civil en general, y en Argentina en particular. A partir del análisis realizado y, particularmente, las opiniones de los expertos, es posible identificar algunas tendencias generales que atravesarán el empleo público:

- Empleos que desaparecerán y otros que se transformarán y que precisarán una reconversión y elevado nivel de calificación de los trabajadores.
- Empleos sin cambios o con cambios menores.
- Tareas más impactadas: administrativas y de servicios, tareas autoprogramables.
- Nuevos tipos de empleo: teletrabajo, oficinas móviles, flexibilidad de espacio tiempos y funciones con la necesidad de repensar el rol de las tecnoestructuras por el automatismo y centralización de este tipo de tareas.

- Tendencia al refuerzo de la descentralización y una profundización de la heterogeneidad de los sistemas de empleo (a nivel jurisdiccional y entre sectores, fuerzas de seguridad, salud, docentes) con alto grado de diferencias en el ingreso, carrera y compensaciones)

De las mencionadas tendencias se desprenden, asimismo, diferentes desafíos que se la administración pública deberá afrontar si se pretende mejorar el escenario actual del empleo público. Primero, ante los cambios tecnológicos y el impacto de transformaciones como la inteligencia artificial y la robótica en la administración, es posible intentar liderar este proceso incorporándolo o resistirse y quedarse rezagado. Segundo, por la propia dinámica de la administración pública, se trata de un proceso complejo que debe trabajarse en espacios de diálogo entre los actores que operan en la administración pública: empleados, funcionarios y sindicatos. Tercero, el riesgo de una actitud reactiva por parte del Estado es el de limitarse a adquirir los productos que existen en el sector privado lo que puede derivar en una privatización de servicios esenciales. Finalmente, resulta inevitable asumir que el Estado tendrá una parte burocrática debido a que debe procesos totalmente estandarizados, sistematizados para respetar principios de equidad y de igualdad y lograr efectividad en el impacto de las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

Arntz, M., Gregory, T. y Zierahn, U. (2016) "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis". En OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189. Paris: OECD Publishing.

Bernazza, C. y Ronis, M. (2012). "Proyecto de Nación y Empleo Público: cuando las convicciones cuentan". Trabajo presentado en el marco de los estudios sobre empleo público y economía solidaria, INAES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

BID (2016) "América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros. Washington DC: Atlantic Council – BID.

Blutman, G. (2013) "Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina". En Madureira, C. y Asensio, M. (org.) Handbook em Administração Pública. Lisboa: Ina. Pp. 257-273.

Blutman, G. y Cao, H. (dirs.) (2019) El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030. Buenos Aires: EDICON.

Cao, H., Blutman, G., Estévez, A. e Iturburu, M. (2007) Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios. Buenos Aires: Biblos.

Castells, Manuel (2000) La era de la Información: economía, sociedad y cultura. Vol I, II y III. México: Siglo XXI Editores.

Castells, Manuel y Esping-Andersen, Gosta (1999) La transformación del trabajo. Barcelona: Editorial GRAO.

Diéguez, Gonzalo y Gasparin, José (2016) "El rompecabezas del empleo público en Argentina: Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado". Documento de Política Públicas. Abril. N° 162. CIPECC.

Frey, C. y Osborne, M. (2013) The Future of Employment. [Working Paper]. Oxford: Oxford Martin Programme on Technology and Employment.

Iacovello, M., Pando, D., Mendelson, N. y Essayag, S. (2010) "Desafíos y competencias para el fortalecimiento de la alta dirección pública en Argentina". En Revista Venezolana de Gestión Pública, año 1, nro. 1, enero-diciembre, pp. 161-195.

Longo, F. (2002) Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. En Informe sobre el servicio civil en América Latina. Washington: BID

Orlansky, D. (1994), "Crisis y transformación" del Estado en la Argentina (1960-1993)". En Ciclos, Año N, VoL IV, Ntl 7, 2° semestre.

Oszlak, O. (2009) "La profesionalización del servicio civil en América Latina; impactos sobre el proceso de democratización". En Arellano, D. y otros, La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Montevideo: OEA y PNUD

Peters, G. y Pierre, J. (2004) "Politicization of the civil service: concepts, causes, consequence". En Peters, G. y Pierre, J. (eds.) Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control. Nueva York: Routledge: 1-13

PNUD (2015) Informe sobre Desarrollo Humano 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano. PNUD: Nueva York, EEUU.

Ramió Matas, C. y Salvador, M. (2005) "Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas". En Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, Nº 6, diciembre.

Rauch, J. y Evans, P. (1999) "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Developed Countries". University of California, San Diego, USA.

Rifkin, J. (1995) The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era. Editorial G. P. Putnam's Sons - EUA

Sotelo Maciel, A. J. (2013). "Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI". En Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, Nº 1, FLACSO Argentina.

PANEL: **PENSAR EL FUTURO DEL ESTADO.** COORDINÓ: GUSTAVO BLUTMAN

PENSAR EL FUTURO DEL ESTADO.

EL PRESUPUESTO Y LA GESTIÓN FINANCIERA FISCAL DEL FUTURO

Por **María Pía Garavaglia, Carolina Paz, Antonella Gervagi** y **Antonella Costanzo**

Introducción

En esta sección nos ocuparemos de analizar cómo interviene la gestión financiera y presupuestaria estatal sobre el devenir de la economía nacional, influencia que es reconocida por todas las corrientes de pensamiento económico y estatal. Por cuestiones de espacio no podemos describir todos estos cuerpos teóricos, por lo que nos limitaremos a presentar, de manera esquemática, dos modelos polares que aparecen como tipos ideales en la puja de ideas: intervencionistas y promercado.

La gestión financiera fiscal de los próximos años en Argentina: Utopías y distopías

Las perspectivas Dogma Vigente y Regreso al Futuro tienen visiones contrapuestas con respecto al gasto público y la ejecución presupuestaria.

A continuación, haremos un ejercicio cuantitativo que busca resaltar las diferencias en las políticas que siguen lineamientos establecidos por las dos doctrinas. En su desarrollo proyectaremos las siguientes variables (presentadas como porcentajes del PBI):

- Gasto Público total
- Gasto Público neto de aplicaciones financieras
- Resultado Primario
- Stock de Deuda Pública
- Gasto en deuda (aplicaciones financieras)

Vamos a establecer cómo se comportarían esas variables si se desplegaran según lo que se considera un desempeño virtuoso de cada vertiente ideológica y, por el contrario, cuál sería el escenario en caso de fracaso. Dicho de otra forma, se trata de esquemas ideales: no se busca adelantar un eventual camino futuro, sino presentar proyecciones esquemáticas de las varia-

bles en los escenarios utópico y distópico para las perspectivas ortodoxa y heterodoxa.

Las proyecciones fueron elaboradas partiendo de la serie histórica, cuyos datos fueron aportados por la cuenta Ahorro- Inversión-Financiamiento (fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda). Para los datos vinculados al Stock de Deuda Pública contamos con la cortesía de la consultora de Orlando Ferreres, que nos facilitó el curso entre 1980 y 2015.

Para los casos de 2016 y 2017 se utilizaron datos propios basados en estimaciones preliminares por promedios de las publicaciones mensuales provenientes de la misma página oficial. Luego se calcularon los años siguientes hasta el 2030 sobre la base de usar las posturas ortodoxas y heterodoxas como modelos matematizables. En cada caso describimos el mecanismo concreto para llegar a los diferentes guarismos.

La gestión financiera fiscal de los próximos años en Argentina

Según la visión ortodoxa

Como ha sido desarrollado en las secciones precedentes, el Dogma Vigente prioriza el libre mercado con un bajo nivel de intervencionismo estatal.

En el caso argentino, esto se traduce en la promoción de políticas de ajuste, ya que para la visión ortodoxa -que plantea poner en marcha acciones diferentes de las que primaron durante la primera década del siglo XXI- el punto de partida se distingue por un nivel de gasto e ingresos públicos muy superior al recomendable, y un gran déficit fiscal.

En términos estratégicos, entonces, se propone la difícil tarea de reducir el gasto e ingresos: retirar al Estado de espacios que no debía ocupar, y combinar esta acción con una reducción de la presión tributaria.

A estas políticas de reducción de gastos e ingresos, se le suman otras dirigidas a equilibrar el presupuesto público. En su discurso, los niveles de déficit fiscal generan toda una serie de desequilibrios, en particular, a partir de la emisión monetaria que produce, entre otros efectos indeseables, una alta tasa de inflación.

Como herramienta para permitir la transición hacia un Estado más equilibrado y más pequeño, se recurre al endeudamiento externo. Se considera adecuado acceder a fuentes de financiamiento internacional ya que el acceso a fondos de este origen no sólo soluciona el problema de falta de disponibilidad, sino que dispara una serie de efectos virtuosos, que muy resumimos a continuación:

1. La disponibilidad de fondos está vinculada con una serie de compromisos relativos a la transparencia de lo financiero fiscal que tiene impacto en todos los órdenes de la gestión estatal.
2. En esta línea, ayuda a desplegar toda una serie de procesos y dispositivos amigables con los mercados -como, por ejemplo, los ligados a la transparencia de la información, gestión de contratos, fortalecimiento del poder judicial- que son considerados positivos per se. Esta serie de políticas -que son verificadas y catalogadas por certificadoras de riesgo- fungen como una promoción de la calidad de la gestión estatal.
3. El financiamiento vía mercado financiero se autorregula: las acciones de transparencia garantizan que los mercados tendrán información adecuada y darán las señales necesarias para marcar cuál es el límite al endeudamiento.
4. Por último, mejor endeudarse que aumentar impuestos o emitir moneda, ya que esto genera efectos indeseables en el desarrollo económico y funcionamiento de los mercados.
5. El Estado, desarrollando una política financiera adecuada y abierta, promueve el desarrollo del mercado de capitales. Con él, no sólo el Estado accede a financiamiento más barato, sino que también se permite al sector privado acceder a un recurso clave para apalancar la actividad económica.

Escenario utópico

En un escenario utópico, el país logra insertarse en los flujos financieros y económicos internacionalizados lo que le permite desarrollarse en una dinámica virtuosa de crecimiento y modernización productiva continua.

Para que esta inserción sea posible, las políticas presupuestarias tienen que caracterizarse por una baja carga impositiva, una baja inflación y un equilibrio fiscal primario, en el marco de una desregulación de los mercados financieros.

Estos mismos elementos son críticos en el cálculo del riesgo del repago de la deuda. Cuanto mayor sea éste, no sólo impactará en forma directa en el gasto público -por la tasa de interés que se paga- sino también en el cálculo de la tasa de retorno para la inversión extranjera directa.

Como ya explicamos, el endeudamiento es una herramienta clave para realizar la transición entre la situación actual y la deseada.

Escenario distópico

Al pensar en lo que sería un escenario distópico, surge una primera diferencia entre esta visión y la heterodoxia populista, relativa a qué ocurre con

la reducción del gasto público: si ella libera recursos para que la economía crezca, o si reduce la demanda agregada y promueve un menor dinamismo productivo.

Otra amenaza contra el sistema consiste en el peligro que puede acarrear el endeudamiento paralelo al ajuste fiscal. Si bien los créditos internacionales pueden obrar como factor dinamizador de la economía, su repago es una especia de espada de Damocles, más aún cuando se encuentra sujeta a la obtención de divisas internacionales. Las sucesivas crisis que bajo esta combinación atravesó el país -años 1981/1989/1995/2001- marcan los peligros que encarna este camino.

La crisis puede originarse en el aparato productivo -desaceleración o estancamiento del crecimiento económico- o en cambios en el contexto internacional: por ejemplo, cambios en la tasa de interés del endeudamiento, deterioro de los términos de intercambio, etcétera.

Como resultado de estos cambios, los desequilibrios generan una situación sistémicamente desequilibrada: se incrementa el costo del endeudamiento, el ajuste sobre el Estado para pagar mayores intereses lleva a una recesión económica que reduce los ingresos públicos, éstos generan mayor déficit, por lo que se precisa mayor endeudamiento en el marco de un mayor riesgo país, etcétera.

La Gestión Presupuestaria según el Regreso al futuro

El gasto público según este modelo es una herramienta que, bien administrada, tiene la capacidad de dinamizar la economía, superar trabas estructurales y redistribuir el ingreso.

La corriente populista contempla al déficit fiscal como una consecuencia posible del alto nivel de gasto público, y considera que, en niveles controlados, sus consecuencias negativas son menores que las que generan el retiro del Estado o las políticas de ajuste financiero.

El Regreso al Futuro tiene, en términos generales, una visión negativa respecto del endeudamiento porque lo vincula con la restricción externa que sufre el país (escasez de divisas internacionales). En esta perspectiva, los elementos negativos del endeudamiento se deben a que:

1. Las turbulencias e inestabilidad del país llevan a que las condiciones de endeudamiento sean lesivas para el Estado.
2. Estas condiciones lesivas terminan produciendo una financiarización del gasto público, que implica distraer recursos claves de su gestión para ser aplicados a los servicios de la deuda.
3. Una vez que se inicia el ciclo de endeudamiento se ingresa en un proceso tipo bola de nieve que, como muestra la historia, no puede detenerse

y genera que crecientes porciones de la actividad estatal estén condicionadas por él.

4. El endeudamiento genera toda una serie de condicionalidades -liberalización financiera, pérdida de la soberanía jurídica- que atentan contra la posibilidad de una política soberana, en general, y una gestión de la restricción externa, en particular. Por ejemplo, alrededor de las condicionalidades se hace casi imposible operar sobre la fuga de divisas
5. El endeudamiento sólo es benéfico cuando está vinculado a acciones puntuales -i.e. obra pública a gestionar por el Estado- y cuando se mantiene dentro de reducidos porcentajes de PBI.

Escenario utópico

Tratando el caso argentino, un escenario utópico sería el de un leve y paulatino crecimiento del gasto público como proporción del PBI. Con este incremento se apalancaría el crecimiento económico y se mantendría un alto nivel de ocupación –lo que, en el sindicalizado escenario argentino tiende a asimilarse a altos salarios- y se financiaría el desarrollo de programas públicos dirigidos a apuntalar estos elementos y a generar bienestar social.

Desde la perspectiva que estamos analizando, se sostiene que es posible el financiamiento en la medida en que se desarrolle un sistema tributario eficiente y progresivo, que impida la fuga de divisas. Este modelo no sólo facilitaría el financiamiento, sino que también promovería una distribución más equitativa del ingreso facilitando la demanda agregada y el funcionamiento general del esquema keynesiano.

Como ya se dijo, esta visión es hostil al financiamiento externo, pues el mismo implica giros al exterior que tienden a desequilibrar la auto-sustentabilidad de las cuentas fiscales.

Escenario distópico

La crítica a este modelo por parte del Dogma Vigente destaca que los gobiernos populistas generan un continuo incremento del gasto y del intervencionismo estatal que terminan siendo contraproducentes, pues no pueden evitar un creciente déficit fiscal, que produce graves desequilibrios en el contexto fiscal y monetario.

Otras miradas enfocan la crítica en la centralidad estatal: su intervención sin déficit se logra únicamente en forma episódica. A mediano plazo, las crisis son inevitables pues la restricción externa limita la capacidad del sector público para empujar la economía.

Conclusiones

En el cuerpo de este trabajo se ha profundizado la gestión fiscal del Estado, mediante la estilización de los senderos deseados y no deseados según dos ópticas contrapuestas.

La técnica de prospectiva no es sinónimo de pronóstico o predicción. Le elaboración de escenarios con esta técnica consiste en presentar el rango de posibilidades que contempla cada postulado teórico. Se cree que esto podría servir de utilidad para el hacedor de política pública, aportando un marco orientado al consenso, en el cual la interrelación entre las utopías y distopías de las visiones heterodoxas y ortodoxas puedan aportar un abanico de proyecciones que contextualicen macroeconómicamente los efectos de las políticas a implementar. Poner en contraste las dos visiones económicas creemos sería el inicio de una línea política sustentable que permita encontrar puntos en común y construir un nuevo sendero.

Bibliografía

Buchanan, J. (1968): "The Demand and Supply of Public Goods" Rand McNally, Chicago.

CIPPEC - ASAP "GPS del Estado" [online]. Disponible en: http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf Recuperado el 20 Dic. 2017.

Diamand, M. (1972). "La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio." Desarrollo Económico Vol. 12.

Dutt, A. K. (1984). "Stagnation, Income distribution and monopoly power" Cambridge Journal of Economics, Londres.

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Disponible en: http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/lg1154.pdf Recuperado el 20 Dic. 2017.

Llach, L. y Gerchunoff, P. (2003). "Ved en trono a la noble igualdad." Fundación PENT, Buenos Aires.

List, F. (1841). The National System of Political Economy. Londres: Longmans, Green, and Co.

Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Subsecretaria de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. "SECTOR PUBLICO ARGENTINO NO FINANCIERO Cuenta Ahorro-Inversion-Financiamiento 1961-2004"Disponible en: https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/series/Serie1961-2004.pdf Recuperado el 20 Dic. 2017.

Schumpeter, J. (1997). Teoría del desenvolvimiento económico. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

PANEL: **PENSAR EL FUTURO DEL ESTADO.** COORDINÓ: GUSTAVO BLUTMAN

REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA FINES DEL SIGLO XX

Por **Josefina Vaca y Jacqueline Vega Encina**

Introducción

Al igual que otras revoluciones tecnológicas, aunque a un ritmo más vertiginoso, la digitalización evoluciona en olas. Tomando como base trabajos desarrollados por la CEPAL (2018), puede hablarse de tres olas, cada una de las cuales comprenden diferentes períodos, etapas y fases (ver detalle en la tabla N°1). Por ello, una de las dimensiones de análisis que se incorpora en esta etapa de la investigación, son las características que asume la revolución digital en cada una de estas olas, por considerarse un insumo clave para los estudios de tipo prospectivo interesados en los cambios tecnológicos como así también para la planificación de políticas públicas en el marco de la sociedad de la información.

Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) desarrollo convergente de las industrias informática, audiovisual, y de las telecomunicaciones.

Sociedad dela Información (SI) la revolución digital impacta a nivel global, comienza a gestarse un nuevo modelo de sociedad: reestructuración de los procesos productivos, nuevas formas de comunicación, educación, trabajo, entretenimiento, gobernanza.

Problemas: Brecha digital.

Diferencia entre quienes acceden a bienes y servicios infocomunicacionales y quiénes no.

Dimensiones:

material, emocional, habilidades, usos significativos

Otro aspecto que consideramos importante profundizar en esta etapa de la investigación es el de la denominada brecha digital, representada por la diferencia que existe entre los territorios y sectores sociales que acceden y se benefician con las TICs y los que no. Esta inequidad configura un nuevo

mapa de desigualdad y constituye un fenómeno característico de la Sociedad de la Información.

En este caso, también es importante tener en cuenta que la brecha digital es un fenómeno dinámico y complejo que comprende dimensiones tales como: falta de acceso material a los artefactos y a la red; falta de habilidades para el manejo de las nuevas herramientas y dificultades para darle a la tecnología un uso significativo.

Revolución digital y Estado

Visiones polares:

- Las TICs inducen a un Estado mínimo, reemplazando funciones de la Administración Pública tradicional
- Las TICs son fundamentales para fortalecer el Estado y las funciones de la Administración Pública

Tecnología modelos utopías y distopías

Dogma Vigente		Camino Sinuoso		Regreso al Futuro	
Utopía	Distopía	Utopía	Distopía	Utopía	Distopía
Eficaz núcleo tecnológico reemplaza amplios espacios de la AP	Estado ineficaz. AP rezagada expulsa sectores modernos	Núcleo tecnológico permite mayor participación ciudadana	Estado tecnocrático o ineficaz expulsa sociedad civil	Estado robusto. Desarrollo de Sistemas tecnológicos sociales y productivos	Aumento de brechas. Estado Excluyente expulsa sectores populares

Evolución del Gobierno Electrónico

- **Informatización de la administración pública.**
- **Años setenta** grandes centros de cómputos de gestión centralizada.
- **Etapa cliente-servidor.**
- **Años ochenta** Computadoras personales y aplicaciones con arquitectura cliente-servidor e interfaces estilo Windows.
- **Portales informativos de gobierno.**

- **Años noventa** Internet se convierte en canal de comunicación con la ciudadanía.
- **Portales de servicios de gobierno y estrategias nacionales**
- **Fines del siglo XX e inicios del XXI** niveles de interacción más sofisticados.

Evolución futura del e- gob - Escenarios de consenso

Existe un amplio consenso en considerar que, mediante políticas específicas de promoción, las entidades de la Administración Pública -Nación, Provincias, Municipios- al 2030 contarán con:

- Portales interactivos con información relevante, útil y oportuna
- Mecanismos de accesibilidad
- Interoperabilidad de bases de datos e información
- Información geo-referenciada

Evolución de la Revolución Digital

Cuadro Nº 1

Olas de la Revolución digital

Innovación Tecnológica	Desarrollo	Adopción	Impacto económico y social
1era Ola: sistemas informáticos de gestión - procesamiento de datos y telecomunicaciones móviles	1950 - 1975	1960 - 2000	1990 - 2010
2da ola: masificación de Internet, plataformas digitales, computación en la nube	1970 - 1990	1995-en curso	1995 - en curso
3era ola: Internet de las cosas, robótica, inteligencia artificial, aprendizaje de máquina, automatización	1980 - en curso	2010 - en curso	A partir de 2020

Fuente: CEPAL 2018

Despliegue de la revolución digital en el territorio

AREAS	REVOLUCIÓN DIGITAL			
	1era Ola (1978) Equipos Informáticos		3era Ola (2017) Internet banda ancha	
	Equipos c/ 10.000 hab.	Brecha	Conexiones C/ 100 hab.	Brecha
Central	0,81	110	24,6	125
Despoblada	0,35	47	19,0	97
Periférica	0,20	27	10,0	51
TOTAL	0,61	83	19,6	100

Conclusiones

En suma, en esta instancia de nuestro trabajo nos preocupamos por observar la difusión de la sociedad de la información en el territorio del país (regiones y provincias) según las diferentes olas de la revolución digital y en detectar las brechas respecto del acceso a las TICs.

Referencias bibliográficas

Becerra, M (2003), "Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia", Editorial Norma, Buenos Aires.

Bunge, A (1987{1940}) "Una Nueva Argentina" Hyspamerica, Buenos Aires.

Cao, H; Vaca, J; Esteso, R; Mordacci, S y Vaca A (2002) Las Nuevas Tecnologías de Comunicación e Información y las Administraciones Públicas Provinciales – Consejo Federal de Inversiones – Buenos Aires.

Cao, H. y Vaca, J. (2003) Tecnologías de Comunicación e Información en las Provincias (en coautoría con Josefina Vaca) Revista Trampas de la comunicación y la cultura Nº 14 - UNLP – Buenos Aires.

Cao, H. y Vaca, J. (2004) "Sociedad de la Información y Estado: El e-gov en las Provincias Argentinas", en: Revista TelosNº 60, Segunda Época, Fundación Telefónica, España.

Cao, H. y Vaca, J. (2018) "La cuestión territorial y la brecha digital en el caso argentino - Boletín Científico Sapiens Research Volumen 8 Nº 1 - Sapiens Research Group Editores – Digital.

Castells, M (2000) "La era de la Información: economía, sociedad y cultura" - Vol I, II y III, Siglo XXI Editores, México.

CEPAL (2016) "Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe" disponible en: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/6/S1601049_es.pdf

CEPAL (2018) "Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital" disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43477/7/S1800053_es.pdf

Ente Nacional de Comunicaciones (2018) "Indicadores de Mercado TIC y Audiovisual, (informe abril 2018)" Dirección Nacional de Desarrollo de la Competencia en Redes y Servicios, Argentina, https://indicadores.enacom.gob.ar

Fukuyama, F (1992) "El fin de la Historia y el último hombre" Editorial Planeta, Barcelona.

INDEC (1984) "Anuario Estadístico de la República Argentina 1981 – 1982", INDEC, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

INDEC (2012) "Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: censo del Bicentenario" resultados definitivos, Serie B nº 2. - 1a ed. - Instituto Nacional de Estadística y Censos – Buenos Aires

INDEC (s/f) "Resultados Provinciales del Censo 2001 - Información seleccionada", INDEC –www.indec.gob.ar/micro_sitios/webcenso/provincias_2/provincias.asp, consultado 05/05/18

Sadosky, M (1972), "Las computadoras. Realidades, falacias, perspectivas" en; Transformaciones Nº 24, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Toffler, A (1985) "La tercera ola", Ediciones Orbis S.A., España.

Van Dijk, J y Hacker, K (1999), "The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon", The Information society, Taylor & Francis Inc.

PANEL: **PENSAR EL FUTURO DEL ESTADO.** COORDINÓ: GUSTAVO BLUTMAN

EMPRESAS PÚBLICAS Y MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN ARGENTINA.

TENDENCIAS Y ESCENARIOS ALTERNATIVOS

Por **Federico Bisurgi, Agustín Hoya** y **Manuel Yañez**

Introducción

En torno a los inicios del siglo XXI se desarrollaron una serie de transformaciones en el papel de los estados latinoamericanos que supusieron —entre otros cambios— una mayor presencia directa en el plano económico, impulsado por una serie de gobiernos que han sido denominados usualmente como *posneoliberales* o *neodesarrollistas* (Katz, 2015; Laguado y Cao, 2015; Sader, 2008; Stefanoni, 2012). En ese contexto, el sector de las empresas públicas latinoamericanas creció en protagonismo, al tiempo que resurgieron las discusiones sobre su rol y en torno a las diversas modalidades de prestación de servicios públicos (Chavez y Torres, 2013; Guajardo Soto, 2015; Thwaites Rey, 2016).

En el caso argentino, la privatización de empresas públicas fue una de las principales medidas desarrolladas durante el proceso de reforma del Estado, particularmente durante la década de 1990 (Blutman, 2013; Oszlak, 2003). Desde el 2002, la orientación gubernamental tendió a revertir —aunque más no sea de manera limitada y en casos puntuales— varias de las privatizaciones del período anterior y a crear nuevas empresas para atender demandas o en sectores considerados estratégicos (Diéguez y Valsangiacomo, 2016; Schclarek Curutchet, Re Crespo, y Torres, 2011).

En este marco, resulta pertinente preguntarse sobre cómo será la evolución durante los próximos años del sector de las empresas públicas y de las modalidades de prestación de servicios públicos. Especialmente, nos centraremos en esbozar los escenarios alternativos que se avizoran en torno al año 2030. En este sentido, se parte de considerar la situación actual de las empresas públicas nacionales y la identificación de sus tendencias predominantes con el objetivo de trazar una serie de escenarios futuros para el sector.

Con ese fin, se utilizan diversas herramientas metodológicas y perspectivas propias de los estudios prospectivos (Medina Vázquez, Becerra, y Castaño, 2014; Medina Vázquez y Ortegón, 2006). Como fuentes, nos apoyamos en el relevamiento sistemático de bibliografía especializada, informes y documentos sobre la temática, además de una serie de entrevistas a informantes clave.

Este trabajo es una primera exposición de los resultados parciales de una línea de investigación sobre las empresas públicas argentinas desarrollada en el marco Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, se trata de un desarrollo sobre esta temática específica —las empresas públicas y las modalidades de prestación de servicios públicos— de un proyecto más general del CIAP que aborda los escenarios futuros del Estado y la administración pública argentina hacia el año 2030.

Iniciamos el trabajo con la exposición de algunos fundamentos metodológicos y del encuadre general propuesto para el abordaje de los escenarios futuros alternativos de las empresas públicas y las modalidades de prestación de servicios públicos, así como la enumeración de las fuentes relevadas. A continuación, se reconstruyen las tendencias predominantes en los últimos años de las empresas públicas y del rol estatal en los servicios públicos; seguida de algunos resultados preliminares producto de la sistematización de las entrevistas a informantes clave. Por último, se presentan ciertas consideraciones finales sobre el recorrido planteado a lo largo del trabajo como una contribución para la reflexión integral en torno a la temática abordada

1. Metodología y fuentes

Para la realización de este trabajo nos apoyamos en la perspectiva de los denominados, en términos genéricos, como *estudios del futuro* o *prospectivos*, definidos inicialmente como "un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del devenir" (Medina Vázquez, Becerra, y Castaño, 2014, p. 39). Este campo de estudios implica una gran variedad de perspectivas, objetivos, métodos y herramientas, pero en términos generales la prospectiva puede ser interpretada "como la disciplina de anticipar y analizar el impacto de los cambios sociales a través del tiempo (…) implica explorar la incertidumbre, elaborar hipótesis razonadas, fuertemente sustentadas, con rigor en el método, el proceso y el contenido. La esencia de la anticipación es la elaboración de hipótesis de futuros plausibles" (Medina Vázquez y Ortegón, 2006, p. 149).

No supone, por lo tanto, predicción o adivinación, ni se busca como prerrequisito que necesariamente su resultado se corresponda totalmente

con la realidad futura. Por el contrario, se apunta a la identificación de los escenarios posibles y más probables, como forma de reflexionar, prever y accionar en función de esas circunstancias que pueden considerarse previsibles.

Particularmente, retomamos la perspectiva general presentada en la obra colectiva coordinada también por Blutman y Cao (2019), en cuanto a la construcción de escenarios alternativos del Estado y la administración pública en Argentina al año 2030. Para la caracterización de los escenarios futuros correspondientes a las empresas públicas, asumimos el esquema general presentado por los autores en función de la identificación de al menos dos tipos de miradas predominantes en torno al futuro del Estado: una *ortodoxa* y otra *heterodoxa*.

De manera muy sintética, se proyecta que, por un lado, las miradas ortodoxas —asimilables en gran medida a la perspectiva del neoliberalismo— tienden a reafirmar las tenencias identificadas con la globalización, al tiempo que se posiciona al mercado como eje principal de los diferentes ámbitos de la vida social. En particular, se vislumbra la continuidad de las políticas de liberalización y desregulación económica, con el consiguiente ocaso del denominado Estado interventor y un énfasis particular en las potencialidades del individuo. Por otro lado, las miradas heterodoxas —que comprenden elementos de las perspectivas socialdemócrata y nacional-popular— postulan una posición crítica de las consecuencias del neoliberalismo y apuntan, con diferentes matices, a revalorizar el papel del Estado y/o la sociedad civil en cuanto al aseguramiento del bienestar social y el desarrollo económico.

Para la realización de este trabajo se ha recurrido a una revisión bibliográfica sobre la temática de empresas públicas. Esto supuso tanto el relevamiento de una serie de estudios empíricos de alcance nacional e internacional que dan cuenta de la trayectoria histórica y la situación actual del sector, como la sistematización y puesta en discusión de diversas perspectivas teóricas y las propuestas de políticas públicas que traen aparejadas.

Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a académicos, expertos y directivos o ex directivos de empresas públicas o empresas prestadoras de servicios públicos, con el fin de incorporar diversos aportes sobre las tendencias recientes y perspectivas sobre el futuro del rol estatal, las empresas públicas y las modalidades de prestación de servicios públicos. Entre las dimensiones abordadas en las entrevistas, se destacan: a) misión/rol de la empresa pública y/o prestadora de servicios públicos; b) estatus jurídico; c) relaciones con el Estado y con el mercado; d) atributos deseables de las empresas públicas y/o prestadoras de servicios públicos; e) continuidades y diferencias en la gestión de empresas públicas y/o prestadoras de servicios

públicos entre los períodos 2003-2015 y 2015-2019; y f) escenarios ideales y principales obstáculos para las empresas públicas y/o prestadoras de servicios públicos.

2. Trayectoria recientes de las empresas públicas y los servicios públicos

En relación con el rol desempeñado por el Estado argentino en el plano económico, es posible afirmar que ha atravesado diversas fases a lo largo del último siglo y medio, en un comportamiento que puede ser descripto como pendular: a etapas signadas por una escasa participación, le han seguido otras con un mayor protagonismo directo en la economía. En lo que refiere a la relevancia del sector de las empresas públicas argentinas, ésta ha acompañado en gran medida la trayectoria mencionada anteriormente, por lo que su desempeño ha estado asociado estrechamente a las distintas fases del desarrollo del capitalismo argentino. Particularmente, la evolución histórica de las entidades empresarias del Estado argentino habilita la identificación de cuatro etapas: la fase liberal de principios de siglo XX, en las que las que se cuentan casos puntuales de creación de empresas públicas; la fase keynesiana de mediados de siglo, signada por el intervencionismo estatal y el crecimiento exponencial de las empresas públicas; el reflujo neoliberal de las últimas décadas del siglo XX, con amplios programas de privatización de empresas; y por último, el período abierto de crecimiento relativo del sector durante la etapa posneoliberal desde inicios del siglo XXI (Rougier, 2008).

En la historia argentina reciente, las políticas de privatización supusieron una de las expresiones más características del proceso de reforma del Estado en Argentina. En torno a esta cuestión se ha señalado que más de sesenta empresas públicas fueron transferidas del sector estatal a manos privadas durante la década de 1990, abarcando los más diversos sectores económicos: transporte ferroviario y aerocomercial, energía eléctrica, metalurgia, industria manufacturera, servicios de energía, provisión de agua y saneamiento, entre otros (Arza, 2002; Azpiazu, 2002; Azpiazu y Basualdo, 2004; Thwaites Rey, 2003). Por lo general, el traspaso de determinadas áreas económicas al dominio privado definió para el sector estatal un rol regulador o subsidiario; por lo demás, especialmente para el caso de los servicios públicos esta situación supuso para el sector público la continuidad en su contribución para el sostenimiento del funcionamiento de ciertas actividades transferidas (Oszlak, 1999, 2003; Thwaites Rey y López, 2003).

Sería con la llegada del siglo XXI que la tendencia mencionada se modificaría. La crisis política, económica y social desatada en torno a 2001 implicó un cambio significativo de las características del papel asignado al

Estado (Sidicaro, 2003). En este marco, bajo las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se conformó un universo de alrededor de 40 empresas públicas, entre las que se cuentan las trece entidades empresariales que se incorporaron al sector estatal durante esos años —una parte de ellas como producto de la creación de nuevas empresas en ocasiones y otra como expresión de procesos de reestatización de entidades anteriormente privatizadas— (Valsangiacomo, Brosio, Montaño, y Nuñez, 2016).[1]

En este marco, la expansión del sector de las empresas dependientes del Estado nacional y su creciente importancia para la implementación de determinadas políticas públicas implicaron un aumento de las transferencias provenientes de recursos fiscales para gastos corrientes y de capital que requeridas por las mismas. Asimismo, el resultado de las transformaciones del sector se expresó en un conjunto de empresas públicas que desarrollan una gran variedad de actividades, que van desde la prestación de servicios de agua y cloacas y de transporte ferroviario, a la participación en el sector energético y la producción de bienes de la industria aeronáutica y aeroespacial, entre otras (Tabla 1).

Tabla 1. Reestatizaciones o creación de nuevas empresas públicas nacionales (2002-2015)

Año	Empresa			
2002	Yacimientos Carboníferos Fiscales de Río Turbio – YCRT	Reestatización (*)	Carbón y energía	Decreto 1034/2002
2003	Líneas Aéreas Federales SA – LAFSA	Creación (*)	Transporte aerocomercial	Decreto 1238/2003
2004	Correo Oficial de la República Argentina SA	Reestatización	Servicio postal	Decreto 721/2004

1 No estamos considerando aquí las empresas subsidiarias ni la participación minoritaria en empresas de diversa índole, como las que pertenecían a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y que fueron traspasadas al control de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) cuando se reestatizó el sistema previsional en 2008 (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [CIFRA], 2009). Así es que el universo a considerar podría ser más amplio; sin ir más lejos, la Sindicatura General de la Nación comprende entre las entidades bajo su control a alrededor de 70 empresas con participación mayoritaria o minoritaria del Estado, incluyendo subsidiarias y en liquidación (Díaz, 2016).

2004	Energía Argentina SA – ENARSA	Creación	Energía	Ley 25.943
2006	Aguas y Saneamientos Argentinos SA – AySA	Reestatización	Servicios de agua y Saneamiento	Decreto 304/2006
2006	Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA - AR-SAT	Creación	Servicios informáticos y satelitales	Ley 26.092
2007	Talleres Navales Dársena Norte SA-CIyN – TANDANOR	Reestatización	Industria naval	Decreto 315/2007
2008	Aerolíneas Argentinas SA / Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur SA	Reestatización	Transporte aerocomercial	Ley 26.412
2008	Administradora de Infraestructura Ferroviaria SE - ADIF / Operadora Ferroviaria SE – SOFSE	Reestatización (**)	Transporte ferroviario	Ley 26.352
2010	Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” SA – FADEA	Reestatización	Industria aeronáutica	Decreto 509/2010
2012	YPF SA / YPF Gas SA	Reestatización	Petróleo y gas	Ley 26.741
2013	Belgrano Cargas y Logística SA	Reestatización	Transporte ferroviario	Decreto 566/2013
2015	Ferrocarriles Argentinos SE – FASE	Creación (***)	Transporte	Ley 27.132
2015	Empresa Argentina de Navegación Aérea SE – EANA	Creación	Servicios de la navegación aérea	Ley 27.161

(*) Concretada durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003).
(**) El Estado, en conjunto con otros concesionarios privados, asumió sucesivamente la gestión de las siguientes líneas de pasajeros: San Martín, en 2004; Roca y Belgrano Sur, en 2007; Mitre y Sarmiento, en 2012. Se sucedieron varios cambios de modalidad de intervención, incluyendo la participación en la gestión de los recursos humanos de Ferrocarril General Belgrano

SA, eventualmente bajo control estatal y luego renombrada Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SAPEM por Res.Nº533/2013 del Ministerio del Interior y Transporte. En 2015 todas las líneas mencionadas pasan a ubicarse bajo el control de SOFSE.
(***) FASE fue creada a modo de *holding* estatal, agrupando todas las empresas públicas de transporte ferroviario existentes hasta entonces.

Fuente: Elaboración propia en base a los decretos y leyes de reestatización o creación.

Por su parte, durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) no se modificó de manera sustancial el universo de empresas públicas. Por un lado, se produjo un relativo amesetamiento del proceso de estatizaciones desarrollado durante la década previa, sin avanzar en la implementación de algún tipo de programa de privatizaciones tradicionales que implicara la transferencia al sector privado de la propiedad estatal. Por otro lado, aunque no se avanzó en la estatización de empresas que estuvieran bajo control privado, sí se produjeron algunas reestructuraciones de áreas y organismos de la administración pública que implicaron el traspaso de sus funciones a nuevas entidades que adoptaron algún tipo de marco jurídico empresarial (Tabla 2).

Tabla 2. Creación de nuevas empresas públicas nacionales (2015-2019)

Año				
2016	Contenidos Públicos SE	Medios audiovisuales	Creada con el objetivo de gestionar de manera transitoria determinadas autopistas y rutas por la caída de las concesiones previas, hasta una subsiguiente reprivatización.	Decreto 1222/2016
2017	Integración Energética Argentina SA (IEASA)	Energía	Fusión de Energía Argentina SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA)	Decreto 882/2017

2017	Corredores Viales SA	Transporte	Creada con el objetivo de gestionar de manera transitoria determinadas autopistas y rutas por la caída de las concesiones previas, hasta una subsiguiente reprivatización.	Decreto 794/2017
2019	Fabricaciones Militares SE (*)	Industria militar	Sucesora proyectada de la tradicional Dirección Nacional de Fabricaciones Militares, que asumiría el formato de SE	Decreto 104/2019

(*) La transformación de la tradicional Dirección Nacional de Fabricaciones Militares en Fabricaciones Militares SE estableció a fines de enero de 2019. Actualmente, aún no se han dado pasos sustanciales en la consecución de tal objetivo.

Fuente: Elaboración propia en base a los decretos de creación.

Sin embargo, esta aparente continuidad no supuso, por lo demás, la indiferencia o prescindencia gubernamental respecto al sector. El punto de partida estuvo dado por la realización de un diagnóstico del estado de situación de las empresas públicas, expresado en un documento difundido por la Jefatura de Gabinetes de Ministros (2017). En este informe —emitido como parte de la serie denominada *Cartas de Jefatura de* Gabinete— se indica que el gobierno asumido en 2015 se encontró con un conjunto de empresas públicas mal administradas, con falencias en la coordinación y en la estrategia comercial, con déficits pronunciados y que no lograban cumplir con las responsabilidades sociales que tenían asignadas. Frente a esto, se manifiesta que la nueva orientación propuesta para las políticas gubernamentales dedicadas al sector se fija como objetivos:

- implementar mejoras de gestión que lleven a minimizar la necesidad de requerir transferencias del presupuesto nacional;
- acrecentar el nivel de las inversiones e implementar una mejora en la prestación de los servicios;
- dar pasos en la centralización de la control y coordinación estratégica de las entidades;
- implementar mejoras en la política de *buen gobierno*[2] que redunden en mayores niveles de eficacia y ayuden a prevenir prácticas de corrupción.

2 La idea de buen gobierno se identifica íntegramente con la noción de *gobierno corporativo* o *gobernanza corporativa* —*corporate governance*, según la expresión en inglés—. Este concepto,

Asimismo, el gobierno generó un espacio —no institucionalizado formalmente— denominado *Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas*, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el fin de propiciar el seguimiento y la vigilancia de las empresas públicas.

Los principales ejes de las políticas públicas para el sector están delineados en el documento titulado *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina* de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2018), aprobado por la Decisión Administrativa Nº85/2018. Estos lineamientos —que traducen al ámbito nacional las recomendaciones para la gestión de empresas públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016)— expresan una serie de orientaciones y principios que el gobierno fija como objetivos a ser cumplimentados por las entidades empresariales estatales. Inicialmente, el documento fija *seis principios de buen gobierno* —que luego son desarrollados mediante otros lineamientos y aplicaciones prácticas— que deben ser considerados por las empresas dependientes del Estado nacional, a saber: eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, estándar de empresa listada y existencia de roles diferenciados. En general, la perspectiva propuesta agrega la necesidad de profesionalizar la dirección de las empresas, lograr mayores niveles de autosustentabilidad —lo que sugiere la menor dependencia posible de los recursos fiscales— y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas que prevengan ineficiencias, despilfarro de recursos públicos y corrupción.

Finalmente, en noviembre de 2018, se creó el Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal, en el ámbito de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros y aprobado por la resolución Nº1/2018. El objetivo de este espacio institucional es el de promoción del buen gobierno corporativo y la adopción de los lineamientos de buen gobierno por parte de las empresas públicas nacionales. Aunque la supervisión del conjunto del sector venía siendo llevada a cabo por las autoridades de la Jefatura de Gabinete, este espacio se erige como la primera instancia formal que supone algún grado de centralización y coordinación de la actividad de las empresas públicas argentinas.

que tiene una extensa trayectoria en el sector privado (Portalanza, 2013), ha sido recuperado desde hace más de una década por diferentes organismos internacionales como la base de una política pertinente de ser implementada en las empresas públicas (Banco Mundial, 2014; Corporación Andina de Fomento, 2010; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

3. Aproximación a la construcción de los escenarios alternativos de las empresas públicas y las empresas prestadoras de servicios públicos

A partir del análisis de las tendencias recientes y de los resultados preliminares del análisis de las entrevistas a informantes clave, se han sistematizado algunos principios básicos que reflejarían una mirada ortodoxa y otra heterodoxa sobre el rol de las empresas públicas y las modalidades de prestación de servicios públicos (Tabla 3).

Tabla 3. Visiones alternativas sobre el rol de las empresas públicas y las empresas prestadoras de servicios públicos

VISIÓN HETERODOXA	VISIÓN ORTODOXA
Las EP/EPS realizan un interés público. pueden tener una función económica y/o estratégica. no necesariamente un fin de lucro. Las EP/EPS pueden ser instrumentos de política pública. Importancia de una mirada estratégica y coordinación con la direccionalidad política de las autoridades gubernamentales.	Empresas públicas eficientes, auto-sustentables económicamente y no dependientes de la transferencia de subsidios estatales. Lo deseable es que la gestión operativa quede en manos de empresas privadas y el estado se limite a garantizar condiciones de mercado. Profesionalización: saber técnico (gerentes similares a empresas privadas) y selección sin criterios políticos.

Fuente: elaboración propia.

Por un lado, el escenario heterodoxo se configura a partir de la reafirmación de la misión pública de las empresas públicas, cumpliendo aquellas actividades y proveyendo bienes y servicios en condiciones que el mercado no puedo o quiere. En este sentido, no se ubica como un objetivo prioritario la *autosustentabilidad* económica-financiera o, eventualmente, la generación de ganancias de las entidades. En este marco, las propias empresas públicas y empresas prestadoras de servicios públicos se erigen como instrumentos de política pública en diversos sectores económicos. Asimismo, en lo que se refiere a la propia gestión de las empresas públicas, se pone en valor la importancia de una mirada estratégica y la coordinación de la conducción empresaria con la direccionalidad de las autoridades gubernamentales.

Por otro lado, el escenario ortodoxo se caracteriza por empresas públicas y empresas de servicios públicos eficientes, autosustentables econó-

micamente y no dependientes —dentro de lo posible y de acuerdo con el sector— de la transferencia de subsidios estatales. En cuanto al marco general, se tiende a delegar la gestión operativa de los servicios públicos quede en manos de empresas privadas, mientras que el Estado debería limitarse a garantizar condiciones de mercado y brindar marcos regulatorios acordes. Finalmente, este escenario revaloriza la perspectiva de la profesionalización de la conducción empresaria a partir del encumbramiento de un saber técnico referenciado en el sector privado. En este sentido, los gerentes y directivos poseen un perfil similar al preponderante en la empresa privadas, dejando de lado la selección por otro tipo de criterios —particularmente, del tipo político-partidario—.

4. Consideraciones finales

El análisis realizado sobre los escenarios futuros de las empresas públicas argentinas hacia el año 2030 nos ha permitido distinguir diferentes tendencias y modelos en disputa, cada uno con modalidades y objetivos en ocasiones contradictorios. Los escenarios ortodoxo y heterodoxo identificados, con sus momentos utópicos y distópicos, no pretenden ser una descripción estricta de los perfiles que adoptarán las empresas públicas en el plazo indicado, sino que configuran de conjunto un aporte para la reflexión sobre esa área del sector público. La mayor presencia de las características de uno u otro escenario no puede pensarse, por lo demás, aislada de las futuras transformaciones y dinámicas económicas y políticas.

La apuesta por una mayor eficiencia, profesionalización y transparencia de las empresas públicas parece ser un eje en torno al cual pareciera existir cierto consenso entre los que sostienen posturas antagónicas en otros aspectos. Sin embargo, parece factible que, según la perspectiva que se adopte, las prioridades sean diferentes: así, aunque mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas no existirían mayores reparos, puede existir relativa diferencia en la concepción y primacía de, por ejemplo, la cuestión de la eficiencia. Por caso, si ésta puede ser entendida casi exclusivamente en términos de resultados financieros positivos y autosustentabilidad, la misión pública de la entidad en cuestión puede verse debilitada. Frente a esto, desde otras miradas —más cercanas a reafirmar la necesidad de asegurar el acceso a servicios públicos o a desarrollar sectores estratégicos— pueden relativizar la cuestión de la eficiencia así entendida, privilegiando el cumplimiento de los objetivos sociales y el papel de las empresas públicas como instrumentos de política pública. De manera similar, la profesionalización de los cargos directivos de las empresas públicas parece resultar deseable, en cualquier caso; sin embargo, la conjunción de un perfil técnico altamente calificado para la dirección de las empresas puede considerarse

necesario, pero no suficiente. En este caso, podría hacerse un mayor énfasis en combinar tal perfil con la existencia de capacidades estratégico-políticas que logren ubicar las tensiones y conflictos propios del sector público y el sistema político.

En este sentido, el recorrido propuesto puede considerarse como un elemento a tener en cuenta al momento de sopesar las políticas públicas actuales para el sector y sus consecuencias en el corto y mediano plazo. Con ese fin, se ha buscado realizar un aporte para la identificación tanto de posibles problemas emergentes como de alternativas de políticas que pueden adoptarse en cada caso.

Referencias bibliográficas

Arza, C. (2002). *El impacto social de las privatizaciones: El caso de los servicios públicos domiciliarios*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Azpiazu, D. (2002). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires: Fundación OSDE / CIEPP.

Azpiazu, D., y Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En J. Petras y H. Veltmeyer (Eds.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (pp. 55-112). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Banco Mundial. (2014). *Tendencias del gobierno corporativo de las empresas públicas en América Latina. Tendencias y casos de países*. Washington DC: Banco Mundial.

Blutman, G. (2013). Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina. En C. Madureira y M. Asensio (Eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 257-273). Lisboa: INA Editora.

Blutman, G., y Cao, H. (Eds.). (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Buenos Aires: EDICON.

Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., y Xu, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *Academy of Management Perspectives*, *29*(1), 92-114.

Cassagne, J. C. (2012). Sobre los contratos de Asociación Pública Privada (PPP) en Argentina. *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*, (1).

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [CIFRA]. (2009). *La evolución del Sistema Previsional Argentino* (Documento de Trabajo N.º 2). Buenos Aires: CIFRA-CTA.

Chavez, D., y Torres, S. (2013). Introducción: Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinvención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 13-28). Montevideo: Transnational Institute.

Corporación Andina de Fomento. (2010). *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado*. Caracas: CAF.

Díaz, A. (2016). El marco normativo de Argentina representa una oportunidad para aplicar las mejores prácticas. En Sindicatura General de la NAción, *Gobierno corporativo de las empresas públicas*. Buenos Aires: SIGEN.

Diéguez, G., y Valsangiacomo, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?* (Documento de Políticas Públicas – Prog. de Gestión Pública N.º 178). Buenos Aires: CIPPEC.

Florio, M. (2014). *The return of public enterprise* (Working Paper N.º 01/2014). Milano: CSIL - Centerfor Industrial Studies.

Guajardo Soto, G. (2015). La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado* (pp. 23-36). México: Universidad Nacional Autómona de México / Instituto Nacional de Administración Pública.

Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017). *Un plan de infraestructura ambicioso, federal y transparente* (N.º 6). Recuperado de Jefatura de Gabinete de Ministros website: https://www.casarosada.gob.ar/images/CartaJefatura/CJG_06.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros. (2018). *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, (122), 224-249.

Laguado, A., y Cao, H. (2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina. *Estado y Políticas Públicas*, (4), 60-68.

Lau Alberdi, J. (2017). El régimen de participación público-privada (PPP): Concepto, fundamento y posibilidades de inversión en materia energética. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, (12), 199-238.

McDonald, D. A. (2018). Remunicipalization: The future of water services? *Geoforum*, *91*, 47-56. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.02.027

McDonald, D. A., y Ruiters, G. (Eds.). (2013). *Alternativas a la privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Icaria.

Medina Vázquez, J., Becerra, S., y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Medina Vázquez, J., y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL/Naciones Unidas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Paris: OCDE.

Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, (160), 81-100.

Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, *42*(168), 519.

Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O., y Kishimoto, S. (Eds.). (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute.

Portalanza, A. (2013). Gobierno corporativo: Una aproximación teórica. *Saber, Ciencia y Libertad*, *8*(1), 117-127.

Rougier, M. (2008). *El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria.* Presentado en IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia, España.

Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO-CTA.

Schclarek Curutchet, A., Re Crespo, S., y Torres, L. A. (2011). *Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro.* CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).

Sidicaro, R. (2003). *La crisis del estado: Y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 - 2001).* Buenos Aires: EUDEBA.

Stefanoni, P. (2012). Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*, (239), 51-64.

Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista: El experimento neoliberal en la Argentina.* Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Centro Cultural Rector Ricardo Rojas : EUDEBA.

Thwaites Rey, M. (2016). Estado y empresas públicas en América Latina: Historia y desafíos actuales. En A. Cortés-Ramos, F. Alpízar, y M. J. Cascante (Eds.), *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo* (pp. 224-256). San José: CIEP-Universidad de Costa Rica / Transnational Institute.

Thwaites Rey, M., y López, A. (2003). *Fuera de control: La regulación residual de los servicios privatizados.* Buenos Aires: Temas.

Toninelli, P. A. (2008). From private to public to private again: A long-term perspective on nationalization. *Análise Social, XLIII (4.º)*(189), 675-859.

Valsangiacomo, A., Brosio, M., Montaño, F., y Nuñez, P. (2016). *Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico* [Documentos de Trabajo - Programa de Gestión Pública y Área de Desarrollo Económico]. Buenos Aires: CIPPEC - BID.

PANEL: **LA PROPUESTA DEL CONSENSO POR UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PARA LA ARGENTINA.** COORDINÓ: ALBERTO BONIFACIO

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL TRANSVERSAL Y MULTINIVEL

Por **José Alberto Bonifacio**

Introducción

Las reformas que han tenido lugar en la carrera administrativa de los funcionarios públicos han sido ampliamente tratadas en una vasta e importante literatura producida en las últimas décadas. Pero al menos en el caso de Argentina, la mayoría de los estudios sobre el desarrollo de la profesionalización en el Estado ha estado referida a la administración pública dependiente del poder ejecutivo en el nivel federal del gobierno, mientras que la investigación en las provincias y municipios, así como en el ámbito legislativo y judicial de los demás niveles de gobierno ha sido significativamente menor e incompleta.

La falta de investigación sistemática sobre la función pública en las administraciones dependientes de provincias y municipios en el ámbito de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial invita a llenar un vacío significativo en el conocimiento disponible.

Con la prudencia que recomienda la limitada información disponible, existen significativos indicios para sostener como plausible la hipótesis que los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, entre otros factores clave para la profesionalización de la función pública, se encuentran desigualmente desarrollados en las administraciones públicas y, en parte significativa de las mismas, limitadamente extendidos e insuficientemente enraizados.

Se puede reconocer así el predominio de un modelo híbrido en el cual conviven la profesionalización y el clientelismo, con independencia de que el modelo predominante en la administración responda a pautas burocráticas, gerenciales, reguladoras o de gobernanza.

Esta realidad ha sido la base para motivar la promoción del "Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI",

cuyas características serán presentadas más adelante. Previamente a su consideración es necesario recordar unos argumentos que refuerzan la legitimidad de los objetivos perseguidos por la profesionalización, así como ampliar una visión general de la situación de partida, con las limitaciones que se han expuesto.

La función pública en distintos poderes del Estado y niveles de gobierno

En el ámbito de la justicia, con la excepción de los magistrados -jueces, fiscales, defensores-, el resto del personal que incluye a funcionarios y personal administrativo no estaría encuadrado en la aplicación de reglas equivalentes y que dan cuenta de la vigencia de una función pública profesionalizada.

La Ley 26.861 de 2013, denominada de "Ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación", vendría a dar respuesta a las críticas de clientelismo, nepotismo y padrinazgo antes mencionadas. La ley establece que el principio para el ingreso al empleo judicial es por concurso público y se aplica para cargos letrados (abogados Secretarios y Prosecretarios) , empleados (Auxiliares) y personal de maestranza y oficios (Ayudantes). Pero el artículo 5º de la ley habilita la designación directa en los cargos de relator de Cámara y secretario privado de primera instancia y dos cargos letrados, aunque estos no podrán ser promovidos a planta permanente en forma definitiva.

Si bien los ministerios públicos la reglamentaron la norma para sus dependencias en unos meses, no fue el caso de la Corte Suprema de Justicia, que dispuso en la Acordada 49/2013 que los tribunales mantendrían sus atribuciones para la designación y promoción de empleados hasta que se pudiera poner en funcionamiento el nuevo régimen, situación de no fue modificada con posterioridad.

Estas circunstancias han dado lugar a sostener que en la mayoría de los fueros de la Justicia, la designación de empleados y funcionarios siguen dominadas por vínculos personales o de carácter profesional más que por la idoneidad.

En el ámbito legislativo -congreso nacional, legislaturas provinciales y consejos deliberantes municipales, el acceso al empleo y su dinámica ha estado tradicionalmente condicionada a relaciones de lealtad política y confianza personal, y también de parentesco. En este sentido han sido recurrentes las prácticas orientadas a lograr la incorporación a la "planta permanente" (con estabilidad) de personal asignado a los legisladores que debiera terminar su contrato junto con la finalización del mandato de representación.

El empleo público en el nivel municipal es, probablemente, el que mayores debilidades presenta el momento de ponderar la profesionalización, debido a la intensidad de las prácticas clientelares en los procesos de incorporación de personal en la administración pública. Las razones derivadas de la necesidad de brindar el servicio y el interés público puesto en juego conforman la argumentación empleada para dar sustento y legitimación a las decisiones de incorporación de personas en distintas organizaciones estatales de todo nivel, no obstante su insuficiencia para justificar la vulneración del derecho de todos los ciudadanos a tener igualdad de oportunidades para acceder al servicio público, y como a recibirlo de aquellos que han demostrado poseer la idoneidad, méritos y capacidades requeridas para su prestación.

Puede también asegurarse que en la mayoría de los casos existen normas que, con independencia de las limitaciones de diseño y su relativa eficacia, establecen requisitos para la gestión del empleo público (leyes orgánicas municipales, estatutos, escalafones, convenios, etc.). Pero en la práctica es frecuente que las mismas resulten mutiladas o puestas en suspenso por "razones de necesidad y conveniencia" para terminar habilitando las arraigadas prácticas clientelares y dando sentido al adagio acuñado en la antigua Roma: "hecha la ley, hecha la trampa".

La contravención a las reglas resulta en la incorporación de personal al servicio de las administraciones públicas bajo modalidades precarias de contratación, y que al prolongarse la situación en el tiempo se consagran un sistema de inequidad laboral al amparo del propio estado, y que termina regularizándose por procedimientos que contradicen los principios establecidos para el ingreso.

En numerosas ocasiones se han conocido decisiones de los ejecutivos locales o provinciales y de los órganos legislativos de esas jurisdicciones, para incorporar a ese personal de modo directo o mediatizado (por ejemplo, mediante un cursos y exámenes) al régimen de estabilidad o "planta permanente". Este proceso se observa con mayor frecuencia en coyunturas de finalización de mandato, especialmente en escenarios donde la continuidad del oficialismo y las autoridades ven comprometida su continuidad.

Explorando las causas: coaliciones promotoras y brecha de implementación

Salvo excepciones, la trayectoria del régimen de la función pública careció del sustento de un consenso transversal que lo convirtiera en una política de Estado, y a ello se debe que los cambios de gobierno impactaron en la continuidad, dejando de lado la observancia de sus principios. La larga duración –diez años- con la ejecución práctica del profesionalismo con el

SINAPA estuvo asociada con la duración del gobierno promotor que le dio sustentabilidad a la política desde el origen y durante la implantación. Pero su relevo se produjo en un contexto de fuerte confrontación con la oposición política, con eje en las denuncias de corrupción, que fue acompañado por la desconfianza en la transparencia de la implementación, llevando al congelamiento de la carrera administrativa y de la función pública directiva.

La ausencia de una coalición promotora robusta como condición para consolidar como institución una función pública profesionalizada es parte de la explicación de la discontinuidad. De allí se deduce que una estrategia eficaz se debe sustentar por medio de la conformación de esa coalición y de la neutralización de los actores de veto.

El segundo argumento explicativo del limitado éxito de las políticas de profesionalización puede encontrarse en la *brecha de implementación* originada en la sobrevaloración que en las sociedades latinoamericanas se le da a la existencia legal y formal de la política pública, que si bien es importante no asegura que efectivamente se ejecute.

Origen del Consenso por una Función Pública Profesional

La observación en el sentido que un complejo conjunto de actores comparte la visión sobre la necesidad de contar con una función pública profesional en la Argentina como una condición indispensable para hacer posible un desarrollo integral e inclusivo para el país, propició el encuentro de un núcleo de miembros de distintas organizaciones de la sociedad civil, a su vez con significativos puentes de contacto con instituciones públicas estatales tanto en el pasado como en el presente.

No obstante las visiones comunes, la pluralidad de la conformación del grupo que inició desde noviembre de 2018 sus intercambios hizo necesaria la multiplicación de consultas y revisiones del documento base, que finalmente se denominó “Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI”.

El tránsito de burocracias discrecionales, fragmentarias e irresponsables a burocracias eficientes, profesionales, honestas y transparentes constituye un proceso largo, costoso y difícil, pero reconoce que la existencia de logros y experiencias exitosas de cambio indican que modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental, aunque difícil, no es imposible

La reflexión puede dar significado a los aspectos más relevantes de la reforma para institucionalizar un sistema de función pública profesional, evitando naturalmente el riesgo de acomodar las políticas trascendentes a un mero recetario de soluciones, ignorante de los desafíos que enfrenta el

Estado y de la relevancia que para su desempeño de cara a la sociedad tiene la calidad institucional del aparato gubernamental.

Es plausible sostener que políticas públicas de reforma y modernización administrativa impactarían con mayor eficacia en el fortalecimiento de capacidades estatales si se constituyeran en políticas de Estado, es decir, si resultaran sustentables por sobre las transiciones gubernamentales. Se requiere la movilización de una coalición robusta para dar viabilidad a la consolidación institucional de un modelo de función pública de tipo profesional.

PANEL: **LA PROPUESTA DEL CONSENSO POR UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PARA LA ARGENTINA.** COORDINÓ: ALBERTO BONIFACIO

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y USO INTENSIVO DE TECNOLOGÍAS DIGITALES: DOS MOTORES CLAVE PARA FORTALECER EL ESTADO EN ARGENTINA

Por **Diego Pando**

Sabido es que el Estado se encuentra en el centro del debate sobre cómo generar condiciones para responder a las expectativas e intereses de los ciudadanos. El aparato estatal es la llave indispensable de los derechos de la ciudadanía, especialmente importante para los sectores postergados, discriminados y/o excluidos, quienes no tienen la posibilidad de "fugarse" del Estado mediante la contratación de diversos servicios o beneficios privados.

En un contexto de turbulencias en los mercados, limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar crisis de carácter global, fragmentación social, intenso cambio tecnológico, apatía y desconfianza ciudadana hacia la política y las instituciones, uno de los desafíos más importantes que enfrenta el Estado argentino es la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de sus organismos para elaborar políticas públicas orientadas a satisfacer las crecientes demandas ciudadanas.

Revisando la experiencia internacional, hay dos cuestiones interrelacionadas que se encuentran cada vez más en el centro del debate al momento de pensar cómo fortalecer el aparato estatal: la profesionalización de la función pública y el uso intensivo de tecnologías digitales.

El desarrollo de un servicio público profesional es una condición esencial dado que, bajo la conducción del nivel político, son los funcionarios los que tienen un rol protagónico en la elaboración de bienes y servicios públicos y, por ende, para aumentar la confianza en el gobierno. Bajo esta premisa, un grupo plural de académicos y ex responsables de gobiernos democráticos hasta el presente en materia de gestión pública impulsamos un consenso orientado a la mejora del funcionariado en nuestro país (https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica).

Por otro lado, asociado a la velocidad e intensidad del cambio tecnológico, aparece el uso intensivo de herramientas digitales como otra condición esencial para fortalecer el aparato estatal teniendo en cuenta que contribuyen de manera decisiva a reducir costos y tiempos de espera, eliminar espacios de intermediación que no agregan valor, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas e incentivar la participación social.

Particularmente novedoso hoy es el volumen, velocidad y variedad de datos. Es decir, hay una gran cantidad de datos existentes producidos por redes sociales, cámaras, sensores, satélites y drones, entre otros recursos; recolectados y analizados en forma cada vez más acelerada; y referidos a una diversidad de fuentes y tipos (textos, audios, imágenes).

El valor de estos datos masivos se obtiene luego de su procesamiento y se relaciona con la posibilidad de construir conocimiento valioso, mejorar procesos y contribuir a la toma de decisiones públicas. Para el procesamiento y análisis de los datos masivos ha surgido lo que se denomina la Ciencia de Datos a partir de la combinación de un conjunto amplio de técnicas provenientes de disciplinas tales como Ciencias de la Computación, Matemáticas, Estadística, Econometría e Investigación Operativa.

Desde una mirada estratégica, tan importante como avanzar la profesionalización de la función pública y el uso intensivo de las tecnologías digitales es hacerlo de manera conjunta a partir de sus interrelaciones. Así, por ejemplo, se necesitan nuevas competencias en los profesionales del sector público para:

- limpiar, preparar, formatear y asegurar la confiabilidad de los datos;
- formular preguntas y analizar críticamente los datos recibidos, cuestionando las fuentes, supuestos y metodología utilizados para producirlos;
- realizar capacitación específica en el análisis de datos y soluciones basadas en ellas.

Esta interrelación virtuosa entre profesionalización de la función pública y uso intensivo de tecnologías digitales es fundamental para llevar a cabo análisis multidisciplinarios que alimenten el ciclo de decisiones guiadas por evidencias.

El nuevo período de gobierno que se inicia abre una ventana de oportunidad para que el capital humano y los recursos tecnológicos (así como sus interrelaciones) ocupen, de una vez por todas, un lugar prioritario en la agenda del fortalecimiento del Estado manera tal de avanzar en resolver esta deuda pendiente y estar en sintonía con los nuevos desafíos y exigencias ciudadanas.

PANEL: **LA PROPUESTA DEL CONSENSO POR UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PARA LA ARGENTINA.** COORDINÓ: ALBERTO BONIFACIO

MOTIVACIONES Y CARACTERISTICAS DE UN COMPROMISO CIUDADANO PARA UN CONSENSO POR UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PARA LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

Por **Eduardo A. Salas**

1.-Necesitamos recomponer las capacidades para una gestión pública efectiva acorde con la emergencia que nos toca vivir, pero, en especial, para asegurar un futuro digno para todos los argentinos. Las Administraciones Públicas son, en tal sentido, estratégicas para los destinos del país.

Hay suficiente evidencia, desde hace al menos dos siglos en Occidente, que muestra que el progreso de un país está directamente relacionado con las capacidades públicas que ejerce para asegurar su gobernabilidad y gobernanza, hoy sabemos mejor democráticas.

Entre esas capacidades sociales, la calidad y efectividad de su Administración Pública son cruciales, aunque no las únicas. Esa calidad y efectividad son resultado en gran medida, del trabajo íntegro u honesto, competente, austero y comprometido de los ciudadanos que integran las llamadas burocracias (civiles y armadas). Es decir, de ciudadanos que han optado laboralmente por servir a sus conciudadanos. Y mejor aún, en país como el nuestro, también a inmigrantes que con buena voluntad "quieran habitar en el suelo argentino".

2. La cantidad, pero sobre todo la cualificación profesional de su trabajo, son críticas para el éxito de cualquier Gobierno. De allí, la necesidad de poner en agenda el fortalecimiento del régimen y de las prácticas en el empleo público. En todos los Poderes y en todos los Niveles del Estado. Detectar las profesiones u ocupaciones críticas para esas Administraciones del Siglo 21 acorde con las necesidades de la nación, atraer, enamorar y retener

a los jóvenes que las protagonizarán con comprometido sentido de servicio público y dignificar el trabajo para y en la Administración, configuran el horizonte para orientar la política próxima

3. La Argentina ha venido dotándose en este sentido y en los últimos 30 años de instrumentos legales y políticas, más o menos exitosas, que persiguen dar cumplimiento real y concreto a estos ideales conforme lo consagrado desde la Constitución de 1957 y ampliado por la actual de 1994, pero de manera despareja en los distintos Poderes y Niveles de Gobierno, así como de vaivenes que no contribuyen a consolidar un funcionariado acorde con lo que el país necesita y amerita. La mayor parte de los grandes avances en esta materia han sido promovidas por los gobiernos surgidos de la democracia en sus diversas orientaciones y estrategias protagonizadas en los diferentes momentos de los últimos 30 años.

En el plano de lo estrictamente referido al empleo en la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Nacional puede mencionarse la sanción de la primera Ley de Empleo Público (1999 N° 25.164), la primera Ley de Negociación Colectiva, pionera en la Región iberoamericana en su momento (1992, N° 24.185), de los dos primeros Convenios Colectivos de Trabajo generales (1999 y 2006, Decreto Nros. 66 y 214, respectivamente), de 9 Convenios Colectivos Sectoriales. Debe mencionarse la adhesión del país en el 2003, a la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD). Finalmente, el Fallo Madorrán de la Corte Suprema de Justicia (2007) completó el andamiaje jurídico definitivo para una burocracia profesional de carrera al haber confirmado en todos sus términos, el derecho constitucional a la estabilidad del empleado público (artículo 14 bis). En suma, apego a la legalidad constitucional vigente desde 1957 y consolidada con la reforma de 1994.

La instrumentación de modernos regímenes de carrera, precedidos por el SINAPA de 1991, se ha extendido a más del 80% del personal de referencia. A partir del 2005, se inició un proceso de adecentamiento de la contratación laboral del numeroso personal no permanente. Para comenzar con la reducción de este último, se dispusieron convocatorias masivas a concursos abiertos a partir del 2009. En esto último, sin embargo, los resultados no se materializaron en el tiempo y con la proporción suficientes. Constituye éste, entonces, uno de los problemas críticos a abordar rápidamente, asegurando el derecho de toda la ciudadanía a ingresar a la función pública en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato.

4. Consecuentemente, se trata de retomar esa orientación general con firmeza, rapidez y calidad en la gestión del empleo público para dotar al Estado y su Administración de un servicio público profesional acorde. Como fuera sancionado por el Decreto N° 214/06 para el Prólogo del Convenio vigente, el compromiso ineludible de asegurar:

- la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en favor de los habitantes de la Nación, en especial de aquellos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria.
- el afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativa, así como de los objetivos establecidos y de las actividades orientadas por el Poder Ejecutivo Nacional, en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Constitución.

Por eso también en el convenio se declara perseguir profundizar:

- una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.
- relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato,
- el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones.

5. Las Administraciones Públicas son justamente públicas, es decir de todos. En ellas se gestionan, orientan y aseguran recursos, regulaciones, inversiones y servicios de y para todos. Por ello trascienden a los gobiernos a los cuales, sin embargo, deben servir con competencia, profesionalidad, imparcialidad y lealtad debidas.

Pero también objeto de acuerdos de largo plazo que permitan consolidarlas, asegurando continuidad y memorias institucionales, fortaleciendo el Estado del Derecho, la evitación de su captura corporativa y de la corrupción, eficientizando el uso del dinero y la gestión pública, así como resguar-

dando intereses del país más allá de las coyunturas. De ahí la importancia de alentar procesos sostenibles y perseverantes en estos sentidos con todas las expresiones organizadas de la política y la sociedad argentina en tanto, finalmente, "dueñas" de estas Administraciones.

6. Así lo hemos entendido más de 800 funcionarios, ex funcionarios, profesionales, académicos así como autoridades, dirigentes políticos, empresarios, sindicales y de organizaciones de la sociedad civil de las más diversas orientaciones, adhiriéndonos, e invitando a adherir, a un documento CONSENSO POR UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PARA LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI (https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica), con propuestas concretas a ser asumidas como compromisos para la mejora sustancial del régimen, de las políticas y de las realidades que hacen al funcionariado público en nuestro país, en todos los Poderes y niveles de Gobierno (nacional, provincial y municipal). Lo hacemos basados en esas convicciones básicas pues está demostrado, además, que hace al desarrollo económico y a la equidad social que tanto anhelamos para nuestro país. Ante los desafíos que el siglo XXI nos plantea a los argentinos, entendemos que hoy un aporte útil es ofrecer propuestas concretas compartibles lo más posible. En especial, en año electoral en el que toda la comunidad tomará decisión respecto de cómo siguen sus gobiernos.

7. De allí que, entre esos compromisos, impulsamos la materialización de una vez por todas, del ingreso a la función pública mediante concursos abiertos a la ciudadanía que acrediten en igualdad de oportunidades y trato, la idoneidad exigible para terminar con todo favoritismo. Que estos empleados estén enmarcados en regímenes de carrera que les exijan rendimiento laboral y buen servicio a la ciudadanía, pero también les asegure la capacitación permanente, promoción o avance en sus trayectorias, y pagos condignos. De la consolidación de un funcionariado profesional superior llamado a dirigir las dependencias puestas a su cargo con dotaciones fiscalmente sustentables que eviten gastos por exceso de funcionarios o gastos por escasez de trabajadores adecuados para los servicios a cumplir terminando de una vez, y terminar con la contratación excesiva y por años de empleados (en especial de los más jóvenes) sin posibilidad de concursar. También se ha reservado espacio para impulsar condiciones de trabajo digno y decente erradicando todo tipo de discriminación negativa, en particular en materia de género. Y para todo ello, la profesionalización en la gestión técnica de estos asuntos, pero también la consolidación de un espacio ciu-

dadano que facilite la continuidad de estos esfuerzos y compromisos junto con los gobiernos correspondientes.

En esto, el Estado está llamado a ser empleador ejemplar para cumplir con los principios del trabajo digno y decente exigibles a todos, y es responsabilidad primaria de ponerlo en práctica por sus gobernantes. Pero más significativamente, por la aportación y concurso de las fuerzas políticas, económicas, gremiales y sociales que animan al país. La Administración Pública es ámbito de gestión cotidiana de los valores, recursos, intereses, normas y acciones que expresan a todos. Y por eso pertenencia, problemática y responsabilidad también de todos, incluyendo a los propios trabajadores estatales y de la negociación colectiva.

8. En síntesis,

1. Cumplir con la Constitución Nacional en el régimen de funcionarios públicos, con compromiso para garantizar el derecho de todos los ciudadanos a ingresar al servicio civil en condiciones de igualdad mediante concursos abiertos y transparentes, terminando con los ingresos bajo el régimen de estabilidad por adhesión política, amiguismo, nepotismo o corporativismo.
2. Construir un servicio civil profesional de carrera, con el compromiso para establecer carreras administrativas basadas en la acreditación continua de la idoneidad y el buen desempeño en el servicio a la sociedad.
3. Compromiso para planificar dotaciones de personal con visión estratégica y responsabilidad fiscal, asegurando la continuidad de los servicios en las áreas críticas de la administración
4. un régimen de funcionariado civil superior, con el compromiso para establecer un régimen de funcionarios directivos de carrera para sustentar la mejora continua de la gestión pública.
5. Cumplir principios de empleo digno y decente, terminando con todo tipo de discriminación negativa y precarización o subcontratación laboral, abierta o encubierta.
6. Compromiso con la formación continua, actualizada e innovadora en la dimensión técnica, profesional y ética, que promueva una función pública coordinada, idónea y actualizada.
7. Jerarquizar y fortalecer los órganos a cargo de la gestión de las políticas de la función pública
8. Institucionalizar el diálogo social permanente para asegurar consensos, seguimiento y actualización de una política de largo aliento para el empleo público.

Para muchos demasiado y para otros demasiado pocos. Pero suficientes para albergar la pluralidad de miradas y voces del amplio espectro de adherentes. Queda ahora el compromiso de ampliar en número y abanico a estos últimos y, en especial, en ir pensando dispositivos y compromisos operacionales en un marco de amplitud de miras y espíritu patriótico. Nuestro Pueblo, y en él, los más sufrientes nos esperan.

PANEL: **LA PROPUESTA DEL CONSENSO POR UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PARA LA ARGENTINA.** COORDINÓ: ALBERTO BONIFACIO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA Y EL DESAFÍO DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

Por **Guillermo Schweinheim**

Introducción

En estas breves notas, se tendrán en cuenta los desafíos que un próximo gobierno que asumirá en diciembre de 2019 debería encarar de forma decidida y prioritaria en materia de modernización administrativa. Y, por qué estos desafíos implican la necesidad de encarar el reto de construir una función pública profesional.

1. Completar los instrumentos de administración para el desarrollo (completar las reformas inconclusas de los 60 y 70)

En primer lugar, el Estado argentino tiene que construir de una vez por todas su Sistema Nacional de Planificación. Desaparecido el Consejo Nacional de Desarrollo y ante la decadencia del Consejo Federal de Inversiones, se requieren instrumentos de planeamiento de apuestas de perfiles productivos, planes sectoriales de sectores competitivos o en condiciones de serlo para el mercado interno e internacional, planes regionales, sectoriales y de grandes conglomerados urbanos y planes de infraestructura de comunicaciones, incluyendo la logística y portuaria y aeroportuaria. La base organizativa del Sistema Nacional de Planificación, debe ayudar a reconstruir el Sistema Nacional de Inversión. Pública. Y todo proceso de planificación económica y social y los mecanismos de programación de la inversión pública requieren de una vez un INDEC autárquico, independiente y profesional, completando el notable mejoramiento desde 2015 hasta ahora, lo que debiera incluir una nueva ley orgánica del INDEC y del sistema estadístico nacional

Asimismo, es necesario rever la ley de concesiones y más aún la de participación público-privada, ante su profundo fracaso, a nivel nacional y en la experiencia comparada como la inglesa. La obligatoriedad de evalua-

ciones de costo eficiencia y costo eficacia de comparar si estos regímenes son más adecuados que el régimen de obra pública debe ser una condición legalmente establecida antes de optar por ley de obra pública, concesión o participación público privada a la hora del desarrollo de la infraestructura pública.

En otro orden, es necesario relanzar y otorgar capital al Banco de Inversión y Comercio Exterior, para contar con sistemas de financiamiento de inversiones para actividades productivas, de alto valor agregado orientadas a la exportación. En ese orden, la revisión de las empresas públicas, que deben seguir siendo públicas, orientadas a acelerar el desarrollo nacional, deben orientarse por los nuevos principios de buena gobernanza empresaria, rever sus estatutos, profesionalizar la gerencia de las empresas públicas y someterlas todas al control de la Auditoría General de la Nación, incluyendo a YPF.

Parece paradójico, pero si aquellas reformas de los años 60 no las ponemos de una vez en práctica, no será posible avanzar en las nuevas dimensiones de construcción del aparato estatal.

2. Proceder a completar e integrar los sistemas de administración

Durante la década del 90, se avanzó significativamente en la implantación del sistema integrado de administración financiera. Sin embargo, tenemos un conjunto de desafíos. Actualizar, el sistema de contabilidad, en particular la adopción de las normas internacionales de contabilidad para el sector público. Debemos completar el sistema de bienes del estado. En particular, la clara identificación, valuación contable e integración a los estados contables de las inmensas propiedades con las que aún cuenta el estado argentino. Es urgente determinar los modos de registración de los programas de participación público privada por cuanto generan una deuda contingente no adecuadamente registrada. Se debe además terminar de completar el enlace con el sistema de gestión de la deuda pública y con el sistema de inversión pública.

Desde 2015, se ha implantado lentamente una nueva regulación jurídica y una nueva plataforma electrónica de compras y contrataciones de bienes y servicios. Y se viene desarrollando un sistema de para las contrataciones de obras públicas. Hay que avanzar mucho más rápido en su implementación y lograr una adecuada integración de la información con el sistema de administración financiera.

Finalmente, mejorar la transmisión al sistema de información financiera en tiempo real de la información contable y de movimiento de fondos que se generan en las empresas públicas, entes públicos no estatales y fon-

dos fiduciarios o especiales permitiría potencias la capacidad de toma de decisiones en épocas totalmente restrictivas.

3. Mejorar la planificación, la programación y la información sobre la gestión pública por resultados, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal a nivel nacional y federal

De las reformas de gestión de los años 90, en lo que todos estamos razonablemente de acuerdo, es en la importancia de una gestión orientada a resultados de valor para la sociedad, los grupos sociales, los territorios y los ciudadanos. Contar con planes con claros indicadores de metas de servicios y resultados e impactos esperados, tener información sobre servicios prestados a ciudadanos, empresas y organizaciones sociales y disponer de datos sobre costos de las operaciones estatales constituyen instrumentos de toda moderna gestión de las administraciones públicas.

El planeamiento, la programación y el presupuesto por resultados y contar con información de gestión es la contracara de la mejora de la rendición de cuentas de los administradores públicos y los responsables políticos. Una adecuada información financiero contable, de conformidad legal y de resultados es la base de la posibilidad de mejorar sustancialmente el control interno coordinado por la Sindicatura General de la Nación. Y además es la precondición de las políticas de transparencia y de integridad coordinadas por la Oficina Anticorrupción, que debiera convertirse en una Oficina de Ética Pública.

Ahora bien. La falta de financiamiento crónico de la administración nacional y el crecimiento exponencial del endeudamiento soberano y del déficit cuasi fiscal del Banco Central requieren tomar, de una vez por todas, el toro por las astas. Superada la actual crisis fiscal y de endeudamiento requerimos de una vez por todas de claras y aceptadas reglas de responsabilidad fiscal. El déficit y el endeudamiento crónico y un gasto público desmedido e irresponsable solo castigan al 35% de compatriotas más pobres y destruye la movilidad social y el crecimiento de nuestra clase media. La década del 2020 cebe encontrar a todo el Estado y a todas autoridades políticas y administradores públicos en el esfuerzo sistemático de lograr el equilibrio fiscal, el desendeudamiento del Tesoro Nacional y el saneamiento de nuestra moneda y el Banco Central.

Esta modernización de los sistemas de información financiera, fiscal y de resultados y de los compromisos de modernización administrativa y de responsabilidad fiscal debieran ser extenderse a las administraciones provinciales y municipales. Un nuevo pacto federal y una nueva ley de coparti-

cipación federal de impuestos deben ser la contracara de la modernización de las administraciones subnacionales.

4. Y además hay que producir la 4ta revolución tecnológica en el Estado

Cómo tenemos tantos déficits en el devenir de nuestra administración pública, pareciera que no podemos ni debemos ocuparnos de tener que encarar al mismo tiempo la 4ta revolución tecnológica en el Estado, Si bien las últimas dos décadas hemos logrado desarrollar importantes desafíos en materia de tramitación electrónica (en administración financiera, administración impositiva y aduanera, registro de las personas, documentación personal, migraciones, seguridad social, compras y contrataciones, expediente electrónico) requerimos la actualización tecnológica permanente, el constante reentrenamiento del personal público y la necesidad de mejorar radicalmente la seguridad informática.

Pero, aún más, si bien ya hay algunas experiencias hay que producir la 4ta revolución tecnológica dentro de la administración. Generalmente existe un enfoque que acepta que los Estados son actores pasivos de esta radical transformación tecnológica y social como si fueran víctimas de las grandes corporaciones de tecnología. Si bien existe una necesidad de que los Estados regulen a estos grandes jugadores mundiales de la tecnología (entre los cuales hay algunos argentinos) no es menos verdad que esta transformación tiene a los estados como principal motor.

En otros términos el desafío es que la automatización el uso de la inteligencia artificial, el uso del big data para la toma de decisiones y la internet de las cosas, por solo nombrar algunos de los ítems más conocidos, es que lo produzcamos con los recursos, los expertos, el personal de tecnología y las capacidades instalados adentro del propio estado argentino. La experiencia de los grandes países centrales demuestra que efectivamente por su demanda de nueva tecnología o porque directamente son las propias administraciones públicas las que los producen, son los propios estados los que están produciendo esta revolución en las mismas agencias estatales. Y aunque parezca que tenemos otras prioridades, solo un Estado tecnológicamente en la punta del progreso global nos sacará del atraso y el subdesarrollo.

5. Condición necesaria: una Función Pública Profesional (a modo de conclusión)

Está totalmente comprobado que los procesos acelerados de desarrollo industrial de Corea, Taiwán, Singapur y Japón después de los años 50, y aún en nuestra región el caso de Brasil, estuvieron directamente relacionados con

contar con un funcionariado público estatal profesional seleccionado por exámenes o por algún otro sistema transparente de selección. Este déficit argentino, arrastrado por más de 50 años constituye una parte significativa de las razones de nuestro atraso. Funcionarios partidarios politizados nunca han logrado reemplazar a un funcionariado de carrera, con experiencia, honesto y competente. En particular, cuando de dar continuidad a políticas de desarrollo y sistemas de administración se trata.

La responsabilidad por la gestión pública honesta, eficaz, transparente y fiscalmente ordenada es una prioridad fundamental en el logro de una administración pública moderna al servicio de la ciudadanía argentina.

Ninguno los desafíos que un próximo gobierno que asumirá en diciembre de 2019 debería encarar de forma decidida y prioritaria en materia de modernización administrativa, podrá ser hecha si al mismo tiempo no se adoptan los principios del Consenso por una Función Pública profesional que masivamente los expertos en esta cuestión han acordado durante el año 2019.

PANEL: **LA PROPUESTA DEL CONSENSO POR UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PARA LA ARGENTINA.** COORDINÓ: ALBERTO BONIFACIO

LA URGENCIA DE ENCONTRAR LAS ACCIONES CONCRETAS QUE EXPRESEN EL CONSENSO

Por **María Lourdes Puente Olivera**

Frente a una nueva crisis económica social, a los argentinos nos gana la decepción. La sensación de que no hay método o política que logre que iniciemos un rumbo que no nos lleve cada tanto de nuevo a foja cero.

Este escenario, provoca hace un tiempo que distintos espacios de reflexión se pregunten y debatan la necesidad que los dirigentes conversen, y logren acordar algunos ítems que permitan eludir vaivenes, fijar un rumbo, poner en común temas que escapen a la grieta. Dichos espacios convocan a referentes del mundo académico, profesional, dirigencial y político a iniciar ese debate y esa búsqueda de acuerdos que está demandando el presente del país.

Sin embargo, a pesar de que hay diferentes iniciativas generadas para dar esas discusiones, la realidad es que en los temas cruciales donde necesitamos ponernos de acuerdo, está faltando que las acciones se tiñan de estas ideas. La búsqueda de consensos se hace sin los dirigentes que pueden crear las condiciones para que se haga realidad y entonces fracasa y produce frustración.

La razón fundamental de esta carencia tiene que ver con la idea de que el otro no requiere ser considerado a la hora de gobernar, simplemente porque no se lo considera parte del mismo colectivo, de la misma Patria.

Y cuando está debilitada la idea de Patria, esa que hace sentido el "vivir juntos", la desigualdad arroja más debilidad: los que pueden escapar con poco costo de las crisis, no sienten que su destino va con el colectivo al que pertenecen; y a los que les va mal y en decadencia, no se sienten contenidos; y entonces también se pierde el sentido de lo colectivo, de la Patria.

En consecuencia, el primer consenso que tenemos que recrear es el de volver a sentirnos parte de la misma Patria y, de esa voluntad de "vivir

juntos", porque es el único sentido que nos compromete a articular los intereses de todos los sectores, sin dejar ninguno afuera, y que todos reconozcamos en el otro a un argentino, cualquiera sea su idea.

En ese sentido, recuperar la profesión política es vital. La política como la única transformadora, como una profesión, misión y vocación que está destinada a pensar en la comunidad y no en el interés personal. No aquella en la que los dirigentes compiten por el lugar, sino la que busca conducir el proceso, porque la primera desnaturaliza la vocación política, generando que se aparte de quien dice representar y conducir.

En esa línea de buscar comunes que recrean el sentido de vivir juntos, el *Consenso por la Función Pública* es una iniciativa que pretende ocuparse de la institución que organiza esa voluntad común, que es el Estado. Proponemos acordar ideas concretas para afrontar con altura de miras la problemática de la profesionalización de la función pública en los distintos poderes del estado y niveles de gobierno. Consolidar un régimen que permita atraer a los mejores a la administración del Estado para garantizar el bien común.

El espíritu busca aunar esfuerzos superadores a la coyuntura actual para consolidar un sistema de función pública abierta a todos los ciudadanos idóneos y honestos, mediante mecanismos de selección o examen que garanticen igualdad de oportunidades a todos los argentinos de prestar su capacidad como servidor público.

La importancia de acordar estos puntos como uno de los pilares de los acuerdos que necesitamos, es que solo un Estado sólido, competente y con una burocracia preparada, puede ser garante de los temas estratégicos, y de las políticas necesarias, no importa el Gobierno que asuma, con continuidad y probidad. Cuando el Estado es fuerte, los Gobiernos pueden promover cambios, pero estos son lentos, medidos y acordados. Además se sostienen políticas sin necesidad de aprender cada 4 años como eran los métodos y los mecanismos. La estabilidad de las burocracias aseguran sostenibilidad, probidad, pero sobre todo, capacidad de resilencia y aprendizaje. Y son un gran antídoto para que los Gobiernos no utilicen al Estado como propiedad suya, sino que asuman su gestión con respeto a la función de quienes ejercen cargos y conocen los cómo.

Si logramos un sistema de ingreso, permanencia y carrera en la función pública, recuperaremos dos valores que tenemos perdidos en tantos vaivenes: la conciencia de que trabajar en el Estado significa *servicio público*, y por lo tanto tiene una ética y un compromiso diferente, porque la finalidad última es de toda la comunidad política; y, el segundo, la posibilidad de acumular conocimiento y *capacidades* que permitan un Estado más efectivo y eficiente.

Profesionalizar la función pública es un valor que debe ser redescubierto y reconocido por todos y una pieza fundamental de la agenda de desafíos para el futuro argentino.

Por eso contagia que académicos, ex funcionarios, funcionarios, políticos, comunicadores, se vayan sumando a esta iniciativa. Destacando el esfuerzo de quienes asumieron la propagación de esta idea como una misión y están trabajando para que la suma de firmas no quede en el papel, sino que llegue a la decisión de quienes van a conducir los destinos de nuestra Patria.

PANEL: **LA PROPUESTA DEL CONSENSO POR UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL PARA LA ARGENTINA.** COORDINÓ: ALBERTO BONIFACIO

UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL ES POSIBLE:

LA EXPERIENCIA DEL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES.

Por **Mercedes Rivolta**

"si todo depende de la calidad de los hombres seamos exigentes al elegirlos y ambiciosos al formarlos"
Dr. Raúl Alfonsín, Presidente de la República Argentina.
Discurso inaugural del 1er Curso de Formación de Administradores Gubernamentales, 1985)

La Asociación de Administradores Gubernamentales es parte del grupo promotor original del documento "Consenso para una función pública profesional", que se generó con el objetivo de instalar el tema en la agenda de los candidatos.

Nuestra Asociación nuclea a los miembros del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, un cuerpo profesional creado por el Dr. Jorge Roulet en el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, siguiendo el modelo de la Escuela Nacional de la Administración de Francia.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue creado por el Decreto N° 3687 del 23 de noviembre de 1984, que como paso inicial puso en funcionamiento un sistema de selección y formación de altos funcionarios públicos, con la meta final de generar un cambio fundamental en valores, sistemas y criterios prevalecientes dentro del aparato estatal (Groisman, 1988). En una mirada retrospectiva, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales para Oszlak, "puede ser entendido como uno de los pilares de la estrategia de Reforma del Estado seguida por la administración radical."[1]

1 Oscar Oszlak, "LOS A.G.: LA CREACIÓN DE UN CUERPO GERENCIAL DE ELITE EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO", Trabajo presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre "Reforma del Servicio Civil en América Latina y el Caribe", Washington,

El Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, implementado en 1984, tenía como objetivo fomentar y estipular un sistema de selección y formación de excelencia de estos nuevos funcionarios, intentando salvar la vieja dicotomía entre política y administración, y sobre todo, para recuperar capacidades estatales luego de la dictadura militar.

Para Oszlak, inspirador y responsable del programa de formación de Administradores Gubernamentales, "La filosofía del proyecto era bastante clara: no se trataba de entrenar nuevos cuadros para realizar mejor las tareas rutinarias de gobierno, sino de capacitarlos en la realización de acciones innovadoras, con un estilo completamente diferente. El perfil profesional del futuro Administrador Gubernamental enfatizaba como aspectos deseables la vocación de servicio, el compromiso básico de solucionar los problemas más acuciantes del país y una adhesión irrevocable hacia los valores democráticos. Amplitud de criterio, inteligencia y sentido común (más que experiencia previa en campos altamente especializados) constituyeron el bagaje previo requerido para estos futuros agentes de cambio."[2]

Por otro lado, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales estaba pensado por Roulet como un cambio de paradigma en la administración pública, al ser los mismos "personal de la administración pública seleccionado por sus capacidades personales y a partir de un esfuerzo importante, pero conscientes de la tarea a desarrollar y con una misión clara y determinada". Por eso mismo, el programa de capacitación de los AG, marcaba la diferencia dentro de la administración pública. Como ya se dijo los AG tenían una formación integral. Pero para formar parte de este grupo se debía asegurar una carrera de grado, debían ingresar en un concurso transparente y aprobar el Programa de Formación que dictaba el INAP y que podía durar entre 24 y 30 meses, que era de carácter intensivo, de dedicación exclusiva y a tiempo completo. Este Programa de Formación incluía también pasantías en distintos organismos públicos. (Campos Ríos)[3]

Desde 1985 se hicieron sólo cuatro llamados para inscripción de postulantes: en 1985, 1986, 1988 y 1993. Desde esa fecha, no se han abierto nue-

D. C., Mayo 20-21, 1993. También fue publicado en Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas, Nº 1, 1994, Otoño: Buenos Aires. Disponible en internet en http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/AGs.pdf

2 Oscar Oszlak, "LOS A.G.: LA CREACIÓN DE UN CUERPO GERENCIAL DE ELITE EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO", op cit.

3 Maximiliano Campos Ríos, http://maxicamposrios.com.ar/los-administradores-gubernamentales-el-sueno-de-una-burocracia-profesional/

vos concursos. En estos cuatro llamados se presentaron 9153 postulantes en total y egresaron sólo 207 administradores gubernamentales.

En diciembre de 2015 éramos 150, y hoy, finalizando la gestión cambiemos, sólo quedamos 70.

Según la evaluación de expertos, "Este cuerpo profesional representa uno de los grandes avances de la democracia para mejorar, profesionalizar, y reformar la administración pública, buscando la excelencia y sobre todo modernizar y dotar de continuidad a los procesos administrativos, a partir de un cuerpo especializado que pudiese planear, asesorar y organizar cualquier repartición publica, pero con la capacidad de conducción y coordinación. Los AG estaban pensados como un cuerpo de alto funcionariado, pero buscando principalmente la continuidad para la implementación programas y políticas públicas. Desde su creación los AG han prestado funciones en todos los ministerios, en las Secretarías de la Presidencia de la Nación, en la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Municipalidad de Buenos Aires. Entre sus grandes logros se encuentran el trabajo en equipo y el sentido de cuerpo, a largo plazo, la movilidad de los mismos y sobre todo la permanente capacitación, lo que lo transformó en un cuerpo altamente preparado, pero sobre todo con una capacidad de adaptación a las distintas áreas." (Campos Ríos)

Los administradores gubernamentales en los 34 años que llevamos trabajando para el fortalecimiento del Estado, hemos obtenido logros significativos tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como en el Legislativo, así como en gobiernos provinciales.

Hemos tenido una fuerte participación en momentos de crisis institucional, como por ejemplo, en la coordinación en el "Diálogo argentino" (crisis 2002-2003), en el origen y desarrollo de "Programas de asistencia a provincias y municipios ", apoyo institucional a intervenciones federales (Corrientes, Santiago del Estero), apoyo a crisis en provincias como Santa Fe, a universidades, etc.

También hemos impulsado y participado de iniciativas de innovación y modernización, como el programa Conectar – Igualdad, la Red de Interconexión Universitaria – RIU (1997), la Infraestructura de Firma Digital (1999-2019), la creación de la Oficina Nacional de Ética Pública y de la Oficina Anticorrupción y su marco normativo, la creación de la Oficina Nacional de Contrataciones y formulación del régimen de compras públicas (2001), la formulación del marco jurídico del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE y la reforma del Reglamento de Procedimientos Administrativos (2016-2019).

Además, hemos participado en la generación e implementación de políticas públicas sustantivas, su marco normativo y la creación de los orga-

nismos correspondientes (Sistema Federal de Emergencias, Creación del Instituto Nacional del Cáncer, Sistema de Administración Financiera, Pampa Azul, Programa de Racionalización de Espacios Físicos del Ministerio de Economía, Programa de Propiedad Participada, Simulador en Aerolíneas Argentinas, Contrataciones y Evaluación de proyectos en INVAP, Plan Estratégico en CONICET, Programas Estratégicos en el SENASA, Fortalecimiento Institucional del INTI, Programa Federal de la Mujer del Consejo Nacional de la Mujer, Implementación Leyes Reparatorias de Derechos Humanos, conformación de la Secretaría de Derechos Humanos, Indec, entre otras).

En síntesis, como institución de la democracia nacida con el Dr. Alfonsín, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha sido una herramienta útil para atender situaciones de crisis, acompañar la institucionalización de políticas innovadoras en la Administración, apoyar la gestión sustantiva de las distintas administraciones, siempre inspirados por el fuerte compromiso con la democracia.

Por otra parte, conformamos un Observatorio de Políticas Públicas que durante más de 10 años elaboró investigaciones sobre distintos campos de interés administrativo.

Finalmente, cabe mencionar que desde la Asociación de Administradores Gubernamentales hemos impulsado la constitución de una comunidad epistémica acerca de los temas propios de la administración pública, para lo cual publicamos desde 1994 ininterrumpidamente, la Revista Aportes, y hemos organizado seis ediciones del Congreso Argentino de Administración Pública, en conjunto con la Asociación de Estudios de Administración Pública. Este Congreso se ha realizado en distintas provincias (Tucumán, Chaco, Mendoza, San Juan, entre otras) y ha contado con la participación de expertos internacionales y nacionales, académicos, estudiantes, funcionarios, empleados y trabajadores de las distintas administraciones públicas de todo el país. Lamentablemente el último Congreso fue en el año 2013. Pero tenemos la esperanza de poder continuarlo, ya que constituye un espacio de reflexión e intercambio de experiencias y conocimiento en beneficio de la construcción de un Estado más transparente, eficaz e igualitario.

Este fuerte y rotundo compromiso con los valores de la democracia y de lo público, nos motivó a construir este espacio de consenso sobre la necesidad de contar con una administración pública que dé respuestas a las necesidades y desafíos que presenta la hora. Y por ello, una administración pública cuyos trabajadores sean los protagonistas, para lo que es imperioso que se respete el principio constitucional de estabilidad del empleado público.

La construcción de un Estado inteligente, transparente y solidario, requiere de unos trabajadores y trabajadoras públicos que sean los protagonistas de la gestión, valorados, con valores, por lo que este documento que presentamos constituye un humilde aporte para comenzar a reflexionar sobre la importancia de contar con una función pública profesional para lograr el desarrollo con inclusión social que nuestro país necesita.

PANEL: **PENSAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LOS TRABAJADORES ESTATALES.** COORDINÓ: PABLO GUEVARA

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MARCHA PARA UN ESTADO DE PIE

Por **Hugo Cormick**

Hoy está nuevamente en agenda la necesidad de contar con un Estado que se haga cargo de un conjunto de responsabilidades dirigidas a promover el bienestar y la igualdad o, dicho a la inversa, reducir los agraviantes niveles de desigualdad que han sido promovidos por el gobierno iniciado en diciembre de 2015.

Un amplio y plural conjunto de especialistas se ha volcado a planificar esta tarea en la más amplia gama de cuestiones. Entre estas se encuentra la mirada hacia dentro mismo del Estado y en particular sobre sus trabajadores.

Como señala el documento Consenso por una función pública profesional para la Argentina del siglo XXI "Ellos tienen la enorme responsabilidad de gestionar recursos, bienes e información de todos; de regular, controlar, atender y responder a las demandas sociales; de evitar la cooptación por poderes fácticos, sectoriales y particulares asegurando el bien común; de impedir el derroche, el uso ineficaz y la corrupción, de atender los asuntos públicos, con imparcialidad y apego a la legalidad y velando por los derechos ciudadanos."

Con base en esta afirmación es necesario considerar algunas cuestiones que pueden colaborar con esta responsabilidad.

En primer lugar, un gobierno que se proponga fortalecer el rol reparador y orientador del Estado requiere contar con trabajadores que cumplan esta tarea. Sin embargo, no puede omitirse la cruda mirada social desligitimadora del empleo público que ha convalidado en algunos periodos la privatización de empresas, el desguace de funciones estatales y el despido de trabajadores.

En este contexto, en forma recurrente, la invocación a la racionalización, congelamiento de vacantes y reducción de plantas laborales ha sido un camino elegido por distintos gobiernos, particularmente aquellos más

distantes de las ideas relacionadas con el bienestar. A su vez, a partir de la década del 90, el correlato de esta política fue la contratación de trabajadores por fuera de las normas propias del empleo público, en condiciones de precariedad laboral.

Esta tónica fue continuada por la gestión iniciada en 2003, con la salvedad de que la amplia paleta de iniciativas que encaró, requería contar con nuevos trabajadores en áreas no previstas en el modelo de gestión estatal previo, a lo que se agrega que se avanzó en la vinculación laboral de estos trabajadores, aunque sin cumplir con el principio de la estabilidad.

Sin embargo, como es sabido, la debilidad de la relación laboral establecida se transformó en un recurso útil para que la gestión del Ing. Macri procediera a despedir alrededor de 20 mil trabajadores desde principios de 2016.

La tabla que se presenta a continuación permite identificar la presencia de personal contratado en las distintas jurisdicciones en el periodo señalado. Mientras que los contratos vinculados a la Ley 25164 predominaron en los ministerios y organismos descentralizados, los de la Ley de Contrato de Trabajo se encontraban en ámbitos productivos. A su vez, los contratos de locación de servicios tuvieron una presencia menos significativa. Sin embargo, como se señalaba, el carácter mayoritario de los contratos de la Ley 25164 da cuenta de la voluntad por incorporar a estos trabajadores en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo regido por el Decreto 214 del año 2006, con el acceso a los derechos incluidos en este convenio. Es importante subrayar que la presencia de estos trabajadores contratados da cuenta de las nuevas tareas y nuevas áreas que recibieron un impulso específico en esta etapa.

CONTRATOS APN – JUNIO 2015					
Tipo de contrato	**Decreto 2345 - locación de servicios**	**Ley 20744 - contrato de trabajo**	**Ley 25164 - marco de regulación del empleo público**	**Otros**	**Total por jurisdicción**
Presidencia de la Nación	103	1229	2773	1	4106
Jefatura de Gabinete de Ministros	539	0	2085	0	2624
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	19		7077		7096
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	140		1423		1563

Ministerio de Cultura			2464		2464
Ministerio de Defensa	70		1596		1666
Ministerio de Desarrollo Social	9	14	8880		8903
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	11	2	4773		4786
Ministerio de Educación	158	74	1083		1315
Ministerio de Industria	4	179	501		684
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	18		501		519
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	2	1473	578	30	2083
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	235				235
Ministerio de Salud	853		8851	1346	11050
Ministerio de Seguridad			377		377
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	392	694	3099		4185
Ministerio de Turismo	49		960		1009
Ministerio del Interior y Transporte	120	1073	6767	2	7962
TOTAL POR TIPO DE CONTRATO	2722	4738	53788	1379	62627
FUENTE: ONEP AGOSTO 2015					

Sorprendentemente, la información brindada por la actual gestión permite ver que el número de contratados prácticamente no se ha reducido, por lo que es claro que se ha producido un clásico fenómeno del llamado spoil system, en cuanto a que se despidió personal (con argumentos políticos) y se incorporaron nuevos empleados en la APN. El gráfico siguiente, correspondiente al Sistema Nacional de Empleo Público, confirma esta afirmación y hay que considerar que para junio de 2018 este colectivo laboral contaba con 68171 trabajadores (entre permanentes, transitorios y contratados)[1].

1 Fuente: ITEP: Informe Trimestral de Empleo Público. Diciembre 2018. Vale también para el gráfico siguiente

Composición por tipo de contratación (%) de los puestos de trabajo del escalafón SINEP (2011-2018) (*)

Fuente: elaboración propia a partir de la BIEP

Debe tenerse en cuenta que, a partir de 2010, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner dio inicio a la aplicación de procesos de selección que tendían a la regularización de las condiciones laborales de estos trabajadores (a lo que se podía sumar la incorporación de aspirantes externos). Si bien esta iniciativa fue encarada en las distintas jurisdicciones, es necesario señalar dos cuestiones que hacen a su concreción. Por un lado, un aspecto que está en la misma naturaleza de este procedimiento (más allá de que pueda agilizarse) y se refiere a su morosidad. La Administración Pública está obligada a llevar adelante estos procedimientos con garantías de publicidad, acceso igualitario a la información, derecho a la impugnación, etc., todo lo cual, lleva a que los plazos se extiendan por más de un año en cada proceso de selección.

Sin embargo, lo más llamativo fue la decisión tomada por la actual administración de llevar a revisión la mayor parte de estos procesos (incluso muchos que estaban concluidos) generando inseguridad jurídica a los candidatos y dilatando innecesariamente los procedimientos. Más allá de promesas sobre convocatoria a concursos internos (por jurisdicción) el gobierno actual no avanzó en la resolución de esta problemática.

Estas observaciones acerca de la presencia de trabajadores contratados, (que surgen de información brindada por fuentes de la APN) son válidas también para los ámbitos provinciales y municipales en los que la

presencia de personal contratado muchas veces no está registrada con la misma transparencia que en el Estado nacional, ya que se expresan en figuras tales como becas, pasantías o asistencias técnicas que no están reflejadas en las partidas presupuestarias correspondientes a los gastos en personal.

Las consideraciones anteriores pretenden dar cuenta de una problemática que es recurrente en el debate sobre la incorporación de trabajadores en las administraciones públicas, ya que la literatura especializada suele señalar como determinante de la calidad del empleo público el cumplimiento de requisitos de idoneidad, que suelen vincularse al artículo 16 de la Constitución Nacional.

Sin menoscabar esta cuestión, no cabe duda de que un problema urgente a resolver radica en la regularización de la situación laboral de todos los contratados que cuenten con no menos de cinco años de antigüedad, cualquiera sea la figura contractual en la que se encuentren. Sin duda pueden pensarse formatos para afrontar esta solución, por ejemplo, el de "curso concurso" que está contemplado en el Convenio Colectivo de Trabajo.

En un sentido más estratégico, la rutinización de un procedimiento de selección e ingreso en las administraciones públicas (de los tres niveles del Estado) debería permitir reducir la incertidumbre e inconsistencia de las políticas de contratación de trabajadores bajo relaciones laborales precarias. De todos modos, no puede ignorarse que los procedimientos de selección clásicos (los concursos) no escapan a la duda respecto de la calidad del procedimiento (riesgo de preeminencia de datos sobre antecedentes laborales y académicos y de saberes formales por encima del cumplimiento de requisitos vinculados con el compromiso con el ámbito público y con la dimensión actitudinal entendida como vocación por el trabajo en equipo, espíritu de liderazgo, etc.). Asimismo, como se señaló previamente, la necesidad de agilizar la aplicación de los procedimientos de selección requiere ajustes en algunos de sus pasos, particularmente en lo que se refiere a la autoridad de validación del procedimiento y de designación de los candidatos.

La rutinización de estos procesos de selección requiere contemplar necesariamente la cuestión de cuál es el rol del Estado en nuestras sociedades de desarrollo intermedio. En este aspecto, la tensión que se hace presente respecto a los distintos modelos de acumulación y distribución del bienestar afectan la mirada sobre el rol de las administraciones públicas y relativizan preceptos relacionados con la neutralidad de la burocracia estatal. Parafraseando una antigua afirmación de Oszlak y O'Donnell[2], la burocracia estatal es una arena de disputa de diversas visiones, intereses

2 Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación (1981).

y finalidades, en la que también se ponen en juego las tomas de posición acerca del rol del Estado. En este punto, la búsqueda de acuerdos político sociales de amplio alcance puede ejercer un rol ordenador respecto del rol de la burocracia estatal, en el entendimiento de que estos acuerdos pueden dar lugar a nuevos arreglos institucionales que armonicen los ejes de acción de los trabajadores públicos.

Por otra parte, no se debe omitir la realidad de incorporación de nuevas tecnologías en el sector público que habilita debates respecto a modalidades operativas que alteran las tradicionales (de 6 a 8 horas en el lugar de trabajo). Como ejemplo, está el trabajo domiciliario, el tele trabajo, actividad por productos más que por dedicación, reducción de cargas horarias, interacción electrónica con interlocutores públicos o privados, etc. Si bien estas prácticas tienden a favorecer los requerimientos de las organizaciones, es necesario evaluar su impacto respecto de las condiciones laborales de los trabajadores e impedir que se transformen en trabajo a destajo, sin respeto de derechos, tales como horario de trabajo, descanso, etc., lo que se vincula con el llamado "trabajo decente".

Por otro lado, es importante tener presente la complejidad de la administración pública, en cuanto a la variedad de problemáticas que aborda, por lo que no puede pensarse como una estructura uniforme, más allá de ciertas condiciones estructurales de relativa homogeneidad. Entre estas condiciones genéricas podemos incluir la estabilidad del empleado público, la aplicación de convenios colectivos de trabajo para los distintos sectores, el requisito de idoneidad para el ingreso con atención a competencias ético institucionales, técnico profesionales y actitudinales. Sin embargo, es importante respetar las diversas modalidades organizacionales que sean reconocidas como válidas por los diferentes niveles estatales y por las distintas organizaciones.

En este sentido, entre otras, suelen ponerse en debate dos cuestiones. Por un lado, el tipo de carrera administrativa, con los modelos de desarrollo vertical y aquella que combina trayectorias horizontales con movilidad vertical. Por otro lado, el tratamiento de las funciones directivas que oscila entre la visión clásica que las identifica como culminación de una carrera de ascenso vertical y modelos más vinculados a la perspectiva neoempresarial (como menciona Carlés Ramió Matas[3]) en la que la función directiva se separa de la carrera administrativa.

Retomando, justamente, la mirada atenta sobre la heterogeneidad de las diversas administraciones públicas, es válido pensar en una recu-

3 Los problemas de la implantación de La nueva gestión pública en las Administraciones Públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional (2001).

peración del rol del antiguo Consejo Federal de la Función Pública que busque dar cuenta de un conjunto de cuestiones entre las que es posible destacar, por ejemplo, la mayor homogeneización de los salarios públicos (rompiendo la brutal condición de gran cantidad de trabajadores públicos, en particular de muchos municipios, cuyos ingresos están por debajo del salario mínimo), analizar y revisar los distintos formatos posibles para las carreras administrativas, evaluando sus ventajas y dificultades, evitando caer en los isomorfismos tan adecuadamente señalados por el mencionado Ramió. Finalmente, independientemente del formato de función directiva que se proponga, buscar el fortalecimiento de estas funciones, en el convencimiento de que una de las cuestiones a resolver es el liderazgo en las organizaciones públicas, como señalan muchos autores, entre ellos, Andreas Nothelle[4] quien afirma que

> "…copiar recetas 'modernas' de institutos anglo-sajones de investigación y transferirlas a un ser viviente como lo es la administración pública no parece ser un concepto prometedor. La reforma debe surgir desde adentro y, por encima de todo, tiene que ver con la capacidad y calificación del personal, y especialmente con aquellos que se encuentran en posiciones de liderazgo. Nuestra mayor carencia es la de directivos con don de liderazgo, coraje para ser flexibles y otras características afines."

En estos aspectos, surge como un desafío fundamental la cooperación tanto multinivel estatal, promoviendo la cooperación entre áreas y entre el ámbito nacional, provincias y municipios, como con la institución universitaria, en busca de estrategias formativas que pongan el acento tanto en los desarrollos trasversales (aquellos aspectos que comprenden la normativa general y específica, la administración financiera, normas y convenios laborales, etc.) como, y de manera relevante, en la profundización de saberes que hacen al desempeño específico del Estado y para los que, en muchos rubros, hay todavía carencia de conformación de conocimiento específico. Con esto se hace referencia a las diversas tareas que encara el Estado en sus distintos niveles en su relación con los actores de la economía, los distintos sectores sociales, los desafíos del cambio climático, la protección ambiental, el cuidado de los sectores vulnerables, la extensión de derechos, etc., y que en buena medida no son sistematizadas desde una perspectiva pública.

Resumiendo, la visión que aquí se propone, es importante fortalecer el empleo público a través del cumplimiento del principio de la estabilidad

4 La reforma del Estado en Alemania. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11 (Jun. 1998). Caracas.

de los trabajadores públicos y de la aplicación de las convenciones colectivas de trabajo.

Para superar la dimensión declamativa que acarrea la afirmación anterior, el ámbito político (particularmente aquel comprometido con las metas del bienestar y la redistribución de los recursos en favor de los sectores populares) necesita confrontar con el sentido común vigente, al que se hizo referencia al principio, y sostener la legitimidad del empleo público entendido como el instrumento genuino para llevar adelante las políticas públicas propuestas. Este posicionamiento ayudará a conformar una administración pública jerarquizada y acorde con las necesidades de un Estado moderno y activo.

PANEL: **POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO. PACTOS Y CONTRATOS SOCIALES. PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO.** COORDINARON: JORGE SOTELO MACIEL Y ARTURO LAGUADO DUCA

CONSTRUCCIÓN EN RED DE LA PLANIFICACIÓN

Por **Verónica LLambrich**

"La participación es el medio de aprendizaje de la organización."
Carlos Matus.

Introducción

Cuando pensamos en un Estado ordenador, consideramos clave el desarrollo de las capacidades para llevar adelante las políticas públicas y para ello entendemos que se requiere instituciones con capacidad de concertación y liderazgo den gran soporte y personal para su gestión. Para lograrlo, el Estado necesita trabajadores que puedan llevar adelante determinadas funciones con capacidad de ejecutar e implementar políticas. A su vez debe lograr planificarlas y consensuarlas para el logro de medidas de calidad institucional sostenibles a lo largo del tiempo.

Durante el desarrollo de este trabajo se utiliza un enfoque de la planificación como política pública fundamental, que trasciende el análisis clásico de los instrumentos normativos y de los enfoques centrados en los modelos de planificación tradicionales o estratégicos y propone una forma de gestionar la planificación: su construcción en red.

Se considera la necesidad de repensar la planificación en torno a la construcción de una amplia red de consenso de políticas en la que exista un esfuerzo de coordinación para posicionar una agenda común y federal. Encontrándose en el corazón del proceso de coordinación la planificación y el diseño pasando por la decisión, hasta la implementación y evaluación en el marco de la construcción propuesta.

Los modelos de planificación de lo público

Los trabajadores del estado necesitan fortalecer sus capacidades ya que deben actuar como impulsores de la actividad estatal. Como bien describe Oszlak, si el perfil del Estado cambia, también deberán modificarse los cri-

terios con que se define la demanda de formación de administradores públicos (Oszlak, O. 1994).

Estas funciones las podrán cumplir a partir de las políticas públicas, generales o específicas (Acuña, C. y Chudnovsky. 2010). Estas políticas requieren un orden, una priorización y por ende una coordinación tal que permita viabilidad y ejecución.

En los últimos años contamos con enfoques que fueron en línea con la planificación tradicional normativa relacionadas con los Sistemas Nacionales de Planificación o aquellos en la línea racional burocrática.

En este sentido como sostiene Sotelo "…el sistema de planificación puede ser concebido también como una red, con núcleos estratégicos muy variados, constituida por las diversas áreas productoras de políticas públicas…la planificación es entendida como una dimensión de la acción pública, no como un proceso independiente de ella, tendiente a mejorarla La práctica de la planificación es, por tanto, heterogénea, incluso puede no ser exhaustiva, sin embargo tiende a estar muy desarrollada en los núcleos estratégicos de la red. Estos núcleos estratégicos se derivan de las definiciones y apuestas del modelo de desarrollo". (Sotelo. J. 2013).

Esta noción de red supone la concepción de la articulación como instrumento público que encuentra su sustento teórico en el concepto de coordinación de políticas públicas y la visión sistémica de la gestión.

Integrar estos aspectos a la idea de articulación comprende asimilar la instalación de la necesidad de planificar y obtener resultados como mecanismo de toma de decisiones al tiempo que se requiere instrumentar acciones colaborativas.

De esta forma creamos un ambiente propicio para la construcción redes de políticas públicas que se pueden institucionalizarse a través de la celebración de convenios de cooperación, de programas de intercambio o de la articulación de proyectos comunes, entre otras posibilidades.

Como propone Bernazza "Promover una organización institucional centrada en la inclusión nos pone ante el desafío de revisar el marco jurídico y la operatoria cotidiana del Estado, especialmente en lo referido a su participación en la provisión de bienes y servicios…deberá refundarse, en lo cotidiano, una cultura de lo público… se abre la oportunidad de contar con planes y programas orgánicos, con metodologías y liderazgos para una gestión participativa y con equipos de trabajadores organizados y comprometidos, atentos al desarrollo de sus pares y sus compatriotas." (Bernazza, C. 2011).

En este sentido, la coordinación de políticas se puede lograr a través de la implementación de acuerdos alcanzando objetivos colectivos, por medio de la movilización de recursos y actores relevantes.

Para lograr esta compleja dinámica, en la que participan e intervienen diferentes órganos y niveles del gobierno, se necesita definir una forma de planificar políticas que signifique propiciar alternativas de desarrollo mutuo, que de sentido y significado al marco colaborativo que suponen.

Hacia la construcción de una planificación en red

Si queremos comprender esta complejidad el carácter técnico político de los procesos decisorios en torno a las políticas públicas de nivel general y particular, debemos llevar adelante un esfuerzo con un objetivo y compromiso común para alcanzar un modelo de Estado basado en el consenso y trabajando en red.

La conformación de comunidades resulta de alta determinación para el desarrollo del pensamiento y la construcción de los aprendizajes por el alto grado de interactividad que se genera entre sus miembros, como sostiene Crook "Las realizaciones cognitivas surgen como consecuencia del ingreso en "comunidades de práctica"…en virtud de la participación en estas comunidades, nos socializamos en las formas posibles de pensamiento" (Crook, 1998).

Construir en red la planificación tal como logran las comunidades de aprendizaje en red, supone concebir espacios para el desarrollo conjunto de variados participantes agrupados sobre bases comunes.

Como afirma Caldeiro aprendemos en red "dentro de un entramado de vínculos sociales... que si es orientado a la construcción colaborativa de conocimiento adquiere el formato de una red de aprendizaje" (Caldeiro, G. 2013).

Plasmar estos principios para el desarrollo de una planificación en red supondrá el logro de intercambio de experiencias, problemáticas, ideas y recursos y permitirá lograr no solo planificar mancomunadamente sino abarcar cuestiones más amplias tales como mecanismos de colaboración ciudadana de alerta temprana para la prevención de conflictos y el fomento de espacios de escucha activa de la ciudadanía.

Conclusión

La concepción de la articulación como instrumento público encuentra su sustento teórico en el concepto de coordinación de políticas públicas y la visión sistémica de la gestión.

Es así que en este contexto, la articulación interministerial constituye una herramienta que potencia la capacidad transformadora de la realidad de la política argentina. Pues detrás de esta noción reside la idea de crear una zona de cooperación entre actores significativos con distintos grados de

poder y espacios de intervención, y mantienen un mismo interés: potenciar el impacto de una política en su propio ámbito de competencia para favorecer el logro de ciertos objetivos de alcance colectivo.

El sentido efectivo de las políticas se construye a través de decisiones, regulaciones, acciones y recursos dirigidos a alcanzar resultados específicos o impactos sobre la población. Por ello, esta perspectiva exige una mirada integral que incorpore la transversalidad propia de una actividad del Estado ante los nuevos estándares exigidos respetando la estructura federal argentina.

Resultará así viable propiciar desde diversos ámbitos y espacios, instancias de trabajo colaborativos que posibiliten formar una amplia agenda pública hacia un Estado fortalecido. La construcción en red será un instrumento fundamental y nexo para el cumplimiento de responsabilidades gubernamentales hacia el desarrollo del país, que acompañará el impulso de una etapa de planificación consensuada.

Bibliografía

Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana. "Como entender a las instituciones". Gobierno, estado y actores en la política argentina. Siglo XXI Editores. 2010. Buenos Aires.

Bernazza, Claudia. "¿Qué Estado necesitamos? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión", en El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo, Daniel García Delgado – Miguel Peirano (comp.) Ciccus – IDISA – FLACSO. 2011. Buenos Aires.

Crook Charles "Ordenadores y aprendizaje colaborativo". Ediciones Morata. 1998. Madrid, España.

Caldeiro, Graciela Paula. "El aprendizaje en red y el trabajo colaborativo en entornos mediados por tecnología". PENT, Flacso. 2013. Buenos Aires. Argentina

Martínez Nogueira, Roberto."La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias". 2010. Buenos Aires. Argentina

Oszlak, Oscar "Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del estado" II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, INAP, 1994. Córdoba, Argentina.

Sotelo Maciel, Jorge "Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI" Revista Estado y Políticas Públicas Nº 1. 2013. Buenos Aires.

PANEL: **CAPACIDADES ESTATALES EN EL SIGLO XXI.** Coordinó: Maximiliano Rey

IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

DIAGNÓSTICO A PARTIR DEL RELEVAMIENTO DE PÁGINAS WEB.[1]

Por **Aníbal Corrado**

Introducción

Las políticas orientadas a acercar la ciudadanía a las administraciones públicas mediante, por una parte, la implementación de iniciativas de Gobierno Abierto (GA) y, por otra, de la incorporación de tecnologías de la información (TICS), constituyen tanto un tema de la agenda política como de investigación. En tal sentido, si bien han proliferado los estudios de caso y algunas comparaciones a nivel nacional que dan cuenta de las relación entre ambos componentes (GA y TICS), existe todavía un vacío relativo en lo referido a la generación de conocimiento sobre lo que acontece en las instancias locales de gobierno.[2] Poco se sabe sobre los desarrollos, imple-

1 Este trabajo presenta resultados de los proyectos de investigación D051 "Gobierno Abierto y Gobierno Digital en la gestión Pública local: experiencias y desarrollos en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires" y D038 "Nuevas tendencias en la gestión pública local: implementación de Gobierno Abierto en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires", ambos radicados en el Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). El autor agradece la colaboración de Gustavo López, Noelia Serra, Yanina Schamne, Ezequiel Scrocchi, Mauro Gavilán.

2 Entre los principales antecedentes de la línea que aquí se desarrolla, cabe destacar que, a nivel nacional, la Cátedra Software AG – Alianza Sumaq en eGovernment de la Universidad de San Andrés realizó en 2006 un estudio con el fin de realizar un análisis del estado de las páginas oficiales de los municipios argentinos a través de cinco dimensiones o "fases de madurez". Las etapas o dimensiones consideradas son las siguientes: (1) Presencia; (2) Información urbana; (3) Interacción; (4) Transacción; (5) e-Democracia. En el trabajo los portales municipales argentinos son abordados a partir de un modelo de análisis de desarrollo de servicios electrónicos, desde el cual desprenden las principales características de las ciudades y un ranking de avance de gobierno electrónico local. Las conclusiones principales indicaban la falta de estrategias de desarrollo de los servicios electrónicos de los gobiernos municipales.

mentación y articulación en los niveles más bajos de gobierno, que son los que cuentan con una mayor cercanía a la ciudadanía.

En ese marco, el objetivo de este trabajo es presentar resultados de un relevamiento realizado sobre la oferta de servicios y políticas que en sus páginas web realizan los municipios de la provincia de Buenos Aires. De este modo, en el trabajo se intenta verificar el avance y efectiva aplicación de políticas de Gobierno Abierto en los municipios de dicha provincia.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan algunas consideraciones de conceptuales relevantes que organizan la investigación. A continuación, se detallan los elementos de diseño y metodología del relevamiento. Del mismo modo, se explicitan las hipótesis que orientan el trabajo. En tercer término, se presentan los resultados del relevamiento y, finalmente, se esbozan unas primeras conclusiones.

1. Aspectos conceptuales

En la presente investigación se conjugan y articulan tres conjuntos téórico-conceptuales, a saber: Gobierno Local, Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico.

El primer componente delimita y enmarca el nivel de gobierno en el que se estudia el fenómeno. La relevancia de centrarse en este nivel encuentra su justificación en que, siguiendo a Poggi (2013: 71):

> (…) la gestión estatal local tiene un papel cada vez más importante en la redefinición de lo público, porque promueve la descentralización y la participación social como bases para aplicar políticas públicas social y económicamente eficientes. Como resultado de la gestión estatal, no solo se entiende a los servicios públicos como la oferta de elementos para satisfacer ciertas necesidades primordiales de la comunidad, sino más bien

A partir de esa experiencia, desde 2007 se intentó la construcción del "Índice Nacional de Páginas Web Municipales", diseñado por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC y el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés. El índice se propone medir, regularmente y de manera comparada, el nivel de desarrollo de los portales municipales y si existen avances en la implementación de políticas de gobierno electrónico en las administraciones locales argentinas, para lo cual se analiza la información que publican en sus portales y su nivel de usabilidad. Para ello, como metodología de evaluación de los portales municipales se han utilizado los "contenidos" brindados al ciudadano, por un lado, y, la "usabilidad", es decir, la facilidad con la que pueden acceder los diferentes usuarios, por otro.

Enfocado exclusivamente en la provincia de Buenos Aires, se destaca el estudio de Pagani y Pau (2014) sobre NTIC y modernización a nivel municipal. La metodología se centró en el análisis de contenido de las páginas web. El estudio concluye con que es baja la apropiación de las TIC para mejorar la información y los servicios que se brindan a la comunidad.

> como una amplia gama de instrumentos y medios con los cuales la ciudadanía debe contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico.

En tanto, la noción de Gobierno Abierto (GA) tiene como objetivo, según se afirma comúnmente, que los ciudadanos colaboren en la creación y el mejoramiento de servicios públicos y en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. Ello a partir de tres conceptos-clave: 1) Transparencia; 2) Colaboración; y 3) Participación.

El primero de ellos presupone que un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social. En tanto, el segundo aspecto remite a un gobierno que se compromete e involucra a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello presume la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás actores, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios en forma transversal. Finalmente, un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, las ideas y la experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo y la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Ramírez-Alujas, 2012a; 2012b).

A partir de tales ideas, Oszlak (2014: 52) sintetiza la filosofía del Gobierno Abierto en dos grandes pilares:

> 1) el acceso a información inteligible que pueda ser utilizada por los ciudadanos para formar su opinión sobre los problemas de la agenda social y comparar tal opinión con una apreciación sobre las decisiones y resultados de la gestión gubernamental; y 2) la efectiva apertura de canales y mecanismos de participación, a través de los cuales la ciudadanía pueda incidir sobre la resolución de los problemas colectivos, intentando acortar la distancia entre su evaluación sobre la naturaleza de estos problemas, fundada en información objetiva y pertinente, y las políticas que considere más acertadas para resolverlos.

Aquí es donde se inserta el tercer componente teórico. Respecto del Gobierno Electrónico (GE), existe consenso sobre:

> (…) el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación TIC, por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información que se ofrecen a los ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana" (http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp)

Articulando estos tres grupos conceptuales, puede decirse que las acciones en la dirección que marca la tendencia del Gobierno Abierto encuentran en las TICs un recurso privilegiado para su implementación. De este modo,

> la inserción de la tecnología para modificar la gestión del Estado bajo los preceptos del gobierno electrónico juega un rol determinante, pero con diferencias entre la gestión nacional y la subnacional. El análisis de las particularidades de la gestión local se vuelve imprescindible al momento de proponer políticas públicas, sea bajo los preceptos del gobierno electrónico o no (Poggi, 2013:73).

En síntesis, la articulación de estos tres conjuntos conceptuales permite el abordaje teórico de nuestro objeto, así como fundamentar su relevancia y actualidad.

2. Diseño, métodos e hipótesis

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

1. Transparencia. Se presume que toda información pública es propiedad de los ciudadanos, por lo que éstos pueden acceder de manera transparente, fácil y gratuita a la acción del gobierno, evaluarla y facilitar la rendición de cuentas.
2. Participación. Además, los ciudadanos deben poder canalizar su opinión y su compromiso hacia las políticas públicas.
3. Colaboración. Se facilita la colaboración con carácter general entre Administraciones Públicas (horizontal y verticalmente en todos sus niveles), y entre éstas y todos los agentes de la sociedad civil, desde organi-

zaciones no gubernamentales hasta sujetos individuales con la finalidad de maximizar la eficiencia y la eficacia de la acción del gobierno.

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

- Pequeños: Hasta 19.999 habitantes
- Medianos: Entre 20.000 y 99.999 habitantes
- Grandes: A partir de 100.000 habitantes

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

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

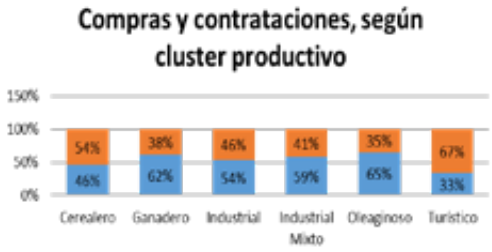
- H1: El grado de avance en la implementación de políticas de Gobierno Abierto en los municipios depende de la conjugación de variables políticas, económicas y demográficas.
- H2: La fuerza política Cambiemos ha incorporado en su discurso y en su agenda los elementos de Gobierno Abierto, por lo que resulta esperable encontrar un mayor desarrollo en aquellos municipios cuyo/a intendente pertenece a tal agrupación. (Variable política)
- H3: Una mayor complejidad en el tipo de modelo productivo del municipio conlleva mayor desarrollo de Gobierno Abierto. (Variable productiva)
- H4: Los municipios con mayor población tienden a promover sitios webs más desarrollados en los aspectos aquí estudiados. Por el contrario, una menor densidad poblacional favorece el uso de las redes sociales, o incluso los trámites personales, en detrimento de la página web oficial. (Variable demográfica)

2. Resultados

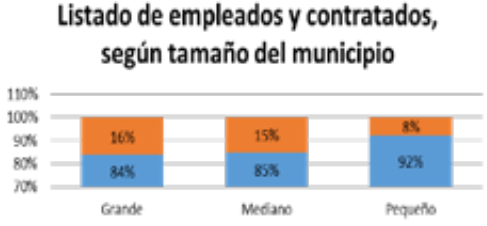
En esta sección se presentan, por cuestiones de espacio disponible, sólo algunos resultados organizados por componente de Gobierno Abierto.

Transparencia

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



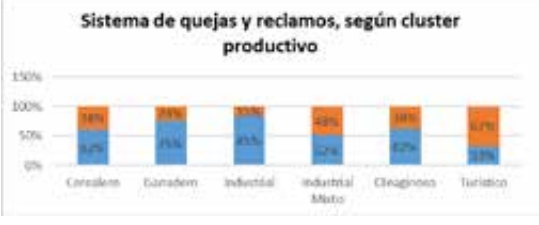
En tanto, si se considera a los municipios en función de su modelo productivo, resulta que la publicación de estos 2 ejemplos de información no depende tanto del tipo de clúster, aunque se destacan los municipios de perfil turístico. No obstante, en términos generales, el clúster de pertenencia no parece ser un elemento de relevancia a la hora de entender la presencia de listado de empleados y contratados.



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

Participación

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



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

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

Colaboración

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

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

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

Consideraciones finales

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

También es importante señalar que algunos de los desafíos impulsados por la implementación de varias de las herramientas aquí presentadas como representativas del GA en los municipios, requieren no solo de la voluntad política sino también de aspectos relacionados con la gestión municipal-administrativa propiamente dicha; se trata de contar con recursos (financieros y humanos) capaces de desenvolver algunas herramientas con cierta complejidad y mantenerlas en el tiempo.

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

Esto permite concluir que, más allá de la voluntad política para promover ciertos programas, la eficacia de su implementación se vincula con la capacidad del gobierno local para hacer efectiva sus decisiones. Y "este

aspecto está directamente vinculado con el modo en que se organizan los recursos humanos, tecnológicos y materiales para llevar adelante la gestión de gobierno en el ámbito de sus competencias" (Rodríguez, 2017: 4).

Referencias bibliográficas

Oszlak, O. (2014). "Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública". En: Oszlak, O. y E. Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf

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

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

Quesada Aramburú, J. y E. Cadelli (2012). "Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses". Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo DPEPE N°04/2012. Diciembre.

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

Ramírez Alujas, A. (2012a). "El gobierno abierto en América Latina". *Revista Política Digital*, N° 70 octubre/noviembre, pp. 12-15.

_____ (2012b). "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?" *Revista Más Poder Local*, Nº 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22.

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

PANELES

>Políticas de Protección Social: Políticas sectoriales y ejes centrales en la Argentina actual. Coordinó: Ma. Cristina Ruiz del Ferrier

>Formación para el trabajo. Políticas Públicas para un escenario de informalidad estructural. Coordinó: Salvador Tiranti

>Políticas Públicas sobre Violencia Laboral. Coordinó: Gladys Z. Zena

>El impacto inflacionario en la situación de vida de las personas mayores durante el gobierno de Cambiemos. Coordinó: Verónica Soto Pimentel

>Los Derechos Humanos de las Personas Mayores en la Agenda 2030. Coordinó: Verónica Soto Pimentel

>La Reforma Jubilatoria y el Frente de Personas Mayores durante el gobierno de Cambiemos. Coordinó: Verónica Soto Pimentel

PANEL: **POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: POLÍTICAS SECTORIALES Y EJES CENTRALES EN LA ARGENTINA ACTUAL.** COORDINÓ: MA. CRISTINA RUIZ DEL FERRIER

LA POLÍTICA SOCIAL ENTRE BUROCRACIAS: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN LOCAL AL ANSES (2009-2018)[1]

Por **Cynthia Ferrari Mango**

Introducción

Las burocracias son actores que inciden en el proceso político y en los arreglos institucionales para implementar políticas sociales. Esto las convierte en el brazo ejecutor y por consiguiente, en la expresión material del Estado (Oszlak, 2006). A su vez, contribuyen a consolidar un trato diferente entre los ciudadanos y las políticas sociales (Arcidiácono, 2017; Perelmiter, 2017). Las mismas son diseñadas y gestionadas por funcionarios singulares que le otorgan un alcance y contenido a los programas transformándose en la cara visible del Estado y llevando a cabo mediaciones (Bohoslavsky y Soprano, 2010).

En este marco, el trabajo se propone caracterizar a las burocracias vinculadas al Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo (AT –PRIST) y al Hacemos Futuro. En primer lugar, caracterizamos a ambos programas teniendo en cuenta sus objetivos, dispositivos y actores involucrados. En segundo lugar, caracterizamos a las burocracias vinculadas a los mismos. A nivel nacional, fue el MDSN y a nivel territorial, en el caso del AT – PRIST fueron los Centros de Atención Local (CAL) mientas que en el Hacemos Futuro es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

El punto de partida de abordaje es concebir el nexo entre política social y burocracia desde la perspectiva de relaciones de poder (Oszlak,

1 Este trabajo es parte de los resultados de una investigación mayor, que llevo adelante en el marco de mi beca doctoral de CONICET radicada en AEPP de FLACSO con el acompañamiento de la Dra. Pilar Arcidiácono y el Dr. Daniel Garcia Delgado.

2006). A la política social la comprendemos como un dispositivo destinado a atenuar los efectos del sistema económico a través de intervenciones de los gobiernos para compensador la desigualdad social (Adelantado, Noguera, Rambla, Xavier y Sáez, 1998). Las mismas conforman un entramado de actores, entre ellos los burócratas que rehacen la política de manera más inclusiva o bien expulsiva (Perelmiter, 2017). En ese sentido, nos alejamos de una concepción peyorativa y negativa de la burocracia y revitalizamos el rol que llevan a cabo los funcionarios como mediadores que actúan en el mundo mundano y cotidiano de la política social.

La metodología que utilizamos es cualitativa y el corpus quedó conformado por normativas, documentos oficiales, estructuras de organigrama, página web del programa y pedido de información al MDSN. Asimismo, exponemos los resultados de la observación participante y entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios ministeriales del CAL y de la sede central del MDSN, funcionarios de ANSES, funcionarios municipales y titulares del programa.

Acerca de la política social y la burocracia

La política social, en sentido amplio, es el vehículo que nos permite comprender la interacción entre los actores sociales y el Estado en tanto instancia de articulación de relaciones sociales (Isuani, 2008 y Oszlak, 1980). Asimismo, el campo de las mimas está atravesado por luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas (Fleury, 1999). Por ello, se las puede explicar a partir del proceso que resulta de las interacciones entre los actores involucrados como también en relación al sistema de instituciones políticas que organiza el poder de una sociedad (Repetto, 2009).

Partimos de la concepción de política social propuesta por Adelantado, Noguera, Rambla, Xavier y Sáez, (1998:40) quienes la definen como "un mecanismo destinado a corregir o a paliar los efectos perversos del sistema económico, concibiendo la intervención de los gobiernos como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social que produce el libre juego de las fuerzas del mercado". Asimismo, siguiendo a Falappa y Andrenacci (2009) y Soldano y Andrenacci (2006) la entendemos como una amplia gama de intervenciones del Estado "que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa y las que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados" (Falappa y Andrenacci, 2008:12). Las mismas comprenden tres grandes regiones que actúan de forma simultánea y complementaria: política del trabajo, política de servicios universales estatales o política asistencial. Esta última, ha evolucionado a través de mecanismos de transferencia de bienes y servicios tanto a los individuos y como a grupos

que no eran absorbidos por el mercado de trabajo (Falappa y Andrenacci, 2008) y es dentro de la cuál enmarcamos al At- Prist y luego al Hacemos Futuro.

En lo que refiere a las burocracias, consideramos que sus roles consolidan un trato diferente entre las prestaciones de las políticas sociales y la potencialidad de rehacer la política de manera más inclusiva o bien expulsiva (Arcidiácono, 2017: Perelmiter, 2017). Las burocracias asistenciales encargadas de programas sociales tiene la potencialidad de actuar de mediadoras entre las normativas que originan al programa y su adaptación o rediseño en territorios locales (Arcidiácono, 2017; Chiara y Di Virgilio, 2009; Soldano, 2009).

A nivel territorial, identificamos las concepciones de burocracia plebeya, en tanto funcionarios del MDSN que transcurren entre la nación y lo local así como también están en el medio de la élite estatal y las burocracias de calle (Perelmiter, 2016). La concepción de burocracia callejera refiere a funcionarios que actúan de mediadores entre los programas y los ciudadanos de manera inmediata y personalizada en los niveles locales (Lipsky, 1980).

Breve descripción del Argentina Trabaja y el Hacemos Futuro

El AT - PRIST fue promovido por la Resolución 3182/2009 del MDSN y ratificado por el Decreto 1067/2009. Su objetivo general era generar puestos de trabajo a través de la conformación de cooperativas. La formación de las mismas, se enmarcó en una primera instancia bajo convenios celebrados entre el MDSN y los municipios que se convirtieron en entes ejecutores del programa en el territorio. Desde del año 2016 hasta principios del 2018 se amplió el abanico de entes ejecutores a organizaciones de la sociedad civil.

Luego, se unificó el AT – PRIST, Desde el Barrio y el Ellas Hacen en el Hacemos Futuro (Resolución N° 96/2018). El propósito del mismo, es empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social y promover su autonomía para insertarse laboralmente. Dicho programa, es de transferencia condicionada de ingresos y tiene como contraprestación la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como también la formación integral y la realización de una actualización anual de datos en la Administración Nacional de la Seguridad Social (Resolución N° 151/2018).

La contraprestación consiste en el cumplimiento de los requisitos de terminalidad educativa y formación integral. Los titulares dependiendo de su nivel académico, tienen que presentar el formulario de terminalidad educativa (FOTE) si están cursando primaria o secundaria o bien el certificado de formación integral (CEFI) al cursar capacitaciones que les permiten computar las horas de formación exigibles por año. Estos formularios se

descargan desde la página web de programa o bien algunas de las entidades que brindan la capacitación se los facilitan.

La figura de los entes ejecutores que asignaban tareas a los cooperativistas dejó de existir y en algunos casos se readaptaron bajo el dispositivo de Unidades de Capacitación (UCAPS). Las mismas tienen la función de ofrecer una serie de capacitaciones que los titulares del programa pueden elegir para cubrir las horas exigidas en la contraprestación. Luego, las acreditan en la ANSES que comenzó a ser la burocracia territorializada encargada del programa desplazando a los CAL.

Recorridos del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación: organigrama, dispositivos y funcionarios

La trayectoria del MDSN se remonta a 1949 al crearse el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. En 1966, se transforma en Ministerio de Bienestar Social y se renombra en 1981 como Ministerio de Acción Social. En 1983, se fusionan las áreas de asistencia y salud en el Ministerio de Salud y Acción Social desde el cual se promovió el Programa Alimentario Nacional (PAN) considerado como la primera política de asistencia alimentaria masiva. En 1994, se crea la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de Presidencia y desvinculada de la cartera de Salud, como respuesta al crecimiento de la pobreza (Gamallo, 2017; Perelmiter, 2012).

En este sentido, tuvo rango de secretaría hasta que a través del Decreto Nº 355/02 se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. En Argentina, el MDS "se lo considera un ministerio "politizado", sospechoso de ser utilizado por los gobiernos con fines electorales o manipulatorios" (Perelmiter, 2017:143). Además, lo identificaban con "capacidades institucionales frágiles, poco formalizado, de procedimientos caóticos e iniciativas discontinuas, de personales poco preparado o afectado a una intervención muchas veces considerada como paliativa y voluntarista" (Perelmiter, 2017:143).

Desde el año 2003 hasta al 2015, el MDSN traza dentro de los ejes de la política social, fortalecer la territorialidad de la misma canalizando la participación de los actores locales y fomentando la economía social con una visión trabajo céntrica. Incluso, Perelmiter (2012) explica cómo el estilo de trabajo de la entonces ministra Alicia Kirchner, se construyó bajo la mirada de una "*ministra embarrada"* haciendo alusión a su presencia en territorios vulnerables. En este sentido, la gestión planteó la necesidad de un ministerio que trabaje directamente en el territorio saliendo de los escritorios (Perelmiter, 2012) a favor de una política que genere inclusión y participación (De Piero, 2015).

Para llevar a cabo la política social desde una concepción de economía social[2] y territorialidad se llevaron a cabo transformaciones en la estructura del MDSN, se reorganizaron las funciones de las secretarias existentes y se crearon nuevos programas como el AT- PRIST. Luego, a partir de 2015, cambia la orientación con la gestión de Carolina Stanley evidenciando su cercanía con el universo de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, para caracterizar a la burocracia nacional vinculada al AT – PRIST y al Hacemos Futuro consideramos transformaciones en el organigrama, los dispositivos y las particularidades de los funcionarios.

En lo que refiere al organigrama, a través del Decreto 505/2010, se reemplazó la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano por la Secretaría de Economía Social y la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional dependiente de la Secretaría de Economía Social[3]. Uno de sus objetivos era fortalecer institucionalmente a la economía social y su vinculación permanente con la Unidad Ejecutora del Programa Ingreso Social con Trabajo. La Secretaría de Economía Social queda a cargo de dos subsecretarías: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional[4] y la Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales[5].

Luego, a la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional por Decreto 1182/2011 se le incorporó la Dirección de Servicios Digitales Infor-

2 Los programas que ha implementado con una orientación de economía social son: Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes "Monotributo Social, Marca Colectiva Proyectos Productivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social "Padre Carlos Cajade" y el Programa de inversión social (Pris). El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

3 Algunos de los objetivos principales de la secretaría son: "Diseñar políticas de fortalecimiento institucional, productivo y de servicios con el objeto de consolidar los emprendimientos de la Economía Social articulando su accionar con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional a través de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social y las universidades que colaboren con el MDSN en la tarea. 7. Establecer un vínculo permanente con la Unidad Ejecutora del Programa de Ingreso Social con Trabajo. 8. Supervisar y coordinar la vinculación institucional con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social" (Decreto 505/2010).

4 Compuesta por la Dirección de Desarrollo y Posicionamiento de Marca Colectiva tiene la responsabilidad de: "dirigir la aplicación de herramientas e instrumentos de política social tendientes a estimular la adopción de la "Marca Colectiva", Ley 26355, como herramienta para la promoción del desarrollo integral y la gestión asociada de iniciativas productivas solidarias y de servicios" (Decreto 505/2010).

5 Tiene como objetivo "dar sostenibilidad a los Programas de ingreso social articulando con la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, con la Unidad Ejecutora del Programa de Ingreso Social con Trabajo y con la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social a los efectos de colaborar para lograr un mayor desarrollo socioeconómico local y sustentable".

máticos y de Telecomunicaciones y con el Decreto 2083/2011, se proponía crear la Subsecretaría de Responsabilidad Social. Otra modificación a través del Decreto 2035/2013, fue la transferencia de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, dependiente de la Secretaría Gestión y Articulación Institucional al ámbito de la Secretaría de Economía Social[6]. La responsabilidad primaria de la misma y de su Dirección Nacional de Dispositivos Territoriales Móviles era promover la atención directa territorial para mejorar el acceso y el servicio de las prestaciones. Para ello, contaban con dispositivos territoriales móviles y equipos técnicos interdisciplinarios que brindarán respuesta en los distintos lugares[7].

Las acciones que llevó a cabo dicha secretaría materializan un tipo de política social que ha fortalecido la institucionalidad de la economía social así como también fomentando la territorialidad de los programas. Para ello, el aparato administrativo del MDSN tuvo que ser adaptado al servicio de las políticas sociales de tinte territorial. Para una mayor comprensión de los cambios que hemos presentado véase la siguiente tabla (9).

6 Su primer objetivo era diseñar y articular políticas que promuevan la economía social y la integración de los actores sociales del territorio. Su segundo objetivo era diseñar políticas que fortalezcan el entramado institucional para consolidar emprendimientos de la Economía Social articulando con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional. La Subsecretaría de Políticas Alimentarias se propone, entre otras cosas asistir en el diseño de política alimentaria a nivel nacional y en la evaluación de su cumplimiento (Decreto 2035/2013).

7 Sus responsabilidades eran diseñar estrategias para llevar a cabo los Dispositivos Territoriales Móviles articulando con los Centros de Referencia, acercar la atención a aquellas zonas que resulten de difícil acceso, dirigir el accionar de la Coordinación de Centros de Integración Comunitaria, apoyar territorialmente las acciones programadas del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales articulando con la Coordinación del Plan Nacional de Abordaje Integral - "Plan AHÍ" y orientar en torno a la instalación en el territorio de nuevos Centros Integradores Comunitarios (Decreto 2035/2013).

Tabla 1:

Cambios con enfoque de economía social y territorialidad

Secretarías vinculadas a enfoque territorial y economía social	**Modificaciones**
Secretaría de Economía Social Decreto 505/2010	Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional Decreto 505/2010 *estimular la adopción de la "Marca Colectiva"*
	Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales Decreto 505/2010 *dar sostenibilidad a los Programas de ingreso social*
	Subsecretaría de Políticas Alimentarias Decreto 2035/2013 *asistir al Secretario de Economía Social en el diseño de la política alimentaria a nivel nacional y en la evaluación de su cumplimiento*
Secretaría Gestión y Articulación Institucional	Subsecretaria de Abordaje Territorial Dirección Nacional de Dispositivos Territoriales Móviles *promover la atención directa territorial, mejorando el acceso a servicios y prestaciones a través de dispositivos territoriales móviles*

Fuente: Elaboración propia en base a normativas del MDSN y pedido de información al mismo.

Asimismo, el organigrama del MDSN atravesó transformaciones con la gestión de la Alianza Cambiemos. Nos interesa ver particularmente los cambios en la Secretaría de economía social y en la Secretaría Gestión y Articulación Institucional, que a partir del 2018 se denomina Secretaría de Articulación de política social. Los cambios a nivel subsecretaría y dirección nacional, se pueden observar en la siguiente tabla (10) donde recuperamos a través de que normativa se modificó y como queda la estructura conformada.

Tabla 2:

Modificaciones en el organigrama del MDSN

Secretaría de Economía Social			
2015 Decreto 505/2010 y 2035/2013	2016 Decreto 357/2016	2017 Decisión Administrativa 327/2017 Jefatura de Gabinete de Ministros	2018 Decisión Administrativa 298/2018 Jefatura de Gabinete de Ministros
Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional	Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional	Dirección nacional de abordaje y gestión socio administrativa de programas de la economía social y popular	Dirección nacional de abordaje y gestión socio administrativa de programas de la economía social y popular
Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales	Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales	Subsecretaría de Herramientas para la Economía Social	Dirección nacional de políticas integradoras
Subsecretaría de Políticas Alimentarias	Subsecretaria de Responsabilidad Social	Subsecretaría de Políticas Integradoras	Dirección nacional de economía popular
		Subsecretaría de la Economía Popular	
Secretaría Gestión y Articulación Institucional			Secretaría de Articulación de política social
2015	2016 Decreto 357/2016	2017 - decisión administrativa327/2017 Jefatura de Gabinete de Ministros resolución del MDS n° 1274	2018 - Decisión Administrativa 298/2018 Jefatura de Gabinete de Ministros
Subsecretaria de Abordaje Territorial	Subsecretaria de Abordaje Territorial	Subsecretaria de Abordaje Territorial	Subsecretaria de abordaje territorial

	Subsecretaría de organización comunitaria	Subsecretaría de organización comunitaria	Dirección nacional de Gestión de Centros de Referencia
	Subsecretaría de Políticas Alimentarias	Subsecretaría de Identificación y Atención de Necesidades Críticas	Dirección nacional de dispositivos territoriales

Fuente: Elaboración propia en base a recolección de datos del digesto y a la respuesta del pedido de información no-2019-48289989-apn-dadm-p#msyds.

En lo que refiere a los dispositivos, se enmarcaron tras el objetivo de ganar proximidad territorial y visibilidad en la escena local para responder al desafío social y político que implicaba la distancia (Perelmiter, 2012). La gestión del ministerio se caracterizó por una fuerte tendencia a la territorialización. Por un lado, abarcó el despliegue de agencias del ministerio que establecieron materialmente su presencia en todo el territorio nacional. Por otro lado, tuvo la necesidad de coordinar las acciones con las jurisdicciones subnacionales con la complejidad que dicha vinculación implica, al contar con diferente mecanismo e intereses. Para ello, algunos de los dispositivos a través de los cuales llevaron a cabo un abordaje territorial (De Piero, 2015) fueron: los Centros de Referencia (CDR), los Centros de Integración (CIC) y el Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS).

Los CIC son espacios de integración comunitaria construidos en todo el país con el objetivo de generar encuentros y participación de diferentes actores que trabajando intersectorial y participativamente para promover el desarrollo local, la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Los CICs poseen mesas de gestión integradas por el gobierno nacional, provincial y municipal, con la participación de las organizaciones sociales locales, para responder a las demandas y necesidades del territorio. A fines 2004, se habían iniciado las obras para su localización en 280 comunidades y según datos de 2012, existen 625 CICs, de los cuales alrededor de 200 son rurales (MDS, 2010).

Los CDR son espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del MDSN para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral. Hacia 2006 se habían creado 23 Centros en cada una de las ciudades capitales de las provincias. En 2007 se pusieron en marcha 6 Centros de Articulación que descentralizan la gestión del Centro de Re-

ferencia de Buenos Aires, que para 2009 alcanzan los 13 Centros (MDS, 2010).

El PTCS (Res. MDS N° 1189/2006) se creó bajo la órbita de la Secretaria de Gestión y Articulación Institucional del MDSN con el objetivo de fortalecer la gestión de las políticas sociales en el territorio. El punto de partida era reconocer a los actores locales, fomentar la promoción socio-comunitaria y oportunidades de trabajo conjunto entre organizaciones sociales y otros actores locales sean gubernamentales y no gubernamentales. También, se proponía fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios que articulan los distintos aspectos de promoción de las actuales políticas sociales. Si bien los promotores no son empleados estatales en sentido estricto, llevan adelante prácticas que potencian la organización popular y vehiculizan la política estatal (MDS, 2010).

De este modo, el MDSN estableció presencia en el territorio acercándose a las poblaciones a través de políticas públicas. Dicho proceso lo entendemos como una desplazamiento hacia el territorio local por parte del Estado nacional (De Piero, 2015) y como un dispositivo de desconcentración territorial para anclar institucionalidad en el espacio local ganando visibilidad (Perelmiter, 2012).

En el caso del AT-PRIST, la presencia física en el territorio del MDSN toma corporalidad a través de los agentes territoriales que ocasionalmente los espacios físicos de los entes ejecutores. La visita consistía en un recorrido donde los encargados de los entes ejecutores les mostraban los resultados del trabajo que desarrollaban. Paralelamente, se encontraban cotidianamente funcionarios ministeriales en los CAL como burocracia territorializada del ministerio. Al transformarse en el Hacemos Futuro, funcionarios del ministerio visitan a las UCAPS intermitentemente y se encuentran los funcionarios del Ministerio en las oficinas de la ANSES. Dichos funcionarios que transitan entre los niveles locales y nacionales los reconocemos como burocracia plebeya (Perelmiter, 2016).

En lo que refiere a los funcionarios, se produjo una modificación en sus perfiles. Durante la gestión de la Ministra Alicia Kirchner, se profundizó la idea de una *ministra embarrada* acompañada de un equipo de trabajadores sociales militantes (Perelmiter, 2012).

Con la gestión de Carolina Stanley, el perfil del equipo era de personas que venían del ámbito privado o bien de asociaciones civiles[8] (Arcidiácono y Luci, 2019; Etchemendy, 2018; Astarita y De Piero, 2017; Gamallo, 2017; Natanson, 2017; Vommaro, y Gene, 2017; Schuster, 2016; Canelo y

8 Esta tendencia ocurrió en todas las carteras ministeriales. Para un mayor análisis véase Informe de Investigación N. º1 del Observatorio de las Elites Argentinas.

Castellani, 2016). No obstante, tenemos en cuenta que hay matices en función de los funcionarios que continuaron desarrollando sus roles a pesar del cambio de gobierno.

Recorridos desde los CAL a la ANSES como burocracias territorializadas

Desde el inicio del programa hasta el 2017 los CAL dependían de una coordinación que se llamaba Coordinación de financiamiento para el fomento del ingreso social con trabajo y la Subsecretaria de fortalecimiento institucional del MDSN. Luego se desarma la misma, creando la Dirección Nacional de Abordaje y Gestión Socio Administrativa de Programas de Economía Social y Popular. Aquella se divide por un lado en una Unidad de gestión social administrativa, de la cuál pasan a depender los CAL, y por otro, en una Dirección de seguimiento y abordaje territorial vinculada al seguimiento de problemáticas sociales. En el año 2018, al transformarse el AT- PRIST en el Hacemos Futuro, el MDSN decide eliminarlos y reubicar a la mayoría de su personal en la ANSES[9].

Los CAL estaban distribuidos por cada distrito y a diferencia de los CDR y los CIC, tuvieron vínculo directo con los titulares del AT– PRIST. Este vínculo comenzó a tejerse desde el inicio del programa. En los CAL, podíamos encontrar las siguientes figuras en función de los roles que llevaban a cabo: un operador, un referente de grupo y un técnico social. Las especificidades de los mismos eran en función de las especificidades del distrito, que se reflejaban en la cantidad de cooperativas, titulares con los que se vinculaban así como la cantidad y los motivos de las demandas.

Desde el CAL se realizaban diferentes funciones vinculadas al programa que abarcaban desde una índole más administrativa y técnico como de impronta más social. En lo que refiere a las tareas más administrativa y técnicas. Las tareas administrativas estaban vinculadas a reclamos por falta de cobro e incompatibilidades. Para resolverlo, se realizaban informes sociales donde se describía la problemática específica. La cuestión administrativa, nos contaba Alejandro que la dividían por reclamos bancarios, incompatibilidades e informes para entregárselo a la zonal que pasaba determinado día por el CAL y se llevaba la documentación al área del programa que funcionaba en 25 de Mayo y Tucumán, en el piso tercero del edificio.

En lo que refiere a las funciones sociales, encontramos de dos tipos. Aquellas vinculadas a problemáticas específicas y aquellas vinculadas a acti-

9 Si bien no encontramos una normativa que detalle este traspaso, en función de las entrevistas, alrededor de 300 personas fueron asignadas a la ANSES "de prestado" del MDSN. Específicamente, el La Matanza los funcionarios fueron alrededor de 4.

vidades de difusión y prevención. Las vinculadas a problemáticas específicas involucraban al dispositivo de protección del pago por determinadas problemáticas, donde el titular manifestaba no poder cumplir con la contraprestación del programa.

El titular iba y se manifestaba, por lo cual encontraba en el CAL un espacio de escucha. Los motivos de protección del pago involucraban enfermedad del titular o bien de un familiar directo. Para hacer la protección del pago, se le solicitaba al titular del programa que presente un certificado avalado por un médico. Alejandro nos explica el procedimiento para implementar el dispositivo,

> una compañera se encargaba de llevar casos puntuales de protección de pago, que se llamaba, porque la persona no podía trabajar pero a la vez quería. En ese caso, se presentaba cada tres meses un certificado avalado por el médico y hacia una protección de pago para que siga cobrando. Teníamos un nene cuadripléjico y ahí también se le hacia una protección de pago a la mama para que pueda seguir cobrando el programa (Alejandro, Funcionario del CAL – ANSES, 7/12/2018).

Además, la protección del cobro se instauraba en casos donde las titulares a travesaban violencia de género. Para ello, era fundamental la predisposición y la capacidad del funcionario tanto para la identificación de la problemática como para su posterior abordaje. Alejandro nos comentaba cómo dada su experiencia podía identificar la situación y luego la derivaba a la trabajadora social.

Otra de las funciones que llevaban a cabo desde el CAL, era la difusión de actividades que abarcaban desde cuestiones de prevención hasta espacios de debate o capacitaciones de diversa índole. Las mismas podían ser por iniciativa de los funcionarios que estaban en el territorio adaptándolas a las necesidades de sus cooperativas en el territorio o bien podían ser propuestas de MDSN.

Además, del trabajo de campo observamos cómo era la dinámica de laboral desde el CAL. La metodología era la demanda espontánea, es decir, no se brindaban turnos sino que la "*gente llegaba*", salvo casos particulares de informes de alta o sociales que eran programados. Para resolver las problemáticas que presentaban los titulares articulaban con diferentes actores. Sin embargo, el seguimiento y las acciones de articulación con otras entidades estatales o de la sociedad civil no estaban estandarizadas ni se contemplaban desde el diseño de la política ni tenían protocolos de acción. En definitiva, se trataba de la voluntad individual del funcionario independientemente de soportes institucionales salvo la protección del pago que estaba contemplada.

En este sentido, vemos como esta burocracia territorializada tenía tintes administrativos con mecanismos informáticos precarios. Paralelamente, llevaba un trabajo de escucha y acompañamiento, propio de las burocracias asistenciales con énfasis en lo social, dado que *"lo nuestro era el contacto con la gente" (Micaela, Funcionaria del CAL 27/07/2018).*

Del testimonio de Micaela, visualizamos la relevancia del CAL en el territorio al transmitir el contacto con la gente. Dicho contacto se entabló a través de diferentes actores que fueron mutando con los años. En lo que refiere al vínculo con los funcionarios municipales, estos identificaban al CAL como la "*Embajada de ministerio en La Matanza*".

A partir del 2018, el CAL se desarma. Micaela nos señala: *"el CAL no existe más. El CAL lo único que era la oficina de planta baja. Lo que sigue existiendo es el predio de alrededor, que todos siempre le dijeron CAL"*. La mayoría de los funcionarios son derivados a la ANSES[10].

La lectura que hace una funcionaria del ministerio cuyo lugar de trabajo era en CABA y no había visitado los CAL, es la siguiente:

> Eran ventanillas de Atención Local que eran de la estructura del Ministerio con empleados del Ministerio en ciertos puntos del territorio. No tenía la cobertura territorial que tiene el ANSES en este esquema de reingeniería que optimiza y conceptualiza de alguna manera más ordenada algunas funciones, pareciera ser que el ANSES tenía como esa visión de llegada territorial, de cobertura, de músculo, de capacidad. Entonces, lo que se hizo fue de alguna manera integrar la fuerza de los CALES al ANSES" (Roma, Funcionaria MDSN, 10/02/2019).

El relato de la funcionaria, que asumió con el nuevo gobierno, muestra un desconocimiento de la relevancia que tenían los CAL como burocracia territorializada del MDSN. Específicamente, su función de mediadora entre MDSN y los titulares para vehicularizar la política social y particularmente la impronta social de los mismos.

La ANSES se creó a través del Decreto 2741/91 como organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS). En septiembre del 2018 al fusionarse el Ministerio de Salud con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MDSyDS) (Decreto 801/2018, publicado en el boletín oficial el 5/09/18) pasa a depender del mismo.

Desde inicios del siglo XXI la ANSES ha adquirido relevancia en función de su rol en materia de seguridad social e incrementó diversas prestaciones en torno a políticas sociales abriéndose a nuevos sectores pobla-

10 Si bien no contamos con datos oficiales de la cantidad de personas que fueron traspasados de los Cal al Anses, en base a las entrevistas identificamos a nivel nacional 300 personas y a nivel local en La Matanza a 3 personas.

cionales. Por ello, se la considera como la mayor agencia de política social de esta década ha tenido un proceso de desarrollo institucional desde su creación al contener programas que exceden las acciones previsionales llevando a cabo una función de coordinación interministerial (Danani y Hintze, 2014).

En la misma línea, Arcidiácono (2017) la identifica como un actor político central en la política social no contributiva que trascendió su origen ligado a la seguridad social contributiva y Costa, Curcio y Grushka (2014) reconocen el lugar protagónico que asumió en el esquema de seguridad social actual. A su vez, tiene el potencial de ejecutar rápidamente e implementar nuevos programas y prestaciones que inciden en la opinión pública (Ferrari Mango y Tirenni, 2017).

Las particularidades de la burocracia de la ANSES por las cuales dicha agencia ha sido fortalecida y ha ido adquiriendo más responsabilidades son: su carácter modernizador, su sistema informático, su capacidad operativa, su capacidad de reestructuración, su territorialidad en términos de extensión, descentralización y proximidad, su carácter técnico administrativo y su potencial desclientelizador.

Por todo ello, Arcidiácono (2017) define a la burocracia de la ANSES como técnicas profesionales. En esta línea, una funcionaria describe al personal de la ANSES como: "*el perfil para trabajar en ANSES es un perfil técnico administrativo. Tienen una mente mucho más rígido y es bien estructurado*" (Micaela, Funcionaria del Cal 27/07/2018).

Otra de las especificidades que adquiere es que disputa y comparte tanto territorios como poblaciones con las clásicas burocracias asistenciales. No obstante, tiene particularidades diferentes dado que si bien controla las condicionalidades y en caso de ser necesario suspende las prestaciones no contempla acompañamientos, actividades de promoción ni asistencia (Arcidiácono, 2017). Una funcionaria nos explica que es "*un organismo que hace trámites, los cuales nosotros no nos dedicábamos solo a hacer trámites*" (Jennifer, Funcionaria del CAL – ANSES, 11/12/2018).

Asimismo, Danani y Hintze (2014) reconocen sus condiciones de eficiencia operativa tanto en términos informáticos como por su amplia cobertura territorial. La ANSES ha ganado amplitud funcional en diferentes áreas y el motivo se debe a que es uno de los organismos de avanzada tecnología en materia de incorporación de bases de datos[11]. A su vez, el carácter desclientelizador se fundamenta en la estandarización de la información en

11 Según la entrevista a Diego Bossio director ejecutivo de la ANSES entre 2009 y 2015 realizada por Mazzola (2015)

base de datos así como también en el esquema organizativo de los procedimientos (Martínez Franzoni, 2005).

Para ello, los dispositivos que utilizan son cruces de información, identificaciones y procesos de inscripción para luego efectuar el pago. De este modo, no requieren de mediaciones extrainstitucionales realizadas por Municipios u organizaciones sociales (D'Amico, 2018; Arcidiácono, 2017). Este rol de desintermediación, se deja en evidencia al incorporar en la ANSES la certificación del Hacemos Futuro y aclarando en la página web del programa "*no estás obligado a ir a marchas*".

Otra de las particularidades es que amplió a la población destinataria de sus políticas, al incluir dentro de las políticas de protección social a trabajadores informales, desempleados, familias de sectores populares y jóvenes estudiantes (Hopp, 2017b). En lo que refiere a la diversidad y heterogeneidad de las poblaciones que abarca, Jennifer lo detalla del siguiente modo:

> Al ANSES va quien se va a jubilar, tiene 30 años de aporte y es un gerente de un banco. Va una persona que percibe un subsidio porque no tiene un ingreso económico, van las madres que cobran los salarios porque los padres trabajan, o los padres que trabajan, o el trámite de un nacimiento "porque trabajo en blanco y tengo el derecho al cobro del nacimiento de mi hijo". Se mezcla la clase social en el ANSES ahora, pero con esta lógica de única ventanilla (Jennifer, Funcionaria del CAL – ANSES, 11/12/2018).

Tras la verbalización de Jennifer "*de se mezcla la clase social*" nos interrogamos el potencial que puede tener la ANSES. Específicamente, como burocracia que supera la concepción de asistencialismo arraigada en el MDSN a pesar de su reconfiguración en el periodo 2003-2015 con programas que potenciaban la economía social.

En este sentido, la ANSES comienza a realizar la certificación y actualización de bases de datos de los titulares del Hacemos Futuro para que acrediten la contraprestación del programa. La justificación de por qué la ANSES comienza a realizar dicha función la encontramos en los diferentes actores que entrevistamos. En el caso de funcionarios de la ANSES,

> en realidad la lógica es una ventanilla única. ¿Que abarca esta ventanilla única? Que las personas tengan al tener 400 oficinas de ANSES a nivel nacional. Por esta única ventanilla en donde se les ocurrió simplificar un montón de oficinas y poner todo en el ANSES porque tenemos 400 oficinas del ANSES, entonces la gente tiene un ANSES cerca. Listo. Esta única ventanilla abarca todo lo que es ANSES, con todo lo que pertenece a trámites del ANSES, RENAPER, documentos, pasaportes, pensiones

> y nosotros, Desarrollo Social (Jennifer, Funcionaria del CAL – ANSES, 11/12/2018).
> mira, lo que les interesa para mí, es que pasen por el ANSES y que queden registrados. Además ANSES es como muy estructurado, también me parece eso es lo que se busca un poco, estructurar la atención (Micaela, Funcionaria del CAL 27/07/2018).

Los testimonios de Jennifer y Micaela nos muestran diversos motivos de porque la ANSES fue la agencia seleccionada para llevar a cabo dicho rol. Entre ellos, refieren a su organización a través de una ventanilla única, cercanía con la población por el despliegue territorial, la construcción y mantenimiento de una base de datos y su capacidad para estructurar la atención. En el caso un representante de una organización social identifica aspectos parecidos,

> creo que el ANSES es uno de los organismos del Estado que está más preparado y tiene más escala como para trabajar estos temas digamos. Tienen oficinas en todos lados, es uno de los organismos que funciona de forma más eficiente dentro del Estado, esta para eso para temas sociales, creo que está bien, seguramente habrá cosas para mejorar, pero no veo otro organismo del Estado que pueda cumplir ese rol hoy en día (Nicolás, representante de Identidad vecinal, 22/07/2018).

Nicolás realza la escala, la preparación y la eficiencia del organismo. También, la asocia a una agencia vinculada a "temas sociales" lo cual nos permite interpretar como la ANSES se ha ido reconfigurando en función del abanico de programas en los cuales tiene injerencia. En el caso de Eva, una titular que forma parte del Movimiento Evita, lo que destaca es la percepción de un organismo "*ordenado*".

En este sentido, la ANSES se encarga de actualizar los datos de los titulares del programa que tienen que ir varias veces al año así como también recibir los formularios terminalidad educativa y formación integral. Los titulares dependiendo de su nivel académico, tienen que presentar el Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE[12]) si están cursando prima-

12 En el caso del FOTE, los campos que el titular tiene que completar son en primer lugar el nombre, apellido y DNI/CUIL N. En segundo lugar, la sección 1 consiste en la constancia de estudios en curso donde debe completar con el año/ciclo que cursa y con el total de los que haga falta para completar el trayecto aclarando si es del nivel primario o secundario e incorporar los datos de la institución educativa y el N°CUE así como también el nombre del plan de estudios. En el caso de que no se encuentre cursando debe indicar fecha y lugar del próximo período de inscripción. Finalmente, se certificado con la firma y sello de autoridad educativa y la firma y aclaración del titular D.N.I.

ria o secundaria o bien el Certificado de Formación Integral (CEFI[13]) al cursar capacitaciones que les permiten computar las horas de formación exigibles por año. Estos formularios se descargan desde la página web del programa o bien algunas de las entidades que brindan la capacitación se los facilitan.

A partir de aquí, sostenemos la categoría de *modernizada y transparente* para la burocracia que se encarga desde el año 2018 de actualizar los datos de los titulares del Hacemos Futuro que certifican la realización de la contraprestación establecida por el programa. Asimismo, entendemos que dicha concepción se fundamenta en su recorrido histórico institucional a través de los planes estratégicos, en la variedad y amplia responsabilidad de políticas sociales que se le adjudicó al organismo, así como también en función del trabajo de campo recuperado de las verbalizaciones de los entrevistas.

La debilidad que se le adjudica es la falta de respuesta para casos excepcionales en población vulnerable. No obstante, encontramos ciertos matices al incorporar personas de los CAL. Incluso, una funcionaria del Ministerio resalta como con la incorporación de algunos de sus compañeras a la agencia: "*la ANSES se va a humanizar*" *(Micaela, Funcionaria del CAL 27/07/2018)*. Asimismo, otro punto a destacar es cómo realiza un acompañamiento directo a través de sus estrategias de comunicación que funciona como mecanismo recordatorio por mensajes de textos.

Finalmente, identificamos como anteriormente al cambio del programa los funcionarios municipales certificaban la contraprestación a través del presentismo y la UNLaM acompañaba con la concurrencia. Luego, con la incorporación de organizaciones sociales como entes ejecutores, las mismas también comienzan a avalar al presentismo. Finalmente, al eliminar la figura de ente ejecutor, la actualización de datos se realiza ante la ANSES llevando el FOTE o el CEFI que se los entrega la UCAPS. En este sentido, lo relevante es que muchas UCAPS son el resultado de la mutación de los entes ejecutores que desarrollamos en el próximo apartado.

13 En el caso del CEFI, en primer lugar, los datos requeridos son: apellido, nombre y DNI del titular que realizó la formación. En segundo lugar, se detallan datos de la formación que consisten en provincia y municipio en el que se ha dictado el curso, el nombre de la institución que ha dictado el curso. En tercer lugar se detalla el nombre del curso, la carga horaria expresada en cantidad de horas, la fecha de inicio y la fecha de fin indicando el día, mes y año. Finalmente, está el campo de la firma y del sello del responsable formativo y la firma y aclaración del titular D.N.I.

Reflexiones finales

En este trabajo, hemos analizado el rol de las burocracias que traccionan al AT- PRIST y al Hacemos Futuro en tanto políticas sociales. Para ello, caracterizamos al CAL que participó en todo el ciclo de vida del AT – PRIST como burocracia territorializada del MDSN y es identificado en palabras de funcionarios municipales como "*la embajada de MDS en el territorio*". En este sentido, dado los años que han transcurrido adquirió un expertis tanto técnica en función de los procesos administrativos como social al vincularse desde la proximidad con los titulares del programa. Asimismo, interactuó con diferentes sujetos entre titulares del programa, funcionarios municipales y organizaciones sociales sean civiles como en marcadas en movimientos sociales. Dicha interacción, adquirió diferentes particularidades en función de las etapas por las que atravesó el programa y las diferentes gestiones. En este sentido, la hemos categorizado de *burocracia social y militante*.

Luego de la transformación del programa en el Hacemos Futuro, la burocracia implicada pasó a ser la ANSES. Para caracterizarla hemos brindado el recorrido histórico de su trayectoria dando cuenta de su crecimiento en términos de los nuevos programas que fue abarcando así como también de su expansión territorial. Asimismo, hemos identificado como desde sus inicios ha tenido iniciativas para mejorar su gestión, sistema informático y atención al público. En este sentido la hemos categorizado de *burocracia modernizada y transparente*.

En cuanto a la tipología que construimos, reconocemos que como todo tipo ideal en la realidad social puede tener matices y por ello dejamos entrever los grises que aparecen mezclados. Si bien la crítica que se le hace a la ANSES es la ausencia de un tratamiento especial de lo social, debemos considerar que al pasar los funcionarios del CAL llevan su impronta social. En este sentido, observamos una cierta mimesis donde las burocracias empiezan a adquirir particularidades de otras entremezclándose.

Bibliografía

Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 Nº 3, 123- 156.

Arcidiácono, P. (2017). La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la asignación universal por hijo en Argentina. Política. Revista de Ciencia Política, 55(1), pp. 135-154.

Arcidiácono, P. y Luci, F. (2019). Las ONG en la gestión de Cambiemos. Una temporada en el Estado. *Revista Anfibia*.

Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). Privatizaciones en la Argentina: génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En: Petras, J. & Veltmeyer, H. (coords.). *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (p. 55-112). Buenos Aires: Prometeo.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G.(2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad*). Buenos Aires: Editorial Prometeo Universidad Nacional de General Sarmiento.

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual.* Buenos Aires: UNSAM

Chiara, M. y De Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas (pp.* 53 – 86). Buenos Aires: Prometeo.

Costa, M. I.; Curcio, J. y Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En Danani, C. y Hintze, S. (Coord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 17-77*)*. Buenos Aires: UNGS.

Curcio, J. (2011). Descripción del sistema de seguridad social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI. En: Danani, C. & Hintze, S. (coords.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (p. 33-60). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Curcio, J. y Beccaria, A. (2011). Sistema de seguridad social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En: Danani, C. & Hintze, S. (coords.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (p. 61-102). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Danani, C. y Hintze, S. (Coord.) (2014). Introducción. En Claudia Danani y Susana Hintze (cord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 17-77*)*. Buenos Aires: UNGS.

Astarita, M. y De Piero, S. (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político – empresarial, pp. 187-202. En: Daniel García Delgado y Agustina Gradin (compiladores) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis.* Documento de Trabajo N°5, Flacso: Buenos Aires.

De Piero, S. (2015). Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio. Paper presentado en *Congreso SAPP*, Mendoza.

Etchemendy, S. (2018). El asalto a las capacidades estatales PRO: el desmanejo administrativo contra el Estado de Bienestar y el desarrollo. En *Arte y Política.* Buenos Aires.

Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008.* Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.

Ferrari Mango, C. y Tirenni, J. (2017). La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social pp 109-124. En: Daniel García Delgado y Agustina Gradin (compiladores) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis.* Documento de Trabajo N°5. Buenos Aires: FLACSO.

Fleury, S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.* Buenos Aires: Centros de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).

Grassi, E. (2003) *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I),* Buenos Aires: Espacio.

Hopp, M. (2017b). La estrategia de Comunicación directa de la ANSES: accesibilidad y cambio institucional en las políticas de seguridad social argentinas. *Revista Austral Comunicación* Vol. 6 número 1 (junio 2017): 45-72.

Isuani, E. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces (Ed.*). Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario.* Buenos Aires: Banco Mundial.

Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En Shafritz J. y Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública.* México D.F: Fondo de Cultura Económica, pp. 780-794.

Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (coordinadoras) *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Martínez Franzoni, J. (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 4 N° 2, San José.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario I.* Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Natanson, J. (2017). La «ola amarilla» en Argentina: Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos. *Nueva Sociedad*, (272), 4-12.

Oszlak, O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas. *25 aniversario del INAP 1955-1980.*p.p 205-231

Oszlak, Oscar (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político.* Vol. XI, 2006, pp. 1 – 30.

Perelmiter, L. (2012a). Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente. Paper presentado en las *VII Jornadas de Sociología* de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino.* Buenos Aires: UNSAM.

Perelmiter, L. (2017). Hacia una micropolítica del Estado central: el papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social. En: P. Arcidiácono, y C. Zibecchi (Comp.) *La trama de las políticas sociales: Estado, saberes y territorio. Buenos Aires: Editorial Biblos.* pp. 141-169.

Schuster, F. (2016). Apuntes de un presente complejo. Un análisis de la coyuntura argentina en 2016. KAIROS. *Revista de Temas Sociales.* Año 20. Nº 37. Julio de 2016.

Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Prometeo, pp. 17-80.

Straschnoy, Mora. (2017). Análisis evaluativo de las condicionalidades de la Asignación universal por hijo. *Política y cultura*, (47), 143-164.

Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, *37*(2), 231-254.

PANEL: **FORMACIÓN PARA EL TRABAJO. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN ESCENARIO DE INFORMALIDAD ESTRUCTURAL.** COORDINÓ: SALVADOR TIRANTI

LA INFORMALIDAD ESTRUCTURAL Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Por **Pablo Granovsky**

Introducción

El presente trabajo intenta describir y analizar algunos conceptos sobre la informalidad estructural y las fracturas sociales y productivas en nuestro país, complementado con algunos resultados parciales de una investigación en curso sobre dicha problemática en el municipio de Tres de Febrero, centrado en la caracterización de este fenómeno en dicho territorio. También, se dialoga con diferentes perspectivas sobre las políticas públicas en la materia y con el ejemplo de las políticas de formación profesional[1] en particular. Sintéticamente, se busca participar en la discusión más general sobre algunos de los problemas del desarrollo en países como el nuestro. Dentro de las problemáticas del mercado de trabajo, el estudio se enfoca en el reconocimiento de un engrosamiento de la "informalidad estructural" como un fenómeno que se masifica dentro del universo de los ocupados y que, más allá del importante crecimiento económico en algunos períodos de los últimos años, es un problema persistente y de gran relevancia en la actualidad.

Si bien esta situación se observa en todos los aglomerados urbanos del país, actualmente, no abundan estudios que permitan profundizar sobre las características de estos trabajadores, así como sobre los principales aspectos que hacen a las unidades productivas informales donde trabajan. La mayoría de las estimaciones sistemáticas se hacen a través de las encuestas laborales en hogares como la conocida EPH. Por estas carencias, es que con este trabajo creemos avanzar en el desarrollo de un conjunto de interrogantes teóricos y empíricos sobre las principales problemáticas asociadas al comportamiento y estructura del mercado de trabajo para el ámbito del

1 La educación técnico profesional en nuestro país se compone de la educación técnica media, las tecnicaturas superiores no universitarias y la FP. Esta última refiere a los cursos asociados específicamente a oficios.

Conurbano Bonaerense, lo que constituye un importante punto de partida para mejorar las apreciaciones sobre el desenvolvimiento de la informalidad estructural.

En este marco, esta ponencia debate algunas conceptualizaciones sobre los problemas del mercado de trabajo, rescatando elementos sobre las ocupaciones estructuralmente informales dentro del municipio de Tres de Febrero, a partir de una prueba piloto de captación de informalidad estructural, realizada bajo una metodología de encuesta mixta, que permitió caracterizar las principales dimensiones socioeconómicas de las unidades informales relevadas, identificando los aspectos centrales para la elaboración de una política que intente intervenir en la modificación del fenómeno de la informalidad estructural. La prueba piloto se instrumentó a través de la aplicación de esta encuesta mixta, que es una adaptación metodológica para mejorar la captación de las unidades productivas correspondientes a trabajadores informales frente a las típicas encuestas en hogares (EPH) o las encuestas en establecimientos (Censos Económicos).

A través de este trabajo empírico en Tres de Febrero, se intentó dar cuenta de la relación que se presenta entre los mercados de trabajo y los problemas de integración de segmentos económicos heterogéneos, asociado, también, a dificultades en cuanto a las políticas públicas en la materia, por falta de desarrollo de capacidades estatales para su gestión e instrumentación. Por ello, desde las políticas públicas, una de las claves para analizar este proceso, se relaciona con el estudio de la densidad de vínculos y encadenamientos entre los distintos segmentos productivos, donde, se observan debilidades estructurales en dichos encadenamientos, lo que estaría asociado a la búsqueda por moderar asimetrías y fracturas sociales. Es decir, políticas públicas que actúen sobre la escasa densidad en este entrecruzamiento entre segmentos de diferentes niveles de productividad y capitalización, fenómeno que asume un carácter estructural en cuanto a la cristalización de estas heterogeneidades.

1. Integración de segmentos socio productivos heterogéneos para el desarrollo: el problema de la informalidad estructural

El relevamiento desarrollado en el Partido de Tres de Febrero arroja un universo de trabajadores donde más de la mitad de los ocupados pertenecen al segmento de informales estructurales. También señala una fuerte correlación entre informalidad estructural y pobreza. Esto se manifiesta en la identificación de una pronunciada heterogeneidad de actividades de bajo nivel de capitalización, como, por ejemplo: albañilería, tatuadores, costura/

textil, fabricación de comida casera. Esto se expresa en una incidencia significativa y brechas muy marcadas de acuerdo a la edad y nivel educativo y, en términos de categoría ocupacional, donde se presenta una alta presencia del cuentapropismo asociado al denominado "autoempleo precario". Complementariamente se identificó que estas unidades económicas trabajan con una muy baja relación de capital por puesto de trabajo.

Desde nuestro abordaje sobre la informalidad estructural –fenómeno más vinculado a la configuración de la estructura socio-productiva que a cuestiones de regulación del trabajo-, se puede señalar que, en términos metodológicos, el concepto de "empleo no registrado", como variable compleja, estaría designando dos tipos de fenómenos distintos a pesar de reflejarse en el mismo indicador emergente. Esta diferencia con los problemas propios del "empleo no registrado" se evidencia en un origen diferente de los fenómenos. Uno deviene de la heterogeneidad en la estructura socio-productiva. El otro se deriva fundamentalmente de la elusión o evasión de las normativas laborales y ello requiere de distintas políticas para abarcarlos. Mientras que para los segundos alcanzaría con políticas de fiscalización del empleo, para los primeros es necesario articular acciones combinadas de mayor complejidad.

Los resultados parciales de esta investigación, nos acercan a una estructura productiva "desequilibrada", y dan cuenta de la falta de interacciones entre segmentos económicos heterogéneos en cuanto a sus niveles de productividad, y del requerimiento de las políticas públicas para la recuperación de capacidades estatales para la gestión e instrumentación de los distintos programas y proyectos. Esta necesidad en cuanto a buscar fortalecer los encadenamientos entre distintos segmentos de productividades diferentes, moderando brechas, asimetrías y fracturas sociales, implica asumir las falencias en cuanto a contenido tecnológico, productividad y nivel de capitalización de las mismas, lo que se evidencia, como en el caso de Tres de Febrero, en su carácter estructural heterogéneo. Esto se expresa, en el marco del relevamiento desarrollado, en la baja relación entre tecnología y calificaciones por cada puesto de trabajo perteneciente a estas unidades informales.

Por lo observado en Tres de Febrero, estos dispositivos requerirán integrarse, mediante caminos diversos, con segmentos económicos heterogéneos y con el sistema educativo en sus diferentes niveles. Es decir, el eje estatal y su articulación con actores/interlocutores significativos, provenientes del mundo productivo y del trabajo, desempeñará un lugar central para pensar cualquier tipo de proceso de desarrollo y de mejora en los niveles de productividad y calificación del segmento informal estructural. Además, a partir de la gestión de estas políticas, que colabore y direccione las vincula-

ciones entre estos sectores heterogéneos de la informalidad -en el sentido de impulsar aquellos de mayor dinamismo-, y que su desarrollo esté en consonancia con el patrón de especialización estructural del país, definido en un plano estratégico y se deberá brindar la cobertura institucional necesaria para propiciar la instalación de un esquema "denso" en cuanto a la implementación de políticas públicas "productivista".

Al contemplar la instancia estatal y la política pública en su integralidad, se pueden pensar las fracturas a nivel del desarrollo de capacidades tecnológicas, en el marco de procesos de aprendizaje colectivo asociados al campo productivo. Esto supone considerar las brechas manifiestas, al considerar la informalidad estructural, en cuanto a las capacidades diferenciales de generación de competencias tecnológicas entre el sector más dinámico y el sector informal. De este modo, es necesario encontrar modos de intervención pública que potencien formas específicas de innovación y mejoras de la productividad, así como de incremento del contenido tecnológico, para este segmento de unidades económicas informales (Lundvall, 2009).

El poco dinamismo productivo de las unidades económicas que pertenecen a la informalidad estructural, producto, entre otras cosas, de la escasa densidad de entrecruzamientos entre segmentos de diferentes productividades y niveles de capitalización, limita e impide el desarrollo de procesos virtuosos de reproducción ampliada de su capital, lo que expresa el carácter estructural de estas heterogeneidades. Así, la debilidad y poca densidad en cuanto a las interconexiones y vínculos y la ausencia de un claro perfil de especialización de las economías, limita que las ventajas competitivas originadas en ciertos sectores más dinámicos, sean transferidas a otros segmentos y entramados productivos. Por ello, esta débil vinculación entre distintos segmentos socioproductivos se expresa en una estructura productiva altamente heterogénea en cuanto a su potencial dinámico, asociado a su inserción mercantil y a su capacidad de reproducción de su capital. Esta ausencia de interconexiones "solidifica" las heterogeneidades estructurales y es la base de las profundas asimetrías en el plano distributivo.

Por ello, se señala la relevancia de la recuperación de la iniciativa en términos de acción pública, entendiendo la necesidad de un aparato productivo que actúe con eficacia en cuanto al desarrollo y promoción de procesos colectivos de aprendizaje integrando competencias técnicas y prácticas, que en un plano sectorial se exprese en la expansión de estos saberes, considerando las capacidades políticas, de los agentes sociales y económicos, -estales, privados y de la sociedad civil-, para gestionar los conflictos propios de la existencia de estas brechas sectoriales. (Ocampo, 2008).

En términos económico-conceptuales, desde la mirada heterodoxa, los segmentos pertenecientes a la denominada informalidad estructural

tienden a perpetuarse porque expresan un excedente estructural de fuerza de trabajo que no puede ser absorbida por los sectores más dinámicos de la economía, por el carácter periférico de nuestro desarrollo. Estas heterogeneidades, también se fundamentan en las consecuencias negativas de la concentración tecnológica en el entramado industrial, la segmentación del mercado laboral, generando mecanismos de exclusión social y expulsión de los segmentos informales de cualquier sendero posible de integración social e incremento de la competitividad.

De este modo, el poder dimensionar y luego poder actuar sobre la informalidad estructural, centralmente sobre su bajo contenido tecnológico y su baja relación capital por puesto de trabajo, el poder abordarla desde las políticas públicas, a partir de la definición de un perfil claro de desarrollo e inclusión, supone un enfoque estratégico y de largo plazo. En términos del bajo potencial dinámico de estas unidades económicas informales, esto puede observarse en su débil inserción mercantil y en su falta de acceso a dispositivos que fomenten la formación y el desarrollo tecnológico. Debido a esta escasez en materia de calificaciones y tecnologías, en las unidades económicas pertenecientes a la informalidad, es que disminuye el desempeño económico de estos segmentos de productividad media y baja –micropymes e informalidad estructural-, lo que se extiende en el tiempo y por eso asume este carácter estructural.

2. La formación profesional

Como se dijo, el trabajo de campo desarrollado presenta un significativo segmento de informales estructurales en Tres de Febrero -más de la mitad de los ocupados son informales estructurales-, así como la relación entre el impacto de la posición estructural del puesto de trabajo en la informalidad, con altos niveles de pobreza. Por otro lado, se observa una diversidad muy amplia de actividades económicas desarrolladas por estas unidades productivas y un muy bajo contenido tecnológico. También se observan niveles educativos muy bajos, fuerte presencia del cuentaprompismo, y una insuficiente relación de capital por puesto de trabajo y de contenido tecnológico del puesto.

En el caso de la acción estatal, las brechas en el plano de las calificaciones entre los trabajadores del sector "moderno" y los pertenecientes a la informalidad estructural requieren, para ser disminuidas, que las políticas públicas se integren con una gestión sectorial del saber profesional, incidiendo en la construcción de valores, prácticas y saberes de oficio.

En este sentido, el carácter cada vez más "sofisticado" que requieren estas políticas, se basa en que buscan intervenir, desde el campo estatal, en la integración funcional de estructuras heterogéneas que requieren una

reconversión productiva y de las calificaciones, de acuerdo a los diversos segmentos que conforman las unidades económicas informales –por su inserción mercantil y el tipo de reproducción de su capital-, pero partiendo de sus trayectorias productivas y de la experiencia en el ejercicio de los oficios propios de los trabajadores, asociados a cada perfil ocupacional y a esquemas de acción, o sistemas referenciales de actuación profesional propios de estas unidades económicas. De este modo, es que este "excedente estructural de fuerza de trabajo", puede encontrarse con un esquema institucional que colabore en la difusión y circulación de saberes asociados a la configuración de capacidades tecnológica necesarias para que importantes segmentos de la informalidad estructural puedan desarrollar un itinerario virtuoso hacia sectores más dinámicos.

En otros términos, toda experiencia de acción pública de formación profesional, de gestión sectorial del saber puede impactar en la cultura y valores tecnológicos como una reserva de capacidades de oficio, con intención de incorporar, a estos segmentos de menor dinamismo, a otros con mayor potencial dinámico, es decir, dentro de la informalidad estructural, nos referimos a los segmentos intermedios de mejor desempeño. En este sentido, desde algunos enfoques heterodoxos sobre el desarrollo económico, se sostiene que los dispositivos sectoriales y nacionales de gestión del saber y la innovación, en el marco de políticas públicas específicas, se relacionan con el despliegue de cierto esquema institucional, tanto en su dimensión técnica como práctica, que promueve procesos internos de crecimiento económico y de la productividad con instancias sistémicas de integración social.

Bajo los parámetros de estas heterogeneidades se requiere cierta articulación funcional de componentes sistémicos diversos –entre los que encontramos a la informalidad estructural-, lo que implica una transformación tecnológica y en las competencias de los trabajadores, integrando al sector informal con otros sectores más dinámicos en cuanto a contenido tecnológico y a la relación capital por puesto de trabajo. De este modo, la generación e instalación, en un determinado segmento de unidades productivas informales, de un conjunto de valores y creencias profesionales, técnicas y prácticas, legitimadas y valoradas por los agentes del mundo del trabajo, resulta clave para una idea de desarrollo económico y social. Estos valores profesionales requieren cierta pretensión de integración del conjunto de segmentos ocupacionales que conforman la heterogeneidad estructural, presentes en cada campo profesional específico, en cuanto a aspectos sociodemográficos, al nivel de calificaciones, a las trayectorias laborales y formativas. Por el contrario, sostener altos niveles de heterogeneidad y segmentos de alta vulnerabilidad, potencia los conflictos al interior de dicho campo, y erosiona las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

Esta instancia sociológica y política del desarrollo requiere, inter-sectorialmente, la construcción de redes intensivas en la difusión de las capacidades tecnológicas de las unidades económicas, la promoción de procesos de aprendizaje tecnológico y la búsqueda de interacción y entendimiento entre los agentes sociales y económicos. Se complementarán así políticas productivas con las de integración social, ya que todo salto en términos de productividad económica, en las unidades económicas informales, se traduce en posibilidades "genuinas" de integración social, por el incremento en la generación de recursos materiales y simbólicos para la inclusión de nuevos actores en el marco de esquemas productivos más amplios, diversos y abiertos a nuevas incorporaciones (Rojas, 1999).

Hacer eje, desde las políticas públicas, en potenciar las trayectorias en el ejercicio de los oficios y la práctica profesional de los trabajadores de las unidades informales, puede colaborar en lograr una reducción significativa en las brechas en los niveles de calificación entre sectores dinámicos e informales estructurales. Obviamente la mejora en los procesos, por la introducción de innovaciones tecnológicas en los sectores productivos, puede potenciar su uso genuino en actividades y contenidos del trabajo de carácter más tradicionales. Pero, toda actividad productiva, en estas unidades productivas de la informalidad estructural, implica, en el trabajador, poner en juego un conjunto de capacidades y competencias de concepción y ejecución, no rutinarias, que suponen trabajar en contextos de incertidumbre y de baja de previsión, lo que dificulta su formalización y estandarización, por lo que se requerirá la instalación de dispositivos institucionales de FP en una escala significativa para impactar sobre estos segmentos informales más dinámicos.

En este sentido, las políticas públicas de formación profesional y el aprendizaje en dicho ámbito, relacionado con los contextos de la producción, supone la generación de esquemas de articulación de saberes, destrezas y habilidades de naturaleza diferente. Dicho de otro modo, el proceso de aprendizaje tecnológico y productivo, supone la generación e integración de competencias tácitas y saberes formales, pensando los cambios tecnológicos en su aspecto social, es decir como aprendizaje colectivo y organizacional. Es decir, saberes propios de la experiencia productiva y laboral de los trabajadores. Las competencias y saberes de la fuerza laboral, la trayectoria en el ejercicio de su oficio y el perfil profesional son factores críticos en la formación del trabajador informal, basado en saberes prácticos, de la experiencia, no formalizables, porque refieren a prácticas profesionales asociadas al itinerario laboral y a su experiencia con tecnologías convencionales que deben integrarse con dispositivos formativos de mayor actualización tecnológica.

Reflexiones finales

En esta ponencia se planteó identificar y describir las principales dimensiones de las unidades económicas informales relevadas e identificar los aspectos más relevantes para la elaboración de una política para atender al fenómeno de la informalidad estructural. Por ello, se buscó revalorizar el fenómeno de la Informalidad Estructural, vinculado a sociedades con una estructura social y productiva heterogénea, analizando el comportamiento diferencial del empleo no registrado (conocido como empleo informal) según se trate del segmento de la Informalidad Estructural o del segmento moderno de la economía.

Tomando la investigación en curso, se buscó caracterizar las ocupaciones estructuralmente informales dentro del municipio de Tres de Febrero, a partir de una prueba piloto de captación de la informalidad estructural realizada bajo una metodología de encuesta mixta. Repensando, a partir de los casos relevados en el partido de Tres de Febrero y de nuestro enfoque conceptual, podemos señalar que las características más generales de estos trabajos informales son que se realizan en unidades productivas pequeñas, en general de menos de cinco integrantes y con alta presencia de las unipersonales (autoempleo). Además, con bajo o nulo nivel tecnológico para hacer sus actividades. Tanto en aspectos físicos como en tecnología de proceso, con bajos requerimientos de formación profesional o capacitación específica y predominancia de cuentapropismo, y donde de manera muy general, hay ausencia de registro de los puestos de trabajo implicados.

Algunos elementos adicionales del trabajo fue la detección en el municipio de lugares de ubicación con prevalencia mayor al 50% de informales estructurales, también una alta correlación entre informalidad estructural y pobreza (bajos salarios, por debajo de los $12.000/$10.000 ingreso mensual promedio hogar; basadas en un heterogeneidad de actividades de bajo nivel de capitalización ejemplo: albañilería, tatuadores, costura/textil, fabricación de comida casera; con un incidencia significativa y brechas muy marcadas de acuerdo a la edad y nivel educativo y una alta presencia del cuentapropismo asociado al denominado autoempleo precarios. En síntesis, trabajan con una muy baja relación de capital por puesto de trabajo dentro de la unidad productiva. Esto distingue a las unidades económicas pertenecientes a la informalidad estructural y nos lleva, en términos metodológicos a señalar que el concepto de empleo no registrado, como variable compleja, estaría designando dos tipos de fenómenos distintos a pesar de reflejarse en el mismo indicador emergente. Es decir, un origen diferente de los fenómenos. Uno deviene de la heterogeneidad en la estructura socio-productiva. El otro se deriva fundamentalmente de la elusión o evasión

de las normativas laborales. Esto requiere políticas distintas para abarcarlos. Mientras que para los segundos alcanzaría con la fiscalización del empleo, para los primeros es necesario articular políticas mucho más complejas como las aquí reseñadas.

Bibliografía

Catalano, A. (2018), Tecnología, innovación y competencias ocupacionales en la *sociedad del conocimiento,* Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina

Lundvall, B. (2009), *Sistemas Nacionales de Innovación,* UNSAM EDITA, Buenos Aires.

Neffa, J. (2000), *Las innovaciones científicas y tecnológicas: Una introducción a su economía política,* Lumen/Humanitas, Buenos Aires.

Ocampo, J. (2008), *La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo,* Revista de Trabajo Nro. 5, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

Rojas E. (1999), *El saber obrero y la innovación en la empresa,* OIT CINTERFOR, Montevideo.

PANEL: **FORMACIÓN PARA EL TRABAJO. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN ESCENARIO DE INFORMALIDAD ESTRUCTURAL.** COORDINÓ: SALVADOR TIRANTI

FORMAR PARA LA INCLUSIÓN: EXPERIENCIAS INNOVADORAS DESDE LA PERSPECTIVA SINDICAL, PARA LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

EL CASO DE FUNDACIÓN UOCRA

Por **Vanesa Verchelli** y **Gustavo Gándara**

Introducción

Un eje de políticas públicas es la Formación Profesional (FP) en tanto actividad de tipo educativa complementaria de otras formas de educación. La misma, está orientada al desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñarse en el mundo del trabajo. Es una actividad vinculada a procesos de transferencia tecnológica, innovación y desarrollo de tecnología. También se vincula con las relaciones laborales por su aporte a oportunidades de empleo y trabajo, a la mejora de calidad y productividad y su contribución al diálogo social (Casanova, 2003). Posee un componente didáctico pero centrado en los aspectos técnicos y tecnológicos, una relación estrecha entre contenidos y mundo productivo. También se destaca por enfocarse no en calificar para un puesto de trabajo específico, sino que potencia competencias aplicables a una variedad de situaciones laborales y áreas ocupacionales (Casanova, 2003). Para comprender y dar cuenta de este carácter multidimensional de la FP, es necesario reconstruir su historia en el marco más general de la Educación Técnico Profesional y su relación con fenómenos como la estratificación social, con los cambios en la organización de los procesos de trabajo, con las diferentes racionalidades que la atraviesan y con el distanciamiento, que en muchas ocasiones se presenta, entre mundo educativo y productivo.

Estos enfoques deben también ponerse en relación con las perspectivas de la OIT sobre FP, que pueden observarse en su Recomendación 195, donde quedan claros el rol del tripartismo, del aprendizaje

permanente y los conceptos de competencias, calificaciones, así como una noción compleja de la empleabilidad.

La formación, pensada desde esta perspectiva, no implica una etapa acotada de la vida activa, sino un proceso permanente compatible con otras formas de educación, en la que participan diferentes actores y es materia de negociación en el marco de los Sistemas de Relaciones Laborales. (Casanova, 2003). De esta forma, la formación profesional se vincula a las acciones que desarrollan a la persona para su vida activa y productiva. Aporta así, tanto al proceso productivo como a la inclusión social, preparando técnicamente a estas poblaciones, enfatizando el vínculo con el contexto laboral (Gándara, Serrao, 2000). En su gestión intervienen distintos actores como sindicatos, ONG, empresas y cámaras, gobiernos e instituciones de educación y formación. Por ello, hay instituciones de formación: tripartitas, bipartitas, a cargo de sindicatos con fondos de empresas o del gobierno y empresas, gestionadas y financiadas por sindicatos, gestionadas por el gobierno, entre otras diversas modalidades (Casanova, 2003).

Bajo estas definiciones nos interesa plantear la relevancia del eje educación-trabajo para pensar las políticas públicas de empleo y formación y la inclusión de sectores vulnerables.

Primero, consideramos la relación de la educación con la estratificación social. Es decir, la centralidad de la educación en tanto institución que asigna roles sociales en las sociedades contemporáneas (Gallart, 2003). Por ello, el eje educación trabajo es clave para las políticas públicas al abordar la movilidad y la reproducción social (Malpica, 1996). En segundo lugar, la repercusión de los cambios de la organización del trabajo en el sistema educativo. Al comienzo los sistemas educativos modernos se especializaban según los destinos laborales de los alumnos (Gándara, Serrao, 2000). La profesionalización de las universidades, la formación profesional en artes y oficios, entre otros, respondían a definiciones del mundo del trabajo. Esto implicó históricamente una negociación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo que en distintos momentos presentaron diversas fórmulas institucionales para resolver dichas tensiones. En tercer lugar, se presentan también diferencias entre la racionalidad educativa y la racionalidad productiva, donde en general la educación trabaja en una organización altamente burocratizada, en un trabajo secuencial y acumulativo. En el caso del sistema productivo el cambio tecnológico, la reconversión organizacional y la variación en las calificaciones tienen ritmos diferentes y una estructuración mucho más flexible. Esto impacta en la estructura ocupacional, ya que esta última, puede ser entendida como la resultante de los cambios en el sistema productivo y el lugar de inserción de las personas formadas en el sistema educativo (Gallart, 2006).

En este sentido, debemos tener en cuenta: a) la "descoordinación" entre organizaciones del Estado tanto a nivel "horizontal" como "vertical" y las políticas en los años `90 de descentralización sin acompañamiento de acciones de fortalecimiento institucional de las jurisdicciones educativas; b) la "independencia" de muchas instituciones educativas de las organizaciones productivas. Históricamente esto se relacionó con que en nuestro país la educación básica estuvo concebida para integrar al inmigrante y la formación para el trabajo se brindaba directamente en el lugar de trabajo. Por ello, la formación técnica y para el trabajo fue adoptando un formato escolar en las conocidas escuelas técnicas e industriales (Gallart, 2003).

Sostiene Jacinto (2015) que un eje de análisis acerca de las relaciones entre educación y trabajo se encuentra enmarcada en la definición de los actores y sus responsabilidades, las instituciones que regulan y proveen el servicio y los modos de relación entre ambos mundos.

La institucionalidad de la Formación Profesional se encuentra atravesada por la "disputa" entre Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo. Autores como Verdier (2008) sostienen que las tensiones acerca de la configuración de la FP radican justamente en si responden a una lógica educativa o a una productiva. En este sentido, Claudia Jacinto explica que:

> *"La primera implica un rol central de las instituciones educativas en la provisión de la oferta, con certificados de tipo escolar que acrediten saberes y, eventualmente, habiliten la continuidad en niveles educativos superiores. La población, según los casos, accede a partir de algún criterio de educación previo establecido, o abiertamente; en cambio, en la lógica productiva, la FP asume un rol en una comunidad profesional tanto desde el punto de vista de los actores del mundo del trabajo (sindicatos, empresas como hacia quienes está destinada: los trabajadores. La población es seleccionada por su participación como trabajador en un determinado sector productivo; en esta lógica, las certificaciones aparecen más adaptadas a las necesidades de la demanda. Se intenta establecer un puente entre las necesidades del trabajo y las de la productividad. El diálogo tripartito (Estado, empresa, sindicato) es un instrumento frecuentemente utilizado para la negociación de este tipo de formación, cercana a la capacitación laboral propiamente dicha."* (Jacinto, 2015, p. 127)

Ley de Educación Técnico Profesional (ETP), 26.058 del año 2005, enmarca a la FP en la Educación técnico profesional y la define como una actividad "esencialmente educativa" haciéndose cargo educación de determinadas cuestiones que hasta el momento se presentaban difusas como, por ejemplo, la homologación de planes y programas vía Consejo Nacional de Educación, apoyo a proyectos de instituciones de FP a través del fondo, para la ETP, creado por la misma ley, actualización de marcos de referencia,

currículos y trayectos de formación, promoción en la creación de Consejos Provinciales de educación y trabajo, Consejos sectoriales (para definir perfiles ocupacionales y certificados, etc).

Durante el mismo período, el Ministerio de Trabajo también impulsó una serie de políticas orientadas a la formación profesional de los trabajadores: en el año 2006 crea la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, institucionalizando de esta forma, acciones en materia de FP destinadas a trabajadores, vinculando una lógica más flexible y menos escolarizada en término de certificaciones, contenidos producidos a través del diálogo tripartito (Estado, Empresas, Sindicatos), acciones de fortalecimiento y financiamiento a los CFP, que pertenecen a Educación pero se encuentran conveniados con actores del trabajo como sindicatos o empresas, líneas de certificación de competencias de trabajadores, etc. (Jacinto 2015).

Por lo expuesto, podemos identificar que las atribuciones y alcances de las políticas de cada Ministerio son difusos – históricamente lo han sido[1] - generando muchas acciones en paralelo, que se repiten, se anulan, se contradicen: dos registros de instituciones, dos mecanismos de concertación curricular con los mismos actores (sindicatos, empresas), dos criterios de evaluación de calidad institucional, dos fuentes de financiamiento y distinta valoración de los planes de mejora de las mismas instituciones, etc. (Jacinto, 2008).

Bajo estas lógicas "pivotean" los Centros de Formación Profesional (CFP) sindicales, estableciendo una impronta propia de gestionar la Formación Profesional. En este contexto, los Centros de Formación relacionados con sectores de actividad específicos, vinculados con actores del mundo laboral y productivo de dicho sector y enfocados en las competencias y oficios claves en dichos ámbitos, han cumplido un importante papel social dando herramientas para la vinculación de los trabajadores con el mundo del trabajo (Reyes, 2008). Por su parte, Saldogna (2018) señala que serán los sindicatos quienes "lidiarán" con esta (no lograda) articulación en la diseño y / o gestión de programas que solapan funciones y duplican esfuerzos, una participación que llevará al actor sindical al desarrollo de estructuras especializadas en la temática. Como ejemplo de lo presentado, analizaremos el caso de la Fundación UOCRA y su dinámica de gestión en materia de formación y capacitación de los trabajadores y trabajadoras constructores.

1 Autores como Jacinto y Gallart (2003, 2007) sostienen que la lógica educativa y la productiva, con sus distintas vertientes, han atravesado la mayor parte del siglo XX.

Desarrollo[2]

Como hemos mencionado, podemos reconocer una perspectiva multidimensional de la FP en tanto actividad educativa, laboral, tecnológica, de innovación y vinculada a la formación continua. En este sentido, la vinculación entre Formación Profesional (FP) y las relaciones laborales, implica dar cuenta de la FP como una actividad vinculada a procesos productivos e innovadores y de desarrollo de tecnología (Casanova, 2003). Es decir, la FP se ha tornado un proceso permanente a lo largo de la vida y permite articulaciones flexibles con otras formas de educación (Montanaro, 2009). Es desde este punto de vista que, en el marco de vinculación entre relaciones laborales y FP, un sistema de formación continua puede colaborar en mejorar la calidad de las instituciones laborales y del empleo, además de la competitividad, y contribuir al crecimiento social y productivo del país. Así, la FP establece relaciones con el empleo, la productividad, la competitividad, los salarios, la salud laboral, la carrera laboral (Alexin, 2006).

Uno de los sectores de actividad que mayor relevancia tiene en materia de empleo, así como en lo cambios asociados a los procesos de trabajo – que demandan el desarrollo de nuevas calificaciones para los trabajadores - es la industria de la construcción. Comprendiendo el rol fundamental como actor estratégico, el sindicato impulsa acciones que se traducen en un "colectivo de respuestas" vinculados a cuestiones de salud, vivienda, cuidado del medio ambiente, género, cultura, turismo, compromiso con la niñez y formación y capacitación. En este artículo haremos referencia a éstas últimas.

En particular, el sector de la construcción aborda el conocimiento de su industria, la investigación y el sostenimiento de los requerimientos formativos de sus trabajadores; en el marco del consenso, en acuerdo paritario esta decisión política, establece en forma explícita un canal de diálogo entre las partes y complementación técnica para el desarrollo de acciones, definición de procedimientos y marcos normativos, con criterios acordados y validados; promoviendo la articulación de políticas pertinentes al contexto productivo cambiante y al desarrollo integral de sus trabajadores.

Antecedentes / Institucionalidad

En el año 1993 la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) y la CAC (Cámara Argentina de la Construcción) firman un

2 Este apartado es un extracto del capítulo elaborado por los autores para el libro: "Sindicatos y Formación Profesional en Argentina", publicado por Aulas Andamios editora.

convenio para el desarrollo de acciones conjuntas de formación profesional para los trabajadores de la industria. Posteriormente en 1995 se constituye, mediante convenio paritario, el Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad para la Industria de la Construcción – FICS – estableciendo así fondos paritarios para estas políticas.

Otra referencia importante es con el Ministerio de Educación, que en 1999 con el Instituto de Educación Tecnológica – INET – la UOCRA y la CAC se suscribe al Convenio Marco orientado a establecer las bases de un sistema sectorial de formación técnico profesional.

Por el lado del Ministerio de Trabajo, están los avances realizados en el marco de los Acuerdos N°33/04 Y 41/07 entre el MTEySS, la UOCRA, la CAC y el Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción – IERIC – estableciendo el Plan Nacional de Calificación para Trabajadores de la Industria de la Construcción. (PNCT)

PNCT

El PNCT emergió en 2004 como resultado del acuerdo tripartito rubricado por los principales actores del sector, quienes revalidaron, así, que la formación continua es imprescindible para el crecimiento del empleo decente en el marco de una productividad sistémica que potencie el desarrollo personal e integral de las trabajadoras y de los trabajadores. Gracias a la vigencia del PNCT, se pudo conformar entre los actores y el Estado el Consejo Sectorial de Certificación de Competencias y Formación Continua de la Industria de la Construcción, lo que ha permitido el incremento de las acciones de formación y de certificación.

Atentos a los múltiples beneficios sociales derivados de la formación, el, entonces, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS), la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), han mantenido durante estos últimos años su compromiso con esta iniciativa, formalizada a través de los Convenios MTEySS No 33/04, No 41/07 y No 144/10.

La Fundación UOCRA ha asumido, desde la puesta en marcha del plan, el rol de unidad ejecutora, constituyendo un equipo técnico y multidisciplinario idóneo para desarrollar distintas acciones de formación, entre ellas:

- Formación dirigida a personas desocupadas: Esta línea desarrolla acciones educativas destinadas a formar en oficios de la construcción apersonas desocupadas, incluyendo módulos de salud, de seguridad y de relaciones

laborales. Al finalizar la formación, las egresadas y los egresados obtienen la credencial de registro laboral "Soy constructor", emitida por el IERIC.

- Formación dirigida a personas ocupadas: En articulación con diferentes organismos, se llevan adelante acciones educativas para personas que se encuentra trabajando en el sector, lo que les permite adquirir una mejor especialización.
- Formación en unidades penitenciarias: Esta línea del programa está dirigida exclusivamente a la población del sistema penitenciario con o sin experiencia previa en la industria de la construcción, y su objetivo es brindar las capacidades necesarias para que las internas y los internos puedan reinsertarse laboralmente en la sociedad cuando recuperen su libertad.
- Formación en emprendimientos sociales: Se brinda formación a cooperativas que se encuentren realizando obras públicas, específicamente de viviendas, y que cuenten con dos meses de obra por delante.

Desde el año 2004 hasta la actualidad		
FORMACION DE TRABAJADORES DESOCUPADOS A TRAVES DE CAPACITACIONES EN OFICIOS DE LA CONSTRUCCION	5069 cursos	119.007 participantes
FORMACION DE TRABAJADORES COOPERATIVISTAS DEL PROGRAMA ARGENTINA TRABAJA / OBRA PUBLICA LOCAL	543 cursos	5556 participantes
CAPACITACIONES EN REPARACION Y REFACCIONES EN EL HOGAR	178 cursos	3773 participantes
FORMACION EN OFICIOS DE LA CONSTRUCCION EN UNIDADES PENITENCIARIAS	191 cursos	3905 participantes

Red de Instituciones Educación Trabajo

La otra experiencia relevante es la conformación de la Red de Instituciones de Educación – Trabajo, que en la actualidad cuenta con 35 Instituciones

públicas y gratuitas[3] que brindan un total de 52 servicios educativos en todo el país y por el que pasan en promedio 25.000 alumnos por año.

La Red está gestionada por Fundación UOCRA y desde el punto de vista organizacional constituye una estructura flexible y abierta, donde cada Centro que conforma la red mantiene identidad de su proyecto institucional, su cultura y su autonomía, al mismo tiempo que comparte con los otros CFP enfoques teóricos, criterios pedagógicos, elementos y recursos técnicos y metodológicos.

Los Centros que la conforman pertenecen al sistema educativo público, lo que garantiza que las inversiones realizadas para su desarrollo sean aprovechadas por toda la comunidad a la que pertenecen.

La Red de Instituciones realiza, en forma particular o en conjunto con organismos nacionales y provinciales, formación docente, y también se han elaborado diseños curriculares y materiales didácticos para el desarrollo de los cursos que se dictan en los centros educativos y que han sido aprobados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y por el Consejo Federal de Educación. Los CFP ofrecen formación en decenas de oficios.[4]

Educación para Jóvenes y Adultos

Con el propósito de que jóvenes y adultos completen su educación básica, la fundación impulsa una política educativa inclusiva, vinculada al mundo del trabajo, en diversas áreas: Alfabetización, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Terciaria.

Situados en el concepto de una Formación Profesional integral que comprenda la dimensión de la educación básica como parte del desarrollo de las personas, como ciudadanos y trabajadores competentes en los actuales contextos productivos; es que desde la Fundación UOCRA, a través de la Red de Instituciones de Educación - Trabajo, que se promueve un modelo que desafía la vinculación de la Formación Profesional con la educación básica obligatoria que posibilite certificar el nivel de estudios secundarios obligatorios.

Esta política inclusiva, promueve la participación tanto de los CFP, como de las instituciones de educación de adultos, ya que la propuesta involucra las estructuras de ambas modalidades; la adecuación de sus entornos de aprendizaje; la selección, organización y secuenciación de sus contenidos; la estrategia de trabajo en pareja pedagógica y un enfoque compartido para la planificación, didáctica y evaluación de los procesos de aprendizaje.

3 16 CFP poseen certificación de calidad según normas IRAM.

4 Ver catalogo en: www.fundacionuocra.org

El diseño de esta propuesta innovadora, Fundación UOCRA lo viene implementando desde 2008. El programa focaliza en los núcleos de aprendizaje de la formación profesional y reformula a partir de estos, los contenidos curriculares y los criterios de su organización en el proceso formativo. De este modo los destinatarios alcanzan completar itinerarios formativos técnico profesionales a la vez que cumplimentan el nivel secundario en la legislación vigente. Es por, ello que esta propuesta incorpora la figura de un *tutor socio laboral* que acompaña el proceso del estudiante durante los tres años del ciclo formativo brindándole orientación, organización y metodologías que contribuyen al sostenimiento de su proyecto y disminuyendo sus posibilidades de deserción.

Actualmente la Fundación lleva adelante este programa de Formación Profesional con Certificación de Estudios de Nivel Secundario en 9 unidades de articulación en CABA, Morón, González Catán, Avellaneda, Dock Sud, Olavarría, Junín, Malvinas Argentinas y Mar del Plata.

No obstante, resulta notable señalar que por sus características innovadoras, desde lo pedagógico, secuencia didáctica y contenidos aplicados a partir de los requerimientos particulares del oficio; esta propuesta ha sido considerada por el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires como un antecedente exitoso sobre el cual delinear un programa de la oferta educativa oficial destinada a la educación de adultos bajo el principio de la articulación entre formación profesional y educación básica de nivel secundario.[5]

Reflexiones finales

A lo largo del presente documento hemos expuesto y sintetizado algunas de las experiencias que lleva adelante una organización de trabajadores bajo el marco de la relación educación trabajo. La descripción resulta pertinente ya que pone de manifiesto el desarrollo de una experiencia, innovadora, sostenida en el tiempo, gestionada por actores del mundo del trabajo en diálogo constante con las políticas públicas.

Como ha quedado de manifiesto, el sindicato de la construcción tiene un alto protagonismo en el desarrollo de acciones de FP, derivado en parte de la estructura del modelo de relaciones laborales que lo ubica como

5 Desde finales de 2016, la Dirección de Educación de Adultos de dicha provincia, puso en vigencia la propuesta Secundaria con Oficios que permite a los adultos en un lapso de 3 años certificar el nivel educativo y desarrollar itinerarios formativos de diversas familias profesionales, que amplían sus posibilidades reales de inserción laboral. Esta propuesta de características tan similares a las que propone UOCRA, en la actualidad brinda respuestas a más de 16.500 estudiantes en la búsqueda de acceder a niveles superiores de educación y formación profesional para su mejor inserción en el mercado laboral.

actor central para pensar el desarrollo de las calificaciones y competencias de los trabajadores del conjunto del sector.

También, participa en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de estas políticas (lo que denominamos "sectorialización de la política pública, es decir estas acciones de política pública se vuelven operativas en los sectores de actividad centralmente por la acción del actor sindical). Desarrolla acuerdos estratégicos en cuanto a la FP, con las cámaras y representantes empresarios y poseen equipos técnicos propios para estas políticas, lo que les brinda amplias capacidades en materia de gestión y de interacción con el resto de los actores a nivel Estado y a nivel del sector de actividad.

Este es un particular modo de desarrollo de institucionalidad de la política pública, donde el modelo sindical y los acuerdos paritarios, que expresan en los propios convenios colectivos tanto el reconocimiento de las calificaciones de competencias obtenidas en los cursos de FP y en las certificaciones de competencias, así como el destino de fondos paritarios para el sostenimiento de esta institucionalidad, garantiza la permanencia del "sistema" y esto permite al actor sindical contar con una mirada estratégica sobre la formación y las calificaciones en el orden sectorial de la política pública.

Como aspectos a destacar, señalamos, también, la fortaleza de la estructura tripartita (Estado, empresas, sindicatos) y del diálogo social en materia de las relaciones laborales y políticas de FP. Esto se refleja en los acuerdos estratégicos entre sindicatos y empresas en materias de formación, la modernización y actualización de los dispositivos diversos de formación profesional (actualización docente, infraestructura, equipamiento, hasta los enfoques metodológicos y pedagógicos). Resulta clave también, la sustentabilidad que los fondos y acuerdos paritarios dan a la sostenibilidad de las políticas, posibilitando el desarrollo de una visión estratégica por parte de los actores.

Por todo esto, el sindicato se erige como un elemento característico de las políticas de FP en Argentina y es su estructura centralizada por rama de actividad, lo que le brinda peso específico propio y una alta capacidad para incidir sobre las políticas públicas en general y en las de empleo y formación en particular.

Bibliografía

Alexin, J. (2006) Antiguos y nuevos desafíos de la formación profesional. En Alexin, J.,"Relaciones de trabajo, empleo y formación profesional". Montevideo: CINTERFOR.

Briasco, I. (2011), "Marco de Referencia", en Briasco, Irma. (2011) Perfiles de conducción en la Educación Técnico Profesional. UNIPE.

———— (2014) Argentina. Sistema Nacional de Cualificaciones. Informe Nacional. Programa EUROSOCIAL

Casanova, F. (2003) "Formación profesional y relaciones laborales", Montevideo: –CINTERFOR/OIT. Serie Sindicatos y Formación.

Catalano, A. y otros (2004): "Diseño curricular basado en normas de competencia laboral, conceptos y orientaciones metodológicas". CINTERFOR/OIT - BID - MIF FOMIN - PROGRAMA DE CERTIFICACION DE COMPETENCIAS

Gallart, M. (2003) "La formación para el trabajo en la Argentina: Situación actual y perspectivas para el futuro". Santiago de Chile. CEPAL-GTZ.

Gándara, G.; Casartelli, M; Esquivel, J. (2008) "El camino el Trabajador. Saber obrero en la Modernidad". Aulas y Andamios editora.

———— (2006) "Los desafíos de la formación profesional", en Anales de la Educación Común, Año 2 N° 5, Educación y trabajo. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Gandara, G.; Serrao, R. y otros (2000) "El Movimiento Obrero y la Formación profesional. El Foro Sindical: una propuesta para los nuevos desafíos". Foro Sindical

Jacinto, C (2015) "Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina". Perfiles Educativos. vol. XXXVII, núm. 148. Recuperado de: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185269815000239

Gándara, G, Sladogna, M, y otros (2018), "Sindicatos y Formación Profesional en Argentina: antecedentes y desafíos. Editorial Aulas y Andamios, Buenos Aires.

Jacinto, C. (2010), "Veinte años de políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables en América Latina", en Claudia Jacinto (comp.), *La construcción social de las trayectorias laborales de los jóvenes*, Buenos Aires, Ides Teseo.

Lasnier, F. (2000). "Réussir la formation par competences". Montreal: Guérin. Réussir compétences. Montréal: Guérin.

Ley de Educación Técnico – Profesional (26.059)

Malpica, M. C. (1996) "El punto de vista pedagógico", en Arguelles, A. (comp.) *Competencias laboral y administración basada por competencias*, Limusa – Sep- CNCCL – Conalep, México.

Montanaro, L. (2009) "La mirada sindical. Formación profesional y negociación colectiva" (Capítulos 3,4 y 6). Editorial Aulas y Andamios, Buenos Aires.

Pronko, M. (2005). "Recomendación 195 de OIT. Cuestiones históricas y actuales de la formación profesional" OIT/CINTERFOR, Montevideo. (Trazos de la Formación, 23).

VARGAS, F (2004) Aprendizaje a lo largo de la vida: El desarrollo de marcos nacionales de cualificaciones en América Latina y el Caribe (Capitulo 1). En VARGAS, F. "Competencias clave y aprendizaje permanente". Montevideo. CINTERFOR.

PANEL: **POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE VIOLENCIA LABORAL.** COORDINÓ: GLADYS Z. ZENA

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE VIOLENCIA LABORAL:

LA EXPERIENCIA DE LA OFICINA DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA LABORAL - OAVL - ATE CAPITAL

Por **Patricia Sáenz, Augusto Dimitrov Casanova** y **Santiago Ponce**

La experiencia de la OAVL

En una mirada retrospectiva, podemos visualizar, que desde 2004, emprendimos un camino de construcciones diarias que hicieron posible que hoy podamos reconocer el flagelo social y laboral de la violencia laboral y lo denomináramos de la misma manera: *"La violencia laboral es, una de las formas de abuso de poder especialmente debido a que se ejerce en condiciones de desigualdad"*. Pero este logro de delimitar el problema y encontrar la manera de abordarlo no fue fácil, sobre todo porque sus manifestaciones son varias: conductas autoritarias, de fuerza, de coerción, arbitrariedades, excesos, amenaza explícita o velada, discriminación, burla o humillación. Las actitudes denigratorias, la subvaloración, el acoso moral, el acoso sexual. Muchas veces se da en forma privada y otras en público involucrando a testigos que se convierten en cómplices silenciosos debido a su propia dependencia laboral. Cuando esto se convierte en la forma de comportamiento y trato habitual, se naturaliza, como si no hicieran mella en el bienestar cotidiano y como si no alteraran la calidad de vida de las personas victimizadas.

Primero hubo que reconocer que el tema existía y que era un problema absolutamente relevante, no sólo para quien es víctima en forma directa, sino también para las organizaciones laborales y para la sociedad en su conjunto; lo identificamos como una violación a los derechos humanos y laborales; pero además entendimos que para enfrentar y prevenir la violencia es necesario el compromiso colectivo, ya que quedarse en silencio es ser parte, y ser parte es ser cómplice.

Todas estas ideas permitieron la instalación del tema en la agenda político-social de nuestro país y orientaron las líneas estratégicas de una política pública activa que dio respuesta a las demandas específicas de miles de trabajadores y trabajadoras que dando cuenta de una situación de aco-

so en su lugar de trabajo llegaban al Ministerio de Trabajo esperando una intervención efectiva frente a esas prácticas abusivas, y en esas situaciones hemos actuado no solo aplicando un procedimiento innovador para nuestra intervención ante las denuncias, sino que además hemos comprometido a organizaciones sindicales, empresariales, organismos públicos y privados en la concientización y el tratamiento de la violencia laboral, coincidiendo todos en que el respeto mutuo en las relaciones laborales es una de las características esenciales del trabajo digno.

Pero también debía encuadrarse el tema en el universo jurídico, para lo cual se colaboró fomentando la promulgación de leyes locales de Violencia Laboral y la elaboración de proyectos de leyes Nacionales, al mismo tiempo que la inclusión de la temática en los convenios colectivos de trabajo, y así fue que la jurisprudencia también comenzó a dar cuenta que el hostigamiento en el lugar de trabajo produce daño físico y psicológico a quien lo padece y que éste muchas veces es irreversible. Todo comienza repentinamente con un cambio brusco en la relación entre el acosador y la persona que a partir de entonces se va a convertir en el objeto de su acoso. La relación, que hasta entonces era neutra o incluso positiva, se torna negativa. Ello produce la confusión de la víctima que se interroga una y otra vez acerca del porqué de sus problemas con el acosador, y se analiza tendiendo a encontrar en ella misma la causa del acoso desarrollando sentimientos de culpabilidad y vergüenza, "*este comportamiento ocasiona el inmediato deterioro de la confianza de la víctima en sí misma y en sus capacidades profesionales, e inicia un lento y continúo proceso de desvaloración personal consistente en la destrucción de su autoestima*". [1] Se inicia así un largo camino, para la resolución de un proceso de acoso en donde intervendrán múltiples determinaciones, entre ellas, la capacidad yoica y los recursos defensivos del propio afectado, los niveles de contención en su propio medio familiar y social así como las redes institucionales de sostén. Pero también es un daño a la sociedad toda, cuando hay impunidad frente a la instalación de la ley del más fuerte por sobre las de la cooperación y la solidaridad social. En definitiva, hemos entendido que trabajar también es convivir y las reglas de convivencia las hacemos entre todas y todos, no desde el avasallamiento y el acoso sino desde el acuerdo y el consenso mutuo, porque es la única manera de seguir construyendo un verdadero trabajo digno.

La necesidad de abordar la problemática de la Violencia Laboral tuvo como antecedente el consenso alcanzado al respecto en el seno de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones

1 Iñaki Piñuel y Zavala (2001). "Mobbing. Cómo sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo". Sal Terrae, Santander

y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO), que integran representantes del sector sindical, empresarial y gubernamental. Dentro de la CTIO funcionaba la comisión normativa que era la encargada de presentar propuestas de leyes en lo referente a temas de igualdad. En las discusiones en el seno de esa comisión comienza a verse como un tema preocupante el ausentismo y sus consecuencias en la organización y en la vida de los trabajadores. Uno de los temas que se discutían eran los motivos prevalecientes que llevaban a que este fenómeno se manifestara.

En el año 2007, por Resolución MTEySS N° 05/07, se creó en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la *Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral* (OAVL), con la finalidad de promover políticas públicas orientadas a la prevención, difusión de la problemática e intervención ante situaciones de violencia laboral, tanto en el ámbito público como privado, en todo el territorio nacional.

Por otra parte, la creciente demanda de asistencia por parte de trabajadores/as ante el MTEySS, también fundamentó la conveniencia de crear un área específica con competencias ejecutivas y de gestión.

Frente a esto, decidimos comenzar a organizar jornadas sobre los aspectos jurídicos, la mirada de la justicia a esta problemática y los efectos sobre la salud psicofísica.

Convocamos a los sindicatos, elaboramos en forma conjunta material de capacitación para delegados, manuales para las organizaciones, un periódico con las últimas novedades y comenzamos con la elaboración y seguimiento de proyectos legislativos en la materia. Se conformó la red nacional contra la violentica laboral "Por un trabajo digno, sin violencia laboral" con más de 100 organizaciones sindicales, las cuales en la actualidad superan las 150. También se convocó al sector empleador, más de 70 organizaciones empresariales, cámaras y federaciones, quienes se sumaron a una campaña de difusión preventiva bajo el slogan "Si al trabajo digno, no a la violencia laboral en todas sus formas".

Se incorporaron clausulas en los convenios colectivos de trabajo, para elaborar procedimientos dentro de las organizaciones.

En relación al desarrollo de las tareas, la atención personalizada de casos, como espacio interdisciplinario llevado a cabo por profesionales especializados para poder orientar, evita victimizaciones secundarias mediante la generación de una escucha empática, que permita la racionalización de la situación, como punto de partida para encuadrar la problemática y reducir los afectos implicados, a la vez que genera acciones tendientes a resolverla. La Intervención, citando al empleador y brindando herramientas teóricas y técnicas, que permitan superar los obstáculos, allana el camino a la resolución de la conflictiva. La conformación de equipos interdisciplina-

rios nos permitió tener un abordaje integral del fenómeno, lo que nos permite no solo verlo desde distintas perspectivas, sino también, una dinámica de permanente actualización de las tareas de la oficina

Con las capacitaciones que la OAVL brinda, hemos abarcado casi todo el territorio nacional, tanto con capacitaciones hacia las organizaciones de los y las trabajadoras, como a los diferentes sectores empresariales y a los estados provinciales y organismos nacionales. Las capacitaciones van orientadas a conocer el fenómeno: que es violencia laboral y que no; como se expresa y cuáles son las consecuencias para el o la trabajadora como así también para toda la organización productiva. En el transcurso de los años hemos logrado adaptar esas capacitaciones, cuidando el contenido, a las capacidades o solicitudes específicas de cada organización solicitante, lo que nos permite llegar a todos y todas.

En el marco del Consejo Federal de Trabajo, órgano constituido por las áreas que abordan el mundo del trabajo en cada una de las provincias del país, ya sean Ministerios, Secretarias, etc., nuestra oficina logró desarrollar ámbitos de atención en cada territorio, si bien con distintos niveles de desarrollo, en la actualidad 14 provincias atienden con el mismo procedimiento que la OAVL.

Desde el comienzo de nuestro abordaje, siempre fue una necesidad la sistematización de los datos surgidos de la atención personalizada a las trabajadoras y trabajadores, sobre todo, para contar con un sistema de información que permita el conocimiento de las realidades existentes, sus problemas y potencialidades, a fin de orientar las políticas públicas. Es por ello que hemos ido desarrollando el OBSERVATORIO SOBRE VIOLENCIA LABORAL DE LA OAVL, que actúa como centro de conocimiento y registro de estadísticas sobre la violencia laboral en el mundo del trabajo, para el seguimiento, orientación y fortalecimiento de las políticas a implementar por parte del Estado en general y de la OAVL en particular. Venimos desarrollando informes estadísticos periódicos (semestrales, anuales y comparativos) lo que nos ha convertido en una fuente de consulta de ámbitos académico, organismos de estado (tanto nacionales como provinciales), medios de prensa, organizaciones sindicales y empresariales y organismos internacionales. Además, la información analizada y sistematizada, forma parte sustantiva de las capacitaciones y talleres ofrecidos por nuestra área. En la actualidad estamos en pleno proceso de construir un Observatorio de alcance nacional, en combinación con aquellas provincias que atienden casos personalizadamente. La idea es desarrollar talleres de trabajo para unificar criterios y lineamientos entre los equipos de trabajo de la Oficina de Asesoramiento sobre la Violencia Laboral del Ministerio y la Red Federal que representa a los Estados provinciales, para llevar a cabo la producción

y sistematización de datos estadísticos, que nos permita elaborar diagnósticos, identificación de necesidades, priorización consensuada y concertada, definición de líneas de acción, elaboración de programas y proyectos sustentables para avanzar en la erradicación de la violencia laboral en los ámbitos del trabajo. El Observatorio Nacional sigue siendo un objetivo de nuestra oficina.

Por último, es importante mencionar la participación de la OAVL en eventos internacionales. El trabajo desplegado a lo largo de los años de existencia, nos ha dado un reconocimiento a nivel internacional expresado a través de invitaciones a participar y exponer en distintos congresos, foros, etc., organizados por organismos internacionales. Tratando de detallar cronológicamente esos eventos podemos mencionar: Las "*JORNADAS DE OIT SOBRE VIOLENCIA LABORAL"*, en San Pablo, Brasil año 2006, compartiendo nuestras experiencias con otras del mundo. Durante el año 2010 se realizó la Conferencia internacional *"MUJERES: DERECHOS VIOLADOS, DERECHOS A CONQUISTAR"* en Italia, donde fuimos parte de la organización y exposición de temáticas relacionadas con la Violencia Laboral, entregándose un documento para presentar en distintos organismos internacionales. En 2013 en Argentina y en 2015 en Brasil, la OAVL fue organizadora y expositora en el "*II Y III CONGRESO IBEROAMERICANO SOBRE ACOSO LABORAL E INSTITUCIONAL"*.

Por otra parte, en *UNI GLOBAL*, (internacional de los trabajadores y trabajadoras del Tercer Sector) en la Ciudad de México, año 2014, fuimos invitados para exponer sobre desafíos del abordaje de la violencia laboral en el mundo.

También participamos como expertos sobre Violencia Laboral a nivel internacional, de la reunión preparatoria de la Conferencia internacional de OIT en Ginebra, 2016, representando a la Argentina en esa reunión, en la elaboración de la norma internacional que se trataría en el futuro:

Además, en conjunto con la Red Sindical por Ambientes de Trabajo libres de Violencia de la Provincia de Santa Fe, participamos como organizadores y expositores en los 3 *"CONGRESOS INTERNACIONALES POR AMBIENTES DE TRABAJO LIBRES DE VIOLENCIA"*, realizados en esa Provincia Argentina, durante los años 2016, 2017 y 2018, respectivamente.

Por ultimo queremos mencionar que hemos sido invitados a participar, como parte del Comité Científico y para exponer la experiencia argentina, al *"V CONGRESO IBEROAMERICANO SOBRE VIOLENCIA LABORAL"*, que se realizará en La Habana, Cuba a fines de 2019.

Como se podrá apreciar, son muchos años de trabajo y mucha gestión realizada. De todas maneras somos conscientes que los desafíos que nos esperan, para lograr definitivamente, que existan organizaciones del traba-

jo que prevengan la aparición de síntomas de violencia laboral aportando a la construcción del Trabajo Decente, serán muchos aún.

En todas las tareas que aparecen cotidianamente, seguiremos trabajando tripartitamente, porque consideramos que todos los actores del mundo del trabajo deben tener participación en la búsqueda de soluciones a este flagelo.

Finalmente, seguiremos batallando, para que exista una ley nacional contra la violencia laboral, trabajando codo a codo con sectores sindicales, empresariales y con el Poder legislativo nacional.

PANEL: **EL IMPACTO INFLACIONARIO EN LA SITUACIÓN DE VIDA DE LAS PERSONAS MAYORES DURANTE EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS.** COORDINÓ: VERÓNICA SOTO PIMENTEL

EL IMPACTO INFLACIONARIO EN LA SITUACIÓN DE VIDA DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS

Por **Mónica Roqué, Federico De Marziani** y **Hernan Letcher**

Introducción

En los últimos 3 años y 8 meses se ha producido una gravísima pérdida de los derechos de los adultos mayores. Los datos son contundentes. La jubilación mínima en septiembre alcanzó los $ 12.937, lo que implica un aumento de 239% entre mayo de 2015 y dicho mes, mientras que la inflación de los medicamentos en el mismo período alcanzó 414%, e incluso con la cobertura de PAMI el aumento asciende a 261%.

Estos datos son de particular significación dado que, según las proyecciones de INDEC, para el año 2019 los habitantes de nuestro país mayores de 60 años alcanzan los 6.983.377 casos (15,5%), siendo 43% varones y 57% mujeres.

Pero más grave aún es el aumento de medicamentos esenciales utilizados para enfermedades cardiovasculares, que han sufrido un ascenso sideral, como el Sintrom, cuyo incremento de precio alcanzó 1.093% y 438 % en caso de cobertura PAMI.

A esto se le suma el hecho de que PAMI modificó la Resolución 005 dejando de entregar la medicación crónica gratuita a los 2 millones de afiliados y para acceder a la misma se exige cumplir una serie de requisitos demasiados restrictivos. Esta situación trae como consecuencia que las personas mayores dejen de consumir su medicación o lo hagan de manera limitada para generar un ahorro económico en los gastos que estos demandan.

1-Evolución de la jubilación mínima:

La reforma previsional de diciembre del año 2017 tuvo un fuerte impacto en la evolución de los haberes jubilatorios y del conjunto del sistema previsional. En el año 2018 y lo que va del 2019, la situación fue particularmente negativa para los adultos mayores. El aumento de la jubilación mínima en el primer año luego de la reforma previsional fue sólo de 28,4% (comparando el periodo ene18/ene19), en contraste con la evolución de la inflación acumulada de 2018, que alcanzó el 47,6%.

Según el CEPA el poder adquisitivo de la jubilación mínima se retrajo 18,8% en relación al promedio del poder adquisitivo de 2015 a septiembre de 2019. La estimación a diciembre de 2019, con las proyecciones del REM BCRA alcanza una caída de 21,2%.

Aumento acumulativo de la Jubilación mínima

may-15	13%
may-16	72%
may-17	105%
may-18	160%
may-19	172%
jun-19	201%
Septiembre	239%

Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA en base a datos de ANSES

Evolución de la jubilación mínima en pesos.

Enero de 2015 a septiembre de 2019

Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA en base a datos de ANSES

Sin embargo, esta medición no considera la canasta de consumo de las personas mayores en particular. Este grupo etario tiene gastos que otros grupos no tienen. Un ejemplo es la importante erogación en medicamentos que dado los aumentos y la no cobertura de PAMI afecta el bolsillo de las personas mayores. También la tardanza en la entrega de turnos médicos o estudios complementarios, hacen que deban acudir a la medicina privada asumiendo sus costos. Adicionalmente, se ven afectados por la falta de entrega de ayudas técnicas como bastones, sillas de ruedas, bolsas de colostomía, etc. donde los costos se dispararon de manera exponencial, como, por ejemplo, una silla de ruedas motorizada costaba $22.748 hoy cuesta $116.764 (413% de aumento del 2015 a la fecha), o un andador plegable de aluminio que costaba $1.060 en el 2015, y hoy cuesta $3.706. Por otra parte, hay que tener en cuenta los gastos en transporte dado que si bien la tarjeta sube tiene descuentos, las personas mayores en muchos casos deben utilizar taxis o remis por la disminución en la movilidad física. También hay que incluir los servicios especializados como los cuidadores domiciliarios que no son cubiertos por casi ninguna Obra Social, y la alimentación terapéutica que tiene costos mayores que una dieta normal, tales como la utilización de proteínas de alta absorción y rendimiento, dietas antihipertensivas, o específicas para personas con diabetes entre otras. Teniendo en cuenta estas dimensiones la Defensoría de la Tercera Edad calcula un costo de la Canasta para Personas Mayores de $30.524, por lo tanto, el 60% de los jubilados que son los que cobran la mínima son pobres. La propuesta del gobierno ha sido reemplazar progresivamente la jubilación por una pensión universal de los adultos mayores (por sus siglas, PUAM) de menor cuantía (80% de la jubilación mínima) donde las mujeres podrán acceder recién a los 65 años y no a los 60 como en la moratoria. Si realizamos el mismo cálculo en relación a la línea de pobreza, es posible distinguir que, si la PUAM representaba un valor 0,2% mayor a la línea de pobreza individual en marzo de 2018, en la actualidad (marzo de 2019) ha caído 3% por debajo de dicho límite. El valor actual de la PUAM es de $9.220 y la Canasta para un adulto es de $10.100 aproximadamente.

2-La trampa de la Prorroga de la Moratoria

Si bien la situación actual es grave, será aún peor dado que la prórroga de la moratoria jubilatoria para las mujeres (la de los varones ya culmino), encierra una trampa que deja a ciento de miles de mujeres afuera del sistema previsional. Si bien se prorroga es hasta el 23 de julio del 2022, la fecha de corte sigue siendo el 2003 y es lo que deja a miles de mujeres fuera de la prórroga. Recordemos que los dos requisitos para que una mujer pueda jubilarse en nuestro sistema es tener 60 años de edad y 30 años de aporte.

Una mujer hoy (2019) que cumple 60 años debió haber nacido en 1959. Los 30 años de aportes que la mujer debe compara debe considerarse una vez

cumplido los 18 años que es la edad de comienzo en la vida laboral. Para el caso, los 18 años fueron cumplidos en 1977 (1959+18=1977). Recodemos que las mujeres compran los años de aportes y que le son descontados de los haberes previsionales mediante cuotas. Una vez cumplido los 18 años se debe sumar los 30 años de aportes, con lo cual una mujer nacida en 1959 llega a los 30 años recién en el año 2007. Por lo tanto, como el corte es hasta el 2003, las mujeres solo pueden comparar 26 años. ¿Entonces que pasa con los 4 años que faltan? No los puede comprar, debe presentar documentación sobre un trabajo formal. Las Amas de Casa cuyo trabajo no es formal ni es remunerado y las mujeres que lo hacen en el mercado informal (son la gran mayoría) quedan afuera de la moratoria. ¿Y en el 2022? Para acceder a la moratoria las mujeres deberán tener 7 años de trabajo formal, sino no podrán acceder a la moratoria.

3-Jubilación en dólares

Si analizamos la evolución de la jubilación en dólares, la pérdida es significativa: la jubilación actual implica la reducción de casi 40% respecto del valor de agosto 2015 (9,6) a septiembre de 2019 (Banco Nación U$ 59).

Jubilación mínima en dólares.

2001 a octubre de 2019

Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA

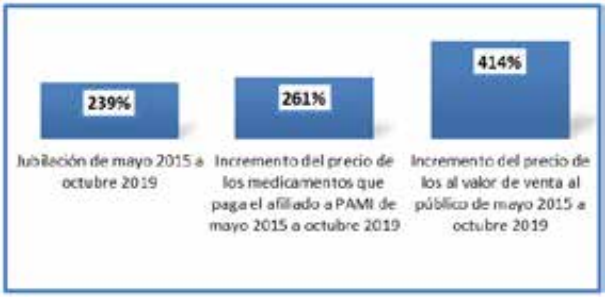
4-Comparación entre la evolución de la jubilación mínima y de los medicamentos:

Mientras que la jubilación aumento un 239% los medicamentos aumentaron un 414%, el Precio de Venta al Público (PVO) y los que presentan cobertura

de PAMI aumentaron un 261%, con el agravante de la suba abrupta después de la disparada del dólar a $61 en los últimos 15 días. Vale recordar que el PAMI cubre la demanda de 4.410.000 personas de más de 60 años, habiendo en la Argentina cerca de 7 millones de adultos mayores (al 2018 la cantidad de personas de 60 años y más asciende a 6.838.533- Fuente: Indec proyecciones).

Evolución de la jubilación mínima y del precio de los medicamentos Valor al Público y Valor Afiliado a PAMI

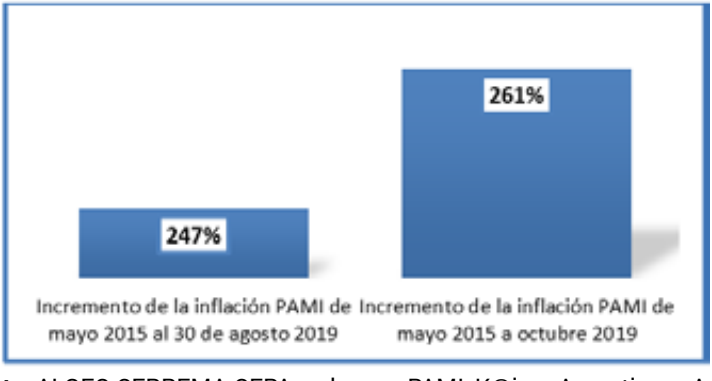
(mayo 2015 a octubre 2019)



Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA. datos de PAMI, K@iros Argentina, y Anses

Evolución del precio de los medicamentos Valor Afiliados a PAMI mayo 2015 a julio 2019

(antes de las PASOS) y de mayo 2015 a octubre 2019

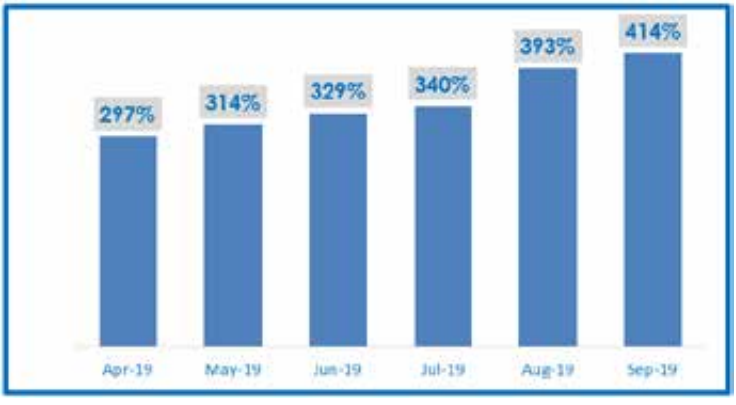


Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA en base a PAMI, K@iros Argentina, y Anses

Pero más grave aún es el aumento de medicamentos esenciales utilizados para enfermedades cardiovasculares que han visto un ascenso sideral como el Sintrom con un aumento de precio de 1.093% y 438% en caso de cober-

tura PAMI, o el Atenolol que aumentó un 868% de incremento en el PVP y un 522% de aumento del PAP. A esto se le suma el hecho de que PAMI modificó la Resolución 005 dejando de entregar la medicación crónica gratuita a los 2 millones de afiliados y para acceder a la misma se exige cumplir una serie de requisitos demasiados restrictivos. Esta situación trae como consecuencia que las personas mayores dejen de consumir su medicación o lo hagan de manera limitada para generar un ahorro económico en los gastos que estos demandan.

Variación de precios de venta al público acumulada desde mayo 2015 al 31 de septiembre 2019



Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA en base a PAMI, K@iros Argentina, y Anses

Como se observa en la tabla N°1, en promedio los precios de los 50 principales medicamentos de agosto a septiembre se incrementaron 4,2 % y 4,4% para afiliado de PAMI. El incremento inflacionario para los 10 medicamentos que más aumentaron en el último mes alcanza el 7,2% (tabla N° 2), con medicamentos que se incrementaron hasta un 9,5% sólo en el mes de septiembre.

Tabla N° 1: Precio de medicamentos más consumidos. Principales variaciones en los últimos 3 años y durante 2019

05/2015 a 09/2019	414,0%
10/2018 a 09/2019	55,4%
08 a 09/2019	4,2 %
08 a 09/2019 Afiliado PAMI	4,4%

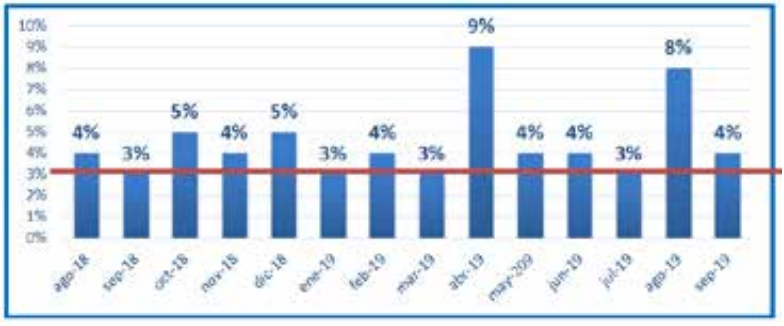
Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA en base a datos de PAMI y K@iros Argentina

Tabla N°2: Evolución de los precios de los 10 medicamentos esenciales de mayor incremento de precios al público utilizados por personas de 60 años y más. 31 de septiembre 2019

NOMBRE	PRECIO 08/2019	PRECIO 09/2019	% AUMENTO
ASPIRINA PREVENT	$230,90	$252,84	9,5
POLPER B12	$1.571,61	$1.702,95	8,3
CARRIER	$1.140,79	$1.224,13	7,3
ATLANSIL	$996,59	$1.066,35	7
DAFLON 500	$1.446,85	$1.548,13	7
BLAVIN	$611,26	$654,05	7
ASOTREX	$2.240,86	$2.393,24	6,8
IDENA	$1.335,48	$1.426,30	6,8
AMPLIAR	$1.132,60	$1.205,41	6,4
PANTUS 40	$669,90	$710,09	6

Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA en base a PAMI y K@iros Argentina

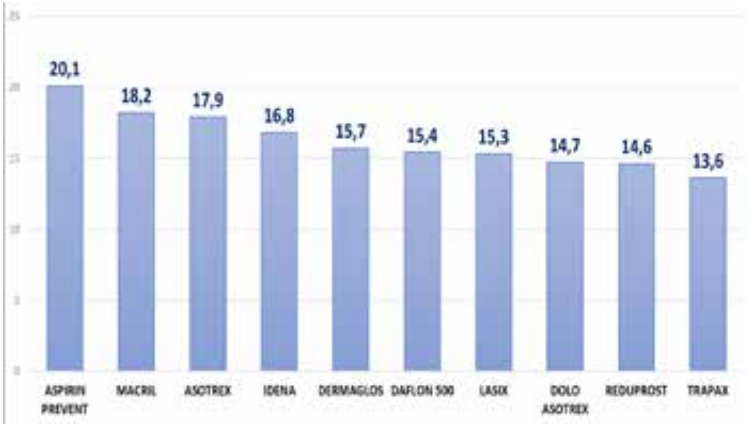
Variación mensual de precios. Periodo 09/18 al 9/19



Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA en base a PAMI y K@iros Argentina

Queremos destacar que después del 11 de agosto los precios de los medicamentos se dispararon por la corrida bancaria que llevo al dólar a 60$ a tal punto que hubo medicamentos que aumentaron un 20%.

Precios de julio al 14 de agosto



Fuente: ALGEC-CEPPEMA-CEPA en base a PAMI y K@iros Argentina

5- La inflación en los medicamentos y el impacto en la salud de las personas mayores:

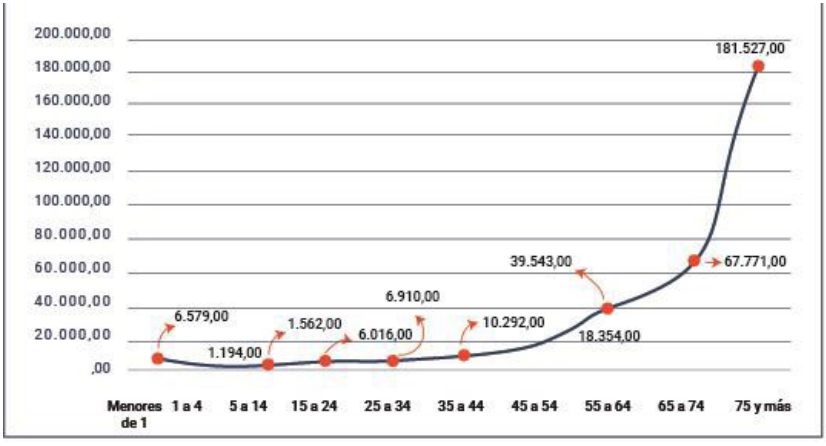
El aumento inflacionario de los medicamentos sumado a la quita de la entrega gratuita por parte de PAMI deja a las personas mayores en situación de gran fragilidad, donde es muy probable que la morbi- mortalidad aumente

en los próximos años debido a estas causas. El mayor consumo de fármacos por parte de este grupo etario es el de la medicación para enfermedades crónicas tales como cardiopatías, diabetes, hipertensión arterial, osteoporosis, etc.

A nivel mundial las enfermedades crónicas no transmisibles son responsables del 85% de todas las muertes en el mundo. En el 2008 las defunciones por enfermedades crónicas sumaron 36 millones y se espera que para el año 2030 las muertes por esta causa ascenderán a 55 millones a nivel mundial (OMS 2012). Se prevé que el número anual de muertes debidas a enfermedades cardiovasculares aumente de 17 millones en 2008 a 25 millones en 2030, y que las debidas al cáncer asciendan de 7,6 millones a 13 millones (OMS 2012). En referencia a la región latinoamericana y caribeña (Cuba, Uruguay, Chile y Argentina), se observa que en los países con transición demográfica avanzada las muertes por enfermedades crónico-degenerativas aumentaron un 80% (CEPAL 2012).

En Argentina las Enfermedades Crónicas No Transmisibles constituyeron más del 70% de las muertes en el año 2013 (Informe de Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud de la Nación[2]). Dentro de este grupo, las enfermedades cardiovasculares representan la principal causa para la población general (40,2%). En el 2017 del total de defunciones (341.688) el 73% correspondieron a personas de 65 años y más (Informe de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud de la Nación). El 32% de las defunciones de personas de 65 años y más correspondieron al aparato circulatorio, el 16% a tumores y el 22% a enfermedades del sistema respiratorio. Solo el 5,5% de las muertes fueron por causas de enfermedades infecciosas y parasitarias. Es por todo esto que la accesibilidad a la medicación crónica resulta primordial para no solo disminuir la mortalidad sino también para promover la calidad de vida en la vejez disminuyendo el impacto de las discapacidades generadas por la falta de tratamiento oportuno.

Número de muertes por edad - 2017



Fuente: Estadísticas Vitales. Ministerio de Salud de la Nación

Principales causas de muerte en personas de 65 años y más

Fuente: Estadísticas Vitales en base a Ministerio de Salud de la Nación.

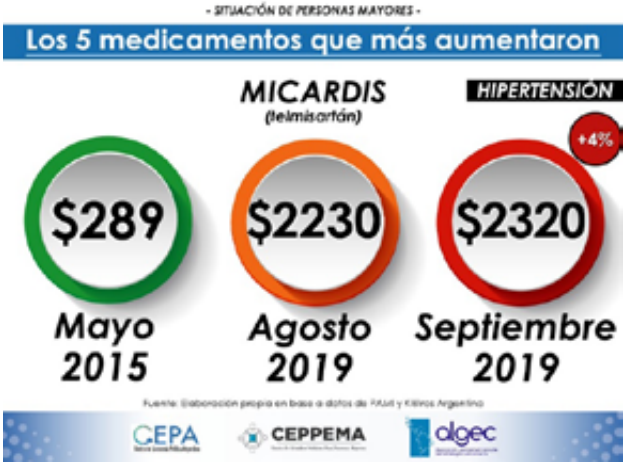
El cuidado de la salud para estas patologías hoy resulta sumamente costoso. Citamos algunos ejemplos:

5-1: Medicamentos para Patologías Cardiovasculares

- El Acenocumarol (Sintrom), anticoagulante necesario para evitar Accidentes Cerebro Vasculares (ACV) en personas que padecen arritmias cardiacas, incrementó su valor de venta al público (VVP) en un 1.093% y el precio al afiliado a PAMI (PAP) aumentó un 438%. Precio Afiliado de IOMA: $ 258,61

- El Atenolol, fármaco de primera elección dentro del grupo de los Betabloqueantes para el tratamiento de hipertensión arterial, taquicardias y otras enfermedades cardiovasculares presentó un incremento del 868% en su VVP y de un 522% en PAP. PA de IOMA $ 273,76

- El Telmisartán (Micardis) medicamento antihipertensivo presento un aumento de 703% en VVP y de 438% en PAP. PA de IOMA $ 1.114,11



- La Furosemida (Lasix) -diurético de masa utilizado en el tratamiento de insuficiencia cardíaca congestiva o hipertensión, que en general acompaña a otros medicamentos- aumentó un 489% en su VVP y 372% en PAP. PA de IOMA $392,21
- El Carbedilol (Dilatrend), antihipertensivo de primera línea aumentó un 373% en su VVP y 221 % en PAP. PA de IOMA $ 249,6

5-2: Medicamentos para Patologías Respiratorias

- La fluticasona+salmeterol (Seretide) aumentó su precio de venta al público en un 505%, siendo hoy su valor actual de $2.717,76. El Precio al Afiliado de Pami (PAP) aumento 354,5% siendo su valor de $816,2. IOMA PA: $ 1.380,06

  Los tratamientos para personas asmáticas o con Enfermedades Obstructivas Crónicas (EPOC) se han visto fuertemente encarecidos. Es importante considerar que el EPOC representan el 13% de las defunciones por enfermedades respiratorias.
- La Amoxicilina (Optamox) tal vez el antibiótico de amplio espectro más utilizado sufrió un aumento casi del 201,5% en su PVP y de 140% en PAP. PA de IOMA $ 389,01

5-3: Patologías Osteoarticulares:

Las acidas son un problema grave de las personas mayores dado que conllevan el riego de fracturarse. En la Encuesta de Calidad De Vida (INDEC 2012) el 32% de las personas de 60 años y más encuestadas refirió haber

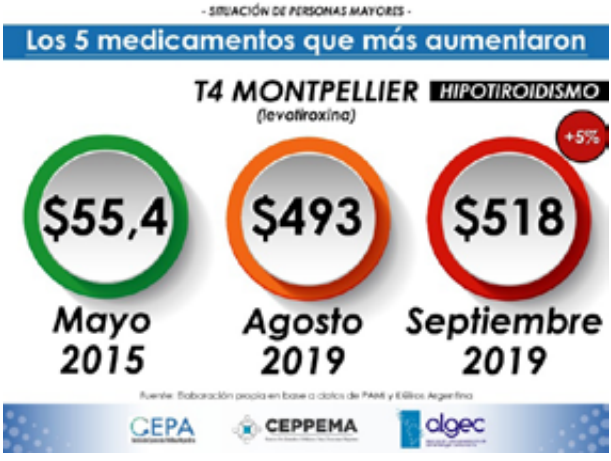
sufrido una caída en los últimos 2 años, y el 56% se cayó más de una vez. Mas grave aún es para las mujeres, del total de caídas el 40% corresponden a ellas. A medida que se avanza en edad aumenta la prevalencia, en las personas de 75 años y más donde el 45% sufrió una caída. Las caídas traen consigo las facturas de cadera sobre todo en las mujeres porque de 4 cuatro mujeres mayores 2 presentan osteopenia y una osteoporosis. La gravedad de estas fracturas no es solo en la perdida de funcionalidad, sino que durante el año de producirse la mortalidad es de un 20% (OPS). Por ello el aumento de la medicación osteoarticular que previene las fracturas pone en peligro la salud de las personas mayores.

- Etoricoxib (Arcoxia) un fármaco antiinflamatorio no esteroideo que se utiliza para el dolor crónico de patologías osteoarticulares como artrosis y artritis reumatoidea, ha visto un incremento del 518% en su PVP y de 347% en PAP. PA de IOMA $ 1539,02
- El Ácido Ibandrónico (Idena) es un medicamento indicado en el tratamiento de la osteoporosis en mujeres, sufrió un aumento del 466% en PVP y de 277% en PAP. PA de IOMA $ 1.097,34
- El Calcimax D3, la combinación de calcio más vitamina D3, cuya prescripción médica se indica en los tratamientos de osteopenia y osteoporosis sufrió un aumento del 284% en VVP y del 174% en PAP. PA de IOMA $ 354,7

5-4: Otros medicamentos esenciales:

- El aumento del Clebopride+simeticona (Eudon) fármaco de primera elección como regulador de motilidad digestiva y trastornos funcionales aumentó en los períodos de referencia 680% en PVP y de 393% en PAP. PA de IOMA $ 419,25
- La Dorzolamida (Glaucotensil TD), gotas oftálmicas para tratar hipertensión ocular y glaucoma sufrió un aumento del 519% en PVP y de 341% PAP. PA de IOMA $ 504,66
- Omeprazol, (ACIMED) fármaco utilizado en el tratamiento de úlcera de estómago o duodeno, gastritis y reflujo gastroesofágico ha sufrido un incremento del 275% en PVP y de 220% en PAP. PA de IOMA $ 450,37

- La Levotiroxina, (T4) fármaco utilizado para el tratamiento del Hipotiroidismo aumento 834% en PVP y de 390% en PAP. PA de IOMA $ 208,73



- La Dutasteride (Avodart), medicamento utilizado en el tratamiento de los síntomas de la hiperplasia benigna de próstata que disminuye el riesgo de que se produzca retención aguda de orina, aumento un 548% en PVP y de 286% en PAP. PA de IOMA $ 954,24
- El Citalopram, (Zentius) fármaco utilizado para los tratamientos antidepresivos, aumentó un 381% en PVP y de 222% en PAP. PA de IOMA $ 557,94
- Otro medicamento como el complejo vitamínico B presentó un aumento del 646% en PVP y de 369% en PAP. PAP de IOMA $ 732,09

Para el análisis de los aumentos sufridos por los medicamentos por unidad se debe sumar que la mayoría de las personas de 60 años y más consumen en promedio entre 4-8 medicamentos, lo que hace inevitable el impacto negativo en su economía y por ende en su salud. Esta situación es sumamente preocupante, no sólo porque la imposibilidad del acceso a los medicamentos aumenta la mortalidad, sino porque además aumentan la morbilidad de patologías que generan dependencia y discapacidad, como lo es la concurrencia de un ACV con hemiplejía, consecuencia de la falta de un tratamiento antihipertensivo adecuado y oportuno. La situación de salud que atraviesan las personas mayores hoy es grave. En suma, la calidad de vida de toda población mayor se ve muy afectada y los peligros del aumento de morbi-mortalidad son inminentes.

6-El impacto inflacionario de la Canasta Básica de Alimentos

Los índices de precios miden la variación del precio de una canasta representativa para el promedio de la población, lo cual no refleja necesariamente la realidad de las personas mayores, y menos todavía de aquellas personas que ganan una jubilación mínima. Por ello, desde noviembre de 2015 se han relevado de manera sistemática y periódica los precios promedio de productos esenciales de consumo masivo, con el fin de verificar su evolución y establecer comparaciones con los cambios de la jubilación mínima.

En el caso de los alimentos básicos necesarios para una correcta canasta nutricional se verifica que la inflación llegó a el 347,9% entre diciembre 2015 y junio 2019, habiendo productos como el aceite de girasol (B 1,5L) que aumentaron un 559,9%; el Kg de carne picada, un 408,7% y el Kg de tomate 393,2%.

Gráfico 1:

Evolución del precio de la Canasta Básica de Alimentos.

Fuente: propia en base al relevamiento de 5 supermercados[1]

1 Dia, Walmart, Carrefour, Disco, Coto

A continuación, analizaremos la variación del poder de compra tomando una jubilación mínima con respecto a determinados productos de la canasta de alimentos, con el fin de evaluar la pérdida del poder adquisitivo.

El precio del aceite de girasol en su presentación de botella de 1.5 litro, que en noviembre de 2015 tenía un precio de venta al público promedio de $17,04, hoy puede adquirirse a un valor de $ 112,45. Esta diferencia representa una variación del 559,9%. La variación del poder de compra en ese periodo pasó de adquirir 252,29 botellas en 2015 a comprar hoy 102,51 unidades. Una pérdida del poder de compra del 59,4%.

El kilogramo de chorizo parrillero que en noviembre de 2015 en las góndolas podía conseguirse en promedio a $ 34,33; en el mismo lugar se exhibe ahora con un valor promedio de $ 267,31. Es decir, con un 678,6% de aumento. Con una jubilación mínima en noviembre de 2015 podían comprarse 125,23 kg, mientras que hoy sólo se podrían adquirir 43,12 kg. Disminuyó el poder de compra en un 65,5%.

El kilogramo del tomate, que podía adquirirse en los comercios a $ 14,3 en noviembre de 2015, se ofrece hoy a un precio promedio de $ 70,53 O sea con un 393,2% de aumento entre ambos periodos. Con la jubilación mínima podían comprarse 300,63 kg, mientras que hoy solamente 163,44 kg. El deterioro del poder de compra en este caso es del 45,6%.

El valor del papel higiénico en paquete de 4 rollos, también refleja esta variación en el período arriba señalado, pasando de costar en promedio $17,0 a $80,14; con un aumento del 371,4%. En este caso se pasó de comprar 252 paquetes en 2015 a llevarse hoy 143,84 El poder de compra disminuyó en un 43,1%.

En el caso del shampoo de 400 ml, que en noviembre de 2015 podía adquirirse al valor promedio de $ 35,8, en la actualidad se requieren $ 196,72. Esta diferencia implica un incremento del 449,5%. La variación del poder de compra en ese periodo pasó de adquirir 120 botellas en 2015 a comprar hoy 58,60 unidades. Una pérdida del poder de compra del 51,2%.

Gráfico 2:

Evolución del precio en $ del aceite de girasol, botella 1,5 lt.

Fuente: propia en base al relevamiento de 5 supermercados[2]

Gráfico 3:

Evolución del precio en $ del papel higiénico

Fuente: propia en base al relevamiento de 5 supermercados[3]

2 Dia, Walmart, Carrefour, Disco, Coto
3 Dia, Walmart, Carrefour, Disco, Coto

Gráfico 4:

Evolución del precio en $ de 1 kg de carne picada

Fuente: propia en base al relevamiento de 5 supermercados[4]

Conclusiones

- La inflación de los productos esenciales de la canasta básica entre noviembre de 2015 y junio de 2019 alcanzo 347,9%, con casos de productos esenciales que incrementaron su precio en un 678%.
- La inflación de los medicamentos entre mayo de 2015 y septimbre de 2019 alcanzó 414% en lo que se refiere al Valor de Venta al Público (PVP) y de 261% en el Precio a los Afiliados a PAMI (PAP). Encontramos el aumento del Valor de Venta al Público más alto en el Sintrom con un aumento de 1.093% de mayo 2015 a septiembre de 2019, y del 438% de aumento del PAP en el mismo periodo, en tanto que en el caso del Atenolol para el PVP se incrementó en un 868% y el PAP aumentó en un 522% en el mismo periodo.
- Solamente en el mes de septiembre de 2019, en promedio los precios de los 50 principales medicamentos se incrementaron 4,2%. El promedio de los 10 medicamentos que más aumentaron en el mismo periodo alcanzó 7,2%, entre los que cabe destacar aumentos de hasta un 9,5%.
- Estos aumentos se agravan dada la modificación de la Resolución N° 005 de PAMI, que agrega condiciones extraordinarias para poder acceder al

4 Dia, Walmart, Carrefour, Disco, Coto

subsidio del 100% de cobertura en medicamentos, lo que se traduce en una disminución del acceso de jubilados/as a esta prestación (tener ingresos inferiores a 1,5 haberes previsionales mínimos, no estar afiliado a un sistema de medicina pre-paga, no ser propietario de más de un inmueble, no poseer un vehículo de menos de 10 años de antigüedad, no poseer aeronaves o embarcaciones de lujo).

- En Argentina en el año 2009 el 44% de las defunciones de personas de 60 años y más correspondieron al aparato circulatorio, el 26% a tumores y el 21% a enfermedades del sistema respiratorio. Sólo el 5,5% de las muertes fueron por causas de enfermedades infecciosas y parasitarias (Informe de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud de la Nación). Esta situación es crítica si se consideran los muy relevantes aumentos de medicamentos para patologías específicas. Por ejemplo:
- El medicamento para Patologías Respiratorias, fluticasona+salmeterol (Seretide) aumentó su precio en un 505% en referencia del Valor de Venta al Público, siendo hoy su valor actual de $2.717,76, y para el afiliado de PAMI aumento un 354%. Los tratamientos para personas asmáticas o con Enfermedades Obstructivas Crónicas (EPOC) se han visto fuertemente encarecidos. Es importante considerar que el EPOC representan el 13% de las defunciones por enfermedades respiratorias.
- El medicamento para Patologías Osteoarticulares, Etoricoxib (Arcoxia) es un fármaco antiinflamatorio no esteroideo que se utiliza para el dolor crónico de patologías osteoarticulares como artrosis y artritis reumatoidea. Tuvo un incremento para Afiliados PAMI de 347%.

Bibliografía

ANSES (2018). Fondo de Garantías de Sustentabilidad. Consejo del FGS. Recuperado en http://fgs.anses.gob.ar/FGS-English.pdf

Argentina. Recuperado de http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2018/06/Serie5Nro60.pdf

CEPA (2017). Estimación del poder adquisitivo de la jubilación mínima. Argentina Recuperado en https://centrocepa.com.ar/informes/98-estimacion-del-poder-adquisitivo-de-jubilacion-minima-y-auh

CEPA (2018). El poder adquisitivo de las jubilaciones, la Asignación Universal por Hijo y el salario mínimo. Recuperado en https://centrocepa.com.ar/informes/84-el-poder-adquisitivo-de-las-jubilaciones-la-asignacion-universal-por-hijo-y-el-salario-minimo

INDEC (2016). Informes Técnicos vol. 1 nº 53. Condiciones de vida vol. 1 nº 4 Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Argentina. Disponible en http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf

Ministerio de Salud de la Nación (2017). Estadísticas Vitales. Serie 5 Número 61. Recuperado en http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2019/01/Serie5Nro61.pdf

Ministerio de Salud de la Nación (2018). Natalidad y mortalidad 2016. Argentina. Recuperado en http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2018/07/Natalidad-Mortalidad-2016-SintesisNro3.pdf

Ministerio de Salud de la Nación. Anuario Estadístico 2017. Recuperado en http://www.deis.msal.gov.ar/index.php/anuario-2017/

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2017). Boletín de la Seguridad Social, Cuarto trimestre. Argentina. Recuerdo en https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadsocial/estudios

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018). Boletín de la Seguridad Social, Tercer trimestre. Argentina. Recuerdo en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_3ertrim_2018.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019). Boletín de la Seguridad Social. Primer trimestre. Recuperado en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_1trim_2019.pdf

OMS (2014). Estadísticas Sanitarias Mundiales. Disponible en http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2014/es/

OMS (2015). Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud. Disponible en http://www.who.int/ageing/publications/world-report-2015/es/

OPS (2017). Observatorio Regional de Salud. Disponible en http://www.observatoriorh.org/

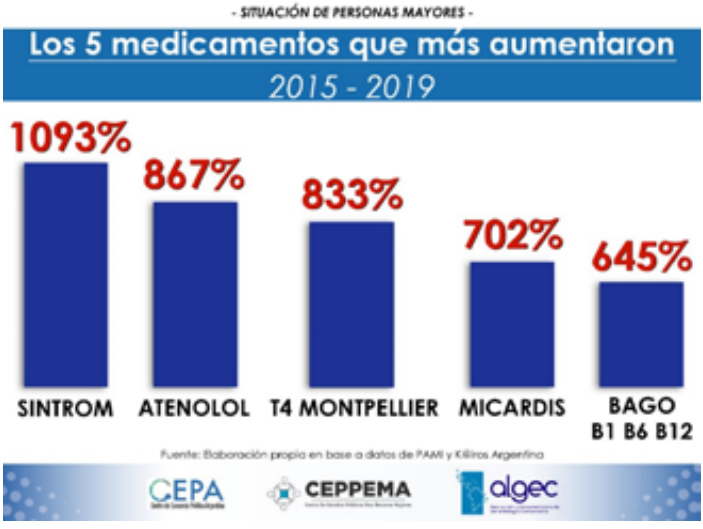
Organización de Estados Americanos (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento (2002). Disponible en https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf

Roqué, M.; Amaro, S.; Massad T. C.; Herrera M. F; Rovira (2015). Envejecimiento poblacional y políticas públicas. Situación de Argentina, Chile y Uruguay en Roqué, M. y Fassio, A. (comps). *Políticas Públicas sobre Envejecimiento en los Países del Cono Sur* (pp 45-89). Santiago de Chile: Flacso Chile. Disponible en http://www.flacsochile.org/publicaciones/politicas-publicas-sobre-envejecimiento-en-los-paises-del-cono-sur/

Rubin, R. (2015). Salud y envejecimiento. En *Políticas Públicas sobre Envejecimiento en los Países del Cono Sur.* FLACSO: Chile. Disponible en http://www.flacsochile.org/publicaciones/politicas-publicas-sobre-envejecimiento-en-los-paises-del-cono-sur/

ANEXO


- SITUACIÓN DE PERSONAS MAYORES -
Los 5 medicamentos que más aumentaron
2015 - 2019
1093%
867%
833%
702%
645%
SINTROM
ATENOLOL
T4 MONTPELLIER
MICARDIS
BAGO B1 B6 B12
Fuente: Elaboración propia en base a datos de PAMI y Kiliros Argentina
CEPA
CEPPEMA
algec

Valor del Precio Afiliado a PAMI de los 5 medicamentos que más aumentaron
438%
522%
390%
438%
222%
Simtrom
Atenolol
T4 Monperllier
Micardis
Vitaminas B
Fuente: Elaboración propia en base a datos de PAMI y Kiliros Argentina
CEPA
CEPPEMA
algec

Evolución de los precios de venta al público de los 50 medicamentos más utilizados por personas de 60 años y más. Período mayo 2015 – septiembre 2019

NOMBRE	MONODROGA	05/2015	09/2019	AUMENTO %
SINTROM	acenocumarol	$60,26	$658,77	1.093,21%
ATENOLOL GADOR	atenolol	$66,99	$648,39	867,89%
T4 MONT-PELLIER 100	levotiroxina	$55,49	$518,17	833,81%
MICARDIS	telmisartán	$289,00	$2.320,19	702,83%
POLPER B12	aminoáci-dos+vit.b12	$226,73	$1.702,95	651,09%
BAGO B1 B6 B12	vit. B complejo	$133,20	$993,19	645,64%
ATLANSIL	amiodarona	$144,17	$1.066,35	639,65%
DIUREX	hidroclorotia-zida	$72,39	$482,49	566,51%
GLAUCO-TENSIL TD	dorzolamida+-timolol	$198,59	$1.228,97	518,85%
LASIX	furosemida	$142,39	$839,26	489,41%
IDENA	ibandrónico,ác.	$252,07	$1.426,30	465,83%
ASOTREX	condroitín,sulf-ato+glucosam-ina	$437,08	$2.393,24	447,55%
LOUTEN	latanoprost	$162,10	$885,93	446,53%
CLONAGIN 0.5	clonazepam	$57,33	$311,34	443,07%
TRAVATAN	travopost	$192,36	$1.041,03	441,19%
DERMAGLOS	vit a+alan-toína+asoc	$154,16	$824,00	434,51%
DERRUMAL 300	insaponificables	$323,37	$1.695,42	424,30%
ASPIRINA PREVENT	acetilsalicíli-co,ác.	$48,98	$252,84	416,21%
TRAPAX	lorazepam	$69,04	$355,92	415,53%
DIOVAN	valsartán	$264,75	$1.348,03	409,17%

TRASTOCIR	cilostazol	$238,73	$1.212,66	407,96%
REDUPROST	tamsulosina	$294,78	$1.484,02	403,43%
MACRIL	betametasona+-gentamic.+mi-conazol	$89,60	$447,00	398,88%
ALDACTONE A	espironolac-tona	$167,05	$814,30	387,46%
AMPLIAR	atorvastatín	$249,81	$1.205,41	382,53%
DILATREND	carvedilol	$116,16	$549,86	373,36%
ROGASTRIL	cinitapride	$157,10	$739,47	370,70%
CORBIS	bisoprolol	$120,15	$561,11	367,01%
ALPLAX	alprazolam	$36,83	$171,66	366,09%
LOTRIAL	enalapril	$134,77	$625,25	363,94%
BLAVIN	terazosina	$142,74	$654,05	358,21%
IBUPIRAC 600 MG	ibuprofeno	$71,24	$324,95	356,13%
TAURAL 300	ranitidina	$158,12	$711,40	349,91%
PELMEC	amlodipina	$108,95	$481,91	342,32%
DAFLON 500	diosmina+hes-peridina micronizada	$352,31	$1.548,13	339,42%
LANZOPRAL	lansoprazol	$254,65	$1.117,35	338,78%
LOTRIAL D	enalapril+hi-droclorotiazida	$114,68	$482,91	321,09%
PANTUS 40	pantoprazol	$170,53	$710,09	316,40%
SOMIT	zolpidem	$119,96	$492,94	310,92%
DOLO ASOTREX	glucosami-na+meloxicam	$439,23	$1.800,41	309,90%
SINLIP	rosuvastatina	$213,26	$869,04	307,50%
CARRIER	memantine	$301,07	$1.224,13	306,59%
CALCIMAX D3	calcio,citra-to+vit.d3	$153,87	$591,14	284,18%
ACIMED	omeprazol	$184,12	$690,00	274,75%
VASOTENAL	simvastatin	$222,70	$805,42	261,66%
NEFAZAN	clopidogrel	$605,28	$2.099,15	246,81%

LOSACOR	losartán	$256,35	$834,49	225,53%
LOSACOR D	losartán+hidro-clorotiazida	$300,73	$961,97	219,88%
FINASTERIN	finasteride	$334,80	$1.068,28	219,08%
OPTAMOX DUO	amoxicilina+-clavulánico,ác.	$208,07	$627,32	201,49%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PAMI y K@iros Argentina

NOMBRE	**MONODROGA**	**%COBERT**	**PRECIO AFIL. PAMI 05/2015**	**PRECIO AFIL. PAMI 09/2019**	**% AUMENTO PRECIO AFIL**
LOSACOR	losartán	80,00	$51,27	$129,31	152,215
ASPIRINA PREVENT	acetilsalicíli-co,ác.	60,00	$19,59	$69,03	252,37%
LOTRIAL	enalapril	80,00	$26,95	$87,50	224,67%
T4 MONT-PELLIER 100	levotiroxina	80,00	$11,10	$54,37	389,82%
DOLO ASOTREX	glucosami-na+meloxi	50,00	$219,61		184,58%
LOTRIAL D	enalapril+hi-drocloroti	80,00	$22,94	$68,25	197,51%
CORBIS	bisoprolol	60,00	$48,06	$162,31	237,72%
ALPLAX	alprazolam	50,00	$18,41	$57,75	213,69%
LOSACOR D	losartán+hidro-clorotiazida	60,00	$120,29	$300,28	149,63%
ACIMED	omeprazol	50,00	$92,06	$294,26	219,64%
ATEN-OLOL GADOR	atenolol	80,00	$13,40	$83,36	522,09%
LANZO-PRAL	lansoprazol	50,00	$127,32	$393,40	208,98%
SINTROM	acenocumarol	80,00	$12,05	$64,85	438,17%
LASIX	furosemida	80,00	$28,48	$134,54	372,4%
TAURAL 300	ranitidina	50,00	$79,06	$249,24	215,25%

DIUREX	hidroclorotiazida	50,00	$36,20	$163,40	351,38%
DERRUM-AL 300	insaponificables	50,00	$161,68	$579,36	258,34%
ATLANSIL	amiodarona	80,00	$28,83	$124,34	331,29%
AMPLIAR	atorvastatín	80,00	$49,96	$174,43	249,14%
REDU-PROST	tamsulosina	50,00	$147,39	$496,41	236,8%
TRASTO-CIR	cilostazol	60,00	$95,49	$343,66	259,89%
PANTUS 40	pantoprazol	50,00	$85,26	$275,92	223,62%
SOMIT	zolpidem	50,00	$59,98	$170,18	183,73%
POLPER B12	aminoácidos+vit.b12	50,00	$113,36	$439,08	287,33%
ALDAC-TONE A	espironolactona	50,00	$83,52	$279,79	235%
MACRIL	betametasona+-gentamic.+miconazol	50,00	$44,80	$183,92	310,53%
GLAUCO-TENSIL TD	dorzolamida+timolol	60,00	$79,44	$350,63	341,38%
CLONAGIN 0.5	clonazepam	50,00	$28,66	$111,34	288,48%
NEFAZAN	clopidogrel	50,00	$302,64	$919,41	203,8%
LOUTEN	latanoprost	60,00	$64,84	$266,48	310,98%
PELMEC	amlodipina	60,00	$43,58	$146,67	236,55%
FINASTER-IN	finasteride	50,00	$167,40	$424,13	153,36%
TRAVATAN	travopost	60,00	$76,94	$366,92	376,89%
VASOTE-NAL	simvastatin	80,00	$44,54	$112,17	151,84%
OPTAMOX DUO	amoxicilina+-clavulánico,ác.	60,00	$83,23	$199,42	139,6%
ASOTREX	condroitín,sulfato+glucosamina	50,00	$218,54	$680,00	211,15%
DIOVAN	valsartán	60,00	$105,90	$448,26	323,29%

DERMA-GLOS	vit a+alan-toína+asoc	50,00	$77,08	$318,75	313,53%
ROGAS-TRIL	cinitapride	50,00	$78,55	$266,02	238,66%
IBUPIRAC 600 MG	ibuprofeno	50,00	$35,62	$120,98	239,64%
BAGO B1 B6 B12	vit. B complejo	50,00	$66,60	$312,06	368,56%
IDENA	ibandrónico,ác.	50,00	$126,03	$475,04	276,93%
DAFLON 500	diosmina+hes-peridina micronizada	50,00	$176,15	$594,48	237,48%
SINLIP	rosuvastatina	50,00	$106,63	$335,26	214,41%
DILA-TREND	carvedilol	60,00	$46,46	$149,10	220,92%
CALCIMAX D3	calcio,citra-to+vit.d3	60,00	$61,55	$168,45	173,68%
MICARDIS	telmisartán	60,00	$115,60	$621,66	437,77%
BLAVIN	Terazosina	50,00	$71,37	$239,02	234,9%
CARRIER	Memantine	50,00	$150,53	$476,68	216,67%
TRAPAX	lorazepam	50,00	$34,52	$129,31	152,21%

Evolución del precio de venta al público de otros medicamentos esenciales utilizados por personas de 60 años y más. Período mayo 2015 – septiembre 2019

NOMBRE	MONODROGA	05/2015	08/2019	AUMENTO %
EUDON	clebopride+simetico-na+asoc.	$89,53	$698,75	680,46%
AVODART	dutasteride	$279,93	$1.814,19	548,09%
ARCOXIA	etoricoxib	$343,46	$2.124,10	518,4%
SERETIDE	fluticasona+salmeterol	$448,94	$2.717,76	505,37%
ZENTIUS	citalopram	$209,37	$1.006,43	380,69%

Fuente: elaboración propia en base a datos de PAMI y K@iros Argentina

Evolución del precio de venta a los Afiliados al PAMI de otros medicamentos esenciales utilizados por personas de 60 años y más. Período mayo 2015 – septiembre 2019

NOMBRE	MONODROGA	% COBERTURA	Precio AFIL. PAMI 05/2015	Precio AFIL. PAMI 09/2019	% AUMENTO PRECIO AFIL
SERETIDE	fluticasona+salmeterol	60	$179,58	$816,22	354,52%
ZENTIUS	citalopram	50	$104,68	$336,98	221,91%
ARCOXIA	etoricoxib	50	$171,73	$767,20	346,75%
EUDON	clebopride+-simeticona+asoc.	50	$44,76	$220,92	393,56%
AVODART	dutasteride	50	1$39,96	$540,22	285,98%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PAMI y K@iros Argentina

PANEL: **LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN LA AGENDA 2030.** COORDINÓ: VERÓNICA SOTO PIMENTEL

LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN LA AGENDA 2030

Por **Mónica Roqué**

Introducción

La reflexión que pretendemos dar en este documento es sobre la mirada que tiene la Agenda 2030 sobre las Personas Mayores y cómo podemos relacionarla con los Derechos Humanos establecidos en la Convención Interamericana que Protege los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIDHPM). La Convención fue aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 15 de junio del año 2015 (coincidiendo con el Día Mundial de Toma de Conciencia contra el Abuso y Maltrato a los Mayores establecido por la ONU) y ratificada en Argentina en el 2017 por Ley 27.360. Es un instrumento jurídicamente vinculante que promueve y proteger los Derechos Humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Establece la protección de 27 Derechos, que deben ser interpretados como estándares de protección mínima. Además, promueve un cambio de paradigma basado en el enfoque de Derechos para las políticas públicas.

La Agenda 2030 es un plan mundial en favor de la dignidad, la paz y la prosperidad para las personas y el planeta. Fue aprobada el 15 de septiembre del 2015 por resolución 70/1 de la Asamblea General titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Tiene como principio fundamental el hecho de "Que Nadie quede atrás". Es una herramienta de planificación mundial que debe ser adaptada por las regiones.

También en la región de América Latina y el Caribe (ALC) contamos con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo a partir de agosto del 2013. Este documento contempla más de 120 medidas distribuidas en 10 áreas identificadas como prioritarios y tiene como finalidad dar seguimiento al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de las Naciones Unidas. En la medida prioritaria "C" denominada "Envejecimiento, protección social y desafíos

socioeconómicos" se hace recomendaciones sobre el tema de envejecimiento. Allí se abordan 15 recomendaciones específicas sobre las personas mayores. Es una herramienta de planificación Regional y Nacional. Se centra en el respeto por los derechos humanos (CEPAL 2013).

Es importante tener en cuenta que la CIDHPM es un instrumento vinculante y especifico, mientras que la Agenda 2030 y Consenso de Montevideo no lo son, pero los tres documentos ponen a la dignidad y la igualdad de las personas mayores en el centro.

1. Análisis de la Agenda 2030

La Agenda 2030 presenta una visión transformadora que incluye la sostenibilidad económica, social y ambiental a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Mileno que estaban dirigidos a combatir la pobreza. Es una resolución que fue subscrita por 193 Estados Miembros de Naciones Unidas. Allí se plantean 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas a cumplir en los siguientes 15 años desde su aprobación. Para medir las metas se han desarrollado indicadores, y este trabajo pretende analizar cuantos de estas metas e indicadores están relacionados con los Derechos Humanos establecido en la CIDHPM.

Entendemos que los que no se mide no existe en la política pública o tiene muy baja relevancia, de tal modo que los objetivos y metas que no presenten indicadores específicos para la población de 60 años y más no serán medidos y por lo tanto desconocernos el impacto de la política pública si la hubiera en el mejor de los casos, aunque lo más probable es que no existan policiacas dirigidas a esta población para los objetivos y metas que no pueden ser medidos. En este documento analizaremos los objetivos que fueran presentados este año (2019) por los Estados en el Foro Político de Alto Nivel que se realizó del 9 al 19 de julio en la Sede de la ONU en Nueva York estos fueron: ODS 4 Educación, ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico, ODS 10 Reducción de las desigualdades, ODS 13 Cambio climático y su impacto, y ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. También hemos agregado para el análisis otros cuatro ODS que creemos fundamentales para el ejercicio de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Los objetivos elegidos son: ODS 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todas partes, ODS 2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, ODS 3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades, ODS 4 Garantizar una enseñanza inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos y ODS 5 Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

1-1-Análisis de objetivos, metas e indicadores:

El primer análisis que hacemos son las escasas menciones que la Agenda 2030 hace sobre personas mayores. Un análisis de María Soledad Cisterna (Huenchuan S, Rivera E, 2019) nos indica que solo el 1,77% de todas las metas hace referencia a las personas mayores y el 0,48% de los indicadores, entonces nos preguntamos ¿Cómo estarán reflejadas en la política pública de cada país de un grupo que prácticamente no está mencionado en la Agenda 2030 en sus metas? Y si ese Estado miembro presenta una política pública ¿Cómo será medido el impacto de esa política de acá al 2030 cuando no hay indicadores? Esta invisibilización en la Agenda 2030 debe ser permeada por la CIDHPM que al menos en nuestra región es un instrumento jurídicamente vinculante para los países que la ratificaron (Argentina, Chile, costa Rica, Bolivia, El Salvador, Ecuador y Uruguay).

1-1-1-ODS 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todas partes:

La pobreza y la pobreza extrema en Latinoamérica disminuyo en el periodo 2002-2014 para aumentar luego en el 2015 hasta la fecha. Sabemos que nuestra región (ALC) es la región más desigualad del mundo[1], pero en el periodo 2002-2014 la desigualdad en los ingresos económicos ha ido disminuyendo hasta el 2016 donde se observa un estancamiento de esta tendencia a la baja. Para el 2016 el quintil más rico de la población de ALC representaba el 45% del ingreso de los hogares, mientras que el quintil más baja solo el 6% (Panorama Social 2017). Entre el 2002-2014 las personas que vivían en la pobreza se disminuyeron en más de un tercio y la pobreza extrema en más de un cuarto. A partir del 2015 comienzan a aumentar llegando en el 2018 al 30% de pobreza (186 millones) y 10% (61 millones) la pobreza extrema[2].

La última medición indica que el 11% de la población del mundo, o 783 millones vive por debajo del umbral de la pobreza extrema (Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2018). En lo referido específicamente a personas de 60 años y más, se estima un promedio alto de personas pobres[3] en ALC con algunos países que superan el 30%. Por ejemplo, Guatemala: 48%, Honduras: 50% y México: 33% de pobreza mientras que otros como Argentina, Chile o Uruguay presentan cifras considerablemente

1 Índice de Gini 0,467.

2 Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL 2018.

3 Pobreza extrema: menos de 3 USD por día Pobreza moderada: entre 3 USD y 5 USD por día.

más bajas (Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe 2018). Erradicar la pobreza también está considerado en la CIDHPM desde el inicio y es tan prioritario que lo enuncia en su preámbulo de la siguiente manera:

> Reconociendo también la necesidad de abordar los asuntos de la vejez y el envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos que reconoce las valiosas contribuciones actuales y potenciales de la persona mayor al bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, al desarrollo humano, social y económico y a la erradicación de la pobreza (CIDHPM 2015).

Cuando analizamos las metas y los indicadores de este ODS encontramos afortunadamente que los datos se desglosan por edad y esto permite evidenciar la situación de las personas mayores.

Tabla N° 1:

ODS 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Metas del Objetivo 1	Indicadores
1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).	1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural).
1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad.

1-1-2-ODS 2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible:

Si bien el hambre como la pobreza se encentraban disminuyendo a partir del 2015 se observa un aumento preocupante. A nivel mundial la proporción de personas con nutrición insuficiente aumentó del 10.6% al 11% entre el 2015 y el 2016. Pasamos entonces de 777 millones de personas en el

2015 a 815 millones a nivel mundial que padecen esta terrible situación. Una de las causas de este crecimiento es el aumento en los precios de los alimentos. En el 2016, en 26 países se observó un aumento de precios generales de alimentos a niveles altos (Naciones Unidas 2018). En general el hambre en la vejez esta también invisibilizado, los programas nacionales para combatir el hambre están dirigidos a los niño y niñas, o a las familias, sin considerar que la mitad aproximadamente de las personas mayores viven con otra persona mayor o viven solas (en Argentina[4] el 21% vive solo y el 30% con otras personas mayores). Es importante tener indicadores que medan el hambre en este grupo etario para dar cuenta de la necesidad o no de una política pública específica para este sector.

Tanto la pobreza como el hambre en las personas mayores están relacionados con la falta de ingresos y está, con la escasa cobertura de protección social. Según el Informe Mundial sobre la Protección Social (2017) solo el 68% de las personas que superan la edad de jubilación a nivel mundial perciben una pensión de vejez, ya sea contributiva o no contributiva. Pero la situación es muy desigual, dado que existen 53 países que lograron una cobertura de pensiones de más del 90% y 51 países (África Subariana y Asica Meridional) donde es menor del 20% (OIT 2017). De acuerdo a los datos de CEPAL (Huenchuan S, Rivera E, 2019) en el 2015, un tercio de la población de 65 años y más de América Latina no tuvo ingresos provenientes de la seguridad social. Esto equivale a alrededor de 14.690.000 personas mayores. Si tuviéramos el dato a partir de los 60 años como establece la CINDHPM el número seria mucho mayor. En el periodo 2008-2015 se observa un aumento en la cobertura de 8,3 puntos porcentuales en las pensiones llegando al 70,8% en los mayores de 65 años de América Latina y explicándose por el aumento en las pensiones no contributivas fundamentalmente (Huenchuan S, Rivera E, 2019). A medida que se avanza en edad la cobertura es mayor, pero dentro de la región de ALC existe una cobertura desigual, pro ejemplo para personas mayores de 80 años, la cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas puede variar de valores tan bajos como un 7% en Honduras, o 14% en Guatemala, hasta niveles cercanos al 100% en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay (BID 2018). Pero más allá de la cobertura en muchos países los ingresos percibidos por una pensión no alcanzan para que los mayores salgan de la pobreza o combatan el hambre. Es en la ODS 1 donde se plantean la meta sobre la protección social y nuevamente se considera tanto en la meta como en el indicador, pero lo hace con una terminología en desuso como es la palabra "anciano".

4 ENCAVIAM 2012.

La convención utiliza como terminología "Personas Mayores" y es la que recomendamos utilizar.

Tabla N°2:

ODS 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Metas del Objetivo 1	Indicadores
1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables.

En referencia al ODS2, si bien tenemos meta no tenemos indicador, por lo tanto, es imposible que puedan medirse, y al no medirse seguramente las políticas que combatan el hambre a este grupo, estén ausentes.

Tabla N°3:

ODS 2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Metas del Objetivo 2	Indicadores
2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad	2.2.1 Prevalencia del retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS)) entre los niños menores de 5 años.

	2.2.2 Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica > +2 o < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso).

Observamos en la tabla N° 3 que ninguno de los indicadores sirve para medir la meta 2.2 que hacer referencia a las personas de edad. La CIDHPM si bien no tiene un artículo específico sobre combatir el hambre, platea como se mencionó anteriormente, combatir la pobreza en el preámbulo, y presenta el artículo 17 que establece el "Derecho a la seguridad social", en donde se enuncia que "Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna".

1-1-3 ODS 3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

Este objetivo comprende a todas las edades y es por ello que debe involucrar a las personas mayores en su medición. Se relacionarse con el artículo 6, 12 y 19 de la CIDHPM. La Agenda 2030 en su meta 4 del objetivo enuncia "De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura[5] por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar". La mortalidad en las personas mayores está relacionada principalmente con las enfermedades crónicas (también llamadas Enfermedades No Trasmisibles). Las grandes cargas de la discapacidad y la mortalidad sobrevienen debido a la pérdida de audición, visión y movilidad relacionada con la edad y las enfermedades no transmisibles (ENT), como las cardiopatías, las enfermedades respiratorias crónicas, los accidentes cerebrovasculares, el cáncer y la demencia (OMS 2015). En el año 2016 murieron 32 millones de personas debido a enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes y enfermedades respiratorias crónicas. Las enfermedades no transmisibles son las responsables de 41 millones de muertes por año, lo que equivale al 71% de las muertes que se producen en el mundo[6]. El 80% de las muertes que suceden en personas mayores son producidas por estas enfermedades. Sumado a esto hay que tener en cuenta que este grupo

5 La OMS define a muerte prematura a las muertes producidas entre los 30 y 70 años
6 https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases

etario no presentan una ENT de manera aislada y única, sino que conviven varias enfermedades crónicas a la vez (comorbilidad). Por ejemplo, en Alemania, se estima que el 24% de las personas de entre 70 y 85 años presentan cinco enfermedades crónicas a la vez (OMS 2015). En lo referido a la mortalidad prematura (personas de 30-70) la mortalidad es alta, en el 2016 fallecieron el 18% de personas a nivel mundial por esta causa (Naciones Unidas 2018). Una ENT que aumenta de manera exponencial son las demencias, en especial el Alzheimer. la prevalencia actual de la demencia asciende al 6,4% en las Américas y se espera un incremento proporcional del 67% antes de 2030 y del 216% para 2050 (Huenchuan S, Rivera E, 2019). La CIDHPM abordad esta problemática con la protección de varios derechos, uno está enunciado en el artículo 6, el "Derecho a la Vida y Dignidad en la Vejez". Allí se plantea que:

> Los Estados Parte tomarán medidas para que las instituciones públicas y privadas ofrezcan a la persona mayor un acceso no discriminatorio a cuidados integrales, incluidos los cuidados paliativos, eviten el aislamiento y manejen apropiadamente los problemas relacionados con el miedo a la muerte de los enfermos terminales, el dolor, y eviten el sufrimiento innecesario y las intervenciones fútiles e inútiles, de conformidad con el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento informado (CIDHPM 2015).

Las personas mayores con enfermedades crónicas deben tener como derecho los cuidados paliativos. La OMS estima que alrededor de 40 millones de personas necesitan cuidados paliativos cada año, que el 80 % vive en países de ingresos bajos y medios, y alrededor del 67% tiene 60 años o más, que el 42 % de los países carece de servicios de cuidados paliativos y el 30 % de los países con estos servicios solo llega a un porcentaje ínfimo de la población que los necesita. En el año 2012 (OMS) fallecieron 18 millones de personas en el mundo con dolor innecesario. La falta de acceso a analgésicos opiáceos y otros medicamentos usados en los cuidados paliativos afecta al 80 % de la población mundial (OMS 2015).

Otra enfermedad crónica importante es el HIV SIDA, y que, si en un momento la padecían con mayor frecuencia las personas jóvenes, el incremento de casos en personas mayores se ha demostrado en los últimos años (OMS 2015).

Por otra parte, la CIDHPM también tiene en cuenta la atención de la dependencia que generan las ENT en su artículo 12 el "Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo". En este artículo se establece:

> Los Estados Parte deberán adoptar medidas tendientes a desarrollar un sistema integral de cuidados que tenga especialmente en cuenta la perspectiva de género y el respeto a la dignidad e integridad física y mental de la persona mayor (CIDHPM 2015).

La OIT (2015) expresó que más de 300 millones de personas de 65 años y más carecen de cuidados a largo plazo en el mundo y para brindarles cuidados profesionales hacen falta 13,6 millones de trabajadores especializados en ese tipo de asistencia, siendo para ALC de 1,6 millones (Paula Forttes Valdivia 2017). A nivel mundial hay 57 millones de trabajadores «voluntarios» no remunerados que cubren el déficit de personal necesario para brindar este tipo de cuidados a personas adultas y niños, en su inmensa mayoría, son las mujeres quienes se dedican al cuidado informal de sus familiares. (Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019). Por ello la atención del cuidado a largo plazo en la vejez no solo trae consigo la mejora de la calidad de vida de las personas mayores, sino que también genera nuevos empleos, y permite que las mujeres puedan dedicarse a otras actividades que ellas mismas pueden decidir hacer.

En la meta 4 encontramos indicadores que miden la morbimortalidad y mortalidad de las ENT las cuales afectan principalmente a las personas mayores.

Tabla N°4:

ODS 3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

Metas del Objetivo 3	Indicadores
3.3 De aquí a 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.	3.3.1. Número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1.000 habitantes no infectados, desglosado por sexo, edad y poblaciones clave.
3.4 De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y remover la salud mental y el bienestar	3.4.1. Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas

Otra meta importante del ODS 3 es la 8 que plantea es: "Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos". La CIDHPM en su artículo 19 contempla el Derechos a la Salud, que establece:

> Los Estados Parte deberán diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales de salud orientadas a una atención integral que incluya la promoción de la salud, la prevención y la atención de la enfermedad en todas las etapas, y la rehabilitación y los cuidados paliativos de la persona mayor a fin de propiciar el disfrute del más alto nivel de bienestar, físico, mental y social (CIDHPM 2015).

Algunas de las medidas enunciadas en este artículo son:

1. Asegurar la atención preferencial y el acceso universal, equitativo y oportuno en los servicios integrales de salud de calidad basados en la atención primaria, y aprovechar la medicina tradicional, alternativa y complementaria, de conformidad con la legislación nacional y con los usos y costumbres.
2. Formular, implementar, fortalecer y evaluar políticas públicas, planes y estrategias para fomentar un envejecimiento activo y saludable.
3. Fomentar políticas públicas sobre salud sexual y reproductiva de la persona mayor.
4. g) Fortalecer la implementación de políticas públicas orientadas a mejorar el estado nutricional de la persona mayor.
5. h) Promover el desarrollo de servicios socio-sanitarios integrados especializados para atender a la persona mayor con enfermedades que generan dependencia, incluidas las crónico- degenerativas, las demencias y la enfermedad de Alzheimer.
6. Garantizar a la persona mayor la disponibilidad y el acceso a los medicamentos reconocidos como esenciales por la Organización Mundial de la Salud, incluyendo los fiscalizados necesarios para los cuidados paliativos.

2-ODS 4 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos[7]

Este objetivo en el enunciado manifiesta la importancia de la educación a lo largo de toda la vida. Cabe destacar que la meta 6 de este objetivo es la

7 https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/

disminución del analfabetismo en la población adulta y si bien no es específico para personas mayores, el indicador se desagrega por grupos de edad. Es importante tener en cuenta que es grupo de mayores de 60 años el que presenta mayores índices de analfabetismo. Las cifras nos muestran que a nivel mundial el 30% de las mujeres de 65 años y más son analfabetas en comparación con el 19% de los varones (ONU 2015). Para el caso de ALC la población mayor también presenta índices de analfabetismo superiores que el resto. Por ejemplo, México presenta un índice de analfabetismos para la población general de 6,8 mientras que para personas de 60 años y más es de 24,3% (INEGI 2012). En Chile la población general presenta un 3,6% de analfabetismo mientras que la población de 60 años y más es de 8,2%, y en Argentina observamos que solo el 1,9 de la población general es analfabeta y aumenta al 2,7% cuando se trata de personas de 60 años y más (EPH 2015).

Tabla N°5:

ODS 4 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Metas del Objetivo 4	Indicadores
4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.	4.6.1 Proporción de la población en un grupo de edad determinado que ha alcanzado al menos un nivel fijo de competencia funcional en a) alfabetización y b) nociones elementales de aritmética, desglosada por sexo

La CIDHPM hace especial hincapié a la educación de personas mayores en su artículo 20, el "Derecho a la educación". Allí se establece no solo la importancia de recibir educación sino también de brindarlas a otras generaciones.

> La persona mayor tiene derecho a la educación en igualdad de condiciones con otros sectores de la población y sin discriminación, en las modalidades definidas por cada uno de los Estados Parte, y a participar en los programas educativos existentes en todos los niveles, y a compartir sus conocimientos y experiencias con todas las generaciones (CIDHPM 2015).

2-1-ODS 5 Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Si bien las mujeres son un grupo discriminado, las mujeres mayores son las que conllevan la suma de todas las discriminaciones que pudieran sufrí. Es por ello que en la CINDHPM se defina especialmente en el artículo 2 la discriminación múltiple entendiéndose por ella "Cualquier distinción, exclusión o restricción hacia la persona mayor fundada en dos o más factores de discriminación". Es sabido que desde que las mujeres nacen están expuestas a múltiples formas de discriminación, por ello hacer énfasis en la Agenda 2030 resulta prioritario para el diseño y ejecución de políticas públicas tendientes a lograr la igualdad. Para conseguir un mundo en paz, próspero y justo es necesario la igualdad de los géneros. La igualdad de los géneros es considerada un derecho humano en la CIDHPM, por ello en el artículo 5 "Igualdad y no discriminación por razones de edad" establece:

> Los Estados Parte desarrollarán enfoques específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez, en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de discriminación múltiple, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, las personas migrantes, las personas en situación de pobreza o marginación social, los afrodescendientes y las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas sin hogar, las personas privadas de libertad, las personas pertenecientes a pueblos tradicionales, las personas pertenecientes a grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, entre otros (CIDHPM 2015).

En este objetivo el cuestionamiento es que prácticamente no se combaten las desigualdades en las mujeres mayores, hay solo dos indicadores que se analiza por edad. Es cierto que las desigualdades de las mujeres mayores son producto de las desigualdades en otras edades, pero es necesario saber en qué condiciones se llega a la vejez para poder luego ejecutar políticas públicas que mejoren su calidad de vida. Ya hemos dicho que lo que no se mide no existe.

En la vejez el grupo con mayor proporción es el de las mujeres, a nivel mundial el 54% de las personas de 60 años y más son mujeres. La Esparzan de Vida al Nacer (EVN) para el año 2017 ascendía a 72,3 años siendo 74,7 para las mujeres y 70,2 para los varones. La mayor esperanza de vida para las mujeres la encontramos en Japón con una EVN de 87,2 años, mientras en países como Nigeria la EVN para ambos sexos es de 53,9 años y para las mujeres de 54,8 (Banco Mundial 2019). La diferencia entre países ricos

y pobres es muy significativa en las esperanzas de vida, es así que una niña nacida en un país rico tiene una EVN de 82 años y una niña nacida en un país pobre de 63,1 años, por lo tanto, una niña nacida en país de ingresos altos tiene la posibilidad de vivir 18,9 años vida más que una niña que ha nacido en países de ingresos bajos (OMS 2014[8]). La mayor esperanza de vida trae consigo situaciones que pueden ser una desventaja como la viudedad en algunos casos. Las mujeres mayores tienen más probabilidades de quedarse viudas que los varones dado que es mayor su esperanza de vida y este hecho muchas veces les generan la pérdida de los ingresos económicos, al no cuentar con ingresos propios dado que su principal ocupación es el trabajo doméstico No Remunerado. En muchos casos los ingresos provienen del cónyuge que además al no contar con trabajo formal y no logra obtener a una jubilación, las mujeres cuando enviudan no pueden acceder a la pensión por viudedad. Las mujeres acceden menos a jubilaciones o pensiones contributivas debido a las brechas que existen en el mercado de trabajo. Según la OIT (2018), la tasa mundial de participación femenina (TPF) en el mercado laboral es del 48,5%, siendo 26,5 puntos más bajan que la de los hombres (75%). En ALC es TPF es de 51,5, lo que significa un 25,6% por debajo de la de los hombres que llega el 77,1% (OIT 2016). En Argentina la TPF es del 48,9% llegando la de los varones de 71%. (MTEySS 2018). Por otra parte, otra inequidad importante que afecta a las futuras jubilaciones es la brecha salarial. Se estima que en el mundo los salarios de las mujeres equivalen aproximadamente al 77% del de los hombres (OIT 2016). Las mujeres en Argentina cobran un 27% menos de salarios que los varones y se amplía al 45% cuando solo tiene secundario incompleto. (Centro de Desarrollo Económico de la Mujer 2017). En general el trabajo de las mujeres es de dedicación parcial y muchos son de menor categoría. Se consideraba a las mujeres como aptas para realizar tareas administrativas, de limpieza y de servicios de comida y menos aptas para cargos directivos. Por otra parte, las mujeres deben abandonar los trabajos que son remunerados para dedicarse al trabajo doméstico no remunerado, a la crianza de los hijos e hijas, al cuidado de los padres y familiares enfermos. Todo esto produce que, las mujeres mayores o no puedan acceder a una jubilación, o si acceden estas sean magras. Según OIT (2016) la brecha en las jubilaciones para ALC asciende al 8,9, siendo la cobertura previsional para los varones del 66% y para las mujeres del 57%. Es importante tener en cuenta que esta realidad es muy heterogénea en países como Brasil las mujeres presentan una cobertura del 83% y los varones 91% pero en El Salvador la cobertura para las mujeres es del 10% y para los varones del 32%. La inequidad es más grave

8 Estadísticas Sanitarias Mundiales.

en países como Jordania -Mujeres: 12%- Varones: 82%- o Egipto -Mujeres: 8%- Varones: 62%- (OIT 2016). En Argentina la cobertura tanto en varones como en mujeres es del 97%, pero el 65% de las mujeres cobra una jubilación mínima a diferencia de los varones que lo hacen en un 45% (EPH: segundo semestre del 2015.). Otro problema que no debe ignorarse es el de la violencia. Las mujeres son víctimas de violencia a lo largo de toda la vida. Aunque la violencia alcanza un máximo en los años reproductivos de las mujeres, persiste en las mujeres mayores. Por ejemplo, en los países de la Unión Europea, la proporción de mujeres que han sufrido trastornos físicos y / o violencia sexual en los últimos 12 meses fue del 6% entre las edades de 18 y 29, disminuyendo a 3% para las de 60 años y más (ONU 2015). En la región de ALC es difícil encontrara datos sobre violencia en las mujeres mayores, los datos suelen desagregarse hasta los 50 años de edad. Pero un estudio realizado en cinco países europeos demostró que cerca del 25% de las mujeres mayores había sufrido violencia emocional, alrededor del 10% abuso financiero y cerca del 3% había sido víctima de explotación sexual. (CEPAL 2016). En este objetivo hay solo dos metas que pueden arrojar datos sobre las mujeres mayores y se presentan en la tabla N° 6.

Tabla N° 6:

ODS 5 Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Metas del Objetivo 5	Indicadores
5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación	5.2.1 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad. 5.2.2 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho
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	5.4.1 Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación

Sin embargo, en la meta 5.6 que plantea "Asegurar el acceso universal a la salud sexual" No se consideran a las mujeres mayores dado que solo se considera la salud sexual de las mujeres en edad reproductiva. Esto hecho es muy preocupante porque como ya se ha mencionado al aumento de las Infecciones de Trasmisión Sexual y el VIH han aumentado en la población de 50 años y más, producto de existir políticas que miren especialmente la salud sexual de este grupo etario. En Argentina la edad al momento del diagnóstico de estas patologías aumentó para las mujeres en el grupo de 55 a 64 y 65 a 69 años. (Boletín N° 34 sobre el VIH, sida e ITS en la Argentina- 2017). Sin embargo, la Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva que tiene como objetivos generar información acerca de la salud sexual (no solo reproductiva), identificar las prácticas preventivas en

torno a la salud sexual y reproductiva desarrolladas por las mujeres y los varones, conocer las prácticas preventivas en torno a las enfermedades de transmisión sexual, indago a mujeres entre 14 y 49 años de edad. De manera similar la meta 5.6 y sus indicadores indagan esta temática, excluyendo de este indicador a las mujeres mayores. Cabe mencionar que en Argentina según la Encuesta de Calidad de Vida de los Adultos Mayores (ENCAVIAM) realizada en el 2012 muestra que el 75% de las mujeres de 60 años y más manifiestan la importancia de seguir manteniendo relaciones sexuales. Las mujeres por ser mayores no dejan de tener practicas sexuales y de seguir invisibilizándose este derecho la consecuencia será mayor prevalencia en ITS.

2-1-2- ODS 8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

En este objetivo no hay metas ni indicadores que se refieran a las personas mayores. Sin embargo, en la Región de ALC más del 20% de los hombres mayores de 80 años sigue trabajando por cuestiones de pobreza (BID 2018). La CIDHPM presenta el artículo 18 "Derecho al trabajo". El mismo establece: "La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad".

Entre las medidas que los Estados deben garantizar se encuentran:

1. Promover políticas laborales dirigidas a propiciar que las condiciones, el ambiente de trabajo, horarios y la organización de las tareas sean adecuadas a las necesidades y características de la persona mayor.
2. Promover programas y medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación, para lo cual podrán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados.

La salida del trabajo puede generar depresión, ansiedad y enfermedades por eso es importante acompañar a las personas en el tránsito entre el trabajo y la jubilación. Hay que exigirles a los estados que midan este objetivo dado que no puede faltar una política que evite la explotación laboral de los mayores. La CIDHPM es el instrumento en el cual los Estados pueden apoyarse.

ODS 10 Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

Este objetivo presenta la meta 2 que se refiere a la inclusión social, económica y política independientemente de su edad, y su concreción estaría

relacionada con los ODS 1 y ODS2 y con los artículos de la CINDHPM 17 y 18 que ya hemos comentado y con el preámbulo de la misma en lo que se refiere a lo social y económico, y con el artículo 27 "Derechos políticos". Allí se establece: "La persona mayor tiene derecho a la participación en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminados por motivo de edad".

En la meta 3 manifiesta que se debe garantizar la igualdad de oportunidades, reducir las desigualdades y eliminar toda forma de discriminación y toma como indicador el no cumplimiento del derecho internacional. Esta meta y este indicador resulta prioritario al exigir el cumplimiento de toda la Agenda 2030 en beneficio de las personas mayores dado que de no cumplirse estaría violando el derecho internacional establecido en la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores. Este ODS es clave para los Estados.

Tabla N°7:

ODS 10 Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

Metas del Objetivo 10	**Indicadores**
10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.	10.2.1 Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.
10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto	Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos

ODS 16 Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas:

Este objetivo plantea la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y el combate a la violencia.

Según la OMS estudio realizado en el 2017 basado en 52 investigaciones realizadas en 28 países de diversas regiones, (incluidos 12 países de ingresos bajos y medianos) el 15,7% de las personas de 60 años o más fueron objeto de alguna forma de maltrato. Es muy probablemente este número este subestimado dado que según la OMS solo se denuncia uno de cada 24 casos de maltrato a personas mayores. El informe de Hechos de Derechos Humanos en cifras (2019) nos presenta datos relevados del Latinobarómetro 2016 para 18 países de la región, en el que encuentran que el temor de las personas mayores a ser víctima de delito o violencia es elevado en todos ellos. En Argentina, Brasil, Costa Rica, la República Dominicana, México y Venezuela (República Bolivariana de) cerca de la mitad de las personas de 60 años y más entrevistadas sienten temor de ser víctimas de agresiones. Tanto en este ODS como en la CIDHPM se aborda esta problemática. La Agenda 2030 tiene indicadores específicos para las personas mayores.

Tabla N°8:

ODS 16 Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

Metas del Objetivo 10	Indicadores
16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	16.1.1 Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad. 16.1.2 Muertes relacionadas con conflictos por cada 100.000 habitantes, desglosadas por sexo, edad y causa.

La CIDHPM presenta un artículo especifico que combate la violencia y es el N° 9 “Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia”. También hace hincapié en su artículo 31 en el acceso a la justicia donde establece que:

> La persona mayor tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (CIDHPM 2015).

3-Algunas reflexiones sobre la Convención:

La convención parte de la base de que el convertirse en una persona mayor no puede ser sinónimo de perder derechos, sino, todo lo contrario, a medida que se va envejeciendo se van ganando derechos, como los derechos a) Derecho a la vida y dignidad en la vejez. (6), b) Derechos a la independencia y a la autonomía. (7), c) Derecho a cuidado de largo plazo. (12) que Huenchuan plantea como Derechos Emergentes, dado que no se encuentran en ningún otro instrumento vinculante (Huenchuan S, 2019). Para ejercer los derechos establecidos en la convención es necesario reconocer que las personas mayores son autónomas, o sea, capaces de seguir tomando decisiones sobre su vida y sus bienes hasta el fin de sus días, y que son todas iguales ante la ley sin importar la edad. Por ello la CIDHPM platea su artículo 7 el "Derechos a la independencia y a la autonomía" que establece:

> Los Estados Parte en la presente Convención reconocen el derecho de la persona mayor a tomar decisiones, a la definición de su plan de vida, a desarrollar una vida autónoma e independiente, conforme a sus tradiciones y creencias, en igualdad de condiciones y a disponer de mecanismos para poder ejercer sus derechos (CIDHPM 2015).

Y el artículo 30 que garantiza la igualdad ante la ley (Igual reconocimiento como persona ante la ley). Allí se establece:

> Los Estados Parte reafirman que la persona mayor tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. Los Estados Parte reconocerán que la persona mayor tiene capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida (CIDHPM 2015).

Conclusiones

La Agenda 2030 si bien es un avance porque a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Mileno considera a las personas mayores, lo hace de manera muy escasa si consideramos que solo 1,77% de las metas y el 0,48% de los indicadores indagan sobre este grupo. Pero si logramos permearla con la CIDHPM podremos producir conocimiento acerca de los que sucede en

nuestra región con las personas mayores y generar políticas públicas que las incluya y favorezca. Los Estados debe medir a la hora de rendir cuentas sobre la agenda 2030 todos los indicadores desagregados por edad, a menos que sean cuestiones específicas de otros grupos etarios. La convención platea claramente en su artículo 6 que está prohibida la discriminación por edad, por lo cual cualquier de los objetivos de la Agenda deben considerar a las personas mayores como sujetos de los derechos y por ello medir el impacto de las políticas públicas de cada meta. Si no se hace a la brevedad millones de personas mayores seguirán muriendo, viviendo en la pobreza, marginadas, maltratadas, discriminadas, en definitiva, quedando atrás y excluidas de la sociedad. La Agenda 2030 es una propuesta de los Estados basada en la libertada, la justica y la igualdad para todos los habitantes del mundo. Lo que no se explicita no existe, lo que no se mide no se combate, lo que no se propone, no se hace. Tenemos un instrumento Regional como la Convención que plantea 27 derechos que debemos incorporar a la Agenda 2030 si realmente queremos "No dejar a Nadie atrás".

Bibliografía

BID (2018). Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe. Recuperado en https://publications.iadb.org/es/panorama-de-envejecimiento-y-dependencia-en-america-latina-y-el-caribe

CEPAL (2018) Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Chile. Recuperado en https://www.cepal.org/es/publicaciones/44551-informe-avance-cuatrienal-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo

CEPAL (2017). Panorama Social de América Latina, Santiago, 2018. Recuperado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf

CEPAL (2016). Boletín N°13. Recuperado en http://www.cepal.org/es/publicaciones/39876-boletin-envejecimiento-desarrollo-13

CEPAL (2013) Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Uruguay. Recuperado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf

Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales – MTEySS (2018). Mujeres en el mercado de trabajo argentino. Recuperado en http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/mujeres_mercado_de_trabajo_argentino-3trim2017.pdf

Huenchuan S, (2019). Medias claves sobre envejecimiento para la implementación y seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Montevideo Uruguay del 13 al 15 de marzo de 2019. CEPAL, México. https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-expertos-medidas-clave-envejecimiento-la-implementacion-seguimiento-objetivos

INDEC (2012). Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores. Argentina. Recuperado en http://www.algec.org/biblioteca/ENCAVIAM%20-2012.pdf

Naciones Unidas (2019) Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nueva York, 2019. Recuperado en https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf

Naciones Unidas (2018) Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nueva York, 2018 Recuperado en https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf

Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago. Recuperado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y

OIS (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019- OIT Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. Recuperado en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/ dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf

OIT (2016) Las mujeres en el trabajo Tendencias. Recuperado en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_483214.pdf

OMS (2015). Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud. Recuperado en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf;jsessionid=0DF139CE26490E2EC635C3326704B7DD?sequence=1

OMS (2014). Estadísticas Sanitarias Mundiales. Disponible en http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2014/es/

OMS (2012). La buena salud añade vida a los años. Información general para el Día Mundial de la Salud 2012. Recuperado en http://www.algec.org/biblioteca/WHO_DCO_WHD_2012.2_spa.pdf

ONU (2015) THE WORLD'S WOMEN 2015 (LAS MUJERES DEL MUNDO 2015) At a glance. Recuperado en http://unstats.un.org/unsd/gender/default.html

Organización de Estados Americanos (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Recuperado en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (2016). IV Informe Observatorio sobre adultos mayores: La seguridad económica de las personas adultas mayores en Iberoamérica. Recuperado en: http://www.iberoamericamayores.org/informes-anuales-del-observatorio

Paula Forttes Valdivia. Dependencia y el apoyo a los cuidados, un asunto de derechos humanos. Dirección Sociocultural de Chile (2017). Recuperado en http://www.algec.org/wp-content/uploads/2017/08/Dependencia-y-Apoyo-Cuidados-DDHH.pdf

Roqué M, Fassio A (2015). Políticas Públicas sobre Envejecimiento en los Países del Cono Sur. Flacso. Chile. Recuperado en http://www.algec.org/biblioteca/POLITICAS-PUBLICAS-VEJEZ.pdf

PANEL: **LA REFORMA JUBILATORIA Y EL FRENTE DE PERSONAS MAYORES DURANTE EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS.** COORDINÓ: VERÓNICA SOTO PIMENTEL

MOVIMIENTOS SOCIALES, REPRESENTACIÓN Y DERECHOS HUMANOS:

EL FRENTE DE PERSONAS MAYORES

Por **Ana A. González**

Introducción

Cuando tan gentilmente nos invitaron desde la Diplomatura en Organizaciones de la Sociedad Civil de FLACSO a participar del Congreso, se me presentó el dilema acerca de cuál voz tenía que tomar el relato de la historia del Frente de Adultos Mayores y de La Tercera en lucha y su relación con los DDHH, si mi voz militante o mi voz académica. Finalmente pensé que para ser fiel al espíritu combativo y militante que dio origen a la movilización y la conformación de esas organizaciones y siendo consecuente con la cuestión de la autopercepción, la voz militante expresaría y daría mejor cuenta de los temas a abordar. El tono íntimo y por momentos autotestimonial de la ponencia tienen que ver con esta decisión.

Una de las formas de hacer fructífera nuestra intervención en atención a los ejes conductores de la Diplomatura y del Congreso consiste en centrarla en tres cuestiones: primero la historia de la formación de La Tercera y del Frente de Personas Mayores y sus acciones y objetivos, en segundo lugar, la resignificación de los jubilados como sujetos políticos y su representación, y por último la cuestión de la defensa de los DDHH económicos, sociales y culturales (DDHHESC).

Historia del Frente de Personas Mayores (FPM) y La Tercera en lucha

La determinación de implementar un modelo neoliberal en el país a partir del 2015 trajo el presagio de futuros recortes de derechos. La experiencia de haber vivido situaciones similares en el corto período de tiempo de un

poco más de 40 años produjo un nivel de alarma y aprendizaje que provocó que, frente a la posibilidad de una reforma previsional algunos de nosotros supiéramos primero intuitivamente y luego fácticamemte que la participación, organización y movilización era la herramienta para poder contrarrestar las políticas abusivas de este modelo. A eso se sumó según mi perspectiva una característica generacional, ya que muchos de las PAM somos militantes, ex militantes, activistas y fuimos jóvenes que transitaron la dictadura en la lucha política. A raíz de este escenario comenzó a organizarse un conjunto de compañeros de diferentes agrupaciones: Jubilados en marcha, No me olvides, La Cámpora, La Simón Bolívar, Mayores en la Diversidad, entre otras, a comienzos del 2016 (C. Bajos, 2019). Este sería el origen del FPM. Este pequeño grupo empezó a crecer y fortalecerse al calor de las medidas que iba tomando el gobierno y a las respuestas que fueron surgiendo: semaforazos y movilizaciones. En el mes de octubre del 2017 se empieza a activar La Tercera en lucha, que surge por iniciativa de un pequeño grupo que fue sumando militantes de diversos orígenes, en su mayoría docentes, que empezó a crecer rápidamente al movilizarse y comenzó a darse una forma de organización. La Tercera se integra enseguida al Frente de Personas Mayores. Las organizaciones se fueron conociendo, contactando y juntando en algunos casos por conocimientos previos y en otros por los encuentros militantes en la calle. La necesidad de organización creció en forma geométrica al compás de la implementación de la ley de Reparación Histórica y de la implementación de la Reforma Previsional. Desde un primer momento, cuando aún el Frente no había alcanzado su gran crecimiento se fijaron las bases de lucha política y los objetivos y propósitos que se enunciaron en el acta fundacional de esta manera:

El Frente de Personas Mayores conformado por ciudadanxs de diferentes agrupaciones de Trabajadores, de Jubilados, Pensionados y Personas Mayores, sensiblemente afectados por las políticas implementadas por este gobierno en materia de leyes en lo Laboral, Previsional y de Seguridad Social y con el riesgo aún mayor de ver arrasados los logros y beneficios adquiridos nos reunimos en defensa de:

- La continuidad del Sistema Público Solidario y de Reparto y de la ANSES
- Contra el vaciamiento del PAMI
- Por la conservación del Fondo de Garantía y Sustentabilidad (Ley 26417)
- Reclamamos la permanencia activa de un órgano Consultivo de la ANSES legítimo federal y representativo.

Estos son objetivos que forman parte de la carta fundacional del Frente.

Nuestras organizaciones fueron asumiendo cada vez más el compromiso activo en lo social y en lo político para visibilizar nuestra problemática.

A medida que fuimos creciendo y se sumaron agrupaciones de distintas provincias establecimos una consigna que se convirtió en un lema identificatorio: Con los jubilados y pensionados NO!!!! y acciones permanentes que nos caracterizan como Frente: el Semaforazo de los primeros martes de cada mes frente al Congreso de La Nación, la concurrencia a movilizaciones, las mesas de difusión de la problemática del sector en distintos puntos de la ciudad: frente a la ANSES y al PAMI y en distintos hospitales que atienden a la población de jubilados y pensionados no solo en CABA sino en varias provincias. También tuvimos una gran participación en la recolección de firmas para pedir la derogación de la Reforma Previsional. Durante el mismo proceso se fue conformando y organizando la Intersindical de Jubilados y Pensionados de la cual el Frente también forma parte con el objetivo de crear y fortalecer los espacios de Personas Adultas Mayores (PAM) dentro de los gremios y la posibilidad de articular con otras organizaciones en el exterior. La lucha que llevamos adelante desde el Frente y desde La Tercera significa la lucha por nuestros derechos en las instancias formales, de representación y en la calle. En ella fuimos precursores desde el año 2017 de la resistencia y movilizaciones contra este modelo, militando en la calle y sufriendo la represión.

La representación

El tema de la representación del sector está ligado absolutamente al cambio de paradigma que se hace necesario para poder visibilizar el sector y constituirnos como actores políticos. La problemática del sector tiene que ver con el concepto de democracia sustantiva (Mouffet Chantal, 1999) el cual pone el acento en la búsqueda de la igualdad no sólo política sino también social, en el acceso a la salud, a la alimentación, a la vivienda, educación, a todo lo que signifique condiciones dignas e igualitarias de existencia. Por otra parte, consideramos que las personas adultas mayores tienen que cumplir un rol fundamental en la elaboración de las políticas públicas para el sector, participando de los espacios de decisión y ejecución de las mismas tratando de que éstas se piensen, diseñen e implementen desde un modelo de política pública de abajo hacia arriba (Peters Guy ,1995). Las PAM no necesitamos que nos representen, queremos participar activamente en la construcción de nuestro destino para evitar la continua vulneración de nuestros derechos y para optimizar la calidad de vida de todes. Este eje se relaciona absolutamente con el tercero, ya que sin una representación directa es difícil conseguir el cumplimiento de derechos como lo ha demostrado la historia reciente de nuestro país.

Derechos humanos Económicos, Sociales y Culturales (DDHHESC)

El concepto de democracia sustantiva se liga con la defensa de los DDHH económicos, sociales y culturales. Este es un campo de derechos con poca apropiación, en general existe una separación interpretativa entre los derechos políticos y civiles (Harvey David, 2003) y los DDHHESC que hace que no haya una clara percepción de que estos últimos son tan fundamentales como los derechos políticos. Las graves vulneraciones a los DDHH de las PAM se enfocan precisamente en este tipo de derechos. Nuestros compañeres tienen cada vez menos acceso a la salud, a la vivienda, al abrigo, a la educación, a la buena alimentación, a la cultura y al trabajo. El cambio de paradigma que venimos trabajando desde el Frente y desde la Comisión de PAM de la Asamblea permanente por los DDHH toma como uno de sus fundamentos la apropiación de los DDHHESC y el consiguiente reclamo por el cumplimiento de los mismos. LoS DDHH son obligatorios, son inquebrantables, indivisibles y progresivos. Esta definición bastaría para calibrar la terrible situación de vulneración de los mismos que se puso en marcha a partir de la implementación del modelo del gobierno de Cambiemos. Pero si damos algunos datos más el panorama se puede entender mejor. Más del 60% de los jubilados cobran el haber mínimo, por lo tanto, están bajo la línea de pobreza. El aumento exorbitante del precio de los medicamentos los hace prácticamente inaccesibles para seguir cualquier tratamiento y el retiro de la cobertura del 100% de muchos medicamentos empeora el panorama. El recorte de prestaciones ayuda al mismo fin, y así podríamos seguir relatando algunas muchas otras cosas. Pero habría que remarcar que el escenario de desamparo de potenció a partir de la sanción y puesta en marcha de la ley Reparación Histórica y de la reforma previsional del 2017. Esta coyuntura profundizó la violación de los DHHESC. El cumplimiento de los mismos sólo se podrá hacer en otro tipo de modelo de sociedad que pueda salir de los cánones del libre mercado, de la mercantilización de la vida y los afectos y de la invisibilización de la situación de grandes sectores de la sociedad.

Para ir terminado y hacerlo desde un lugar vital, con el gusto que da saber que nuestra lucha es por un mundo mejor, más justo e igualitario y como dice mi compañera La Negra Fernandez porque “venimos a luchar con alegría”, comparto con ustedes desde el afecto una declaración que construimos colectivamente con los compañeros de La Tercera y de la comisión PAM de APDH (Comisión PAM de APDH y La Tercera en Lucha, 2018):

Nos gusta aclarar cuando transitamos espacios como éste que nosotros somos abuelas y abuelos únicamente de nuestros nietos, y madres y padres únicamente de nuestros hijos, que algunos no somos abuelos, otros no somos padres, otros somos heterosexuales, algunos homosexuales, otros de otros géneros, muchos nos sentimos hijes de los pañuelos blancos y madres y padres de los pañuelos verdes.

Somos diversos, somos historia, pero también somos potencia.

A pesar de todo eso la invisibilización de nuestro sector es constante. Sólo aparece en el imaginario social y en referencia a la sociedad de mercado, permanentemente como consumidor de medicamentos y prestaciones médicas, y en el imaginario político ocasionalmente como votante.

Esa invisibilización tiene muchas causas, y en ella se cruzan construcciones donde muchas veces se hace patente la condición de clase y el concepto de productividad del mercado, los viejos pobres son viejos y muchas veces una carga, los viejos ricos no son viejos, los viejos que ocupan espacios de poder ni siquiera se reconocen como viejos y los que trabajan hacen de cuenta que no lo son.

La señora Lagarde es un ejemplo de ello, las cámaras de diputados y senadores también. Y habría que ver lo que sucede con los que estamos aquí reunidos.

Creemos que las políticas públicas de las personas adultas mayores deberían contar con nuestra participación en su elaboración ya que ningún otro grupo etario puede tener la experiencia vivencial y crítica acerca del mundo que vivimos los mayores. Se puede comprender la situación de la niñez y de la adolescencia, por ejemplo, ya que todos hemos transcurrido por ella, pero no se puede comprender cabalmente la experiencia de nuestras generaciones si aún no llegamos a ella, es el devenir de la vida misma!!! Por eso nosotros exigimos la participación a nivel municipal, provincial y nacional. Sobre todo en las cámaras de diputados y senadores, donde permanentemente se juega con el destino y la integridad física y psíquica del sector. No queremos que hablen por nosotros, queremos hablar nosotros. Esta participación se hace sumamente necesaria sobre todo en contextos políticos que promueven el cercenamiento de los DDHH políticos, económicos, sociales y culturales y que se apropian de los fondos que son propiedad de todos.

Nuestro sector es uno de los más vulnerados, sobre todo en el modelo neoliberal que instala el gobierno actual. Estos derechos que son de OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO, son INQUEBRANTABLES, INDIVISIBLES y PROGRESIVOS.

Nos despedimos compartiendo una frase de García Linera con los compañeres aquí presentes "*Cada comportamiento que tengamos tiene que anticipar el mundo que queremos*".

Por el respeto de los DDHH!!!

Porque vivos, vivas, sanos, sanas y libres nos queremos!!!!

Bibliografía

Declaración de la Comisión Personas Adultas Mayores de la Asamblea permanente por los Derechos Humanos.2018. https://www.apdh-argentina.org.ar/sites/default/files/u62/Texto%20para%20presentar%20en%20la%20mesa%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20del%20Encuentro%20Nacional%20de%20Salud.pdf

Gonzalez, Ana & Bajos, Cristina (entrevistada) referente de la agrupación Simón Bolivar.2019.

Harvey, David.2003. *Espacios de Esperanza*. España.AKAI.

Mouffe, Chantal .1999. "Socialismo liberal y pluralismo: ¿Qué ciudadanía?". En: *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.

Peters, Guy. 1995 Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/PG_Vol.4_No.II_2dosem.pdf.

PANELES

PANEL: **POLÍTICAS CULTURALES DE GÉNERO. TENDENCIAS Y NUEVAS COORDENADAS.** COORDINÓ: ROMINA SOLANO

EL DERECHO A LA CIUDAD DESDE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Por **Paula Mascías**

Desde hace algún tiempo se ha instalado en los ámbitos públicos y privados como así también académicos y de investigación, la preocupación por el desarrollo local. Puede reconocerse en este sentido una nueva búsqueda por encontrar soluciones a las enormes transformaciones sociales que han surgido y que, en América Latina especialmente, se traducen en altos porcentajes de población que viven en contextos de pobreza y marginalidad.

A principios del siglo XXI las revoluciones tecnológicas en áreas como la biotecnología, las telecomunicaciones, la robótica y la informática han potenciado exponencialmente la capacidad de producir bienes y servicios. Sin embargo, según cifras del Banco Mundial, casi 5000 millones de personas viven en la pobreza, un alto porcentaje de ellos en la pobreza extrema; 1300 millones de personas carecen de agua potable; 3000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas; y 2000 no reciben electricidad.

Con respecto a América Latina, según los últimos datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), un 29,6% de los latinoamericanos (182 millones de personas) eran pobres a fines de 2018.

En la Argentina, de acuerdo a los datos del INDEC del tercer trimestre del 2019, el 35,4% (14,4 millones) de la población vive en la pobreza y 7,7% (3,1 millones de personas) en la indigencia.

Estas cifras desafían a configurar nuevos escenarios para el desarrollo local buscando un mayor compromiso de los actores sociales y, sobre todo, de los gobiernos locales a tomar a su cargo nuevas funciones que permitan mejorar la calidad de vida de la población.

En estas búsquedas de enfoques alternativos centrados en el territorio, se pone en evidencia que las áreas económica, política, social y cultural están inevitablemente ligadas cuando se trata de pensar el desarrollo de un territorio entendiendo que lo que suceda en cada una de ellas va a condicionar severamente las otras.

Pensar o repensar el derecho a la ciudad desde un enfoque cultural implica establecer nuevas formas de gestión entendiendo que los ecosistemas sociales y culturales que conviven en un territorio son muy distintos de aquellos que existían hace 20 años. La tecnología incluso ha modificado radicalmente las formas de participación, producción y consumo. En este artículo indagaré sobre algunos posibles caminos para pensar el desarrollo territorial desde el fortalecimiento del vínculo entre cultura y capital social comunitario y cuáles deberían ser las políticas culturales que debemos impulsar en su favor.

Trabajar en el territorio

De acuerdo a Milton Santos (1995), territorio se define como "territorio usado" que se construye por acciones (decisiones tomadas por los hombres que lo habitan) y objetos. Es distinto de espacio geográfico porque lo que incluye este concepto es el espacio más las vivencias históricamente construidas y conformado a través de redes y flujos. Su construcción es siempre dinámica en relación con un afuera y un adentro.

En este sentido, "territorio usado" es un macro-concepto de notable riqueza y polisemia, es un lugar de variada escala donde actores ponen en marcha procesos complejos de interacción entre acciones y objetos, a veces complementaria, otras veces contradictoria y conflictiva o cooperativa. Es así que el territorio se redefine siempre y es el lugar más adecuado desde el cual definir las políticas públicas necesarias para planificar los desafíos para su desarrollo.

De esta manera, la organización social del territorio se presenta aquí como la posibilidad de una comunidad que, en su ser – entretejido, podría facilitar el acceso equitativo a los procesos de generación y distribución de valores económicos y culturales, mejorando la participación ciudadana y las condiciones de vida para cada persona.

Bourdieu (2000) define que el espacio físico que ocupamos se encuentra en estrecha vinculación con el espacio social al que se pertenece como agente social en la relación con otros, configurándose así una "estructura de yuxtaposición de posiciones sociales".

El autor dirá entonces que para pertenecer a un mismo espacio social es necesario la proximidad en el espacio de las relaciones sociales y también, de las disposiciones y de los intereses asociados a estas posiciones. Sólo es posible romper con las falsas evidencias y el pensamiento sobre los lugares si se efectúa un análisis entre las relaciones de las estructuras del espacio social con el espacio físico.

La construcción del espacio social así planteada deberá trabajar sobre la estructura de diferencias que conforma el espacio social, es decir, éste

como un campo de poder, que combina en su interior un campo de fuerzas y un campo de luchas (por esas fuerzas) para cambiar la estructura.

La posibilidad de trabajar desde la organización social de los territorios define una estrategia de acción tanto para el desarrollo de proyectos de vida personales como principios de acción para estrategias de acción colectiva con otros.

Lo contrario a esto se presenta siempre como la fragmentación de la sociedad, la desvinculación entre los distintos sectores y la falta de acceso a los bienes tangibles e intangibles.

El espacio que habitamos debe ser un lugar donde vivamos experiencias que nos permitan generar oportunidades de encuentro y convivencia pacífica.

Muchas de las personas acostumbradas a vivir en un silencio de resignaciones y habituadas a moverse entre patrones y muros reales o invisibles, encuentran en la construcción de sus territorios, acciones que permiten abrir, participar y habilitar espacios organizados, a partir de los cuales se construye su ser en sociedad.

Las ciudades modernas parecen hacer lo contrario: la fragmentación y segregación espacial aísla a las personas en grupos homogéneos; la inequidad urbana genera accesos tan desiguales que restringe las oportunidades y los espacios públicos ya no son lugares de encuentro y de innovación política.

Siguiendo con Bourdieu, el autor da un ejemplo muy claro de cómo influye el espacio físico habitado en la constitución del espacio social. En un oficio determinado como el corte de cabello y los servicios asociados, si uno se encuentra en el centro de Paris, es *coiffeur*, si está en la periferia es peluquero y esto, no es sólo una cuestión de denominación de un oficio, sino que se traduce en oportunidades muy concretas de acceso a ciertos servicios, ciertas personas y sobre todo, montos de dinero diferenciados por un mismo servicio.

En este sentido, la interacción entre el espacio físico y el espacio social son las dos caras de una misma moneda donde el primero estructura el funcionamiento del segundo en una relación dialéctica y esto se retraduce en la posesión del capital en sus diferentes especies (económico, cultural, simbólico).

Esta diferenciación que se naturaliza, él la llama las sondas comunicacionales y llamados al orden silenciosos de las estructuras del espacio físico apropiado y son una de las mediaciones a través de las cuales las estructuras sociales se convierten progresivamente en estructuras mentales y sistemas de preferencias.

Estructuras sociales convertidas en estructuras espaciales a través de la experiencia prolongada e indefinidamente repetida de las distancias espaciales (convertidas en habitus) que se naturalizan y de esta manera organizan y califican socialmente haciendo a la construcción política del espacio.

Es así que, es necesario pensar políticas públicas diferenciadas, teneindo en cuenta las dinámicas y características particulares de cada territorio, generando nuevas conversaciones que permitan abrir las ciudades para hacer del uso del espacio urbano un tema de agenda.

Las políticas públicas tendientes a la integración social de una sociedad fragmentada deben apoyarse no sólo en la generación de calidad vincular entre vecinos sino también entre éstos y las instituciones, creando la potencia social que requiere construir equidad desde una inequidad estructural compleja a la que se ha llegado desde orígenes aparentemente difusos.

Ítalo Calvino en su libro *Las Ciudades Invisibles* dice:

> "¿Qué es hoy la ciudad para nosotros? Creo haber escrito algo como un último poema de amor a las ciudades, cuando es cada vez más difícil vivirlas como ciudades…Se habla hoy con la misma insistencia tanto de la destrucción del entorno natural como de la fragilidad de los grandes sistemas tecnológicos que pueden producir perjuicios en cadena, paralizando metrópolis enteras. Las ciudades son un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque como explican todos los libros de historia de la economía, pero estos trueques no lo son solo de mercancías, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos. Mi libro se abre y se cierra con las imágenes de ciudades felices que cobran forma y se desvanecen continuamente, escondidas en las ciudades infelices" (2013: 15).

Tres conceptos - ejes principales desde los que se puede repensar el derecho a la ciudad

1. Protagonismo y participación: trabajar enredados con otros

Las ideas preceden a la gestión, ideas llenas de sugerencias, insinuaciones, conmovedoras que surgen en territorio. Gestionar es mezclarse, conocer, compartir, comprender con otros semejantes y no tanto. Siempre con otros pero sin perder la autonomía. Basta de mirarse el ombligo, desafiarnos a pensar con otros comprendiendo que los nuevos ecosistemas sociales y culturales interpelan los viejos modos de gestión. Ocupar los espacios públicos, los lugares comunes, establecer otras formas de relacionamiento, nuevos

valores que nos permitan vivir mejor, otorgando a lo performático, en referencia a la capacidad de acción, la noble tarea de convertirse en impulsores que modifiquen realidades como actores comprometidos con su entorno. Entender la complejidad del derecho a la ciudad en su dimensión cultural que no es solo ir al teatro o al cine sino generar los entramados necesarios que permitan mejorar la calidad de vida sin que nadie quede afuera.

2. Cultura como proceso

Establecer la cultura como un proceso supone entrelazar las distintas dimensiones de la vida con la producción simbólica como constructora de ciudadanía y como factor clave de la economía, no porque necesariamente se generen, a partir del mismo, recursos económicos en forma directa, sino porque es la plataforma a partir de la cual pueden pensarse proyectos de vida individuales y colectivos sustentables basados en la dignidad humana. Para esto es necesario incluir concientemente el tema acceso como un punto clave dentro de las políticas culturales desde dos líneas básicas de acción que tienen que ver con la formación y con acceso a recursos con una mejor distribución territorial. En este punto me gustaría tomar algunas reflexiones de Richard Sennet (2003) para hacer hincapié en la relación entre respeto y desigualdad. Si el sistema de protección social brindado por el Estado se tratara solo de brindar dinero a quienes no acceden a ciertos derechos, se debería calcular cuánto necesita cada uno y dárselo. Pero raramente se trata solo de eso; qué pasa con las menores abusadas que se van de sus casas o la reinserción en la sociedad de los jóvenes que han sido detenidos y ya cumplieron sus penas. Sin dudas, no se trata de dinero sino de un complejo sistema de protección social y desarrollo cultural que debe construirse para, desde mi punto de vista, la equiparación de las oportunidades en un piso común para todos. Y esto tiene que ver con el respeto por la complejidad que implica tratar a los beneficiarios como seres humanos necesitados y al mismo tiempo respetar su autonomía, debiendo pensarse las políticas públicas como plataformas para construir protagonismo.
R. Sennet (2003) dice:

> "La falta de respeto, aunque menos agresiva que un insulto directo, puede adoptar una forma igualmente hiriente. Con la falta de respeto no se insulta a otras personas, pero tampoco se les concede reconocimiento: simplemente no se la ve como un ser humano integral cuya presencia importa.

Cuando la sociedad trata de esta manera a las masas y solo destaca a un pequeño número de individuos como objeto de reconocimiento, la conse-

cuencia es la escasez de respeto, como si no hubiera suficiente cantidad de esta preciosa sustancia para todos" (2003: 17).

3. Encanto, belleza y calidad como cultura emancipadora

La desmesura y la búsqueda de nuevas metáforas deben hacerse con encanto, belleza y calidad, porque sin esos atributos no se pueden romper las barreras y los estereotipos que permanecen vivos. Ya no es posible pensar sólo en la diversidad desde una cuestión étnica o desde la nacionalidad de origen, sino que hoy se debe pensar en la diversidad de diversidades que implican nuevas formas de relación, de ver a las comunidades en autoreconocimiento construyendo sus propias narrativas. No somos curadores de los gustos de los demás, las producciones simbólicas propias (especialmente las producciones artísticas) se presentan aquí como un territorio de libertad donde permiten la reconciliación reconstruyendo el territorio.

Desde las políticas públicas es necesario poder establecer nuevas poéticas de reconocimiento a partir de las cuales permitir la innovación y la experimentación. Se espera entonces un Estado como fuerza activa en el ordenamiento de las fuerzas sociales, no solo como interventor en las desigualdades sociales sino como impulsor de nuevas formas de relacionamiento entre éste y los territorios que gobierna donde la participación y el reconocimiento son ejes claves.

A modo de cierre

Como gestores o productores culturales tanto desde ámbito público o privado debemos preguntarnos al pensar proyectos y programas:

¿Cómo generar las nuevas performances que nos conduzcan hacia otras formas de hacer política repensando el significado del bien común? ¿Por medio de qué procesos nuestra vulnerabilidad al otro se ve anestesiada? ¿Qué puede nuestra fuerza de creación como productores culturales para enfrentar este desafío?

Metáfora y metamorfosis creo es el núcleo profundo de identidad y transformación que entraña todo territorio haciendo visibles las estructuras de poder que operan en el espacio social para poder trabajar sobre ellas en función de generar un mundo más sustentable donde la vida de cada sujeto tenga el mismo valor.

En 1982, durante la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, la Unesco declaró:

> "La cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al

> ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden".

Desde esta perspectiva, la construcción de políticas culturales más complejas que tengan en cuenta dimensiones tales como el respeto por la diversidad cultural, la ampliación de la participación social y de las identidades locales, el fortalecimiento de los procesos y producciones culturales comienzan a considerarse imprescindibles en la planificación y ejecución de programas y proyectos, sean estos impulsados desde los gobiernos locales o desde la sociedad civil.

De esta manera, hoy el campo de las políticas culturales es también un trabajo para la intervención con un fuerte compromiso social. Hay que pensar en lo que sucede y puede hacerse por fuera de las instituciones de una sociedad, en la calle, en otros espacios, entendiendo el trabajo cultural como un marco estratégico para activar nuevos procesos sociales vinculados al capital social comunitario.

Pensar en el diseño y análisis de las políticas públicas puede llevarnos a creer que en la fría mirada de laboratorio se puede despojar de conflicto a la política para analizarla desde una perspectiva racional pero no es así. Las mismas se encuentran atravesadas por las relaciones de fuerza de la sociedad y que, por la complejidad de los problemas actuales, no es posible pensar en políticas públicas que sean desarrolladas por el Estado exclusivamente sino que deben ser colaboraciones entre actores públicos y privados, reservándose para el primero un rol particular ya que su responsabilidad es mayor por su intransferible función.

En este contexto, debemos repensar las categorías para acercarnos al concepto de actores en las políticas públicas, distinguiendo entre lo público y lo privado, entre el gobierno, la administración y la sociedad civil.

En esa intersección entre lo público y lo privado y su capacidad de diálogo y acción está la clave para poder llevar adelante políticas públicas que permitan repensar el derecho a la ciudad donde nadie quede afuera.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (2000). "Efectos de lugar". En *La miseria del mundo*. Buenos Aires: FCE, pp. 119-124.

Bourdieu, Pierre (1997). "Espacio social y campo del poder". *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama, pp. 47-51.

Butler, Judith (2012). "Cuerpos en alianza y la política de la calle". *Revista Trasversales*, nº 26, Junio. URL: http://www.trasversales.net/t26jb.htm

Guattari F. y Rolnik S. (2005) *Micropolítica, Cartografías del deseo*". Buenos Aires: Ed. Tinta Limón. Traficantes de sueños.

Santos, Milton (1995) *Metamorfosis del espacio habitado*, Barcelona: Oikos-Tau.

Sennett, Richard (2003). "Una discusión sobre el Estado de Bienestar". En *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo desigual*, Barcelona: Anagrama, pp. 160-209.

Weber, Max (1982). "La política como vocación". En *El político y el científico*. Madrid: Alianza. URL: http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf

PANELES

>Escenarios de políticas públicas de información en la Argentina: avances, dilemas y proyecciones. Coordinó: María Cecilia Corda

>El desafío de formar servidores públicos a través de experiencias transformadoras.
Coordinó: Christian Milillo

PANEL: **ESCENARIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMACIÓN EN LA ARGENTINA: AVANCES, DILEMAS Y PROYECCIONES.** COORDINÓ: MARÍA CECILIA CORDA

ESCENARIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMACIÓN EN LA ARGENTINA:
AVANCES, DILEMAS Y PROYECCIONES

Por **María Cecilia Corda**

El abordaje de las políticas públicas de información en nuestro país resulta de importancia dado que no existe claramente un órgano que las formule, diseñe, financie y difunda, sino que hay varias instancias gubernamentales en las cuales las mismas son gestadas. Ello tiene diferentes impactos en las bibliotecas y otras unidades de información documental que se vinculan tanto con los apoyos institucionales para su implementación como con su sostenimiento a lo largo del tiempo. El propósito del panel fue el de trazar un panorama de las políticas públicas de información de los últimos años y, desde la perspectiva de las expositoras, analizar los avances, los dilemas y las proyecciones que se suscitan tanto a nivel gubernamental, como en los diferentes tipos de bibliotecas respecto a las acciones que ellas realizan para con el acceso a la información pública.

La primera presentación estuvo a cargo de Alejandra Aracri y Clarisa Inés Fernández (Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, UNLP-CONICET). El título de la ponencia fue "Transformaciones en las políticas de información en Argentina, 2015-2019: una mirada sobre estructuras y actores, implicancias para las bibliotecas".

Las expositoras se enfocaron en las continuidades y rupturas que se dieron en las políticas culturales y de información tomando como bisagra el año 2015. Efectuaron un repaso de las políticas que se implementaron en la década del 2000, resaltando entre ellas, por ejemplo, el Plan Nacional de Lectura, el Plan Conectar Igualdad, el Plan Nacional Argentina Conectada, entre otras. Asimismo, destacaron la creación en el año 2007 del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva como entidades de apoyo a las políticas antes mencionadas, junto con el ya existente Ministerio de Educación.

Señalaron que con el siglo XXI se inició un paradigma enfocado en la creatividad, la mercantilización de la cultura, la búsqueda de solución a problemas educativos, sociales, sanitarios, entre otros. Subyace en esta concepción el emprendedurismo y el talento individual. Esta idea de industrias creativas ya se podía observar durante la gestión kirchnerista y pervivió en la macrista.

Luego, las panelistas analizaron las políticas que se discontinuaron y las alianzas con empresas que se pergeñaron para suplir la responsabilidad del Estado. Esto se dio en un contexto de creciente desprestigio del personal de la administración pública (por ejemplo: Biblioteca del Congreso de la Nación, CONICET, Biblioteca Nacional, etc.), y del deterioro de espacios culturales debido al recorte o retiro del apoyo institucional y subsidios (tal es el caso de las bibliotecas populares en la provincia de Buenos Aires). Todo esto conllevó a la reconfiguración de las políticas de información y culturales, lo cual terminó por afectar el derecho al acceso a la información de las personas.

La segunda presentación estuvo a cargo de Paula Nahirñak (Subsecretaria de Coordinación Institucional en la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación – Docente de FLACSO). El título de la ponencia fue "Políticas de información en ciencia y tecnología: el papel del Sistema Nacional de Repositorios Digitales y la Biblioteca Electrónica".

Comenzó señalando la complejidad territorial de la Argentina, así como la institucional. A ellas se les añaden las implicancias del cambio tecnológico y cultural que se profundizó significativamente con el advenimiento del siglo XXI.

Resaltó como hito, respecto a la información en el campo de la ciencia y la tecnología (CyT), la sanción de la ley 26.899 en el año 2013. La misma favoreció la creación de repositorios digitales, su reglamentación llegó en el año 2016. A este hito se le sumó otro en ese mismo año 2016: la sanción de la ley de acceso a la información pública, la ley 27.275, que favorece la petición al estado por parte de la ciudadanía de información que se genera en ese marco.

En el contexto informativo actual, la expositora plantea la tensión existente entre lxs proveedores de publicaciones científicas y las suscripciones que pueda afrontar la Biblioteca electrónica (BECyT). Resalta la importancia del Sistema Nacional de Repositorios Digitales que pauta que las plataformas sean interoperables de modo que sean cosechables entre sí y con La Referencia a nivel regional, entre otras opciones de intercambio de datos en CyT. Hace una reflexión sobre las dificultades de implementación de la ley y los plazos de adecuación de las instituciones, sobre lo que re-

cientemente se materializó un diagnóstico que relevó datos de las distintas universidades en la Argentina.

Por último, alerta sobre las convocatorias de empresas multinacionales que buscan otras formas de hacer ciencia, difundiendo pedidos para resolver problemas que se les presentan, lo cual genera nuevos paradigmas para desarrollar la CyT que entran en tensión con los modos tradicionales de investigación en los organismos del área.

La tercera presentación estuvo a cargo María Celeste Medina (Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, UNLP-CONICET). El título de la ponencia fue "Acceso a la información pública: recorridos y perspectivas para las bibliotecas". Inicialmente, contextualizó el concepto de acceso a la información en base a las nociones brindadas por Luiggi Ferrajoli y Daniel R. García Delgado. Luego pasó revista del marco normativo existente en la Argentina, poniendo el énfasis en la ley 27.275 del año 2016. Analizó los puntos principales de la misma y sus implicancias para el ejercicio ciudadano de este derecho. A paso seguido relacionó la temática con las bibliotecas y la agenda 2030 en lo que respecta a los objetivos de desarrollo sustentable (ODS), principalmente el Nº 16 referido a Paz, Justicia e Instituciones Públicas. Resaltó la importancia del papel de las bibliotecas y otras unidades de información documental en este escenario y las posibilidades de alianzas con otras instituciones que permitan efectivizar acciones para concretar el acceso a la información pública.

A lo largo de las tres presentaciones, así como cuando las mismas finalizaban, el público asistente fue efectuando consultas, intervenciones y aportes que enriquecieron el debate en torno al tema del panel. El diálogo se dio en un marco de escucha y respeto de las opiniones, de modo fluido y con perspectivas interdisciplinarias acerca de la cuestión.

PANEL: **ESCENARIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMACIÓN EN LA ARGENTINA: AVANCES, DILEMAS Y PROYECCIONES.** COORDINÓ: MARÍA CECILIA CORDA

TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS DE INFORMACIÓN EN ARGENTINA (2015-2019):

UNA MIRADA SOBRE ESTRUCTURAS Y ACTORES

Por **Alejandra Aracri y Clarisa Inés Fernández**

1. Algunas precisiones conceptuales sobre políticas de información y políticas culturales

Las políticas de información surgen como campo de estudio hacia las últimas décadas del siglo XX en respuesta al proceso de transformación de la sociedad industrial hacia una basada en la información. Se erigen como el conjunto de políticas estatales que supone "el acceso y utilización óptima de conocimientos especializados y profesionales, información científica, técnica, social y económica, además de técnicas desarrolladas o disponibles en el país o en otras partes del mundo como recurso destinado a resolver problemas para el desarrollo en todos los sectores de la sociedad" (Montviloff, 1990).

Las políticas de información pertenecen a la esfera de las políticas públicas y con ellas articulan su objetivos y acciones, pero el siglo XXI se nos presenta como un escenario mucho más complejo, con fenómenos como la convergencia de medios y la incorporación de nuevos actores en la arena política, así como nuevas demandas y desarrollos que exceden la esfera de acción y los circuitos de comunicación propios del Estado. La noción de acceso a la información como derecho humano, junto con la participación organizada de la sociedad civil, comenzó a incidir en el diseño y objeto de políticas de información. A principios del siglo XXI las políticas de información se definen como "las directrices que propone un grupo social para la consecución del derecho a la información por parte de todos los ciudadanos" (Caridad Sebastián, Méndez Rodríguez y Rodríguez Mateos, 2000).

Por su parte, entendemos que las políticas culturales se configuran como terreno de luchas por el poder en donde se dan mediaciones entre lo cultural y lo político (Logiódice, 2012), espacios donde se desarrollan conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder (Oszlak y O'Donnell, 2007). Esta visión de las políticas culturales nos permite pensar que las mismas son espacios en donde se pueden habilitar o clausurar demandas por derechos colectivos. Grimson (2014) afirma que las políticas culturales comprenden lo cultural como constitutivo de la ciudadanía y los derechos culturales, tan relevantes como los económicos, sociales y políticos, porque funcionan como dispositivos de las relaciones de fuerza sociales vigentes en un contexto determinado (Ferreño, 2014). Las políticas culturales están sustentadas por determinados paradigmas culturales, que conciben la cultura de un modo particular.[1] A través de estos paradigmas, se pueden explorar las políticas culturales en relación con el Estado, quien interviene en la cultura porque de ese modo "está afectando los sistemas de producción, circulación, distribución y reconocimiento del sentido" (Margulis, Urresti y Lewin., 2014, p. 11). Ello no implica perder de vista las interacciones con otros agentes como las empresas y los grupos comunitarios, los cuales obran, generalmente, con relación a las intervenciones del Estado, sus infraestructuras, sus medios de financiamiento, sus regulaciones y sus arbitrajes de los conflictos, sea por acción o por omisión.

A lo largo de la historia argentina se pueden identificar distintos paradigmas que primaron en el ámbito de las políticas culturales, en los cuales se destacan ciertos elementos de dichos paradigmas, o una mixtura de ellos. En trabajos anteriores reconstruimos esta cronología (Fernández, 2018), y si bien no es el objeto de este trabajo centrarnos allí, es importante destacar que el campo de las políticas culturales se ha constituido tradicionalmente bajo la idea de "la cultura como esencia o elevación" (Lacarrieu y Cerdeira, 2016, p. 19).

Por otro lado, Bayardo (2016, p. 160) afirma que, a principios del siglo XXI en el campo de la política cultural argentina se desarrolla una "nueva retórica con eje en la creatividad", que tendría reminiscencias del proceso de economización de la cultura de la década del `90, y de la "cultura como solución" de problemas económicos y sociales, de los `70. Este paradigma propone el *slogan* de la "creatividad" y el emprendedurismo vinculados fuertemente al mercado de la industria cultural económicamente redituable, y sostenido a partir de la idea del "talento" y el esfuerzo individual.

1 En un ya clásico trabajo sobre políticas culturales, García Canclini (1987) identifica seis paradigmas culturales: mecenazgo liberal, tradicionalismo patrimonialista, estatismo populista, privatización neoconservadora, democratización cultural y democracia participativa.

En función de lo anterior, afirmamos que, tanto el ámbito de las políticas de la información como de las políticas culturales, son terrenos de disputa por el poder, donde no sólo se elaboran ideas respecto de lo que es considerado relevante para gestionar en el espacio estatal, sino también donde se crean sentidos que orientan y estructuran las decisiones que dichas políticas provocan.

En esa línea, presentamos una serie de medidas tomadas por el Estado nacional y provincial en nuestros campos de interés durante los años 2015-2019, para abrir el debate y propiciar la reflexión respecto de las transformaciones que las mismas suscitaron dentro del ámbito estatal y en los distintos sectores de la sociedad civil. A su vez, nos interesa específicamente orientar la discusión hacia las posibilidades que estos escenarios habilitaron o censuraron respecto del derecho al acceso de la información y las manifestaciones culturales.

2. Políticas de la información y políticas culturales durante la gestión de Cambiemos

En este apartado reconstruiremos brevemente algunas de las medidas que consideramos más relevantes en el ámbito de políticas de la información y políticas culturales, de la gestión de la Alianza Cambiemos, durante los años 2015-2019.

El paradigma de la información como derecho humano tuvo su correlato en Argentina con la implementación de un conjunto de medidas que persiguieron el objetivo de reducir las brechas digitales e informacionales, la soberanía tecnológica y la revaloración de la producción nacional de ciencia y tecnología. El punto cúlmine de estas políticas fue la reapertura del Ministerio de Cultura en el año 2007 -el cual había sido cerrado en 2001- y la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en el año 2007 durante la gestión de Cristina Fernández. La creación de estos ministerios y la descentralización de organismos relacionados con la cultura como la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares, fue una característica de la gestión que propició autonomía para los espacios en lo que respecta a la toma de decisiones y que recibieron una partida presupuestaria.

Además, un conjunto de políticas se gestó como parte del trabajo con organismos y movimientos internacionales. El Ministerio de Educación tuvo un rol protagónico como impulsor de programas que buscaron promover la equidad territorial. El Plan Nacional de Lectura, que se implementó a través de la Resolución 707/08, formó parte de los objetivos del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe. En este Plan el Estado entiende a la lectura como herramienta de una sociedad más justa y un derecho que debe ser garantizado para todos los sectores sociales, en

especial aquellos que tienen menos posibilidades socioeconómicas. El plan significó la incorporación de varios sectores a la lectura con programas que promueven la lectura digital para la tercera edad, en contexto de encierro y en espacios rurales.

El Plan Conectar Igualdad también se radicó en el Ministerio de Educación y fue uno de los programas icónicos de la gestión 2008-2015. El mismo significó, aún con sus dificultades de implementación, una política para la democratización al acceso a las TICs para amplios sectores de la población. Con esta acción Argentina cumplía con uno de los objetivos de la región para la reducción de las brechas digitales pensadas desde el modelo 1:1 (Lago Martínez, Álvarez, Gendler y Méndez, 2018).

Otras políticas hunden sus raíces en iniciativas coartadas durante la dictadura militar de la década del `70 y la avanzada neoliberal de la década del `90 (Carrizo y Guido, 2013). El programa Foro de Competitividad (2003) lanzado desde el Ministerio de Economía y Producción de la Nación, leyes relacionadas con la industria del *software* (2004), el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (2011), la creación de un Operador Nacional de Telecomunicaciones, la empresa Argentina de Soluciones Satelitales ARSAT S.A. que desarrolló en materia de infraestructura la Red Federal de Fibra Óptica (2010), son políticas acordes a este objetivo. Se trata de políticas que además formaban parte de un impulso regional en materia de soberanía tecnológica de la que participaron países como Colombia, Brasil y Uruguay.

Como medida paradigmática de un Estado que se inscribe como eficiente, el 5 de diciembre de 2018 se fusionan por decreto los Ministerios de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Cultura, que pasan a ser subsecretarías del Ministerio de Educación. La pérdida de rango de dos ministerios creados durante la gestión anterior, junto con un recorte en el presupuesto destinado a cultura en un 18% en un contexto del 40% de inflación, significó el cierre de numerosos programas hecho que denunciaron en los medios de comunicación las asociaciones de la sociedad civil e instituciones ligadas a esas esferas. Como en muchos organismos las cifras y la información sobre el destino de las políticas públicas estuvo a cargo de los propios empleados a través de comunicados, registros informales y demás canales.

En la tónica eficientista y bajo una mirada que vinculó a los organismos relacionados con la cultura como un gasto innecesario para el Estado, se produjeron recortes presupuestarios en el CONICET, despidos masivos en la Biblioteca Nacional y Biblioteca del Congreso. Estas medidas se imple-

mentaron junto con campañas mediáticas de desprestigio que apuntaban a los sectores de ciencia[2] y cultura.[3] [4]

Como contraparte al vaciamiento de los espacios de gestión pública se fortalecieron esferas que se caracterizan por favorecer los lazos entre el ámbito de la cultura y el mercado. Es así que una institución que tuvo continuidad fue el Mercado de Industrias Creativas Argentinas (MICA), creado en 2011 y cuyo funcionamiento responde a la lógica de "ciudad creativa" que describimos más arriba, y que se verá continuado y profundizado con la política cultural de Cambiemos. A la vez, los principales organismos nacionales de financiación de la cultura como el Fondo Nacional de las Artes o el Instituto Nacional de las Artes, proponían (y aún lo hacen) líneas de subsidios que operan bajo la lógica del mérito y el talento como valores destacados.

Según los datos que hemos reconstruido (que deberán ser profundizados en tanto no existe una base de información oficial al respecto), hay diez programas que continúan vigentes de la administración kirchnerista a nivel nacional, y se crearon 15 programas nuevos durante la gestión de Cambiemos. Algunos de esos programas son: "Academia Argentina, emprende + cultura" (que brinda herramientas teóricas para el desarrollo de emprendimientos culturales), "Gestión cultural pública" (destinado a la profesionalización de agentes culturales del ámbito público federal), "Red de ciudades creativas" (destinado a Municipios), "Entornos creativos" (destinado a escuelas públicas), entre otros.

En materia de un Estado "eficaz", por un lado, se procedió al cierre y desalojo de centros culturales por cuestiones relacionadas con la habilitación de los espacios donde estos funcionaban: contravenciones municipales sirvieron para desarmar espacios culturales creados en la crisis de 2001. Por otro lado, dos espacios culturales emblemáticos de la etapa kircherinista se vieron intervenidos con la llegada de la nueva gestión. El titular del Sistema de Medios, Hernán Lombardi, a cargo del Centro Cultural Kirchner (CCK) y de Tecnópolis, anunció a principios del 2016 que el 85% de los empleados del CCK serían despedidos. A su vez, dentro del parque Tecnópolis, se desmanteló

2 Rocca, Facundo. (23 de diciembre de 2016). *#CONICETInvestiga y la estigmatización de los investigadores.* Recuperado de https://www.laizquierdadiario.com/ConicetInvestiga-y-la-estigmatizacion-de-los-cientificos (Fecha de consulta 14 de agosto de 2019).

3 El diario de Tandil (1º de noviembre de 2017). *Asociación de Bibliotecarios Graduados se solidarizó con la Biblioteca del Congreso tras los dichos del presidente Macri.* Recuperado de https://eldiariodetandil.com/2017/11/01/asociacion-de-bibliotecarios-se-solidarizo-con-la-biblioteca-del-congreso-nacional-tras-dichos-de-macri (Fecha de consulta 14 de agosto de 2019).

4 Blanc, Natalia. *Biblioteca Nacional: echaron ayer a 240 empleados.* (23 de marzo de 2016). Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/cultura/biblioteca-nacional-echaron-ayer-a-240-empleados-nid1882376 (Fecha de consulta 14 de agosto de 2019).

el área temática destinada a Zamba, un personaje creado por el canal infantil Paka Paka que reconstruía la historia latinoamericana. Además, se despidieron unas 100 personas que trabajaban en este predio y se comenzó a alquilar el lugar para eventos privados. Un caso resonante en los medios fue el de la Biblioteca Nacional: el cambio de gestión en el que Horacio González es reemplazado por Alberto Manguel sucede en un escenario de despidos masivos. En 2018 el mismo Manguel dejará la dirección de la Biblioteca Nacional luego de desavenencias con el ministro de Cultura por el nulo presupuesto asignado.

El Plan Nacional de Lectura no se desarticuló oficialmente, a la fecha la página institucional presenta como última actualización el año 2016.[5] De acuerdo con relevamientos extraoficiales una gran cantidad de programas han sido descontinuados o tienen destino incierto (Porta López, 2018).

Se discontinuó el Plan Conectar Igualdad (PCI) por Decreto 336/15 que dio de baja los convenios entre las universidades y la Administración Pública Nacional afectando la gestión territorial del mismo. Este programa fue reemplazado por Escuelas del Futuro. En 2017 investigadores y profesionales de universidades públicas y privadas e institutos de formación docente señalaron en un documento entre otras falencias que el actual programa sobrevalora el rol de las tecnologías digitales en la transformación educativa (Lago Martínez, Álvarez, Gendler y Méndez, 2018).

La gestión 2015-2019, en una lógica completamente distinta en materia de gestión de la información, procedió a desarticular iniciativas vinculadas con el desarrollo nacional de tecnologías de información y comunicación. En 2016, junto con la creación del Ministerio de Modernización del Estado, se anunció *Facebook at work*[6] para la gestión de la comunicación interna de las dependencias del Estado. En 2018 la Biblioteca Nacional recibió la donación de Microsoft para la gestión de espacios en la nube. Como se anuncia en la página institucional,[7] esto responde a la necesidad de crear "mayores servicios y más eficaces". Otro desarrollo que fue descontinuado fue Huayra, dependiente del Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa. Huayra, fue el sistema operativo de código abierto que se utilizó en las computadoras de Conectar Igualdad y Primaria Digital. En 2016 sus trabajadores denunciaron

5 Plan Nacional de Lectura. Recuperado de http://planlectura.educ.ar/ (Fecha de consulta: 26/08/2019).

6 La Nación. (18 de marzo de 2016). *Diputados piden explicaciones sobre la implementación de Facebook at work en el Estado nacional.* Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/dudas-por-la-implementacion-de-facebook-at-work-en-el-estado-nid1880973 (Fecha de consulta 14 de agosto de 2019).

7 L*a Biblioteca Nacional enriquece su proceso de fortalecimiento digital con el apoyo de Microsoft.* Recuperado de https://www.bn.gov.ar/noticias/la-biblioteca-nacional-enriquece-su-proceso-de-fortalecimiento-digital-con-el-apoyo-de-microsoft (Fecha de consulta 14 de agosto de 2019).

que se encontraba paralizado debido a la suspensión del convenio del Estado con la Universidad Nacional de San Martín. Y, finalmente, la privatización de ARSAT.

3. Situación en la provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires se replicaron algunas medidas ejecutadas a nivel nacional y que llevan el sello de la Ciudad de Buenos Aires. Se aprobó el Régimen de Promoción Cultural (Ley de Mecenazgo)[8] provincial, que ya venía funcionando en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 2006, el cual profundiza la participación del sector privado en el financiamiento de la cultura, a partir de un criterio de selección que beneficia a las agrupaciones artísticas con mayor trayectoria. Por su parte, el Instituto Cultural fue reducido al rango de secretaría en Buenos Aires. Si bien la medida se desestimó poco tiempo después, las modificaciones afectaron el espíritu original del ministerio que en la línea de la Constitución Provincial consideraba a la cultura como un derecho de los bonaerenses. Hoy en día, se denomina Ministerio de Gestión Cultural de la Provincia de Buenos Aires.

La emergencia de la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP) que sufrió recortes de personal y de convenios de asistencia técnica con universidades nacionales tuvo su correlato en el Sistema Provincial. La falta de reglamentación de la ley 14.777,[9] que crea el sistema de bibliotecas de la Provincia de Buenos Aires, no solo significó el cierre de cerca de 80 bibliotecas en el año 2017 de acuerdo con un relevamiento de asociaciones de profesionales, sino que significó volver al Decreto 9319 de la dictadura militar que no reconoce el estatus de biblioteca popular como tipo de unidad de información y se da marcha atrás con una ley consensuada con los profesionales y gestores de los espacios.

La política de información en la provincia de Buenos Aires, como pasó a nivel nacional, dejó de lado los planes provinciales de lecturas y recurrió a la provisión de celulares, *kit* de robótica y drones a las escuelas de 55 municipios. Las medidas se adoptaron en respuesta a los resultados de las evaluaciones PISA.[10]

La lectura y la cultura, lejos dejan de ser entendidas como derechos que el estado debe garantizar, y pierden terreno de la mano de la importante reducción de las políticas socioeducativas que sufre el período (Ro-

8 *Ley 14.904* (2016). Recuperado de http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14904.html (Fecha de consulta 14 de agosto de 2019).

9 *Ley 14.777*. Recuperado de http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14777.html (Fecha de consulta 14 de agosto de 2019).

10 Programa Internacional de Evaluación de Alumnos de la OCDE, PISA por sus siglas en inglés Programme for International Student Assessment.

dríguez, 2017). El impacto de estas medidas que jerarquiza la evaluación en favor de índices internacionales junto con la importancia que tienen en este modelo las TIC significó, a través del desfinanciamiento y la descentralización de estructuras, un vaciamiento real y simbólico de los espacios educativos y culturales.

Reflexiones finales

La fusión de los ministerios de Ciencia y Tecnología y de Cultura con el Ministerio Educación y Deportes en 2018 fue el punto cúlmine que explicita un conjunto de medidas invisibles que se venían tomando desde el inicio de la gestión a través de acciones indirectas. La gestión se refirió a los despidos de empleados de cultura y de programas de información en términos de finalización de contrato, no se anunciaron los cierres de programas, sino que, vencidos los plazos, no se renovaron los convenios de cooperación. Estos cambios, según las voces oficiales, harían una gestión más eficiente. Sin embargo, la desjerarquización significó un recorte en los presupuestos y una limitación en la autonomía respecto de la toma de decisiones en estas áreas. Asimismo, se debilitaron las políticas de información y las políticas culturales, con la desarticulación de circuitos de cooperación establecido con varias universidades públicas con el sector público y la posibilidad de generar transferencia.

La discontinuidad de algunos planes y programas afectó las nociones que vinculan a la información, la cultura y la lectura como derechos que el Estado debe garantizar e implicó la retirada de Argentina como partícipe de articulaciones regionales con organismos de larga trayectoria.

Por último, las medidas adoptadas y los recortes efectuados en las políticas informacionales y culturales tuvieron como principal objetivo a los trabajadores del Estado. Los despidos masivos se apoyaron sobre campañas mediáticas de desprestigio del personal de la administración pública.

El abordaje de las políticas de información durante el período 2015-2019 requiere de análisis más profundos y también cierta distancia para un balance que explique la compleja trama de políticas públicas en Argentina y en la región. Sin embargo, esta distancia corre el riesgo de que caigan en el olvido políticas y acciones colectivas. La principal dificultad que afrontamos a la hora de realizar este trabajo fue la falta de acceso a la información pública desde las páginas institucionales que no conservan un histórico ni ofrecen acceso a los documentos primarios (proyectos, resoluciones, decretos, evaluación de programas) y acciones colectivas que tuvieron su expresión en manifestaciones con escasa repercusión mediática o vehiculizadas a través de cuentas de redes sociales que ya nadie administra. Otras medidas fueron anunciadas y no llegaron a tener sus circuitos de aprobación administrativa.

Debido a la complejidad que reviste el análisis de políticas de información, por su interdependencia en los distintos niveles de gobierno y las distintas áreas y los actores involucrados, este trabajo se circunscribe a la reseña de políticas de información relacionadas con la esfera de cultura, educación y de ciencia y tecnología. De manera incipiente las medidas tomadas durante la gestión de Cambiemos para el período 2015-2019 reconfiguran la relación Estado, sociedad civil y el mercado. Vistas en conjunto estas políticas de información persiguen como objetivo la consecución de un estado "eficaz" y moderno principalmente a través de procesos de digitalización y adquisición de tecnologías y deja de lado las nociones de información y cultura como derecho humano.

Bibliografía

Argentina. Ministerio de Educación (2008). Resolución ministerial n° 707/08. Buenos Aires, Argentina, 17 de junio de 2008. Recuperado de http://planlectura.educ.ar/wp-content/uploads/2014/06/RESOL1044.pdf (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Bayardo, R. (2016). *Creatividad y políticas culturales públicas en la Ciudad de Buenos Aires a comienzos del siglo XXI*. Etnografías contemporáneas, 2(3), 160-174. Recuperado de http://www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/etnocontemp/article/view/173/168 (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Caridad Sebastián, M., Méndez Rodríguez, E. y Rodríguez Mateos, D. (2000). *La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español*. Ciência da informação, 29(2), 22-36. Recuperado de https://dx.doi.org/10.1590/S0100-19652000000200004 (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Carrizo, S. y Guido, L. (2013). Redes técnicas y políticas públicas en la Argentina desde fines de siglo XX: cambios en el sector de tecnologías de información y comunicación. Revista de estudios regionales y mercado de trabajo, 9, 171-183. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6301/pr.6301.pdf (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Fernández, C. I. (2018). *Políticas culturales en acto. Teatro comunitario argentino: entre el Estado y la autogestión*. Papers: revista de sociología, 103. Recuperado de http://papers.uab.cat/article/view/v103-n3-fernandez (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Ferreño, L. (2014). En nombre de los otros. Ciudadanía y políticas culturales. En Alejandro Grimson (Comp.). *Culturas políticas y políticas culturales* (pp. 109-116). Fundación de Altos Estudios Sociales. Buenos Aires: Ediciones Böll Cono Sur.

García Canclini, N. (ed.) (1987). *Políticas culturales en América Latina*. México: Grijalbo.

Grimson, A. (2014). Políticas para la justicia social. En A. Grimson (Comp.) *Culturas políticas y políticas culturales* (pp. 9-14). Buenos Aires: Ediciones Böll Cono Sur.

Lacarrieau, M. y Cerdeira, M. (2016). Institucionalidad y políticas culturales en Argentina. Límites y tensiones de los paradigmas de democratización y demo-

cracia cultural. Políticas culturales em revista. 9, 10-33. Recuperado de https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/17043 (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Lago Martínez, S., Álvarez, A., Gendler M. y Méndez, A. (2018). *Acerca de la apropiación de tecnologías: teoría, estudios y debates*. Buenos Aires: Ediciones del Gato Gris, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Red de Investigadores sobre Apropiación de Tecnologías. Recuperado de http://www.delgatogris.com.ar/wp-content/uploads/2018/10/Lago-Mart%C3%ADnez-et-al-Acerca-de-la-apropiaci%C3%B3n-de-tecnolog%C3%ADas.pdf (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Logiódice, M. J. (2012). *Políticas culturales, la conformación de un campo disciplinar. Sentidos y prácticas en las opciones de políticas*. Revista Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, 18, Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272012000100003&script=sci_arttext (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Margulis, M., Urresti, M., y Lewin, H. (comp.) (2014). *Intervenir en la cultura: más allá de las políticas culturales*. Buenos Aires: Biblos

Montviloff, V. (1990). *Políticas nacionales de información: manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información*. París: UNESCO/ Programa General de Información y UNISIST. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000869/086995sb.pdf (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Oszlak, O. y O´Donnell G. (2007). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de modernización del Estado. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Porta López, N. (2017). *Plan Nacional de Lectura*. Voces en el Fénix, 61, 62-71. Recuperado de http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/fenix%2061%20baja.pdf (Fecha de consulta: 26/08/2019).

Rodríguez, G. (2017). Cambiemos: la política educativa del macrismo. *Question*, 53(1). Recuperado de https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/3699/3202 (Fecha de consulta 26 de agosto de 2019).

PANEL: **ESCENARIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMACIÓN EN LA ARGENTINA: AVANCES, DILEMAS Y PROYECCIONES.** COORDINÓ: MARÍA CECILIA CORDA

POLÍTICAS DE INFORMACIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA.

EL PAPEL DEL SISTEMA NACIONAL DE REPOSITORIOS DIGITALES Y LA BIBLIOTECA ELECTRÓNICA.

Por **Paula Nahirñak**

La complejidad territorial de la Argentina, así como la institucional, son un desafío de relevancia a la hora de diseñar e implementar políticas públicas. La superficie de Argentina se compara a la suma de los territorios de Bélgica, España, Portugal, Austria, Holanda, Francia, Alemania, Irlanda y Dinamarca, que totalizan aproximadamente 1.9 millones de km^2. Para completar la superficie de Argentina, aún restan casi otro millón adicional de km^2.

En cuanto a la complejidad institucional que deben sortear las políticas científico tecnológicas (CyT) se agrega que los organismos vinculados están diseminados en siete ministerios nacionales, que deben articularse con los niveles provinciales y municipales, el sector privado y el resto de los actores sociales y económicos.

Con respecto al marco normativo relacionado a CyT se pueden citar las siguientes leyes y sus modificaciones:

- Ley 11.723 de Propiedad Intelectual (1933).
  - 58 normas complementarias y modificatorias.
- Ley 24.766 de Confidencialidad sobre Información y Productos que Estén Legítimamente Bajo Control de una Persona y Se Divulgue Indebidamente de Manera Contraria a los Usos Comerciales Honestos (1996).
  - 3 normas complementarias y modificatorias.
- Ley 25.326 de Protección de Datos Personales (2000).
  - 96 normas complementarias y modificatorias.
- Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación (2001).
  - 47 normas complementarias y modificatorias.

- Ley 26.899 de Repositorios de Acceso Abierto (2013).
  - 4 normas complementarias y modificatorias. Reglamentación.
- Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública (2016).
  - 39 normas complementarias y modificatorias.

¿Es posible pensar en políticas de CyT, separadas del desarrollo productivo y social? Ciertamente la respuesta pareciera ser que no. Sin embargo, existen innumerables casos de políticas de CyT que fueron diseñadas sin considerar suficientemente el sistema productivo o las problemáticas sociales y culturales. En este sentido, cada vez más se le exige a las políticas de CyT que den respuestas a los diversos problemas económicos, sociales, ambientales, etc.

La sanción de la Ley 26.899 en el año 2013 es un hito respecto a la información en el campo de la CyT. La misma se propone favorecer la creación de repositorios digitales institucionales en los que se difunda en acceso abierto las publicaciones y los datos, que surgen como resultado de los procesos de investigación. Esta ley se reglamenta en 2016, donde se detallan los aspectos de implementación más relevantes. A este hito se le sumó otro en ese mismo año: la sanción de la ley de acceso a la información pública, la Ley 27.275, que favorece la petición al estado por parte de la ciudadanía de información pública.

Estos dos hitos son parte de un proceso de formalización y consolidación del sistema científico tecnológico de Argentina. En 2007 se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (por primera vez), marcando el inicio de este proceso. Luego, en 2011, se inaugura el Polo Científico-Tecnológico en la Ciudad de Buenos Aires, dando alojamiento tanto al nuevo Ministerio como a la sede central del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Dos años más tarde, en 2013, se elaborar el Plan Nacional Argentina Innovadora 2020. Actualmente se está llevando adelante el proceso de elaboración del Plan Nacional Argentina Innovadora 2030, dando continuidad a una política de planificación estratégica. Estos hechos marcan la formalización de un proceso que conducen a las políticas de CyT a alcanzar un nivel de formalidad y continuidad sin precedentes. Como se verá, estos procesos conllevan un gran desafío de articulación dentro del sistema, ya que las instituciones que lo conforman son precedentes.

Se está viviendo un momento de transición del sistema de revistas científicas, donde hasta ahora determinados grupos editoriales concentran gran parte de acceso a la producción científica tecnológica, siendo necesario pagar para leer, como también para publicar, mientras que los mismos científicos son evaluadores *ad honorem* de los comités editoriales. Los

fondos para estas actividades, son en la mayoría de los países, aportados por el estado. En Argentina las gestiones para la contratación del acceso a las publicaciones se realiza mediante la Biblioteca Electrónica de Ciencia y Tecnología que brinda a los investigadores acceso, desde las instituciones habilitadas, a través de Internet al texto completo de 26.346 títulos de revistas científico-técnicas, 22.532 libros, 3.164 estándares, 19.011 conferencias y congresos, y a bases de datos referenciales de gran valor para la comunidad científica. Además, mediante el sistema de préstamos, se puede acceder a todo el contenido que sea suscripto por la Biblioteca.

Esta transición es sólo una parte de procesos más complejos, asociados con un conjunto de transformaciones tecnológicas, productivas y sociales que suele denominarse como digitalización. En el campo de la comunicación científica se asiste a la emergencia de nuevos paradigmas de acceso libre o abierto a las publicaciones, de cambios en las relaciones entre los principales actores –científicos, editoriales, bibliotecas, agencias de financiamiento–, de formas alternativas de producción y acceso a las revistas, de nuevos modelos de negocios y de cuestionamientos a modalidades de evaluación basadas únicamente en métricas de citación.

En febrero de 2016 se publica un polémico artículo titulado "*Who's downloading pirated papers? Everyone*" en la revista *Science*, en el que se detalla el uso de una plataforma pirata (*SciHub*) para el acceso a publicaciones pagas, como así también todos los datos sobre países y descargas realizadas. Claramente el sistema actual de acceso a la producción e información de CyT está en un proceso de cambio. Como una de las respuestas que se han dado, surge en Europa el *Plan S*, una iniciativa que cuenta con el apoyo de la Unión Europea y de los principales financiadores que proponen que los resultados de las investigaciones (publicaciones y datos) por ellos financiadas, sean puestas en acceso abierto para el año 2021.

En cuanto a datos abiertos, también en 2016 se publica en la revista *Nature* un compendio sobre las principales características que son deseables, conocidas como "*FAIR": Findable, Accessible, Interoperable y Reusable.*

En este contexto, en Argentina se crea hace once años (en 2008) el Programa de Sistemas Nacionales, como una iniciativa del entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Los Sistemas Nacionales se originan a partir de la detección de necesidades, demandas y/o déficits comunes a los organismos de CyT que requieren soluciones coordinadas a fin de optimizar esfuerzos y recursos. El objetivo principal del Programa de Grandes Instrumentos, Facilidades y Bases de Datos es promover el uso eficiente de los recursos (equipamientos de gran porte y facilidades), una mejor organización y acceso a las bases de datos científicas, existentes en los distintos organismos de CyT.

Uno de estos 18 Sistemas Nacionales vigentes al día de hoy es el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD), creado en 2011, que al igual que los otros sistemas de datos tienen como misión central mejorar la organización y el acceso a los datos primarios y las publicaciones, promoviendo el acceso abierto, las buenas prácticas y los estándares de interoperabilidad para dotar de visibilidad nacional e internacional a la producción científico-tecnológica del país. Desde la Subsecretaría de Coordinación Institucional se trabajó coordinadamente a lo largo de los años para promulgar e implementar la a mencionada Ley 26.899, en la que el SNRD tiene un rol de relevancia. Por ejemplo, establece las pautas o criterios para que los repositorios adheridos sean interoperables de modo que sean cosechados a nivel nacional y luego a través de La Referencia a nivel regional, por último siendo cosechados por *OpenAire*, una iniciativa de la Unión Europea. Esto permite que la producción de los científicos argentinos pueda ser accedida en diferentes partes del mundo, aumentando su visibilidad y potencial impacto.

La Ley 26.899 se basa en tres pilares:

1. Que las instituciones de CyT tengan repositorios digitales (propios o compartidos).
   - Adheridos al SNRD.
   - Cosechados.
   - Cumpliendo con directrices y estándares.
2. Que las instituciones de CyT tengan políticas de acceso abierto.
   - Remitidas al SNRD para su registro y verificación.
   - Obligar al depósito y difusión en el repositorio institucional.
   - Incluir al menos los tipos de resultados científicos que exige la ley.
   - Respetar los plazos que exige la ley y su reglamentación.
   - Incluir licencias de uso (*Creative Commons*, una buena opción es CC-BY-NC-SA).
   - Otorgar pautas para el registro de las filiaciones, obligatoriedad de la ley y reconocimiento a los organismos de financiamiento cuando corresponda.
3. Que las instituciones de CyT que tienen financiamiento propio para CyT
   - Adecúen su normativa a la ley.
   - Soliciten el plan de gestión de datos (PGD).

La ley establece que desde su sanción, en un plazo de 5 y 4 años, las instituciones de CyT deben cumplir con estos pilares, es decir, que para finales de 2017 y 2018 todas las instituciones de CyT de Argentina deberían cumplir con ella, tanto para las publicaciones (2017) como para los datos abiertos

(2018) resultado de los procesos de investigación que hayan sido financiados total o parcialmente por el estado.

Además, la ley establece que aquellas instituciones que no cumplan con esto, dejarán de recibir fondos estatales.

En 2018 la Subsecretaría de Coordinación Institucional de CyT llevó adelante un diagnóstico sobre el grado de adecuación de las 138 instituciones argentinas alcanzadas por esta ley. Se encontró que 56 de ellas tienen repositorios adheridos al SNRD, 34 tienen políticas de acceso abierto y 5 tienen adecuaciones en sus instrumentos de financiación. Este diagnóstico muestra la complejidad que conllevan la implementación de la ley y la necesidad de políticas específicas para promover la difusión de la información CyT. Además, se encuentra que es necesario profundizar las acciones de difusión y comunicación con las instituciones. En este sentido, en 2018 se realiza el *Primer Encuentro Anual de Repositorios Digitales*, y en 2019 el *Segundo Encuentro Anual de Repositorios Digitales*. Estas instancias de difusión sirven como espacios de articulación y comunicación de experiencias y casos dentro de la comunidad CyT.

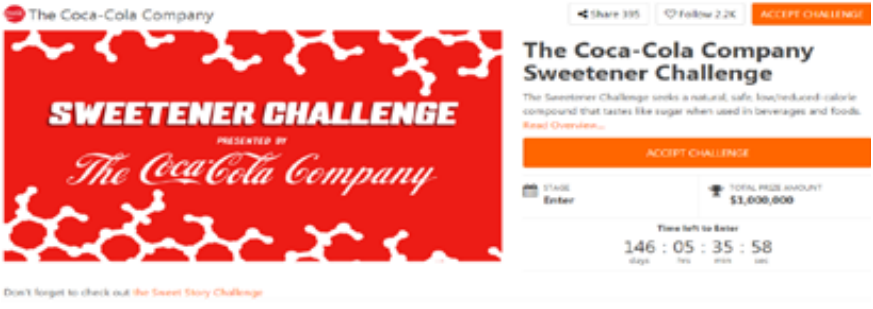
Además, se llevaron adelante entre 2017 y 2019 acciones concretas para acompañar a las instituciones de CyT en el proceso de adecuación a la normativa vigente:

- En 2017 se adecúan los contratos de los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (más conocidos por su sigla PICT) financiados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
- En 2018 se adecúan los instrumentos propios de la Subsecretaría de Coordinación Institucional.
- En 2018 se inicia un proceso de vinculación con cada una de las 138 instituciones, poniendo a disposición el acompañamiento técnico e instrumentos de financiación para la creación o mejora de los repositorios institucionales.

Para finalizar, cabe destacar el cambiante escenario en el cual es preciso realizar la gestión de las políticas de CyT, especialmente aquellas relacionadas con la información y difusión del conocimiento. Por ejemplo, el nuevo paradigma de la innovación abierta busca encontrar soluciones de forma rápida, horizontal y por fuera de las instituciones de CyT. Estos paradigmas entran en tensión con los modos tradicionales de investigación.

Un caso de relevancia es el de Coca-Cola, donde el azúcar que pudo haberle dado millones de dólares en ganancias, hoy le genera problemas. Principalmente porque las sociedades están más atentas a la alimentación saludable, cada vez más personas están dejando de tomar gaseosas (según

Quartz, en Estados Unidos el consumo bajó un 19% en 15 años). Lejos de bajar los brazos, Coca-Cola lanzó en 2017 un concurso público para científicos a través de la web con un premio de US$ 1 millón. ¿El desafío? Encontrar en menos de 150 días una sustancia natural, segura, baja en calorías (idealmente sin), que genere la misma sensación que el azúcar cuando se incluye en comidas y bebidas. Coca-Cola y su principal competidor, Pepsi, buscaron alternativas que nunca cumplieron totalmente con las expectativas del consumidor, por el gusto y también por la procedencia. El caso que mejor funcionó es el endulzante a base de *stevia*, pero el sabor no se siente igual en todas las bebidas. Esto motivó a la empresa a sumergirse en el mundo de la innovación abierta, buscando soluciones sin importar quién sea el actor que tiene la respuesta, estableciendo un plazo (duración del proyecto), el monto que está dispuesta a pagar y los resultados pretendidos.



Fuente: https://herox.com/coca-cola-sweetener-challenge (Agosto de 2017).

Otra iniciativa es la versión en juegos *online* donde grandes empresas usan la capacidad de los jugadores para resolver interpretaciones de miles de imágenes, como por ejemplo de neuronas (Eyewire) o de la NASA (EVE).

Un caso local es la *app* científica y colaborativa "Caza mosquitos", desarrollada en el Instituto de Limnología "Dr. Raúl A. Ringuelet", dependiente de la Universidad Nacional de La Plata, CONICET y CIC.

En síntesis, las políticas públicas de información tienen que adaptarse a contextos cambiantes, para poder cumplir con los objetivos con los que fueron diseñadas. Al mismo tiempo, necesitan tener flexibilidad para adecuarse a los problemas que intentan resolver, ya que también estos son cambiantes y proponen nuevos desafíos.

PANEL: **ESCENARIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMACIÓN EN LA ARGENTINA: AVANCES, DILEMAS Y PROYECCIONES.** COORDINÓ: MARÍA CECILIA CORDA

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: RECORRIDOS Y PERSPECTIVAS PARA LAS BIBLIOTECAS

Por **María Celeste A. Medina**

Aunque tal vez muchas/os de los aquí presentes sepan de qué hablamos cuando hablamos de acceso a la información pública, me parece importante que repasemos algunos conceptos esenciales que subyacen a este derecho fundamental, lo que nos permitirá luego hacer ciertos recorridos sobre su legislación en el mundo y, especialmente, en la Argentina. A continuación, analizaremos qué perspectivas tienen las bibliotecas en el ámbito de este tipo de información y en especial cómo pueden garantizar su acceso.

En primer lugar, no podemos escindir la información pública de un sistema de gobierno republicano. Nacen juntos de la mano de la democracia moderna, producto de la Ilustración.

Según la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la información pública es aquella

> que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones. (CIDH-OEA, 2010, p. 6)

Por lo tanto, la información pública es aquella que produce o recoge tanto el Estado como quienes reciben fondos públicos, siempre en relación al uso que se hace de esos fondos. Esta definición, aunque simple, nos permite imaginar el vasto caudal de información a la que hacemos referencia y el lugar que ocupa el poder de la guarda de dicha información, lo que nos

invita a reflexionar en las implicancias del derecho de acceso a este tipo de información.

Para analizar este punto, recurriremos a la definición que el jurista italiano Luigi Ferrajoli brinda sobre los derechos fundamentales, entre los cuales se enmarca el derecho de acceso a la información pública. Para él se trata de

> todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «status» la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas (Ferrajoli, 2005, p. 19).

A su vez, los derechos fundamentales tienen como características ser:

- Universales: se reconocen a todos sus titulares "en igual forma y medida" […] y "son inclusivos" (Ferrajoli, 2005, p. 30). Las limitaciones de los sujetos a los que corresponden estos derechos es ser persona, ciudadano o capaz de obrar.
- Inalienables: no se pueden ceder
- Indisponibles: no se puede disponer de los intereses o beneficios sustanciales en que los mismos consisten
- Inviolables.
- Intransigibles.
- Personalísimos.

Asimismo, la importancia de tales derechos radica en que son considerados "constitutivos de la igualdad y del valor del individuo" […], "cuya garantía es igualmente necesaria para satisfacer el valor de las personas y para realizar su igualdad" (Ferrajoli, 1997, pp. 908 - 909).

Otra de las características que hace singular al derecho de acceso a la información es su valor instrumental, como herramienta para el acceso y la garantía de otros derechos civiles, políticos, sociales, jurídicos y económicos.

Ahora bien, anteriormente dijimos que el derecho de acceso a la información pública nace con las democracias modernas. Sin embargo, lo que no se produce al mismo tiempo es la legislación que lo garantiza. Salvo Suecia, que fue pionera en producir una ley al respecto en el año 1766, la *Ley de Prensa y Expresión y del Derecho a Acceso a las Actas Públicas*, en Europa la legislación al respecto se produce recién entre las décadas de 1970 y 1990.

En América Latina, en cambio, la mayor parte de los países promulga leyes entre las décadas de 1990 y hasta inicios del siglo vigente.

En Argentina, concretamente la normativa que garantiza el derecho se produce en el año 2003 a través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, el 1172.

Como bien sabrán ustedes, los decretos tienen sus limitaciones: en primer lugar porque cuando no corresponden a su calidad de necesidad y urgencia, sus validaciones en el marco de una democracia son complejas: su posible derogación en un cambio de gobierno, el cuestionamiento de un poder ejecutivo que se tome atribuciones legislativas que no le corresponden, etc.

No es casual que los organismos internacionales, tales como la UNESCO, a través del trabajo de Fuenmayor Espina (2004), por ejemplo y la OEA (2010) sugieran que se presenten proyectos de leyes al respecto que pasen por el circuito correspondiente, es decir por las cámaras del Congreso.

En segundo lugar, un decreto de esta naturaleza solamente alcanzaba a la información pública generada o bajo guarda del Poder Ejecutivo Nacional, de quien emanaba el decreto, o de organismos que recibían fondos públicos, pero también desde el Poder Ejecutivo Nacional.

Para poder acceder a la información generada o en guarda de los otros dos poderes (Legislativo y Judicial) no existía entonces ningún decreto ni ley que explicitara este derecho. Aunque es cierto que la constitución nacional argentina y los tratados internacionales a los que adhiere desde el año 1994, tales como el Pacto de San José de Costa Rica, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pérez, 2016) brindan herramientas implícitas y explícitas que propician un contexto de accesibilidad a la información pública, entendemos que el camino es mucho más sinuoso cuando no existe una ley que explicite el derecho y la dinámica para ejercerlo, así como el decreto de regulación que acompaña cada ley, que especifica aun más los pasos a seguir, quiénes son los organismos responsables de cumplirla, el organismo que debe velar por el cumplimiento de dicha ley, cuál es el alcance y las limitaciones del derecho, las obligaciones del Estado y de las/os ciudadanas/os, etc.

El decreto 1172, por otro lado, incluía varios reglamentos[1]. Recién el anexo VII estaba destinado al acceso a la información pública y consistía en un reglamento de carácter general.

Por lo tanto, la promulgación de la ley 27.275 del año 2016 significó un avance porque además de incluir el derecho de acceso a la información

1 Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la

pública de los tres poderes del Estado más los organismos descentralizados[2], permite que el pedido de información se realice por medios electrónicos; por otra parte determina la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública como ente autárquico que debe funcionar con autonomía funcional, aunque en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (Art. 24).

Dicha agencia es la encargada, entre otras cosas, del diseño de la plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información y sus correspondientes respuestas. Centraliza las solicitudes y las respuestas, lo que pretende quitarle a la / al ciudadana/o es el trabajo de tener que dirigirse a cada ente y de ser derivado burocráticamente hasta el cansancio. Dicha agencia también se encarga de asesorar a las personas que lo requieran.

De todas maneras la ley, en su artículo 28 también indica que los tres poderes más los organismos descentralizados deben disponer de un "organismo con autonomía funcional y con competencias y funciones idénticas a las de la Agencia de Acceso a la Información Pública" […] "que actuará en el ámbito del organismo en el que se crea".

Por el momento, lo que podemos observar ingresando a los sitios Web de organismos públicos estatales nacionales, pertenecientes a los tres poderes y también aquellos descentralizados, es que el cumplimiento del art. 28 es disímil. Para ser más exactxs, el problema central está en el Poder Judicial de la Nación, dado que el Poder Ejecutivo Nacional cumple en el 100% de las páginas Web de sus ministerios con el requerimiento de un micrositio destinado al Acceso a la Información Pública, asesorando y permitiendo que se realicen solicitudes de manera digital a través de un formulario.

Es cierto que en algunos de estos casos, el micrositio destinado a este fin está más visible que en otros. Pero esta observación bien puede ser tema de otro análisis.

También disponen de micrositios para el acceso a la información pública los organismos descentralizados mencionados por la Ley 27275 y el Poder Legislativo Nacional en ambas cámaras: diputados y senadores.

El problema se plantea con el Poder Judicial de la Nación ya que el sitio Web de la Corte Suprema de Justicia presenta links para acceder a gobierno abierto, un espacio de datos abiertos con informes de administra-

---

Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

2 Los organismos descentralizados a los que hace referencia la Ley son: el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa, el Consejo de la Magistratura y el Banco Central (Art. 7).

ción, sentencias, presupuestos, etc., sumado a otro micrositio denominado *Participación ciudadana* en el que ofrece una serie de enlaces , tales como: Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes, Biblioteca, Biblioteca digital, Centro de Información Judicial, Comisión Nacional de Acceso a Justicia, Cuerpo de Peritos Contadores Oficiales, Cuerpo Médico Forense, Dirección General de Archivos, Dirección General de Bibliotecas, Dirección General de Mandamientos, Mapa de Acceso a Justicia, Medicina Preventiva Laboral, Obra Social del Poder Judicial, Oficina de la Mujer, Oficina de Referencia Extranjera, Oficina de Violencia Doméstica, Peritos Anticorrupción, Plan Nacional de Capacitación Judicial, Secretaría de Auditores Judiciales, Secretaría de Jurisprudencia, Sistema Único de Administración de Peritos y Martilleros de la Justicia Federal y Nacional.

Sin embargo, no visualizamos un espacio destinado al acceso a la información pública y no queda claro dónde ni cómo realizar solicitudes.

Tal como bien señalaron Natalia Volosin y Renzo Lavín (2019) en su artículo periodístico *El acceso a la información pública no debe ser restringido*, la Corte Suprema de la Nación expuso, a través de la acordada 42 de diciembre de 2017, su decisión de no crear el órgano de aplicación que la ley requiere, designando a la Dirección de Relaciones Institucionales como responsable del acceso, poniendo en cabeza del presidente de la Corte (no de un órgano autónomo) la función de resolver los reclamos por incumplimiento' (párr. 9). Y, como ya mencionamos, al no disponer de un espacio para realizar el pedido de manera digital, obliga a que las/os ciudadanas/os tengan que hacerlo por escrito, burocratizando el procedimiento y limitando claramente las incumbencias de la ley.

En este contexto, ¿qué perspectivas se presentan para las bibliotecas argentinas en relación al acceso a la información?

La ley de acceso a la información pública era una deuda pendiente en la Argentina. Su promulgación significó un avance importante, pero este hecho no puede lograr en sí mismo que el derecho de acceder a información pública se concrete en cada una/o de nosotras/os. El ejercicio del mismo es voluntario. Por tanto, para ejercerlo, primero debemos saber que existe como tal, conocer sus implicancias, posibilidades y limitaciones.

Que la Argentina cuente con una ley que garantice este derecho también permite a las bibliotecas enmarcarse en una agenda global. En este sentido, el trabajo *Las Bibliotecas frente a los desafíos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* de Fernando Díaz Pacífico, Silvia Ferreira y Paulina Freán (2019), presentado el pasado junio en Rosario, analiza la adopción del compromiso de la ONU del año 2015 denominado "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" en el que se presenta una agenda organizada en un conjunto de 17 objetivos, 169 metas y 232

indicadores que pretenden orientar la adopción de políticas y acciones de los gobiernos de los Estados miembros a fin de lograr un mundo más equitativo, seguro y sostenible para el año 2030.

En consonancia con este compromiso, la IFLA (Federación Internacional *de* Asociaciones *de* Bibliotecarios *y* Bibliotecas) está liderando un movimiento global para implicar al sector bibliotecario en esta agenda (Díaz Pacífico, Ferreira y Freán, 2019, p.1).

Si bien la presentación de este trabajo demostró que las bibliotecas pueden tener un rol protagónico en prácticamente todos los objetivos, para el tema que estamos abordando aquí nos interesa especialmente el objetivo número 16: "Paz, justicia e instituciones sólidas" Este objetivo considera que "el acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles de la comunidad son condiciones indispensables para la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible". (Argentina. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019, párr. 25)

Este gran objetivo se desglosa en 10 objetivos específicos, de los cuales resaltamos:

> 16.5) Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
> 16.6) Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
> 16.7) Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
> 16.8) Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
> 16.10) Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
> (Argentina. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019, párr. 30-35).

¿Cómo podrían entonces las bibliotecas adquirir o reforzar un rol protagónico hacia la ciudadanía para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sustentable número 16 vinculado al derecho de acceso a la información pública?

En primer lugar, toda Biblioteca, como parte de sus servicios, colabora, asesora, orienta en las búsquedas de información, especialmente en fuentes que respondan a ciertos criterios de calidad.

Los sistemas de información pública de los tres poderes del Estado, en nuestro país, están regulados por la Ley 27275. Como hemos mencionado anteriormente, el cumplimiento de algunos aspectos de la ley es dispar.

Sin embargo se perciben mejoras en la difusión de este tipo de información en los tres poderes, al menos al nivel nacional, que es el que hemos analizado para esta presentación. Los organismos gubernamentales se constituyen en la primera fuente de información pública a la que tenemos que dirigirnos cuando así lo requiramos, así como difundir entre las y los usuarios no solo estos sistemas de información actuales y la dinámica para realizar solicitudes, sino la letra completa de la Ley 27275 y su espíritu.

Para que eso suceda, las bibliotecarias y los bibliotecarios debemos conocer la ley y apropiárnosla, para luego idear planes de difusión.

El derecho de acceso a la información pública debería ser, por ende, contenido de nuestros programas de formación y la dinámica para acceder a dicha información en nuestro país, debiera trabajarse dentro de las competencias informacionales en los programas de alfabetización informacional (AlFin) de nuestras bibliotecas.

Para ello es importante repasar los conceptos formación de usuarios y AlFin.

Según Irma Luz García y Mercedes Portugal (2008, pp. 161-162), la formación de usuarios "involucra un proceso integral, que permite que los usuarios usen de manera eficaz los recursos y servicios de las bibliotecas y en un plano más amplio desarrollen competencias y habilidades para buscar, recuperar, seleccionar, evaluar, utilizar y producir nueva información o conocimiento".

Desde esta perspectiva podemos considerar que las bibliotecas que generan información pública o que estén insertas en instituciones que lo hagan, deberán estar especialmente interesadas en formar a su comunidad en el uso de este tipo de información.

En cuanto a la AlFin, según CILIP[3] (2018, p. 3) es "la capacidad de pensar críticamente y hacer juicios equilibrados sobre cualquier información que encontremos y usemos. Nos empodera como ciudadanos para alcanzar y expresar opiniones informadas y para comprometernos plenamente con la sociedad".

Del desarrollo que CILIP hace de esta definición podemos concluir que la AlFin promueve el pensamiento crítico y facilita una mejor comprensión de los elementos éticos y políticos que subyacen a la generación, uso y difusión de la información. Así, podemos afirmar que es una herramienta que bien puede contribuir a generar democracias más inclusivas, propiciando la participación ciudadana.

3 Chartered Institute of Library and Information Professionals es un instituto colegiado de bibliotecarixs y profesionales de la información del Reino Unido.

La Argentina dispone de un abanico de bibliotecas de gestión estatal muy amplio: bibliotecas públicas, populares que reciben subsidios estatales, escolares de escuelas públicas o bien de escuelas privadas subsidiadas, universitarias públicas, de institutos de nivel superior públicos, gubernamentales, nacional, provinciales, municipales, especializadas dependientes de organismos públicos o bien que reciben fondos públicos, especiales de organismos públicos, tales como bibliotecas hospitalarias para pacientes y familiares, bibliotecas en entornos carcelarios, entre otras posibilidades.

Las bibliotecarias y los bibliotecarios que se desempeñan en unidades de información que pertenecen a organizaciones que generan información pública deben:

1. Conocer el alcance de la ley nacional de acceso a la información pública 27.275;
2. Ser las/os primeras/os en concientizar a las funcionarias y funcionarios a cargo de dichas organizaciones para que comprendan a cabalidad la obligación de difundir este tipo de información. Este punto no siempre es fácil de llevar a cabo. Por eso se sugiere:
3. Establecer lazos con otras organizaciones que avalen y promuevan este derecho, en especial con organizaciones de renombre y trayectoria. Se sugiere promover el trabajo cooperativo con otras bibliotecas, con asociaciones bibliotecarias que incorporen en su agenda de trabajo esta temática, con clínicas jurídicas, universidades, órganos de control y audición de los actos de gobierno, etc.

Entre algunos de las organizaciones relevadas para el presente trabajo con las cuales contactarse, mencionamos:

Del ámbito nacional

- Agencia de Acceso a la Información Pública
- Asociación Civil de Bibliotecarios Jurídicos (ACBJ).
- Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Clínicas de Acceso a la Información Pública, tales como las que funcionan en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata o la Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán.

Del ámbito internacional

- Organización de Estados Americanos. Departamento de Derecho Internacional
- Unesco. Oficina regional de Ciencia para América Latina y el Caribe.

4. propiciar, a través de una adecuada gestión de la información, que el acceso a la misma sea fácil y por los medios que indica la ley;

5. asesorar en la creación y diseño de sistemas de información de información pública propios, cuando corresponda;
6. idear, redactar y ejecutar programas tanto de formación de usuarias/os como de AlFin que contemplen el acceso a la información pública como parte de sus contenidos. Este último punto puede aplicarse en cualquier tipo de biblioteca.

En base a lo planteado, ¿qué horizontes se abren y qué dilemas se plantean para nuestra profesión?

Las bibliotecarias y los bibliotecarios siempre hemos tenido entre nuestros objetivos centrales promover y garantizar el libre acceso a la información.

La información pública, por su carácter de pilar de la democracia, alcanza un valor instrumental para el desarrollo de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos.

En la Argentina, la ley de acceso a la información pública nº 27275 fue promulgada en el año 2016, por tanto es una ley reciente que requiere de difusión y promoción para su uso. Las bibliotecas deben convertirse en difusoras y promotoras del ejercicio de este derecho e incorporar como fuente de información al Estado y a las instituciones que reciban fondos del mismo. Es decir, los servicios de información y referencia bibliotecarios deben promover y hacer uso cotidiano de los sistemas de información pública.

En las bibliotecas de gestión estatal o que recibieran algún subsidio público, las bibliotecarias y los bibliotecarios deben tener una actitud proactiva en la sensibilización destinada a las personas con capacidad para la toma de decisiones en la organización, lo que permitirá organizar y gestionar la propia información pública que genere la biblioteca o el organismo del cual dependa, crear o asesorar en el diseño y creación de sistemas de información para que el acceso a la misma sea simple y claro.

En esta práctica cotidiana será imprescindible que las y los profesionales de la información tengamos un compromiso permanente con el derecho de acceso a la información pública. Para esto será necesario generar y/o profundizar alianzas con otras/os colegas, redes y organizaciones afines para constituirnos como actrices y actores esenciales del entramado de políticas públicas de información. Por tanto, estamos convocadas/os no solo a garantizar este derecho desde organizaciones en las que se genere información pública o bien se requiera, sino a generar más y mejores políticas vinculadas al libre acceso a la información en términos amplios.

Referencias bibliográficas

Argentina. (2003, 3 de diciembre). Decreto 1.172. Acceso a la información pública. Boletín Oficial 30.291, diciembre 4, 2003. Recuperado de http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=90763.

Argentina. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2019). Los 17 objetivos. Recuperado de http://www.odsargentina.gob.ar/Los17objetivos

Argentina. (2016, 14 de septiembre). Ley 27.275. Derecho de acceso a la Información pública. Boletín Oficial 33.472, Septiembre 29, 2016. Recuperado de http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm

CIDH-OEA. (2010). El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 30 de diciembre de 2009, párr. 21. Recuperado de http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf.

CILIP (2018). Definition of information literacy. London: CILIP. Recuperado de https://infolit.org.uk/ILdefinitionCILIP2018.pdf

Convención Americana de Derechos Humanos. (1969). Pacto de San José de Costa Rica. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Ferrajoli, L. (1997). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2005). Derechos fundamentales. Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid: Trotta.

Fuenmayor Espina, J. (2004). El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. San José de Costa Rica: UNESCO. Recuperado de http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+-DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf

García, I. L. y Portugal, M. (2008). Servicio de referencia. Una propuesta integradora. Buenos Aires: Alfagrama.

Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

Organización de Estados Americanos. (2010). Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf

Pérez, A. (2016). Ley de acceso a la información pública. Comentada. Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf.

Volosin, N. y Lavín, R. (9 de agosto de 2019) El acceso a la información pública no debe ser restringido. *Infobae*. Recuperado de https://www.infobae.com/opinion/2017/12/30/el-acceso-a-la-informacion-publica-no-debe-ser-restringido/

PANEL: **EL DESAFÍO DE FORMAR SERVIDORES PÚBLICOS A TRAVÉS DE EXPERIENCIAS TRANSFORMADORAS.** COORDINÓ: CHRISTIAN MILILLO

EL DESAFÍO DE FORMAR SERVIDORES PÚBLICOS A TRAVÉS DE EXPERIENCIAS TRANSFORMADORAS.

ANÁLISIS Y CASOS DE POLÍTICA EDUCATIVA Y TÉCNICA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO.

Por **Grisel El Jaber**

Como organismo internacional, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina aborda la cooperación técnica internacional, la creación de convenios, la investigación en ciencias sociales y otras disciplinas articuladas y la formación de posgrado con más de 200 ofertas en el campo. En este sentido, la FLACSO Argentina genera convenios con otras instituciones, gobiernos y organizaciones de la región para impulsar la integración regional y acompaña en procesos que construyen las políticas públicas de los Estados. En particular, para las políticas públicas educativas atravesadas por la técnica y las tecnologías, lo ha realizado a través de su Programa de Educación a Distancia junto con otras áreas y programas, en función de atender propuestas de formación y asesoría para los servidores públicos en esta área. Frente al desafío de formación es habitual encontrarse con objetivos que focalizan en la posibilidad de experiencias, sostenidas por un imperativo de la transformación tecnológica que debe articularse con la política pública. Este imperativo se funda en una concepción sobre la técnica que debe ponerse al servicio de una supuesta innovación que debe transformarlo todo. Estos supuestos conducen más a problematizarlos que a sostenerlos como verdades irrefutables y para ellos lo primero que se requiere es preguntarnos qué entendemos por la técnica: una perspectiva neoliberal sostiene a la técnica como algo imposible de eludir, por la cual habitamos en la edad de la técnica donde gozamos de los bienes, de la libertad y de la plena participación donde somos productores con posibilidad de múltiples elecciones. Allí la técnica deja de ser un medio para convertirse

en nuestro ambiente, un ambiente que nos envuelve y nos promete. Si consideramos a la técnica como "universo de los medios (las tecnologías), que en conjunto, componen el aparato técnico, en tanto la racionalidad que las precede" (Umberto Galimberti, 2001:1), entonces podemos situarnos en una concepción sobre la técnica como aquello que no es neutral: "Crea un mundo con características que no podemos dejar de habitar, y habitándolo, adquirimos hábitos que nos transforman", dice Galimberti (2001) y agrega que "la técnica no devela verdades, no abre escenarios de salvación, solo funciona. Y ese funcionamiento nos envuelve y se transforma en nuestro ambiente: habitamos la técnica irremediablemente, sin elección. Este es nuestro destino de occidentales avanzados" (Galimberti, 2001).

Ahora bien, la pregunta que vuelve a interrumpir este "destino" es si es para todos igual y si podemos pensar en términos de una globalización que envuelve a todos los occidentales sin bifurcaciones. Y entendemos que es allí donde la bifurcación hace a nuestra región, no solo pensando en las particularidades de cada Nación sino hacia el interior de ellas: recorrer países, por ejemplo como Argentina, nos permite observar que los supuestos globalizantes de la conectividad absoluta se relativizan cuando hay zonas del sur argentino con baja transferencia de datos que dificultan ciertos usos o pueblos aislados como Molulo, en la provincia de Jujuy, por la carencia de caminos y cuya única conectividad estuvo un año sin resolverse porque una mula pateó la antena. "El sufrimiento de la mayoría de la población mundial, de aquellas personas excluidas del circuito de info-producción o que son solo terminales pasivos de este, se manifiesta en el empobrecimiento material como superexplotación", dice Franco *Bifo* Berardi (2019). Por eso la pregunta que deviene es por qué la técnica no es el "ambiente" para todas/os: entendemos que hay una génesis instrumental de la técnica que de instrumento para dominar la naturaleza ha devenido en aquello inevitable del hombre -sostenido por una parte de la academia y las teorías dominantes- donde su carácter globalizante, pasa a ser un fin en sí mismo que todo lo moldea.

En América Latina se producen tensiones sobre la técnica: por un lado, los sujetos se encuentran en las redes sociales, aparece ese ambiente globalizante como fin en sí mismo en la vida cotidiana mientras que en las políticas educativas aún se intenta colar a la técnica como instrumento al servicio del sujeto para la formación, produciendo una externalización de la misma, como algo que no viene dado sino que requiere una integración forzada acompañada de una pretensión de culpabilizar a un otro que parece no deseante de esa tecnología y, se resiste a que se transforme en su ambiente.

Por eso, aún, sigue vigente el desafío de pensar en las/os otras/os en el contexto local latinoamericano con una técnica situada en las condiciones materiales de este contexto y sustentada por teorías locales y, por supuesto, por políticas públicas de un Estado en acción ejecutador de presupuesto que pueda proveer las condiciones materiales de los sujetos y de la infraestructura para: garantizar el acceso y la calidad en el mismo; la accesibilidad territorial y que pueda considerar las condiciones económicas, territoriales, generacionales, de género y de discapacidad.

Tensiones en la implementación de políticas públicas

La participación de la FLACSO Argentina, a través de su Programa de Educación a Distancia, en políticas públicas en las que interviene la técnica de países de la región ha permitido diseñar propuestas específicas. Tal es el caso del proyecto de formación en línea para servidores públicos del ministerio de Educación de un país latinoamericano en 2018, con la propuesta inicial de la virtualización de tres cursos para especialistas en abastecimiento, en planificación educativa de todos los niveles, en presupuesto y en racionalización de recursos pertenecientes a un ministerio de Educación nacional.

Los requerimientos para la formación en línea de servidores públicos implican siempre contar con soportes materiales y recursos tecnológicos, diseñados especialmente para que los/as sujetos de la formación alcancen los objetivos de la propuesta educativa. En esta propuesta en particular ha existido por parte del Gobierno un objetivo de experiencia transformadora, como parte de un imperativo de la innovación tecnológica, un factor común que desde el Programa de Educación a Distancia se viene observando en diferentes países de la región.

Si se piensa en la innovación, una búsqueda rápida en el buscador Google arroja hoy 175 millones de resultados. Si seguimos la búsqueda ya más específica, la innovación educativa arroja casi 70 millones de resultados, donde los datos cuantitativos al menos permiten su ubicación posible en una agenda global. Ahora, la pregunta sobre qué entendemos por innovación educativa no está resuelta por la simple búsqueda en la red. Entendemos que existe un primer nivel donde la innovación está pensada como un aquello novedoso que permite a las empresas, organizaciones, instituciones, los sectores y los países acceder a beneficios, y/o capital simbólico (Perez, 2016), sin embargo, aparece la primera tensión sobre el concepto: la educación no es una mercancía. En un segundo nivel, la innovación se supone como una nueva forma de organizar algo, esas herramientas que luego permiten pensar modelos pedagógicos y, desde una perspectiva más amplia tiene el potencial de mejorar el nivel y calidad educativa de las personas. Sin embargo, la propuesta que hacemos es considerar la innovación

a partir de un abordaje como proceso integrado al contexto en el que tuvo lugar, problematizando cuál sería su alcance; para qué y para quiénes. La innovación debe pensarse como un proceso complejo y situado en el contexto institucional, territorial, histórico y social latinoamericano.

En el caso Ministerio de educación latinoamericano, el requerimiento de formación en línea implicaba capacitar a 13.000 servidores públicos en todo el país: directivas/os, jefes y especialistas de las direcciones y gerencias regionales de Educación y las unidades de gestión educativa locales. Este proceso implicó indagar previamente el contexto institucional que habitaban los sujetos destinatarios de la formación; cuáles eran los recursos tecnológicos existentes o requeridos; con qué recursos humanos se contaba para armar equipos; cómo debían configurarse esos equipos. Por otra parte, de la pretensión inicial de virtualización, acotada a tres cursos, se comenzó un proceso como el que quita capas de una cebolla por el cual un objetivo convertido en una propuesta educativa aislada y acotada comienza a interrogarse para poder insertarse en un contexto de planificación de formación continua para una política pública que pueda acordar las asignaciones presupuestarias; indagar quiénes eran los otras/os, qué perfiles se identificaban, cuáles eran sus necesidades y qué comunidad se quería construir y con qué objetivos a partir de la formación a distancia. En esta deconstrucción de lo dado apareció el desafío de una alta y variada demanda de formación de los servidores del sistema educativo con limitaciones presupuestales del Ministerio de Educación en un sistema educativo que está descentralizado pero que cuenta con un órgano rector.

Además, las y los servidores públicos contaban con diferentes niveles de conectividad a Internet en las regiones y una disparidad en la alfabetización digital. El diagnóstico inicial de las/os 13 mil funcionarias/os a nivel nacional es que requerían de capacitación en diversos aspectos vinculados a la administración y gestión de sistemas administrativos del Estado, así como en cuestiones pedagógicas y de aspectos vinculados directamente con su función. Este alto requerimiento de formación estaba vinculada a una alta rotación del personal que interpelaba la construcción de saberes básicos que debían ser incluidos continuamente en la construcción de cada rol y en la interacción en el circuito, así como en los procesos de trabajo al interior de los equipos en cada entidad.

Situados en una territorialidad que contaba con diferentes niveles de conectividad a Internet en las regiones y una disparidad en la alfabetización digital de las/os funcionarias/os, en 2016, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) realizó una encuesta para conocer las prioridades de los gobiernos de sus países miembros para el desarrollo de las habilidades (skills) de sus funcionarios públicos y publicó

un documento en el cual considera los cambios necesarios en las habilidades de los servidores para la realización de los servicios: "El modelo de gobierno del futuro se visualiza con redes colaborativas que permitan acceder a un cuerpo más amplio de conocimientos, perspectivas y tecnologías que puedan ayudar a generar consenso en torno a los problemas, potenciales soluciones e implementaciones colectivas", indicaba el documento. Construir las redes con las características diversas y con las limitantes planteadas para la formación implicaba resituar la propuesta acotada a tres cursos en una política pública que garantizara ciertas condiciones de oportunidad para la educación de calidad. Sin embargo, la problematización básica era si estas condiciones garantizaban la prometida innovación y, de ser así, implicaba cambiarlo todo. Es que la formación en línea requiere condiciones materiales en tanto garantice la disponibilidad de tecnologías y acceso a las mismas; condiciones institucionales con normativas y acuerdos que regulen el sector y aseguren educación de calidad; recursos humanos con equipos interdisciplinarios; formación continua con saber experto en la modalidad y por supuesto, asignación de partidas presupuestarias que puedan ser ejecutadas, acorde a la cantidad de destinatarios a formar y los requerimientos previstos.

Estos parámetros implican siempre el acuerdo con el Gobierno: la inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación debe ser prioridad para garantizar oportunidades de aprendizajes y ser explícita en tanto propósito de fortalecimiento de los equipos, establecidos en las políticas públicas educativas para la formación en las regiones. Esto permite repensar el perfil ideal a fortalecer en relación con el perfil real teniendo en cuenta las necesidades de formación de los sujetos destinatarios de la formación. Requiere también indagar cuáles son las habilidades a fortalecer; las posibilidades de interacción en tiempos y espacios entre cursantes, docentes que prevean el desarrollo de contenidos adecuados en una capacitación, prevista en servicio, con una dedicación en horas dedicada para tal fin. Esta perspectiva obliga a considerar los requerimientos técnicos de acceso a los contenidos por parte de los participantes; las disponibilidades técnicas y temporales que permitan el acceso a los sujetos destinatarios y las condiciones presupuestarias para el desarrollo de proyectos. La inclusión debe (ser) considerar a esas/os otras/os.

De estas condiciones deviene luego en qué plataformas se trabajará: la dimensión instrumental está presente en plena conversación con el aparato técnico y se convierte en oportunidad. El Ministerio contaba con una Plataforma basada en Chamilo como base estratégica educativa para las y los funcionarios públicos del sector educativo. Si bien tenía limitaciones técnicas en la configuración de agrupamientos, la plataforma estaba diseñada

para brindar alternativas y oportunidades de formación y asistencia técnica con diferentes modalidades orientada a fortalecer y desarrollar las capacidades de las y los servidores públicos a nivel nacional y permitía medir impacto a partir de las prioridades del Gobierno en capacitación. También al ser una plataforma ya existente que había iniciado un proceso formativo, le permitía al Gobierno construir una identidad desde la continuidad de las políticas, con una comunidad educativa plena de cuerpos y sujetos que habitan espacios habitables y a ser habitados en plena interacción. La quita de las capas de la cebolla permitió aquí problematizar si la plataforma era accesible para todos/as y cómo se las/los escuchaba/leía/sentía a esos 13.000 servidores públicos. Esa escucha debía abandonar su carácter azaroso y contar con planificación de tiempos, espacios y agrupamientos, de la interacción con las actividades como eje central en la formación.

En este contexto local, se suma además que los espacios educativos tradicionales no son los únicos en construir y poner en circulación el conocimiento y las fronteras simbólicas entre estos espacios es donde el conocimiento se pone en juego, y si bien en muchas oportunidades son concurrentes, en otras parecen disociar a las instituciones de las esferas de la vida cotidiana y esto, creemos, constituye un desafío más. De la misma manera, es necesario pensar el conocimiento en el sentido de construcción y no de transmisión, desde una mirada que nos de indicios que las transformaciones tecnológicas no son una causa unívoca y unilateral de los cambios e innovaciones, sino que son las condiciones de producción y circulación inéditas de ese conocimiento construido, entre otros aspectos, los que contribuyen a estos potenciales cambios. Estas condiciones son inéditas porque en la historia de la humanidad las tecnologías han tomado tiempos extremadamente cortos para propiciar el cambio social, con la deconstrucción y construcción profunda de otras formas de producción, de vínculos sociales, de nuevos espacios de interacción y nuevas temporalidades con sincronismos globales. En este sentido, podemos pensar que la producción del sentido no se da en un único espacio, en un único tiempo, de un único modo, pero la pregunta que queremos hacer es si el que otorga el sentido sigue siendo el mismo. No podemos pensar a esos sujetos por fuera del contexto, de la historia, de sus condiciones sociales, políticas y económicas. Y aquí subyace nuestras condiciones particulares, como país latinoamericano que se enfrenta a las posiciones centradas en un sujeto deseante globalizado por las tecnologías que todo lo envuelven. Sostenemos que las visiones de las tecnologías como originantes de todo cambio social son fundadas por ciertas miradas de los propios investigadores sobre el fenómeno, a partir del propio uso personal en sus vidas cotidianas, dada por la propia intensificación del uso por sobre otras dimensiones de la esfera social que hoy parecen ser determinantes.

Parece indiscutible que habitamos en la edad de la técnica con supuestos en los que gozamos, sin embargo, la técnica definida por Galimberti nos abre la puerta a pensar que la técnica de la educación a distancia tampoco es neutral y constituye nuestro principal desafío de pensar en las/os otras/os en el contexto local latinoamericano y *pasar de la técnica global a la técnica situada.* Es que pensar la técnica implica situarse en un posicionamiento específico que la entienda desde alguna de las perspectivas existentes de las principales corrientes en el campo o, en su defecto, situarse fuera de ellas para problematizarla. Sin embargo, entendemos otra opción es posible, aquella que permita situarnos en el borde, recorrerlo de manera tal que permita pensar la técnica situada en lo local, entendiendo que lo local es permeable a lo global y viceversa, en un entramado asimétrico de mercados consumidores y productores de tecnologías. Es necesario escapar de la concepción del carácter inevitable de la innovación tecnológica que parece echar por tierra cierto escenario de sujetos pre tecnológicos no conectados "en la fruición con la que utilizamos instrumentos y servicios que achican el espacio, aceleran el tiempo, atemperan el dolor, diluyen las normas sobre las cuales han sido cinceladas todas las morales, corremos el riesgo de no preguntarnos si nuestro modo de ser hombres no es demasiado antiguo para habitar la edad de la técnica, una edad que no nosotros, sino la abstracción de nuestra mente, ha creado, y que nos obliga -con una obligación más fuerte aún que la que establecía cualquiera de las morales escritas a lo largo de la historia -a entrar y formar parte." (Galimberti, 2001: 1). Y es que esta obligación moral aparente pone un velo casi mágico sobre las obligaciones impuestas en la integración de tecnologías como un valor positivo por las propias instituciones y voces acreditadas que vuelven transparente la opacidad. Lo importante creemos es problematizar esta transparencia del consumismo tecnológico local, en detrimento de una genuina producción tecnológica de los países semiperisféricos y intentar de comprender de qué se trata la técnica.

De una manera general, no situada en lo local o en la construcción de una posible "localidad", nos obliga a posicionarnos en una mirada filosófica que nos permita en un primer momento posicionarnos en una mirada no instrumental de la técnica, ciertamente sustantiva, arraigada a un sujeto histórico y social, alejada de un enfoque científico-naturalista sobre la comprensión del hombre y su relación con el mundo y las cosas. Pero que, al mismo tiempo, esta mirada nos sujeta a cierta funcionalidad requerida, a una acción necesaria, si bien reflexiva sobre la acción (Galimberti, 2001) que se vuelve tan imperativa que permite filtrar aquellas demandas de las empresas de tecnologías globales como si fueran partes necesarias de la acción: es necesario separarse de de las recomendaciones de la integración de

la técnica como acción individual progresiva. Creemos que la clave estaría dada en que la técnica se ubique como condición y defina la experiencia social por sobre la individual: "Si la técnica deviene aquel horizonte último a partir del cual se abren todos los campos de la experiencia, si ya no es más la experiencia la que, reiterada, le da un sentido al procedimiento técnico, sino que es la técnica la que se pone como condición y que decide el modo de hacer experiencia, entonces asistimos a ese vuelco por el cual el sujeto de la historia ya no es más el hombre sino la técnica, que, emancipada de la condición de mero instrumento, dispone de la naturaleza como su fondo y del hombre como su funcionario" (Galimberti, 2001: 5). Para este autor, la técnica se entrama con la ideología y se distancia, la primera despliega núcleos teóricos perfectibles, que, a diferencia de la ideología, no mueren por su inmutabilidad. La técnica tiene la capacidad de explicar el mundo y su experiencia de manera tal que se sostiene justamente por la mutación constante: la actualización permanente de su dimensión más instrumental la reidifica y la vuelve resistente a los cambios. Los cambios son parte de su propio carácter fundacional. En este sentido, la técnica parece regir también la política que garantice su administración, dice Galimberti (2001:6) que "la política mantiene un papel relativo e incluso decisional sólo allí donde la técnica nos es todavía hegemónica, o donde su hegemonía presenta todavía algunas lagunas o algunas insuficiencias en orden al vínculo de su racionalidad instrumental". Sin embargo, si pensamos esta conceptualización que entrelaza técnica, ideología y política de manera situada -localmente- podemos problematizar que aún habiendo claras insuficiencias de orden instrumental las políticas públicas educativas han podido instrumentar ciertos discursos que validan la hegemonía de la técnica como orden de lo instituido. Este entramado local se inserta en una concepción que creemos debe, al menos, ponerse en discusión de un ideal de un paradigma tecno-económico "que se va articulando mediante el uso de las nuevas tecnologías a medida que éstas se van difundiendo, es lo que multiplica su impacto en toda la economía y, eventualmente, modifica también la manera como se organizan las estructuras socio-institucionales" (Pérez, 2016:11), pero que clausura de algún modo la pregunta sobre qué sucede con esas estructuras que pone en cuestión a las propias tecnologías como causales del impacto y abre la pregunta si habilitan las condiciones necesarias para multiplicar ese impacto.

Y es que la pregunta por la técnica nos impulsa a observar las políticas públicas específicas que ponen de manifiesto dimensiones ético-políticas, insertas en una matriz social que produce discursos que circulan de referentes de estas políticas. Queremos pensar con otras/os qué concepción sobre la técnica es legitimada por las políticas públicas y los discursos circulantes, en tanto cristalizan la toma de decisiones -como praxis- y son investidas de

un carácter poiético, como acción productora, creadora siempre sujeto a reglas, asociada a la técnica. Este proceso está marcado por la toma de decisiones en un campo de acción que se instrumenta a partir de aspectos resolutivos de orden material. Por eso el posicionamiento entiende a la técnica como no neutral, superando su carácter instrumental, que configura a un individuo tiene a su disposición un instrumento para dominar la naturaleza y en esta dominación la técnica se vuelve causal de todo cambio y motorizador de todo progreso en la sociedad, y es a este carácter instrumental es al que renunciamos: de medio a fin, la técnica cambia cualitativamente los escenarios históricos y abre los campos de la experiencia y otorga sentido, lo que impone rever la política y las políticas públicas educativas que ponen el centro en las tecnologías. Y no hablamos de técnica en general, sino de aquella técnica particular aplicado al campo educativo.

La innovación situada

La propuesta de pensar la innovación como un proceso complejo y situado en el contexto institucional, territorial, histórico y social latinoamericano cuestiona cuánto de necesario es cambiarlo todo en la educación como requerimiento inevitable de la innovación. Este requerimiento sostiene cierta base de un enfoque conductista que ha trasladado los estímulos a las tecnologías para una supuesta garantía de aprendizaje de calidad, con parámetros que no pertenecen a nuestros territorios. Acordamos que la inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación es fundamental para garantizar oportunidades de aprendizajes y que esto además de estar incluido nominalmente en los propósitos de fortalecimiento de los equipos, establecidos en las políticas públicas educativas para la formación en las regiones, deben poder sostenerse desde las propias materialidades territoriales. La formación a distancia requiere, además de sujetos deseantes, condiciones materiales como la disponibilidad de tecnologías y acceso a las mismas, institucionalidad y sujetos trabajadores formados, con derechos y sueldos dignos que conformen equipos interdisciplinarios y proyecciones de formación continua con expertise en la modalidad. Es que la construcción de procesos educativos y el logro de una comunidad con aprendizajes significativos requiere inversión, aún cuando hablemos de desarrollos de software libre para las plataformas que puedan garantizar que las instituciones universitarias sean dueñas de sus propios espacios de formación.

Y esa inversión permitirá construir tiempos, espacios, agrupamientos e interacción de calidad. No hay nada mejor que trabajar-habitar-educar-aprender en una institución que puede invertir en educación, que está posibilitada de considerar los cuerpos y sujetos que habitan espacios dignos de ser habitados en plena interacción, con calidad y garantizando derechos.

Bibliografía

Agazzi, Evandro (1996). El bien, el mal y la ciencia. Las dimensiones éticas de la empresa científico-tecnológica. Madrid: Tecnos. Traducción de Ramón Queraltó.

Agazzi, Evandro (1998). El impacto epistemológico de la tecnología. Argumentos de razón técnica: Revista española de ciencia, tecnología y sociedad, y filosofía de la tecnología. ISSN 1139-3327, Nº 1: 17-32.

Agazzi, Evandro (1998a). From Technique to Technology: The Role of Modern Science. Techne. Volume 4, Number 2: Winter 1998. En línea: http://scholar.lib.vt.edu/ejournals/SPT/v4n2/AGAZZI.html

Agresti, A. & Finlay, B. (2009) Statistical Methods for the Social Sciences, Chapter 2: Sampling and Measurement (pp. 11 a 30), Chapter 3: Descriptive statistics (pp. 31 a 72), Ed. Prentice Hall, disponible en: https://es.scribd.com/document/237439376/Statistical-Methods-for-the-Social-Sciences

A.A. (2016) *Introduction to the Special Issue: New Media, Old Money: Digital Technology, Social Media, and the Challenges to Campaigning and Democracy* Vol. 6 pp. 66-67 en Journal of Information Policy, Penn State University Press, disponible en https://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.6.2016.0066

Acevedo, Jorge (1983) "Introducción a la pregunta por la técnica" en Heidegger, Martín, Ciencia y técnica, Santiago de Chile. Editorial Universitaria.

Aguilar, Villanueva, Luis (1992) La hechura de las políticas, Porrúa Editor, México, 1era edición.

Aguilar, P, Glozman, M., Grondona, A. y Haidar, V. (2014): "¿Qué es un corpus?", Entramados y perspectivas 4 (4): 35-64.

Angenot, M. (2010): El discurso social, Buenos Aires, Siglo XXI. Capítulo 1.

Arnoux, Elvira (2006): Análisis del discurso. Modos de abordar materiales de archivo, Buenos Aires, Santiago Arcos. Cap. 1.

Barletta, Florencia, Suárez, Diana y Gabriel Yoguel (2017). Diálogo para la política CTI en el sector de software en Argentina. Orígenes, evolución y desafíos del FONSOFT como herramienta de promoción sectorial. En Dutrénit, G. y Natera, J.M. (eds), Procesos de Diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España, CLACSO: Buenos Aires. (En prensa)

Berman, Marshall (1988), Todo lo sólido se desvanece en el aire, Siglo XXI, México.

Bernhard Kleba, John (2006) Tecnología, ideología e periferia: um debate com a filosofia da técnica de Álvaro Vieira Pinto, UAEM, núm. 42, pp. 73-93, Instituto Tecnológico de Aeronáutica, Brasil, ISSN 1405-1435, México.

Bookchin, Murray. Ecología de la libertad, Editorial Altamira, Buenos Aires, 1993.

Caballero, Roberto (2016) Macri el año perdido, Editorial Planeta, Argentina.

Cabrera, Daniel, "El tecnologismo" en Lo tecnológico y lo imaginario. Las nuevas tecnologías como creencias y esperanzas colectivas, Buenos Aires, Biblos, 2006.

Cao, Horacio y Laguado Duca, Arturo Claudio (2014). "La renovación de las ideas sobre el Estado y la Administración Pública" en *Reforma y Democracia*. N° 60, Oct. CLAD. Descargar aqui.

Castells, Manuel (1995) "Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional" en *La ciudad informacional* , Editorial Alianza, Editorial Alianza, Madrid.

Carrasco-Campos, Ángel; Saperas Lapiedra, Enric Cambio tecnológico, globalización neoliberal y hegemonías metodológicas en la investigación comunicativa internacional Ámbitos, núm. 32, 2016, pp. 1-12, ISSN: 1139-1979 Universidad de Sevilla Sevilla, España.

Castoriadis, Cornelius. (1988) "Transformación Social y Creación Cultural" en *Letra Internacional*, sin Nº, Barcelona, invierno 87/88.

Coriat, Benjamin (1987). El taller y el cronómetro, Editorial Siglo XXI, México.

Coriat, Benjamin (1987), "Taylorismo, Fordismo y nuevas tecnologías en los países semiperiféricos" , pp. 61-79 , en Cuadernos del Sur, Nº 5, Buenos Aires.

Cortés, F. (2007) Los métodos cuantitativos en las Ciencias Sociales de América Latina. En Iconos, Revista de Ciencias Sociales Nro 30, Flacso Ecuador, pp. 91-108. Disponible en: http://www.flacso.org.ec/docs/i30cortes.pdf

Crespi, G. y G. Dutrenit (2013). Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: la experiencia latinoamericana. México, Foro Consultivo y Tecnológico - LALICS.

Crespi, G., Fernández Arias, E., Stein, (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Cunningham, Stuart (2008) *Political and Media Leadership in the Age of YouTube* en Public Leadership. Perspectives and practices, ANU Press, disponible en https://www.jstor.org/stable/j.ctt24h3bh.1

De Piero, Sergio (2008) ¿Qué es lo que está en cuestión? en Revista Científica de Vol. XII No 1, disponible en http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/111/Estado_soberan%c3%ada_y_legitimidad.pdf?sequence=1 (recuperado el 26/8/2019).

Díaz, Ester (2018) La filosofía de la ciencia como tecnología de poder político social, en https://www.estherdiaz.com.ar/textos/filosofia_ciencia.htm, recuperado el 11/08/2018.

Deleuze, Gilles (1990). " Posdata a las sociedades de control " en BABEL, Nº 21, Buenos Aires.

Deleuze, Gilles y Guattari, Felix (1997), F. Rizoma. Introducción. Editorial Pre-Textos, Valencia

Della Roca, Mario (2015) Macri y Durán Barba, Dunken, Argentina.

Di Marco, Laura (2017) Macri, Sudamericana, Argentina.

Faletto, Enzo (1989). "La especificidad del Estado en América Latina". Revista de la Cepal, nº 38, agosto. Disponible http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20141009045524/2.3.pdf (recuperado el 26/8/2019).

Fernandez Vicente, A. (2007) Crítica de la tecnología de reencantamiento: la comunicación en la era digital, Universidad de Murcia, España.

Ferrer, Cristian (1995) " Teóricos 1 - 5 " en Seminario de Informática y Sociedad, Cátedra Terrero, U.B.A., Buenos Aires.

Florentin, Florencia y Suarez, Diana (2018) Formalización y efecto Mateo en la política científica : el caso del pict en la Argentina : 2012-2015 , documento

de trabajo número 12, disponible en http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/DT12-Federalizacion_Mateo_PICT.pdf

Fridman, Georges (1979) La crisis del Progreso. Editorial Saia, Barcelona, 1979.Capitulo2: Dos grandes doctrinarios del Progreso: 1. Taylor. 2: Ford (pp. 86-156).

Foucault, Michel (1980) La verdad y las formas jurídicas, Editorial Gedisa, Barcelona. Conferencias Cuarta y Quinta (pp. 89-140).

Foucault, Michel (1980) " El ojo del poder " en Bentham, Jeremías: El panóptico, Editorial La Piqueta, Barcelona.

Galasso, Norberto (2015) Mauricio Macri. La vuelta al pasado, Editorial Colihue, Argentina.

Galimberti, Umberto (2001) "Psiché y Techné. Introducción" en Artefacto 4, Argentina.

García Delgado (2018), Estado, Democracia y política en Maestría Políticas Públicas y Desarrollo - Cohorte 3, FLACSO Argentina.

García Delgado, Daniel y Racovsnik, Alejandra (2018) Clase 1: Del contexto posneoliberal al ciclo del neoliberalismo tardío en Diploma Superior en Desarrollo, políticas públicas e integración regional en https://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=655121

Gutiérrez Vidrio, S. (2000): "El discurso político. Reflexiones teórico-metodológicas", Versión 10: 109-125.

Gutiérrez Vidrio, S. (2010): "Discurso periodístico: una propuesta analítica", Comunicación y Sociedad 14: 169-19.

Habermas, Jürgen (2005) Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa, disponible en https://journals.openedition.org/polis/7473 (recuperado el 28/8/2019).

Iglesias Illa (2016), Cambiamos, Editorial Sudamericana, Argentina.

Lanza, Lucas y Fidel, Natalia (2011) Política 2.0 y la comunicación en tiempos modernos, pp 55-63 en Cuaderno 35, Centro de Estudios en Diseño y comunicación, ISSN 1668 5219.

Heidegger, Martín. (1983) "La pregunta por la técnica en Ciencia y técnica, Santiago de Chile, Editorial Universal.

Kelle, Udo (2005) ¿Hacer "emerger" o "forzar" los datos empíricos? Un problema crucial de la teoría fundamentada reconsiderada" en Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social, Research, Vol 6, No 2 (2005), Volumen 6, No. 2, Art. 27.

Ministerio de Ciencia y Tecnología (2016), Informes de gestión 2008-2015, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación Argentina (1974) Proyecto multinacional de Tecnología educativa.

Morosov, Evgeny (2012) The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom, Public Affairs, Estados Unidos.

Mumford, Lewis. "Preparación Cultural " en Técnica y civilización, Editorial Alianza, Madrid, 1982.

Lugones, G., Suárez, Diana., 2006. Los magros resultados de las políticas para el cambio estructural en América Latina: problema instrumental o confusión de objetivos? Centro Redes, Documento de Trabajo 27.

Morales, Victor Hugo (2016) Mentir a diario, Colihue, Argentina.

Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel y otros (2011) Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina, Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Mumford, Lewis (1982). "Preparación cultural" en Técnica y civilización. Madrid: Alianza.

OEI (2014), Ciencia, tecnologìa e innovación para el desarrollo e innovación social, Madrid.

Oszlak, Oscar (1980) Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas 1, en Estudios CEDES, vol. 3, Nº 2. Buenos Aires, disponible en http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf (recuperado el 26/8/2019).

Pérez, Carlota (2016). Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecno-económicos. Del original inglés (2010) 'Technological revolutions and techno-economic paradigms'. Cambridge Journal of Economics, Vol. 34, No.1, pp. 185-202

Pereyra, A. (2018) Encuentro 1 en Seminario de metodología cuantitativa, Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO, Argentina.

Pereira, M., y Suárez, D. (2016). Matthew effect, capabilities and innovation policy: the Argentinean case. Economics of Innovation and New Technology, 1-18.

Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012) Los saberes del Estado, Edhasa, Buenos Aires.

Rodríguez, P. E. Amar a los aparatos : Gilbert Simondon y una nueva cultura técnica [en línea]. Tecnología & Sociedad. 2015;4. Disponible en: http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/amar-aparatos-gilbert-simondon-tecnica.pdf [Fecha de consulta: 20/10/2018].

Renduelles, Cesar (2013). Sociofobia. El cambio político en la era de la utopía digital. Madrid: Capitán Swing.

Roncallo Dow, Sergio (2012) Técnica, tecnología; más allá de la sinonimia y la objetualidad, Universitas Philosophica 58, año 29: 39-65, Bogotá, Colombia

Rozitchner, Gerardo y Peña, Marcos (2013) Estamos, Editorial Planeta, Argentina.

Slimovich, Ana (2018), El macrismo y la oposición kirchnerista en las redes sociales en la campaña electoral de 2017, en ISSN 2451-7836 | Año 3, #6.

Sadin, Eric (2017), La humanidad aumentada, La caja negra Editores, Argentina.

Sadin, Eric (2018), La siliconización del mundo, La caja negra Editores, Argentina.

Stiegler, Bernard (2002) La técnica y el tiempo, Cultura Libre, Ministerio francés de Cultura.

Suarez, Diana (2018) Clase 6. Política de ciencia, tecnología e innovación en Inducción a las CTI, FLACSO Agentina, disponible en flacso.org.ar [Consultado el 20/10/2018].

Schuttemberg, Mauricio (2017) "La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO" en Desafíos, Bogotá (Colombia), (29-2): 277-311, recuperado el 08/07/2019 http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v29n2/0124-4035-desa-29-02-00277.pdf.

Van Dijk, T. (2005): "Política, ideología y discurso", Quórum académico 2 (2): 15 - 47.

Verón, Eliseo. 1993. La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad.Barcelona: Editorial Gedisa. Disponible en: http://www.santiagokoval.com/2014/05/17/la-semiosis-social-segun-eliseo-veron/ (20/08/18).

Verón, E. (1998): "La mediatización de lo político", en G. Gauthier, A, Gosselin y J. Mouchon (comps.), Comunicación y política, Buenos Aires: Gedisa.

Vilas, Carlos (2011) "Política y políticas públicas en América latina" en Cristina Fioramonti y Paula Anaya, comps., El Estado y las políticas públicas en América Latina. La Plata: AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, págs. 37-74, recuperado el 08/08/2019 en http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/27-politica-y-politicas-publicas-en-america-latina

Vommaro, Gabriel, Bellotti Alejandro Nicolás y Morresi, Sergio Daniel (2015) Mundo Pro, Editorial Planeta, Argentina.

Vommaro, Gabriel (2017) Argentina: el año de Cambiemos, CONICET, consultado el 29/2/2019 en https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v37n2/0718-090X-revcipol-37-02-0231.pdf, Argentina

Vommaro, Gabriel (2017), La larga marcha de Cambiemos,Siglo XXI Editores.

Weber, Max. Historia Económica General, FCE, México, 1956. Capítulo 4 (ap. 9: 295-309).

Williams, Raymond (1996) "La tecnología y la sociedad" en: Causas y azares, Nº 4, páginas 155 a 172. Argentina.

Yoguel, G., Pereira, M., Barletta, F (2016). Los sistemas de innovación y la política industrial y tecnológica, en: Erbes, A., Suárez, D. (Eds.), Repensando el desarrollo latinoamericano. Una discusión desde los sistemas de innovación. UNGS, Buenos Aires.

Zuazo, Natalia (2018) Los dueños de Internet, Penguin Random House, Argentina

Zuleta, Ignacio (2016) Macri Confidencial, Editorial Planeta, Argentina.

PRESENTACIÓN DEL LIBRO:

"Más y Mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional" de la Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria. Coordinó: Beatriz de Anchorena. Comentarista: Diego Pando.

Este libro está disponible online en:
https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2019/09/Mas-y-mejor-Estado.pdf

PRESENTACIÓN DEL LIBRO: ***MÁS Y MEJOR ESTADO. UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DEL PROYECTO NACIONAL*. COMISIÓN ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL INSTITUTO PATRIA.** COORDINÓ: BEATRIZ DE ANCHORENA / COMENTARISTA: DIEGO PANDO.

LA PARTE SUMERGIDA DEL ICEBERG: APUNTES PARA MÁS Y MEJOR ESTADO

Por **Diego Pando**

Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional, constituye un aporte valioso para reflexionar sobre la imperiosa necesidad de fortalecer el aparato estatal en nuestro país. Se trata de un tema clave para el bienestar de una sociedad, dado que el Estado es la llave indispensable para los derechos de la ciudadanía, en particular para aquellos sectores que menos tienen y más sufren, los cuales son los que más necesitan de un Estado fuerte (y más en la actual situación de profundo deterioro económico y social que deja el gobierno de Mauricio Macri).

A lo largo de la compilación elaborada por la comisión de Estado y Administración Pública del Instituto Patria subyace una idea fundamental: para entender al Estado es necesario hacer hincapié en dos dimensiones. Por un lado, el Estado es un conjunto complejo de múltiples instituciones, con objetivos e intereses propios y hasta potencialmente contradictorios, que poseen diferentes lógicas y dinámicas organizacionales. Por otro lado, el Estado es una instancia de articulación y expresión de relaciones sociales; es decir, no se puede entender al Estado divorciado de la sociedad dado que el aparato estatal tiende a reflejar las contradicciones subyacentes en el orden social.

Esta doble dimensión nos permite ver que así como los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan de manera decisiva en la forma y contenido que asume el Estado, éste, a su vez, mediante la elaboración de políticas públicas, precisa y regula importantes aspectos de la vida social organizada. Reconocer esta relación entre Estado y sociedad implica

la necesidad de alejarse de visiones simplistas para tratar de captar las complejidades del fenómeno en cuestión.

Bajo esta premisa bidireccional, existen cada vez más evidencias en relación a los crecientes retos de los diseños y arquitecturas organizacionales configuradas sobre la base de las ideas del siglo XX para estar en sintonía con los desafíos complejos, multidimensionales y de baja estructuración (cada vez menos susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales) con los que el Estado argentino se enfrenta hoy en día.

Metafóricamente hablando podemos considerar al Estado como un iceberg. Así, la parte visible está constituida por las políticas públicas, es decir aquellas decisiones que adoptan los gobiernos para resolver los problemas que logran llamar la atención en un momento determinado. Por su parte, lo que está sumergido del iceberg (hasta ocho veces más grande que lo que se ve) es clave para entender lo que emerge y está compuesto por diferentes cuestiones que son abordadas en el libro y que explican la calidad de las políticas públicas.

Entre estas cuestiones ("invisibles" a los ciudadanos, por cierto) en el libro del Instituto Patria se destacan diversos artículos vinculados a 1- la planificación, 2- la transparencia, la rendición de cuentas y la participación (principios asociados a lo que genéricamente se conoce como gobierno abierto"), 3- la evaluación, 4- las tecnologías digitales y 5- el empleo público. Es tan importante reflexionar sobre estas cuestiones como ver las interrelaciones que existen entre ellas.

La acción de gobierno no puede consistir en respuestas aleatorias a desafíos coyunturales, sino que debe prestar atención más sistemática al futuro. Para ello, la planificación es una herramienta de gestión que permite la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados.

La revalorización de la planificación es un proceso dispar que no ha llegado a todos los organismos públicos, en muchos de los cuales aún predomina la convicción de que la planificación es un ejercicio estéril que no hace sino malgastar recursos y en otros termina siendo más una manifestación de buenas intenciones que una herramienta clave de gestión.

A diferencia de la planificación tradicional, de características normativa, lineal y con sesgo determinista (consolidada bajo la influencia de la CEPAL durante la década de los 60), los enfoques actuales de la planificación son más modestos en sus requerimientos y más realistas en cuando a las condiciones de incertidumbre, complejidad y conflicto enfrentadas por las políticas públicas (Martínez Nogueira, 2009). Cabe acompañar a Acuña (2008) cuando, reafirmando la importancia de la lógica técnica y la lógica

política que sostienen los procesos de planificación, plantea la necesidad de un enfoque situacional adaptable a contingencias que aparecen en el momento clave de la puesta en práctica.

Contar con buenos diagnósticos es clave para definir problemas complejos que alimenten planes orientados a identificar las incertidumbres propias de los procesos políticos, económicos y sociales (Leiva Lavalle, 2012). Un buen diagnóstico es una condición necesaria para una planificación exitosa.

En este sentido, al momento de elaborar diagnósticos no siempre se reconoce la necesidad de valorar lo existente y de hacer esta valoración explícita tanto al momento del diseño como de la implementación de programas y proyectos. Como sostiene Acuña (2008), tan importante como identificar los problemas que se enfrentan es identificar las fortalezas con las que ya se cuenta para encararlos dado que permiten afrontar mejor las tensiones asociadas a la planificación. No debe perderse de vista que la planificación es un trabajo eminentemente político, en el sentido que para la pluralidad de actores que intervienen conlleva conflictos, negociación, incertidumbres, costos y beneficios (Pando, 2014).

El gobierno abierto es una noción que agrupa los principios de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación y que es interpelado en el libro (incluyendo hasta su propia denominación). Al igual que las diferentes nociones que sucesivamente dominaron el campo de los estudios sobre Estado y administración durante las últimas décadas (nueva gestión pública, gobernanza, buen gobierno, por citar casos de las últimas décadas), se puede observar que la noción de Gobierno Abierto se origina en países desarrollados (principalmente Estados Unidos), tiene fuerte influencia directa o indirecta sobre las estrategias de mejora del aparato estatal en América Latina y presenta más continuidades que rupturas con las nociones precedentes, dado que recoge varias ideas y valores de corrientes académicas ya existentes. Por ende, Gobierno Abierto está lejos de ser algo totalmente novedoso.

Esta interpelación que propone el texto del Instituto Patria de ninguna manera significa que los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación no tengan sentido. Más aún: para evitar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conllevan estos principios en la administración pública, el libro identifica cuestiones y desafíos relevantes que hoy no ocupan un lugar destacado en la agenda de debate, entre los cuales sobresalen los conflictos de intereses.

En esta dirección, y tal como señala el trabajo, si bien la noción ampliamente extendida es la de Gobierno Abierto, sería más apropiado hablar de Estado Abierto, asumiendo que deben incluirse a todos los poderes del

Estado, sus instituciones y los distintos niveles político-territoriales. Por cierto, el término open government cobra fuerza a partir de la iniciativa lanzada con ese título por el gobierno de los Estados Unidos al asumir la presidencia Barack Obama en 2008, país en el cual la noción de Estado se aplica a las jurisdicciones subnacionales equivalentes a nuestras provincias.

Como mencionáramos al principio de este trabajo, además de un complejo conjunto de instituciones con objetivos e intereses propios, el Estado puede ser visto como un reflejo de los procesos que ocurren en la sociedad. Así, no hay experiencia histórica que muestre un Estado abierto sin que articule esta fortaleza con la de una sociedad abierta (ni viceversa). Como afirma Acuña (2008), es necesaria una mirada más "sistémica", esto es, que no piense al Estado o a la sociedad como términos divorciados. En este sentido, cabe alertar sobre el riesgo de algunas visiones simplistas que predominan en el debate que caracterizan a políticos y funcionarios públicos como feos, sucios y malos, mientras que dirigentes y miembros de (algunas) organizaciones de la sociedad civil son vistos como bonitos, limpios y buenos.

Además de ser un momento valioso para obtener información en relación a los resultados se están obteniendo o en qué grado los objetivos planteados se están alcanzando, la evaluación constituye una etapa fundamental para el aprendizaje, la rendición de cuentas y la mejora de la calidad del debate público.

Desde nuestra perspectiva, además de un asunto cultural, la falta de rendición de cuentas de nuestras administraciones públicas es un problema de diseño y gestión institucional. Así, es necesario comenzar a medir y divulgar, por ejemplo, el costo social y económico de la corrupción en nuestro país -especialmente para los grupos más desaventajados-. Además, resulta conveniente poner énfasis en el desarrollo de evaluaciones sectoriales en cada área de la actividad del Estado (compras públicas, educación, salud, etc.) que permitan reducir los nichos de oportunidad e incrementar los incentivos y capacidades de control estatal y social.

La expansión de las tecnologías digitales (otra de las cuestiones sumergidas del iceberg que aparece en el texto) no solo ha llegado a la esfera personal, alterando comportamientos, formas de vivir y de relacionarse, sino que ha modificado y modificará mucho más los procesos de gestión pública, ya que produce importantes efectos en los procesos de intermediación que no aportan valor y rompe esquemas más o menos asentados de negociación y configuración de políticas.

Particularmente relevante es el uso intensivo de las tecnologías digitales para hacer frente a un factor determinante de la confianza en las instituciones públicas: la simplificación de trámites. En Argentina se ha prestado

poca atención al nodo crítico donde se conectan los ciudadanos con los proveedores de bienes y servicios públicos: el trámite. La simplificación de los trámites públicos es clave para mejorar no solo la calidad de los bienes y servicios sino más fundamentalmente la confianza en el Estado. El trámite es una transacción cuyo objeto es cumplir con alguna obligación legal o solicitar un permiso, servicio o beneficio, lo que lo convierte en un condicionante para el acceso a distintos servicios. Esto aplica a todos los ámbitos de políticas públicas, pero se refleja con mayor claridad en el área de las políticas sociales (empleo, salud, educación).

En este sentido, el panorama es bastante desalentador. A modo de ejemplo, un mismo ciudadano suele ser registrado según criterios distintos en las diversas agencias gubernamentales, lo cual hace que su acceso a derechos o el cumplimiento de obligaciones demande trámites que le parecen interminables y costosos. A su vez, en un mismo gobierno, el camino hacia un servicio público no pasa necesariamente por la oficina gubernamental más conveniente para el ciudadano, que percibe la heterogeneidad desarticulada del aparato estatal como si debiera relacionarse con varios Estados.

El carácter más perverso de estos costos es la penalización de los ciudadanos socialmente más vulnerables, quienes dependen más de los servicios públicos, utilizan menos los canales virtuales de servicio, y no tienen acceso a los atajos burocráticos que puede proporcionar la intermediación profesional (Farías *et al.*, 2016). Los sectores más bajos de la pirámide social son los que más precisan la ayuda estatal y, a la vez, son los que más dificultades tienen en la interacción con la burocracia. De igual forma, estos costos afectan especialmente a las microempresas y las pequeñas empresas.

Lo novedoso de la actual fase del desarrollo digital es el volumen, la velocidad y la variedad de datos que se generan a través de diversas fuentes (drones, celulares, cámaras, satélites, sensores, etc.). Estos datos alimentan algoritmos constituyendo lo que se conoce como la Cuarta Revolución Industrial a partir de tecnologías como la inteligencia artificial y la analítica de datos que pueden contribuir (y de hecho ya están contribuyendo en algunos organismos) a mejorar la calidad de la prestación de los bienes públicos.

Desde ya, los gobiernos deben garantizar la inclusión digital. Conforme se expande el universo digital, no sólo la conectividad es crucial, sino también el acceso a las herramientas tanto materiales como simbólicas para aprovechar esa conexión. Las desigualdades en Argentina se suman y se potencian: los más pobres, los que tienen menos años de educación formal, los más viejos y quienes viven en zonas rurales o subdesarrolladas (y que más necesitan del Estado), tienen menores probabilidades de estar incluidos digitalmente. En el siglo XXI, no hay ciudadanía plena sin derechos digitales.

Finalmente, la compilación indaga otra cuestión fundamental que aparece en la parte sumergida del iceberg es el empleo público. Un lugar común pero no por ello menos cierto es considerar que el mayor activo de las instituciones son las personas que las componen. El desarrollo de un servicio público profesional es una condición esencial en todo intento de fortalecer el aparato estatal dado que, bajo la conducción del nivel político, son los funcionarios públicos los que tienen un rol protagónico en la elaboración de políticas orientadas a resolver los problemas que afectan a la sociedad.

Avanzar en esta dirección implica abordar (entre otros) ejes vinculados al ingreso mediante selección por examen abierto a la ciudadanía; la planificación estratégica y con sustentabilidad financiera de la planta de personal; los ascensos por rigurosos criterios de antecedentes y oposición y la promoción por capacitación y calificación que acrediten la idoneidad para el ejercicio de las tareas; la creación de un régimen de funcionariado civil superior para preservar la memoria institucional y lograr la continuidad de las políticas públicas; el cumplimiento del derecho constitucional a la negociación colectiva así como la presencia equilibrada de personal contratado bajo figuras de dependencia laboral a término; y la inversión en capacitación a partir de las necesidades de los organismos públicos, Desde una mirada estratégica, tan importante como avanzar en estos ejes es hacerlo de manera conjunta y coordinada.

A modo de reflexión final, el texto del Instituto Patria llega en un momento oportuno dado que en el marco del proceso político se viene la disputa por la construcción de sentido sobre las causas que llevaron a la actual situación de deterioro político, económico y social en la que se encuentra el país. De esta disputa dependerá en buena medida la legitimidad de las acciones que se lleven adelante por parte del nuevo gobierno para retomar la senda del desarrollo institucional, el crecimiento económico y la inclusión social.

Bibliografía

Acuña, Carlos (2008): "La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)", en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, número 40, Caracas, febrero.

Farias, Pedro; García, Ana Catalina y Zanabria, Gustavo (2016): "Entendiendo lo que ha funcionado: tendencias y lecciones en la entrega de servicios", en BID: Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos, Monografía del BID, 89, División de Capacidad Institucional del Estado, Washington.

Martínez Nogueira, Roberto (2009): "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias", en C. Acuña (comp.): Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.

Leiva Lavalle, Jorge (2012): Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago.

Pando, Diego (2014): "Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas", en Jorge Walter y Diego Pando (Comp.). Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público, SAAP-CERALE, Buenos Aires.

Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales "Enzo Faletto", CLASE México, Repositorio FLACSOAndes, MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas), ERIH PLUS, BDU, BDU2 y Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca "Enzo Faletto" de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. I, Año I, octubre de 2013.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 2, Año II, mayo de 2014.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 3, Año II, octubre de 2014.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 4, Año III, mayo de 2015.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 5, Año III, octubre de 2015.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 6, Año IV, mayo de 2016.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 7, Año IV, octubre de 2016.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 8, Año V, mayo de 2017.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 9, Año V, octubre de 2017.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 10, Año VI, mayo de 2018.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 11, Año VI, octubre de 2018.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 12, Año VII, mayo de 2019.

Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 13, Año VII, octubre de 2019.

CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Dirección: Oficina Entrepiso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Página WEB: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/

FLACSO ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas.

FLACSO ARGENTINA
Área Estado y Políticas Públicas
Programa Gestión del Conocimiento

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.
Área Estado y Políticas Públicas.

Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documento de Trabajo Núm. I

Evaluando "en clave pública"
BERNAZZA, Claudia
COMOTTO, Sabrina
LONGO, Gustavo
Mayo de 2015

Documento de Trabajo Núm. II

Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
GARCÍA DELGADO, Daniel
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladores).
Octubre de 2015

Documento de Trabajo Núm. III

El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
TIRENNI, Jorge
(Compiladores).
Mayo de 2016

Documento de Trabajo Núm. IV

¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra
RAIMUNDI, Carlos
(Compiladores).
Octubre de 2016

Documento de Trabajo Núm. V

El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
GARCÍA DELGADO, Daniel
GRADIN, Agustina
(Compiladores).
Junio de 2017

OTRAS EDICIONES

CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS
La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladora).
Julio de 2017

ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO
Control y regulación en el neoliberalismo tardío
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Compiladores).
Octubre de 2018

EN TORNO AL RUMBO
Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Compiladores).
Octubre de 2019

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina
Lius Alberto Quevedo (Director).
Área Estado y Políticas Públicas
Daniel García Delgado(Director).
Programa Gestión del Conocimiento.
Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL
Área Estado y Políticas Públicas
Dirección: Oficina Entrepiso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Página WEB: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/
Teléfono: (54) (11) 5238-9361.
Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar