
A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Año 20 - N° 31

*DECLARADA DE INTERÉS LEGISLATIVO POR LA
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
Resolución N° 5.363 D - 1997*

*Y POR EL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN
Resolución N° 92 S - 1998*

*DECLARADA DE INTERÉS CULTURAL
POR LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
BUENOS AIRES
Resolución N° 289 / 2003*

ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

AUTORIDADES

Presidente

Gustavo Daniel Martinovich

Vicepresidente

Jorge Kukulas

Secretaria

Irene Saccone

Prosecretaria

Viviana Gaviola

Tesorero

Eduardo Miguel Fernández

Protesorera

Diana Bello

Vocales Titulares

Mercedes Rivolta

Jorge Muñoz

Héctor Schargorodsky

Vocales Suplentes

Norberto Oneto

Clelia López

Cristina Solanas

Revisores de Cuentas

A. Fernando Ciancio Costa

Mariano Fernández Landoni

Es una entidad civil sin fines de lucro creada por los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Su propósito es llevar adelante las acciones necesarias para asegurar el desarrollo profesional de sus asociados y la vinculación con entidades afines, nacionales o extranjeras, buscando la promoción y divulgación de valores éticos en la gestión pública como instrumentos de la democracia.

Esta Asociación ha asumido el deber de contribuir al desarrollo de una eficaz y eficiente gestión del Estado, favoreciendo la profesionalización de la función pública, la mejora continua de sus procedimientos y la innovación tecnológica. Asimismo procura que los valores que fundamentan al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se extiendan a todos los niveles de la administración.

La Asociación institucionaliza el compromiso de sus socios con el Estado y con la Sociedad; reforzando su labor con actividades complementarias de orden cultural y científico, vinculadas a su campo de acción en el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los pilares del funcionamiento de la Asociación es la reflexión y el debate acerca del sector público, a través de la organización de congresos, seminarios, jornadas, ciclos de conferencias, concursos de ensayos y la edición de publicaciones.

A P O R T E S

**PARA EL ESTADO Y
LA ADMINISTRACIÓN
GUBERNAMENTAL**

Año 20 - N° 31 - Marzo de 2014

Editor Responsable
Gustavo Martinovich

Directora Ejecutiva
Mercedes Rivolta

Consejo Asesor
Carlos Acuña
Dora Orlansky
Bernardo Kliksberg
Roberto Martínez Nogueira
José Nun
Enrique Oteiza
Oscar Oszlak
Jorge Remes Lenicov
Ernesto Villanueva

Venezuela 634, 8° P. Of. 33
(C1095AAN) Buenos Aires
4342-1989 / 4345-1347
asociacionag@asociacionag.org.ar
www.asociacionag.org.ar

Diagramación:
María Guadalupe Copello
(011) 15 62198175
mguadalupecopello@gmail.com

Impresión:
RIVOGRAF S.R.L.
Salta 236 (1074) Capital
Buenos Aires, Argentina
4383-3937 (rotativas)™

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que APORTES PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL comparta los conceptos allí vertidos. La reproducción total o parcial de los artículos publicados en esta revista está autorizada a condición de mencionar el origen

ÍNDICE

<i>PRESENTACIÓN</i>	5
<i>PRÓLOGO</i>	9
<i>Jorge Milton Capitanich</i>	
<i>DISCURSO APERTURA</i>	11
<i>Francisco Pérez</i>	
<i>CONFERENCIA PLENARIA LOS NUEVOS ROLES DEL ESTADO EN NUESTRO TIEMPO</i>	15
<i>Bernardo Kliksberg</i>	
<i>CONFERENCIA PLENARIA</i>	39
<i>Carles Ramió Matas</i>	
<i>CONFERENCIA PLENARIA</i>	63
<i>Ernesto Laclau</i>	
<i>LA INFORMACIÓN ES UN DERECHO Y NO UNA MERCANCÍA</i>	79
<i>Cynthia Ottaviano</i>	
<i>EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHACO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA</i>	91
<i>Raúl Oscar Codutti</i>	
<i>DESARROLLO LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS</i>	119
<i>Martín Gras</i>	
<i>MEJORA CONTINUA EN ÁREAS DE GESTIÓN DE PERSONAL DE LA PROVINCIA DE FORMOSA</i>	133
<i>Gladis Rosario Mazza</i>	
<i>ARTICULACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SNCTI)</i>	141
<i>Alejandro Ceccatto</i>	

<i>EL REVÉS DE LA TRAMA DEL FEDERALISMO ARGENTINO.....</i>	<i>149</i>
<i>Claudia Bernazza -Ma. Celeste de Pascual</i>	
<i>PONENCIAS Y PANELES PRESENTADOS POR ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES.....</i>	<i>161</i>

Presidente de la Asociación
de Administradores Gubernamentales

Gustavo Martinovich

PRESENTACIÓN

La séptima edición del Congreso Argentino de Administración Pública se realizó en la ciudad de Mendoza entre los días 18 al 21 de septiembre de 2013. Fue organizado por la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG) conjuntamente con la Gobernación de la Provincia de Mendoza, la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

Más de 3800 inscriptos, 700 expositores, distribuidos en 144 actividades, paneles, mesas temáticas, conferencias, presentaciones de libros y revistas, han constituido a este Congreso como una comunidad epistémica en la cual los funcionarios, agentes públicos, académicos, representantes sindicales y otros actores vinculados con lo público, se reúnen, analizan y se piensan. Este Congreso ha sido considerado como el más importante de habla hispana sobre administración pública, un ámbito de debate acerca del Estado, las políticas públicas, las administraciones, con una dimensión federal que alcanza tanto a la administración nacional como a las administraciones provinciales y municipales.

El 7° Congreso Argentino de Administración Pública ha presentado a tres distinguidos expertos internacionales que reflexionaron sobre el rol del Estado, la administración pública y las políticas públicas. Esta edición contó con las conferencias del Dr. Bernardo Kliksberg, del Dr. Carles Ramió Matas y del Dr. Ernesto Laclau, quienes prestigiaron el Congreso convocando cada uno a más de 1000 asistentes en cada una de las conferencias.

Esta edición de la Revista "Aportes" se propone dar cuenta del nivel de excelencia de las actividades y debates planteados en el Congreso que nuestra Asociación viene apoyando ininterrumpidamente cada dos años.

Prologada por el Sr. Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Dr. Jorge Milton Capitanich, quien además ha sido en su carácter de Gobernador de la Provincia del Chaco, anfitrión y organizador de la 6ª Edición del Congreso, la revista presenta las conferencias plenarias de los expertos internacionales y algunas de las muchas y excelentes ponencias presentadas, que constituyen una pequeña muestra de lo que fueron las tres jornadas del Congreso en Mendoza, representativas del alto nivel académico evidenciado por los participantes en los distintos paneles.

Se inicia con la Conferencia Plenaria del Dr. Bernardo Kliksberg, quien aborda los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo, identificando los derechos no garantizados y los mitos acerca del Estado, reflexionando sobre la reforma necesaria.

Seguidamente, la conferencia plenaria del Dr. Carles Ramió Matas desgrana unas reflexiones generales sobre la administración pública, la calidad institucional, las relaciones entre los funcionarios políticos y los de carrera, de cuya interacción depende el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas. En su conferencia, destaca la importancia del congreso en la medida que se ha constituido en una comunidad epistémica masiva en nuestro país.

A continuación la conferencia plenaria del Dr. Ernesto Laclau analiza los conceptos de populismo e institucionalismo, y su incidencia en las democracias latinoamericanas, especialmente reflexionando sobre el peronismo y las demandas sociales, destacando que la confluencia histórica entre el respeto a las formas del Estado liberal y la democracia popular de masas está llegando a una nueva síntesis.

La Defensora del Público de los Servicios de Difusión Audiovisual de la Nación, Lic. Cynthia Ottaviano desarrolla la idea de que la información es un derecho y no una mercancía, destacando los aspectos subyacentes en la comunicación y exponiendo los alcances de la reciente Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, por la que se crea la Defensoría.

El Ing. Oscar Codutti describe el proceso de recuperación de la planificación estratégica en la Provincia del Chaco, sustentado en la decisión adoptada a fines del año 2007 con el propósito de reducir las brechas evidenciadas entre las metas fijadas por las políticas públicas de mediano plazo y las capacidades institucionales disponibles para lograrlas. Se analiza el sistema de planificación y su relación con las políticas sociales de reducción de la pobreza, como instrumento para fortalecer las capacidades institucionales del sector público.

En su presentación el Dr. Martín Gras aporta el enfoque de derechos humanos para el desarrollo local de políticas públicas. La universalización y profundización del concepto de Derechos Humanos constituye uno de los fenómenos políticos, sociales y culturales más importantes de nuestro tiempo, generando un clivaje entre el Estado de Derechos hacia el Estado de Derechos.

La Dra. Gladis Mazza presenta la experiencia de la Provincia de Formosa en la implementación del proceso de mejora continua en las áreas de gestión de personal orientado a incrementar los estándares de calidad. El trabajo describe los aspectos metodológicos adoptados y las ideas fuerza subyacentes: aprendizaje colaborativo y trabajo cooperativo.

Seguidamente, el Dr. Alejandro Ceccatto, Secretario de Articulación Científico Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, introduce los alcances del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTI, destacando las articulaciones interinstitucionales que lo conforman.

En su ponencia, la Dra. Bernazza y la Lic. De Pascual recorren las reglas y prácticas en las relaciones Nación – Provincias – Municipios, postulando que dichas relaciones exceden ampliamente sus instituciones formales, generando posibilidades y oportunidades que fortalecen a estos estados como campos “en relación”.

La Revista contiene al final una reseña de las presentaciones realizadas por los Administradores Gubernamentales asociados a nuestra institución, la que da cuenta de la complejidad y multiplicidad de los temas que son abordados por los nuestros colegas en su labor profesional cotidiana en la administración pública: discapacidad, contrataciones públicas, tecnología, emergencias, son sólo algunos de las cuestiones presentadas en el Congreso.

Una vez más, reiteramos el firme compromiso de nuestra Asociación de Administradores Gubernamentales con la construcción de un Estado inteligente, preparado para dar respuesta a los enormes desafíos que la época presenta, vinculados con la inclusión social, el desarrollo económico, el pleno empleo, la distribución justa, la educación pública, la salud, la integración y la participación democrática. Esta nueva edición de la Revista “Aportes” es un paso más en esa dirección.

Los Editores

Jefe de Gabinete de
Ministros de la Nación

Jorge Milton Capitanich

PRÓLOGO

Más y mejor Estado fue el eje de la apertura de la edición anterior del Congreso Argentino de Administración Pública realizado en la Provincia del Chaco hace dos años. Ya en ese momento, desde mi función de Gobernador, entendíamos que la síntesis de una demanda con mayor eficacia y eficiencia Estatal, constituye en sí misma, la articulación de los desafíos de la gestión pública en el contexto de las sociedades modernas.

Es nuestro compromiso, entonces y ahora, activar el designio de transformación que elegimos generar, en el marco de una joven pero potente democracia. La propuesta es más Estado, mejor Estado, con normas claras, y una mayor participación de todos los estamentos y sectores de la sociedad. Se trata de encaminar un mayor desarrollo con “justicia social”, se trata de hacer una síntesis, como señalaba el Papa Francisco en su momento, entre “la palabra, el sentimiento y la acción” como “una misma cosa, real e indivisa y, a la vez, una actitud que no abandona ni el ejercicio de la libertad ni una responsabilidad del orden social”.

Nuestra misión radica en construir un Estado, que promueva la producción, el empleo privado formal, la integración regional, las inversiones públicas y privadas que fortalezcan la estructura productiva y que mejore la distribución del ingreso. Esto es, transformar el Estado en una herramienta moderna y eficiente para liderar el crecimiento económico con equidad social. Un Estado inteligente, que permita llevar adelante las políticas definidas por el voto popular.

Pero para ello, es necesario contar con una administración que sea un canal efectivo para la implementación de las políticas. La política en materia de gestión pública se centra en lograr un alto nivel de gestión mediante la correcta toma de decisiones que permita obtener en forma armónica, un desarrollo económico sostenible y sustentable en términos de resultados sociales y productivos. Un alto nivel de gestión apoyado y garantizado por una adecuada infraestructura,

en recursos fiscales que garanticen su continuidad y especialmente, establecer un sistema de seguridad que involucre a todos, es la herramienta necesaria para la transformación social.

La calidad institucional, como capacidad efectiva de ejercicio de gobierno, prioriza el marco más cercano a los consensos colectivos para construir un nuevo modelo de liderazgo, para lo cual es necesario cumplir con dos condiciones necesarias: la organización y el fortalecimiento institucional del sistema político. La combinación de una ética de la convicción y de la responsabilidad en el sentido weberiano, la estética y la poética, constituyen elementos cualitativos esenciales en la construcción del liderazgo moderno, en un marco de pleno respeto por el otro.

En ese sentido, el séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, convocado bajo el lema "Liderazgo, Equidad y Sustentabilidad" ha sido un escenario óptimo para intercambiar ideas, experiencias, modelos, estudios en pos del logro de un mejor Estado. Como ha destacado el Dr. Ramió Matas, uno de los conferencistas internacionales, "este Congreso se ha constituido en el principal ámbito de encuentro sobre administración pública en Iberoamérica".

La posibilidad de contar con una comunidad epistémica que se dé cita para analizar la problemática de las administraciones públicas en todos sus niveles, las políticas públicas, las herramientas tecnológicas, las arquitecturas institucionales, a la par de las cuestiones sustantivas vinculadas con el desarrollo económico, la inclusión social, la democratización de la palabra, la integración, y tantos otros aspectos que han sido contemplados en las más de 400 ponencias, constituyen un motivo de orgullo para nuestro país. Debo destacar como un gran aporte la federalización de la discusión: este Congreso se realiza en las distintas provincias cada dos años, lo cual facilita la participación de los funcionarios y académicos de todo el territorio nacional.

La construcción de un Estado más presente, desde el año 2003, es nuestro objetivo. Tal como ha señalado nuestra Presidenta, la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, "cuando sosteníamos que el Estado era quien debía viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores vulnerables de la sociedad, entendíamos que la presencia o ausencia de Estado constituye toda una actitud política y, fundamentalmente, comprendíamos la necesidad de generar políticas activas para generar desarrollo, trabajo decente, crecimiento y más justa redistribución del ingreso."

Esta edición de la Revista Aportes, dedicada al 7º Congreso Argentino de Administración Pública, es un paso más en esa dirección, en pos de la construcción de un Estado más fuerte, más presente, que garantice el modelo de desarrollo económico y de inclusión social que nos propuso el Dr. Néstor Kirchner en el año 2003 y que la Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner impulsa día a día.

Gobernador de la
Provincia de Mendoza

**Francisco
Pérez**

Discurso de Apertura

Bienvenidos a Mendoza. En primer lugar quisiera agradecer a los coorganizadores de este prestigioso Congreso Argentino de Administración Pública por haber elegido a nuestra querida provincia como sede de su Séptima Edición. Este agradecimiento se los hago llegar a través de quienes ejercen la representación institucional y con los que tengo el gusto de compartir esta Mesa Académica: el Dr. Facundo Nejamkis, Secretario de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación; el Dr. Guillermo Schweinheim, Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública; el Ing. Gustavo Martinovich, Presidente de la Asociación de Administradores Gubernamentales; quienes me antecedieron en el uso de la palabra. También resulta un verdadero placer personal para mí compartir la mesa con el Dr. Bernardo Kliksberg, prestigioso conferencista de una larguísima trayectoria internacional, quien tendrá a su cargo la primera actividad académica en este mismo recinto.

Antes de subir a este estrado, me comentaban desde la organización que los inscriptos ya superan los 3.500 entre panelistas y asistentes. Es un número verdaderamente extraordinario para un evento de esta magnitud y nos da la pauta del interés que existe en Mendoza y en la Argentina por participar y por debatir sobre el Estado, para consolidar un paradigma de inclusión al que aspiramos.

Este Congreso Argentino de Administración Pública es un evento trascendental para quienes nos apasiona la administración del Estado, la “res pública” en su acepción latina, el compromiso con los otros. Estos Congresos se han transformado ya en un punto ineludible en esta permanente búsqueda de un mejor Estado y fundamentalmente un encuentro entre quienes lo gestionamos. Como dice nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner: “debemos ser cada vez más los que comprendamos que la patria es el otro”.

Esa es la razón por la cual elegimos para este Congreso el lema “Liderazgo, equidad y sustentabilidad”. En nuestra región asistimos a un cambio de época, no a una época de cambios, como suele recordarnos el Presidente Rafael Correa de Ecuador. Los liderazgos han sido redefinidos en función de esta nueva realidad: se configuran en una ética que responde cabalmente a las demandas sociales expresadas, y no respondidas en los ´90 y, según mi punto de vista, se sintetizan en la búsqueda de justicia, libertad e igualdad. Como se ha dicho agudamente, en América Latina atravesamos un tiempo histórico en que sus líderes políticos se parecen a sus pueblos, que son sus pueblos.

Este es el sentido del 7º Congreso: reflexionar acerca de la cosa pública. Sabemos que según entendamos el alcance de lo público se definirá la miscelánea de redes de decisiones que vulgarmente llamamos Estado.

Estos son tiempos de debate, no debemos rehuir de él. De allí la importancia de poner en el centro de la escena al Estado y la Administración Pública para discutir sobre el “hacia dónde” y el “cómo” de la manera más amplia, participativa y profunda posible.

Cada momento histórico exige del Estado una respuesta acorde al desafío que nos plantean las aspiraciones de nuestra sociedad, de nuestro pueblo. La realización en Mendoza del 7º Congreso Argentino nos brinda la oportunidad exacta para hacer posible esa postergada deliberación que alentamos fervorosamente.

¿Cómo deben conjugarse las estrategias estatales nacionales de equidad y sustentabilidad con las especificidades de las políticas provinciales, locales y territoriales? ¿Cómo deben adaptarse los sistemas administrativos y de gestión pública a los desafíos de la equidad y la sustentabilidad?

Teniendo en cuenta estas tendencias y su relevancia, el objetivo de este 7º Congreso Argentino de Administración Pública es propiciar el intercambio de ideas, teorías y estudios que permitan mejorar nuestra comprensión de los

desafíos que nos plantea el desarrollo económico y social, el rol del Estado y la modernización de la administración pública en la Argentina, en Mendoza y en nuestros municipios.

El Estado históricamente, y más aún en décadas recientes, no aparecía como árbitro para disminuir las brechas sociales. Tanto es así que, incluso, se suele olvidar que los que menos tienen, no tienen menos porque quieren, sino porque carecen de oportunidades.

Debemos ser cada vez más los que comprendamos que la patria es el otro.

Ustedes saben que no soy un académico, por eso les pido que sepan disculpar la falta de sistematicidad en mi relato. Quería exponer aquí, en la Apertura de este 7º Congreso, mi concepto de lo que entiendo por lo público, a través de una experiencia de gestión que estamos desarrollando en un basural ubicado a pocos kilómetros del centro y de la Casa de Gobierno: El Pozo, una antigua ripiera abandonada devenido en sumidero clandestino por la irresponsabilidad de los empresarios que la explotaban.

Allí durante décadas y décadas, la inacción estatal hizo que la marginación y la indignidad fueran el único camino para cientos de mendocinos y mendocinas. Personas que comían y vivían de lo que podían obtener de la basura, sin ningún respeto por sus derechos como ciudadanos. Hoy estamos trabajando con todo el gobierno provincial y mancomunadamente con el municipio de Godoy Cruz, donde se encuentra El Pozo, para que los chicos puedan ir a la escuela y sus padres obtengan sus ingresos a través de un trabajo y una vivienda que los eleve en su dignidad a la categoría de ciudadanos. Era esta una herida abierta que esperamos en breve restañar completamente y en el futuro hacer lo propio con tantos otros “Pozos” que existen en todo el territorio provincial. Éste es el paradigma de inclusión que inspira a nuestro gobierno.

Redefinir el rol del Estado es sin duda una prioridad de la mayor importancia. Pero no debemos soslayar que sus acciones se expresan a través de la Administración Pública. Es por eso que en estas arduas jornadas que nos propone el 7º Congreso, nos planteamos conocer en profundidad algunas problemáticas que hacen a su acción específica, tales como el desarrollo de redes administrativas y sociales para el fomento de la economía social, la creación de empresas del Estado, la expansión y regularización del empleo público, los avances en materia de negociación colectiva entre el Estado empleador y los sindicatos, la utilización de sistemas de seguimiento e indicadores de las políticas sociales, educativas, de salud y ambientales, la irrupción masiva de las TIC's en todos los ámbitos del Estado y el uso de fondos especiales o fideicomisos, por mencionar sólo algunas de las cientos de ponencias que seguramente lo prestigiarán.

Esperamos que este evento que cuenta ya con una tradición aquilatada como caja de resonancia de las discusiones acerca de lo público, se constituya en la

base teórica y práctica para el diseño y ejecución de mejores políticas públicas para nuestro pueblo. Es este el verdadero desafío del 7º Congreso que hoy inauguramos y que tenemos el orgullo de celebrar en Mendoza. Esperamos e invitamos a la participación amplia y plural de funcionarios, administradores públicos, académicos, dirigentes sociales y sindicales, investigadores, expertos y estudiantes que nos visitan de todos los rincones del país, de países de la región y por supuesto a las mendocinas y mendocinos comprometidos con un Estado más inclusivo, más democrático y más eficaz. Eficaz porque "... (el) Estado, en situaciones de carencias estructurales, primero debe garantizar eficacia y recién ahí resolver como aplica la eficiencia a esos procesos. La eficacia es la que hace palpable los derechos. La eficiencia es llegar y poder transformar beneficios en derechos, crecimiento en bienestar"¹. No debemos entender el Estado como problema, el Estado está obligado a ser solución.

Agradezco a todos los expositores y asistentes; mendocinos y de las diversas provincias argentinas e internacionales. Agradezco a nuestros funcionarios, en especial de la Subsecretaría de Gestión Pública, de la Coordinación de Gabinete y de la Secretaría General Legal y Técnica; que han trabajado coordinadamente con nuestras contrapartes durante más de un año para que este evento se concretara. Finalmente, reitero mi agradecimiento especialmente a la Jefatura de Gabinete de Ministros por haber confiado en que Mendoza estaba preparada para organizar este 7º Congreso Argentino de Administración Pública. A todos les deseo éxitos y a nuestros visitantes los invitamos a aprovechar su estadía para probar nuestros buenos vinos y conocer algo más de esta Mendoza de Espíritu Grande. ¡Muchas Gracias!

Mendoza, 18 de Septiembre de 2013.

1| Gob. Francisco Pérez Discurso 1º de Mayo 2012. Inauguración Año Legislativo Legislatura de Mendoza

Doctor en Ciencias Económicas (UBA),
Doctor en Ciencias Administrativas (UBA),
Licenciado en Sociología (UBA), Presidente de la
Red Iberoamericana de Emprendedurismo Social,
Asesor de Gobiernos y organismos multilaterales
(ONU, BID, OEA, UNICEF, UNESCO, OPS).

Bernardo Kliksberg

Brecha social | Mitos sobre el Estado | Estado Siglo XXI

Conferencia Plenaria¹ Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo

I. EN MEDIO DE LA PERPLEJIDAD

Es un momento muy importante para una reflexión que salga de la coyuntura, que mire más lejos al mediano y largo plazo en el planeta. Es un momento que si recurriéramos a algunas de las voces más señeras de la historia mundial deberíamos, por ejemplo, pensar en Maimónides que escribió hace mil años la Guía para los Perplejos.

Necesitamos una guía para perplejos actualmente porque el mundo está sumido en fuertes contradicciones. Hay tres grandes desarrollos totalmente contradictorios.

Por un lado el desarrollo totalmente esperanzador, positivo para el género humano de las revoluciones científico-tecnológicas sin precedentes, las rupturas epistemológicas, los cambios de paradigmas, en un sinnúmero de áreas

1|Versión revisada

totalmente claves. Entre ellas en la robótica, la informática, las ciencias de los materiales, las comunicaciones, la genética, la biología en todas sus expresiones, la química orgánica, la microelectrónica, y muchas más.

Entre los anuncios recientes la nanotecnología está en condiciones de aplicar en un corto lapso terapias nuevas contra el cáncer que van a permitir tratamientos muchos más efectivos, la reconstrucción del mapa del genoma humano, ha abierto caminos inéditos muy promisorios para la prevención de enfermedades.

Estamos en un mundo que ha cambiado radicalmente en los últimos 10 años, en la forma en que se comunica, en que produce bienes, en que genera servicios, en las posibilidades de integración del conocimiento.

Disponemos por ejemplo de las mayores bibliotecas con que ningún ser humano haya contado en toda la historia del género humano. Desde la biblioteca de Google hasta la Wikipedia que es consultada diariamente por 400 millones de personas. Cumplió hace poco 10 años y es una organización sin fines de lucro, no se cotiza en ningún mercado.

The Economist la llamó la mayor donación de la historia del género humano. Es un esfuerzo de más de 150 mil voluntarios.

Todo esto es positivo y esperanzador.

Sin embargo, por el otro lado, hay dos desarrollos totalmente conflictivos con este que estamos describiendo. Una visión muy ingenua de la ciencia y la tecnología diría que el solo hecho de generar invenciones científico-tecnológicas a la mayor tasa de innovación que haya tenido el género humano de por sí va a modificar la realidad de la vida de la gente.

Pero el planeta tiene delante suyo, brechas sociales abiertas de una inmensidad fenomenal. Según los estimados de UNICEF mueren cinco niños por minuto por desnutrición. Según UNICEF 10 mil niños por día perecen por falta de alimentación y de agua potable. Son muertes absolutamente evitables. Son cuatro millones de muertes gratuitas de niños por año.

Esto es totalmente conflictivo con los avances fenomenales en producción de alimentos, en desarrollo de muchísimas áreas tecnológicas aplicadas justamente a la preservación de la salud, utilizables para bajar la mortalidad infantil y la mortalidad materna.

Otro desarrollo totalmente contradictorio es que la quinta parte de los corales del planeta han sido dañados irreversiblemente, que avanza el envenenamiento de la atmósfera por los gases invernadero, y otros datos de destrucción ecológica muy significativos.

Es momento para la perplejidad, un éxito total en materia de desarrollo científico-tecnológico de poder extraer el máximo de esta naturaleza de secretos infinitos que la Divinidad nos ha entregado y, por el otro lado, una incapacidad muy fuerte para volcar eso finalmente en mejora de oportunidades de vida de una parte importante del género humano y de establecer una relación totalmente diferente de esta relación depredatoria que tienen actualmente muchas economías con la naturaleza.

Edgar Morín, Director Emérito del Instituto Nacional de Investigaciones Científicas de Francia, ha tratado de compendiar esta situación con una imagen. Dice que el mundo actual es un "astro errante", que va por el universo cargado de instrumentos sofisticados, como los grandes avances científicos y tecnológicos, pero está a la deriva, falla el timón. El timón debería estar conducido por el ética y allí hay vacíos muy importantes.

El mundo actual es un "astro errante", el timón debería estar conducido por la ética.

Me voy a ocupar en esta exposición de varias dimensiones del desafío ético planetario.

En primer lugar, voy a tratar de mostrar la brecha social, los grandes desafíos sociales que tiene el género humano por delante. Voy a fijar mi atención en varios derechos que hay todas las posibilidades con los desarrollos científicos tecnológicos de darles una garantía sólida, y no están garantizados por el género humano.

En segundo lugar, voy a discutir algunos mitos sobre el Estado. El Estado y las políticas públicas están al centro de la posibilidad de garantizar estos derechos. En realidad es el único actor histórico que puede darle garantía sólida de largo plazo a estos derechos, trabajando en combinación con la responsabilidad social de la empresa privada, con una sociedad civil movilizadora, con las universidades, y otros agentes sociales. Las políticas públicas son centrales.

Me voy a ocupar de cuatro mitos que hay en este momento actualmente en el debate sobre el Estado que tienen implicaciones muy prácticas y que están en la base del debate internacional entre austeridad y reactivación.

En tercer término me voy a tratar de ocupar de lo que sería una reforma del Estado del Siglo XXI. Solo es posible después de superar algunos de los mitos sobre el Estado.

La pregunta clave es: cómo hacer una reforma del Estado de nuevo cuño que esté adecuada a este mundo de posibilidades tecnológicas fenomenales y, al mismo tiempo, un deuda social gigantesca y el peligro de desequilibrio radical en la relación de las economías con la ecología.

En cuarto lugar voy a hacer algunas anotaciones sobre el futuro, tal como se presenta en los escenarios económicos actuales y, finalmente, voy a terminar en aquello con lo que empecé que es con la ética, y me voy a remitir a qué “guías para perplejos” nos pueden aportar algunas de las principales sabidurías espirituales del género humano.

Voy a tratar, sobre todo, de poner en un encuadre diferente, en una lógica diferente muchas de las cosas que normalmente se ven desde una lógica muy convencional. Voy a provocar, a cambiar de lógicas sobre las maneras de pensar algunos de estos problemas claves.

Estas reflexiones pueden ampliarse en mis obras recientes, “Primero la gente” escrita con Amartya Sen y en “Escándalos éticos”.

II. Los Derechos No Garantizados

Hoy hay un creciente robustecimiento de los derechos políticos en el género humano, derechos a vivir en democracia. Pero hay por lo menos siete derechos que no están garantizados de ninguna manera y que son absolutamente básicos.

El Hambre Inexplicable

El primero es el derecho a la alimentación. Sin nutrición adecuada no hay ningún derecho alguno real. Es la privación más radical que se le puede infringir a los seres humanos.

Según las cifras de la FAO más recientes, hay 850 millones de personas en el mundo con hambre. Un contingente muy importante de ello son los niños a los que hacía referencia anteriormente que no tienen los nutrientes básicos necesarios.

Los mil primeros días de vida de un niño son decisivos, si durante ellos no tienen los nutrientes básicos va a tener daños muy graves. Entre otros, según lo verificó la UNICEF, no se van a conformar las conexiones interneuronales en el cerebro y van a sufrir atrasos severos para el resto de su existencia. Tendrán discapacidades importantes.

No se van a sentar las bases de su estructura ósea, y van a sufrir de raquitismo y otras enfermedades debilitantes. Los niños desnutridos pasan un promedio de 160 días por año enfermos, de los 365 días.

¿Cuánto vale darle a todos los niños del mundo una tasa con los seis micronutrientes fundamentales todos los días? Exactamente 0.25 centavos de dólar. La humanidad no los está invirtiendo. En cambio la humanidad está gastando un millón y medio de dólares por segundo en armas. ¿Cuántas tasas de micronutrientes se podrían costear con ello?

Hay mejoras en los siete puntos que voy a mencionar, pero no están de ninguna manera a la altura de las necesidades. Este cuadro yo lo llamo con frecuencia en mis trabajos el hambre inexplicable.

En los últimos 30 años la población del mundo creció muchísimo y normalmente se apela a esa argumentación, creció un 70%. Pero resulta que la producción de calorías y la disponibilidad de calorías per cápita aumentó un 17%.

Lo que significa que si se distribuyeran todas las calorías entre los siete mil millones de habitantes que hoy tiene el planeta, habría 2.800 calorías por habitante, aproximadamente, el mínimo necesario son 2.500 calorías por habitante.

Hay la posibilidad de alimentar a todo el planeta, no hay excusa en términos de las viejas teorías maltusianas que alertaban sobre el aumento de la población. El crecimiento de la ciencia y la tecnología han ido mucho más rápido que dicho aumento, expandiendo radicalmente las capacidades de producción de alimentos.

Hay por lo menos siete derechos que no están garantizados y que son absolutamente básicos.

Tampoco no hay excusa ni siquiera en términos de la disponibilidad de alimentos. El tema central de la privación alimentaria no tiene que ver con las posibilidades de producción sino con el acceso a alimentos.

Cuando mayor sea la producción mejor y hay que hacer todos los esfuerzos de todo orden para darle a eso un lugar de privilegio. Hay desarrollos tecnológicos actualmente muy importantes que permiten hacer cosas inéditas cómo producir fuera de estación, aplicar muchísimos conocimientos científicos, tener récords de productividad en un sinnúmero de rubros alimentarios.

Pero hay un tema de acceso.

De acuerdo a los cálculos del Banco Mundial hay 1.345 millones de personas que ganan menos de 1.25 dólar diario. No tienen acceso a una ingesta alimentaria mínima ganando menos de un 1.25 dólar diario, están en pobreza extrema o indigencia. Eso significa que los alimentos están lejos de ellos. Los ilustro una nota que publicó el New York Times hace muy pocos días, sobre Congo. Pueden encontrarse realidades similares en otros lugares.

Refiere el New York Times (2012): “Los congolese los llaman “los cortes de luz”. Entrevistamos a la familia de los Verboc, nos explican que ese día comerán los dos hijos mayores, mañana no comerán ellos, sino que lo harán los tres menores. Los cortes de luz significa que se interrumpe el suministro de calorías y de proteínas, se racionan al máximo en el ámbito familiar”.

Agrega el prestigioso periódico: “Protestarán unos y otros, y a la noche los que no comieron estarán muy débiles. Dice la madre, pero que podemos

hacer; el padre trabaja como policía, gana 50 dólares al mes, con eso no puede proporcionar una cesta alimentaria mínima”.

Entrevistaron a Nezala, padre de cinco hijos, trabaja como administrador en el Ministerio de Educación, gana 60 dólares por mes, el alquiler sólo son 120 dólares mensuales. Explica que dos días por semana los chicos no comen del todo. En el total del país, según la nota del New York Times, la mitad de la población come sólo una vez por día y una cuarta parte sólo una vez cada dos días. Es un país muy rico en materias primas estratégicas.

Esto significa falta de acceso. Está determinada por la exclusión severa que significa la pobreza extrema y porque entre otros elementos hay una especulación salvaje actualmente en el mercado de alimentos. Ha sido uno de los factores que ha colocado los precios de los alimentos cada vez más lejos de la población de menores niveles de ingreso.

Un estudio de la UNCTAD dice que en los mercados a futuro de alimentos que han crecido fuertemente, sólo 2% de los contratos se convierten en contratos reales. El 98% son apuestas a futuro, que significa básicamente apuestas a especular en el mercado con impactos importantes en la elevación final de los precios.

Las Naciones Unidas tienen un relator mundial exclusivamente sobre el tema de los alimentos Olivier De Schutter y una y otra vez ha insistido sobre este punto. La Revista Der Spiegel una de las más importante revistas europeas dice en un artículo reciente sobre la bolsa de Chicago que es la principal bolsa de alimentos del planeta.

“Aquí en la sala de negociación de la mayor bolsa de materias primas del mundo, se decide sobre los precios de los alimentos y con ello sobre el destino de millones de personas. El hambre del planeta se organiza aquí, además de la riqueza de unos pocos”.

Es un problema de ética. Como dice Morín no hay un timón conducido por la ética. Cuánto más producción mejor, pero hay un problema fundamental de acceso.

Amartya Sen ganó el premio nobel, entre las consideraciones fundamentales por haber sido el pionero en plantear el tema en estos términos en 1980 en un libro que se llama “Hambrunas y Pobreza”. Mostró en un estudio sobre más de cien años de historia que el tema central de las hambrunas no tiene que ver con la producción necesariamente, sino que tiene que ver, sobre todo, con el acceso.

Y trazó una hipótesis muy importante para la reflexión sobre el Estado.

Si hay una sociedad en donde la democracia es fuerte, donde hay medios independientes, una sociedad civil organizada, partidos políticos genuinos, no hay hambrunas. Las políticas públicas en ese marco de presión social y de

control social no podrían afrontar el costo político fenomenal que significaría en una sociedad democrática activa tener hambrunas.

La recomendación es cuanto más democracia y más vida democrática en una sociedad, ahí hay un preventivo muy importante respecto al hambre.

Mientras el hambre continúa y el hambre como otros males de la pobreza, produce daños irreversibles. Hay daños sociales que pueden ser reversibles, se puede lograr alfabetizar a personas de edades mayores, pero el hambre produce daños irreversibles, como otros temas que analizaremos en los puntos siguientes.

En primer lugar, no está garantizado el derecho a la alimentación. Un sacerdote brasileño, muy respetado, Fra Betto, lo ha puesto en términos muy especiales. Dice Fra Betto: Dios ha construido el mundo de manera tal de que todas las especies tienen asegurada su subsistencia, tienen circuitos alimentarios a través de los cuales aseguran su reproducción y su subsistencia.

Hay 900 millones de personas que no tienen agua potable en el planeta.

La única especie que no ha logrado garantizar esos circuitos alimentarios para una parte importante del planeta, estamos hablando uno de cada siete habitantes del planeta, es el género humano. No está garantizado el derecho a la alimentación, parece insólito y es para perplejos.

Los Determinantes Sociales De La Salud

Segundo, no están garantizados los derechos a aspectos muy fundamentales para la vida que hoy llamamos los determinantes sociales de la salud. Fui designado por la Organización Mundial de la Salud como integrante del Alto Panel de personalidades nombrado para guiar y llevar adelante el Congreso mundial de determinantes sociales de la salud que se hizo en Noviembre 2011 en Brasil con más de 160 países.

La Organización Panamericana de la Salud considera que el 80% de las enfermedades están producidas por la falta de determinantes sociales, se podrían evitar. El 20% son enfermedades que tienen que estar a cargo del sistema hospitalario, del sistema médico, pero el 80% tienen su origen en la falta de ciertos determinantes sociales.

Entre ellos destacan el agua en primer lugar, hay 900 millones de personas que no tienen agua potable en el planeta. La mitad de las camas de hospitales del mundo están ocupadas por personas que han tomado agua contaminada porque es imposible vivir sin ingerir agua.

En muchas zonas pobres ello es fatal para los niños por su impacto en las enfermedades gastrointestinales, en primer lugar la diarrea infantil que es el principal asesino de niños pequeños. Mata 800.000 niños anualmente. Se estima asimismo que los niños pierden 443 millones de días escolares anuales

por acarrear agua desde donde fuere a sus hogares. Al mismo tiempo que no está garantizado el agua, hoy hay avances tecnológicos muy importantes.

En Israel, se ha conseguido desalinizar el agua del mar a costos cada vez más reducidos, y se han desarrollado en bajar metodologías muy avanzadas para filtrar agua contaminada con métodos absolutamente efectivos.

Hay 2.400 millones de personas que no tienen acceso a calefacción, para ellos los desequilibrios climáticos y los inviernos muy duros los encuentran en situación de vulnerabilidad total.

Hay 1.500 millones de personas que no tienen electricidad actualmente. Toda la población del Sahara africano de más de 700 millones consume la misma energía eléctrica que el Estado de Nueva York que tiene 30 millones de habitantes.

Hay 2.600 millones de personas que no tienen lo más mínimo, una instalación sanitaria.

Estos cuatro factores, entre otros, son determinantes sociales de la salud. El agua, la instalación sanitaria, el acceso a calefacción, el acceso a energía eléctrica.

Parece insólito que recién en el Congreso Mundial de Río + 20 (2012) se haya aprobado que el agua y las instalaciones sanitarias tienen que ser consagradas como derechos humanos, que las legislaciones tienen que institucionalizar, y que es obligación de un Estado democrático garantizar a todos sus habitantes estos dos insumos absolutamente centrales.

El Acceso A La Educación

Tercer derecho no garantizado: el derecho a la educación. Hay avances muy relevantes positivos, pero las brechas están muy distantes de lo que se necesita. Así en América Latina ha habido fuertes avances. Casi todos los chicos, más del 96% actualmente ingresan a la escuela primaria. Pero resulta que cuando tomamos el final de la secundaria sólo el 50% de los chicos terminan el colegio secundario.

En el 20% más pobre de la población de América Latina la proporción es mucho menor, sólo uno de cada tres terminan el colegio secundario.

La educación es decisiva para las personas, para las familias y para los pueblos en un siglo donde todo se va a basar cada vez más en el conocimiento y en la capacidad de manejar conocimiento, de generar tecnología, transferir tecnología, adaptar tecnología.

Y resulta que tenemos una población donde el 50% no tiene la graduación más elemental que es la de haber terminado el colegio secundario.

La CEPAL mostró en sus análisis que alguien con menos de 12 años de escolaridad está condenado a ser pobre, no tiene la posibilidad de emerger de la pobreza. Está atrapado en "una trampa de pobreza".

Es la situación de multitudes de jóvenes en América Latina que desde pequeños son obligados a trabajar por la situación de sus hogares. Hay 14 millones de niños menores de 14 años de edad, según la OIT en esa situación. Es muy difícil que terminen la primaria o la secundaria. Sino terminan la secundaria no tienen empleabilidad, en el mercado de trabajo.

Quedan fuera, quedan totalmente al margen. Las políticas públicas tienen que garantizar el derecho a la educación. Pueden hacerlo. Ha sido el caso de “Bolsa Escola” en Brasil transformada posteriormente en “Bolsa Familia”, una política pública que es una referencia internacional. Está centrada en que se le compensa a las familias por lo que ganaban los chicos trabajando en condiciones de explotación. Se hace un contrato con la familia que garantice que los chicos vayan a la escuela.

En el Siglo XXI el derecho a la educación no es un lujo o una opción. Sin educación no hay futuro.

También el del nuevo programa “Asignación Universal para hijos de trabajadores informales” en la Argentina, iniciativa presidencial que cubre a los 3.5 millones de niños pobres del país, reconociéndoles el derecho a la escolaridad en forma práctica. El Estado se asocia a la familia para garantizar que los niños permanezcan en el sistema escolar y lo terminen. Hay otros antecedentes muy importantes en otros países de la región y del mundo al respecto.

En el Siglo XXI el derecho a la educación no es un lujo o una opción. Sin educación no hay futuro ninguno en el caso de las personas. Se ha demostrado económicamente los diferentes ingresos y posibilidades de acceso al mercado de trabajo según los niveles educativos.

En cuanto a los países, hay países de punta actualmente que han basado su desarrollo en políticas públicas de Estado en materia de educación, salud y de investigación científica y tecnológica como Finlandia, por ejemplo.

Finlandia está siempre en los primeros puestos de la tabla de Pisa, de desempeño educativo. No tiene ninguna riqueza natural importante de ninguna índole. No tiene materias primas estratégicas, y hace 40 años los finlandeses emigraban a otros países de Europa, a Italia, por ejemplo, para subsistir de algún modo.

Hoy es la avanzada mundial en diversas áreas tecnológicas, empezando por la telefonía celular, su empresa más importante exporta por año 45 mil millones de dólares anuales en productos de ese orden.

Su inversión fundamental como la de los otros países nórdicos (Noruega, Suecia, y Dinamarca), ha sido la inversión en educación de calidad, en protección de salud universal, y en investigación científica y tecnológica.

La educación no puede ser una mercancía, sino que un derecho que debe ser garantizado en el Siglo XXI.

Sin Trabajo

En cuarto lugar, el derecho al trabajo totalmente cuestionado actualmente en la realidad y el derecho a un trabajo decente.

Los informes recientes de la OIT son inquietantes. Se han destruido en la crisis del 2008-2009, 50 millones de puestos de trabajo. Hay 80 millones de postulantes nuevos que vinieron a buscar trabajo al mercado laboral, hay por lo menos 200 millones de desocupados, la cuota más alta desde que la OIT mide los niveles de desocupación.

Las tasas de desocupación, de la Eurozona superan el 11%, eso significa 26 millones de desocupados. La desocupación juvenil se ha convertido en una de las “bombas sociales” potenciales mayores de nuestro tiempo. El derecho de los jóvenes a un primer trabajo está totalmente cuestionado en una cantidad de economías del mundo, no sólo en las economías pobres, sino actualmente en muchas economías desarrolladas.

The Economist estima (2013) que 300 millones de jóvenes, el 25% de todos están fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo. El desempleo juvenil alcanza niveles radicales, en España con un 56 por ciento de jóvenes desempleados, en Grecia con un 60%, y llega en Italia a un 40%.

En casi todas las economías desarrolladas la tasa de desempleo juvenil es superior al 20%, y duplica la altísima tasa de desempleo promedio.

Cuando los jóvenes protestan en muchísimos lugares del mundo bajo todas las formas posibles democráticas, están denunciando una situación que tiene impactos devastadores porque el empleo no es sólo ingresos. Los ingresos son muy importantes, pero el empleo es tener un lugar en el mundo. Es donde los jóvenes aprenden, donde desarrollan sus potencialidades y donde socializan, donde construyen sus redes de amistad y sus redes de vida.

Privarlos de eso, es crear una bomba de tiempo.

Una líder del movimiento de los indignados en España decía: “Estamos muy enojados con los líderes políticos de todos los sectores porque nos han abandonado, sentimos que nadie se esté ocupando de este derecho, el derecho a la inserción que es derecho fundamental”.

En América Latina hay un 20 por ciento de los jóvenes que están fuera del mercado de trabajo y que están fuera del sistema educativo. Con frecuencia la prensa les ha puesto un nombre, los llama los “Ninis”, ni están en el mercado de trabajo ni están en el sistema educativo.

Durante toda mi trayectoria vengo enfrentando muchos lenguajes convencionales sobre el Estado y sobre otros aspectos de la realidad. Esto de los “Ninis” es vergonzante. ¿Qué quiere decir llamarlos Ninis? Nosotros decimos

ni están aquí ni allá, es que como si estuviéramos diciendo que ellos eligieron no estar.

No eligieron nada en la gran mayoría de los casos. Con estas tasas de desocupación juvenil y con estas tasas de deserción, derivadas de cuestiones estructurales, no eligieron nada, fueron arrojados al costado.

Un sacerdote brasileño que trabaja en las favelas con los “niños de la Rúa”, dice: no están allí porque quieren, son niños echados de la sociedad, no hay ningún lugar donde los contienen, donde hay oportunidades reales de inserción.

En cuanto hay una política pública firme es posible lograr un cambio sustancial en esta situación, garantizar el derecho a un primer trabajo. Uno de los programas iniciales de la gestión de Lula se llamó así, ‘Primer empleo’.

El programa Chile joven, una concertación entre el Estado y las empresas privadas en Chile financia a la empresa privada para que tome a jóvenes excluidos, durante un tiempo, los entrene. Tuvo resultados excelentes, un alto porcentaje de los jóvenes fueron contratados después por las empresas.

La desocupación juvenil se ha convertido en una de las “bombas sociales”.

Género: Mucho Por Hacer

Quinto derecho, el derecho a la no discriminación de género. El derecho a que las mujeres realmente dispongan de las mismas posibilidades y oportunidades que los hombres. Se ha avanzado mucho, hay progresos pero también grandes brechas.

Las mujeres han ingresado masivamente al mercado de trabajo y eso es un avance fundamental. Las mujeres hoy superan en logros educativos a los hombres, tienen más años de escolaridad promedio en muchísimos lugares del mundo. Pero en el mercado de trabajo ganan 30 por ciento menos que los hombres a igual responsabilidad. Asimismo son discriminadas severamente, tienen que hacer muchísimos méritos.

En el caso de América Latina de todos los directivos de empresas, menos del 4 por ciento son mujeres aun cuando el porcentaje de mujeres trabajando ha crecido fuertemente.

Por otra parte, se ha creado una situación nueva, que en mi libro Escándalos Éticos llamo “mujeres al borde de un ataque de nervios”. Las mujeres han ingresado al mercado de trabajo, hacen grandes esfuerzos, pero al mismo tiempo nadie las ha liberado de todas las otras tareas.

Nadie las acompaña en las mismas, tienen que garantizar que funcione el hogar, que los chicos vayan a la escuela, que rindan, cuidar de las personas mayores, y muchas otras tareas conexas.

En América Latina el porcentaje de tareas domésticas que desarrollan los hombres es el 4%, el 96% de las tareas de sustentación del hogar está a cargo de las mujeres. Hay algunos países en el mundo, no muchos, donde la situación es muy diferente, en Suecia o en Noruega es casi 50 y 50 por ciento.

No sólo que se las discrimina en distintas formas, sino que las tareas del hogar no se cuentan en las cuentas nacionales, no hay ninguna valorización, no valen nada. En la vida cotidiana cuando las personas se encuentran y alguien dice: yo soy ama de casa, la sensación o la expresión es: "así que vos no haces nada".

El urbanista Manuel Castells tiene una frase muy precisa al respecto: "Si todas las mujeres que no hacen nada, que son el sostén del hogar, dejaran de hacer esa nada, todas las ciudades que conocemos se paralizarían de inmediato".

Dejaría de funcionar la institución más central de la historia que para mí es la familia, la familia tendría dificultades muy serias, sino hubiera este pilar de sustentación.

La discriminación hacia la mujer va desde su situación en los mercados de trabajo, hasta la violencia doméstica, y la condición extrema que es el femicidio que sigue siendo una presencia vigente desgraciadamente en el planeta.

En uno de otros fallos similares en diversos países, un juez en la Argentina sentenció en el caso de un cónyuge que asesinó a su esposa de 25 puñaladas porque ella le dijo que iba a armar otra pareja, dado que la relación no daba para más, diciendo que lo hizo "en estado emocional alterado" y que por lo tanto eso debería ser contemplado.

Detrás de todo ellos, en el fondo hay una estructura machista, troglodita que funciona activa y permanentemente. Es la idea de que la mujer es propiedad del hombre. Muchos de los asesinatos de violencia doméstica son porque la mujer elige tratar de formar otra pareja. Como a quien es de "propiedad del hombre" se le ocurre tomar decisiones sobre su propia vida.

Hay un largo camino para la igualdad efectiva de género. Es un derecho que no está garantizado. Incluso subsisten severas discriminaciones legales. Entre muchas otras, las mujeres no pueden manejar en Arabia Saudita o asistir a los estadios de fútbol en Irán.

El Desequilibrio Ambiental

El sexto derecho no garantizado, es el derecho a vivir en armonía con la naturaleza.

Prosigue intensificándose el calentamiento global, la intoxicación de la atmósfera por los gases invernaderos. Eleva la temperatura promedio de la tierra destruyendo el Ártico, los glaciares, fomentando los huracanes, y múltiples

formas de desequilibrios naturales. Genera asimismo la desertificación, la conversión de tierras laborables en totalmente áridas.

Se calcula que una tercera parte de la población del mundo puede ser afectada de seguir el curso de la situación actual en no muchos años por la desertificación y eso puede producir fenómenos de migración en masa gigantescos. Todo ello en un tiempo en que hay la peor disposición a absorber emigrantes de muchísimas décadas.

El cambio climático no es una hipótesis de trabajo, está funcionando todos los días. Una tercera parte de las reservas de pesca del mundo han colapsado, una quinta parte de los corales está dañada. El tema de la deforestación, y la pérdida de bosques, pulmones del planeta, es crucial.

El sexto derecho no garantizado, es el derecho a vivir en armonía con la naturaleza.

La política pública puede hacer una diferencia total. No estamos teorizando. Así Costa Rica es un orgullo para América Latina, es uno de los países que en Río + 20 fue un país de referencia porque en un lapso corto dobló su área de bosques a través de políticas públicas orientadas en esa dirección. Es actualmente el número dos en equilibrio ecológico a nivel mundial.

Un pequeño país latinoamericano en donde la política pública apostó por esta causa con todo. Actualmente su ecología es una de sus fuentes de subsistencia económica más importante, atrayendo un activo turismo ecológico.

No está garantizado de ninguna manera lo que va a suceder con nuestro planeta. Hay mucha dificultad para llegar a algunos acuerdos razonables. Son pocos países en el mundo que se han fijado metas muy exigentes, de reconversión total de sus economías, energías limpias y de mantener equilibrios. Entre ellos los nórdicos y Bután.

Bután es un pequeño país que queda entre la China y la India, de 800 mil habitantes que mide el producto bruto en términos de felicidad. Una de las dimensiones centrales de la felicidad es el equilibrio ecológico, la relación armónica con la naturaleza.

Bután puso en su constitución que el 70% de la superficie del país tiene que estar forestada con bosques. Es uno de los pocos países del mundo que tiene una huella ecológica positiva, o sea, que oxigena más el medio ambiente que lo que extrae del medio ambiente.

Tiene una unidad de evaluación de las políticas, que cada vez que se aprueba un decreto, una ley, mide si eso aumenta el producto bruto de felicidad o lo disminuye. Hay 80 indicadores del producto bruto de felicidad. Chequea continuamente la consistencia de las políticas públicas con dichos indicadores. En cambio, todavía no se mide en algunos de los países latinoamericanos

simplemente en cuanto políticas económicas como las ortodoxas aumentan las tasas de pobreza y desigualdad.

El Derecho A La Equidad

El séptimo y último de los derechos es el derecho a la equidad.

La iglesia católica publicó una Encíclica económica “Caritas in Veritate” (2009) sobre los grandes problemas económico-sociales del género humano. Hace énfasis en las inequidades, y llama las desigualdades actuales, “las disparidades hirientes”.

La economía convencional está centrada en el sistema financiero, y si la bolsa sube o cae. Ha marginado el gran tema del siglo XXI, la desigualdad.

El 1% más rico del género humano tiene el 43% de todos los activos, según la revista de The Economist, del otro lado el 50% de menores ingresos de la humanidad tiene el 2% de todos los activos. El 1% acapara casi la mitad, en cambio 3.500 millones de personas solo tienen el 2%.

El 10% más rico del género humano tiene el 83% de todos los activos, de todos los patrimonios del planeta. Es el peor coeficiente Gini de la historia del género humano, nunca ha habido distancias tan fenomenales.

La OCDE que agrupa a los países más ricos publicó (2012) un informe sobre la desigualdad en los 50 países que la integran. El coeficiente Gini de los países de la OCDE ha retrocedido muy fuertemente para la gran mayoría de los países en los últimos años.

En los Estados Unidos una evaluación reciente dice que después de la crisis 2008, 2009 y del proceso muy fuerte de desregulación, concentración y desgravaciones fiscales indiscriminadas que se produjo en la Administración previa a Obama, 400 personas tienen más que 150 millones de americanos. Las 400 están en la lista de Fortune de las principales fortunas del mundo.

Uno de los mayores multimillonarios del planeta, Warren Buffett, 82 años de edad, no se cansa de criticar las causas de esta situación. Publicó varios artículos de fondo en el New York Times que causaron una gran discusión en los Estados Unidos al respecto, pidiendo que se eleven sustancialmente los impuestos al 1% más rico.

No sólo que la riqueza está totalmente mal distribuida, hace 30 años el 1% más rico en Estados Unidos tenía el 9% del producto bruto nacional, ahora tiene cerca del 25% del producto bruto nacional.

Buffett dice: “Yo por impuestos pago por año el 16% de mis ganancias, mi secretaria paga de impuestos el 36%, porque las desgravaciones fiscales salvajes a favor de los más ricos durante el periodo presidencial anterior distorsionaron totalmente la estructura fiscal.”

Obama presentó un proyecto de ley para aumentar los impuestos al 1% para los más ricos. Le puso de nombre Ley Buffett. Buffett donó su fortuna a la Fundación Gates para combatir las enfermedades de los pobres y está llamando a la reflexión a los muy ricos.

El artículo de New York Times dirigido al Congreso de los Estados Unidos, se llama: “No nos mimen más, yo y mis amigos no necesitamos que nos mimen más”. Señala: “Me vienen con el argumento de que si hay impuestos al 1% de los más ricos eso va a desalentar las inversiones. Se supone que yo soy el asesor de inversiones más prestigioso de la historia. Asesoro hace 50 años y jamás he visto a un inversor privado que si hay un buen negocio deje de invertir porque le aumenten los impuestos. Que me los traigan, yo no los veo”.

La economía convencional está centrada en el sistema financiero, ha marginado el gran tema del siglo XXI, la desigualdad.

Hay el derecho a reclamar una equidad razonable en el mundo actual.

Ya Platón, por ejemplo, preocupado por este problema, decía que las distancias no deberían ser mayores de 3 a 1. La equidad está planteada en el año del Jubileo, en el texto bíblico.

Las Naciones Unidas aprobó ya en 1989 por unanimidad el derecho de todo ser humano al desarrollo, a disfrutar del desarrollo económico.

Hoy sabemos que la inequidad atenta contra el desarrollo, reduce los mercados internos, la formación de ahorro nacional, filtra el sistema educativo, produce grandes brechas en todos lados. Sabemos, incluso, hay investigaciones nuevas, que aumenta el número de divorcios, crea inestabilidades psíquicas, aumenta el delito, y es, totalmente contraindicada económica y socialmente.

Las grandes inequidades privan del derecho al desarrollo a sectores muy significativos del género humano.

Estos siete derechos no están garantizados. La lista es incompleta desde ya, pero estas son derechos muy básicos, el derecho a la alimentación, el derecho al agua, a las instalaciones sanitarias, a los determinantes sociales de la salud, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a una igualdad de género efectiva, el derecho a convivir en armonía con la naturaleza y el derecho a una equidad razonable.

Todos ellos están socavados por las “disparidades hirientes” de que habla la Iglesia.

III. Mitos Sobre El Estado

Gran parte del género humano ve actualmente en las políticas públicas la posibilidad de que se le garanticen estos siete derechos básicos.

A través principalmente de lo que he llamado en mis obras “Un Estado Inteligente” concertado con una empresa privada que suba fuertemente sus niveles de responsabilidad social empresarial, y una sociedad civil movilizada. Se necesita un Estado cada vez más inclusivo e inteligente y un mercado cada vez más socialmente responsable.

La política pública es absolutamente decisiva. Nadie puede garantizar en la escala y con la efectividad con que lo puede hacer la política pública las bases de los siete derechos fundamentales referidos. Señalaremos brevemente varios mitos sobre el Estado que obstaculizan avanzar en este campo fundamental.

Se Puede Prescindir Del Estado

Un mito que sigue vigente, aparece bajo diferentes formas, es que se puede prescindir de la política pública. Cuando se decide por ejemplo en Inglaterra que en los próximos 5 años se van a despedir 700 mil funcionarios públicos o se decide en las reformas económicas, impuestas a Grecia que lo inmediato es despedir 150 mil funcionarios públicos, es como si no hicieran nada, es como si no cumplieran ninguna función de la sociedad.

Resulta que buena parte de ellos son maestros, enfermeras, operan las redes de protección social de la sociedad. Cuando el “Tea Party” en los Estados Unidos dice que no puede haber ningún impuesto de ninguna índole nuevo, que verá cómo derogarlos, pero por lo pronto cero impuesto nuevo, y hay un déficit muy importante, ¿cómo se hace para bajar el déficit?.

La propuesta básica que presentaron al congreso formalmente, fue cortar en dos terceras partes todo lo que signifique coberturas sociales en los Estados Unidos. Y esto significa por ejemplo casi terminar con el programa de los “food stamps”, el programa alimentario para los pobres extremos. Uno de sus ideólogos mayores con mucha influencia en el Congreso de los Estados Unidos, Grover Norquist, dice con frecuencia que con el Estado lo que hay que hacer “es meterlo en la bañera, llenarla de agua y ahogarlo”.

Hay la tesis de que el Estado es prescindible. No voy a contestar teóricamente, ni recorriendo toda la historia del Estado. Voy a contestar de manera muy práctica.

La crisis del 2008/9 en los Estados Unidos hizo bajar el producto bruto mundial, derrumbó 11% el comercio mundial, puso al mundo en una encrucijada muy grande después de la quiebra de Lehman Brothers. Se debió en parte importante, según todos los análisis y el mismo congreso de los Estados Unidos, a la desregulación salvaje, o sea, el hecho de que no existían regulaciones mínimamente razonables que protegieran el interés colectivo.

La administración Bush las desmontó para los mercados para financieros. Eso permitió que se produjera la burbuja inmobiliaria, la burbuja de las

hipotecas y la burbuja de los derivados. El Presidente Obama suele repetir, que la crisis se debió a “la codicia desenfrenada”. Ella fue facilitada por la falta de regulaciones estatales. Su ausencia desató incentivos muy perversos en la economía americana.

Sino hubiera habido el plan de reactivación del primer año de Obama los cálculos de Krugman y de Stiglitz son que la tasa de desocupación hubiera subido al 14%. El plan logró que la tasa de desocupación se quedara en un 10% y después fuera retrocediendo.

La inyección reactivante criticada por algunos como insuficiente, hizo la diferencia en que la economía no pasara de una recesión a una depresión. Es una diferencia fundamental, no solo para los Estados Unidos, sino para la economía mundial.

Los Estados Unidos producen el 28% del producto bruto mundial. La falta de acción estatal y la “austeritis” han llevado a la economía europea que a su vez produce el 21% del PBI mundial, a tener crecimiento negativo. Varias de las economías mayores como la de Inglaterra, España e Italia están en recesión técnica, llevan varios trimestres sucesivos de caída del producto bruto. La economía española, de acuerdo a los estimados cayó un 1,7% durante el año 2012.

Se necesita un Estado cada vez más inclusivo e inteligente y un mercado cada vez más socialmente responsable.

Si no fuera por la política pública reactivante ¿qué hubiera sucedido en los Estados Unidos y qué impacto hubiera tenido eso sobre la economía mundial? ¿Qué sucedería ahora por ejemplo con el estado de Florida en los Estados Unidos?

El Estado de Florida ha tenido una burbuja inmobiliaria muy importante. Eso ha afectado profundamente sus finanzas, llevándolas a una situación casi desastrosa. En los Estados Unidos el Estado central interviene activamente para ayudar a los estados regionales cuando se producen situaciones de este tipo. El Estado central reequilibró seriamente la economía de Florida.

Otro ejemplo concreto. En los años 80 se produjo la gran quiebra de las cajas de ahorro en los Estados Unidos, recuerdan que tuvo su epicentro en Texas. En ese momento si el presidente no hubiera actuado enérgicamente en materia de política pública no habría salida.

El Estado es prescindible. ¿Adonde? No se registra mucha evidencia empírica a favor de esa tesis. Eso sí, tienen que ser políticas públicas inteligentes, bien gerenciadas, cero corrupción, muy efectivas.

Concertadas muchísimas veces con las empresas privadas. Ejemplo, uno de los éxitos mayores de la Administración Obama que no se lo discute nadie, es

haber rescatado de la quiebra total a una de las industrias más importantes de los Estados Unidos, la industria automotriz que estaba virtualmente al borde de la quiebra total. Fue la política pública la que la rescató. Se salvaron ciudades enteras que se habían convertido virtualmente en desiertos.

La ineficiencia congénita del Estado

Otro mito dice que el Estado está condenado a ser ineficiente. Tuvo su auge en la década de los 90 en América Latina, pero en todo el mundo a cada rato aparece bajo diferentes expresiones. La actividad pública por naturaleza sería una actividad que tiene que ser ineficiente.

No hay evidencia empírica a favor de esto en el sudeste asiático, por ejemplo donde el Estado ha cumplido un rol muy importante en potenciar la economía a través de políticas públicas que han sido fundamentales en el avance científico-tecnológico y en las exportaciones.

No hay mucha evidencia de eso, por ejemplo, en Brasil donde el Estado en los últimos ocho años sacó a 40 millones de personas de la pobreza y los convirtió en clase media a través de políticas públicas muy agresivas en la protección de los siete derechos que mencioné anteriormente como Bolsa Familia y con la gran propuesta de la Presidenta Rousseff “Brasil sin miseria”.

Ella suele advertir que no hay motivo para fiesta porque Brasil considerado un boom económico, ha desplazado a Gran Bretaña, es la séptima economía del mundo en producto bruto. Resalta que a pesar de los avances, como era el segundo país más desigual del planeta antes de Lula, tiene 17 millones de personas en pobreza extrema.

Se propone en tres años, a través de “Brasil sin miseria” cumplir con la meta del Milenio de reducir casi a cero la pobreza extrema en el Brasil. ¿Estado ineficiente, el Estado que pudo a través de “Fome-Zero” cambiar la situación de 45 millones de personas que no tenían para comer en el Brasil, o el Estado que a través de Bolsa familia y de otros instrumentos potenciadores mejoró tan significativamente la situación?

¿Se puede hablar de “Estado ineficiente” en Costa Rica, por ejemplo, que ha logrado convertirse a través de apostar sistemáticamente a la educación y a la salud, y ahora al equilibrio medio ambiental, en una referencia internacional ineludible?

Hay innumerables ejemplos en muchos países de la región. El Estado es el pilar de la nueva generación de políticas sociales que está mejorando la vida de la gente en todo el UNASUR.

¿Estado ineficiente en la Argentina donde el Estado a través de la ANSES en coordinación con otros organismos, está entregando pagos periódicos a 15 millones de personas, en ejecución de los programas sociales con gerencia de

la más alta excelencia, y ha distribuido computadoras gratuitas a 3 millones de niños?

En los 90 en la Argentina hubo uno de los casos de corrupción más sonados. El soborno que Siemens hizo al gobierno de Menem para contratar los documentos de identidad de los argentinos, o sea, para crear un nuevo documento de identidad. Fue constatado en los tribunales americanos, Siemens lo ha reconocido públicamente.

El Estado es el pilar de la nueva generación de políticas sociales que está mejorando la vida de la gente en todo el UNASUR.

Los ciudadanos iban a tener que pagar uno de los precios mayores de ningún documento de identidad en el planeta. Se depositaron en las cuentas privadas de algunos directivos de alto nivel gubernamental de aquellos tiempos, sumas importantes de dinero.

El Estado Argentino le dio en los años recientes documentos de identidad a toda la población. Se puede gestionar el documento de identidad en un lapso brevísimo y el costo es ínfimo. Lo hizo el Estado, no fue un proceso privatizador

Ningún sector económico es ineficiente por naturaleza, ni el sector privado es eficiente por sí ni el Estado es ineficiente por serlo. Además, como muchas veces se menciona, los buenos gerentes rotan de uno a otro lugar.

La Culpa Es Del Estado De Bienestar

Otro mito circulante es que la culpa de la actual crisis europea y lo que sucedió en Estados Unidos, la tiene el Estado del bienestar. Suena razonable, cae bien, ya tenemos a alguien a quien echarle la culpa, y pavimenta el terreno totalmente a desarmar el Estado de bienestar.

No tiene nada que ver con la evidencia empírica. Resulta que los países que tienen más estado de bienestar son los que han sido menos afectados por la crisis. Tiene mucho más Estado de bienestar Alemania que el que tiene Grecia. El porcentaje del gasto social sobre el producto bruto es muchísimo mayor en el Estado de bienestar alemán que en los que tenían países en dificultades como Grecia, Irlanda, o Portugal.

Los países nórdicos que son los que tienen el mayor Estado de bienestar de Europa, han sido los menos afectados por la crisis. Canadá tiene un Estado de bienestar mucho más extendido y porcentualmente con una dimensión mucho mayor que los Estados Unidos y ha sido afectado mucho menos por la crisis.

¿Dónde está la convalidación? Así como se vendía la fábula del modelo del derrame en los años 90, que con el ajuste habría crecimiento y que iba a derramar a los más pobres, que hubiera paciencia, esta es otra falacia sin sustento.

Ojalá la receta de la austeridad absoluta funcionara. Sería el primero en aplaudirla, pero resulta que en la economía griega, en los cinco años que se le está aplicando el PBI cayó un 25%; el desempleo es 27%, los intereses que paga la economía griega por la deuda que supuestamente iban a bajar frente a los planes de austeridad y los préstamos han seguido subiendo y, además, hay datos que los economistas ortodoxos no computan, pero que yo sí computo y los sigo muy de cerca.

La tasa de suicidios en Grecia subió un 23% en los últimos dos años y eso es muy concreto y la tasa de suicidios aumentó en un 15% en Italia. Dos pueblos caracterizados por su alegría de vida, con culturas potentes.

Esta hipótesis que gira en torno a que la culpa es del Estado del bienestar es muy efectiva para venderle a la población, y legitimar el desarme del Estado, pero los resultados no se ven.

El Enemigo Son Los Funcionarios

Un último mito es que el funcionario público es el enemigo. El funcionario público sería el gran obstáculo para el progreso con sus prebendas y sus niveles de vulnerabilidad, la corrupción y su falta de capacidad de gestión.

Hay que hacer reforma del Estado, eficientar el Estado, estamos trabajando y hemos colaborado en muchísimas reformas del Estado, necesitamos un Estado mucho mejor que el que tenemos, pero el funcionario público es el amigo, no es el enemigo.

Sir Douglas Bass dice en su memoria sobre sus muchísimos años como jefe del servicio inglés que: “no me puedo explicar cómo a pesar de todos los obstáculos siempre se mantuvo una motivación tan importante de servicio, en el servicio civil inglés”.

Yo lo veo en toda América Latina. Hay en la gestión pública una motivación de servicio, la idea de que se está ayudando a la comunidad y a la sociedad, idea potente para el ser humano. Este mito no se condice con nada. Los funcionarios públicos en diversos países, siguen siendo los peor remunerados, sus sueldos dejan muchos casi en la pobreza.

Sin embargo se puede encontrar en múltiples oficinas públicas un alto nivel de compromiso con la comunidad.

IV. La Reforma Del Estado Necesaria

Hemos analizado siete derechos a garantizar, y cuatro mitos no válidos sobre el Estado. Un último punto, hace falta una nueva reforma del Estado. Es fundamental discutir cada una de las áreas técnicas y tratar de eficientar, mejorar la productividad, incorporar los nuevos instrumentos de tecnología informática.

Pero que no se nos escape una reflexión estratégica, que la reflexión técnica no desplace la necesidad de una reflexión estratégica. Y cuando hablo de una reflexión estratégica, quiero decir una reflexión sobre el rol mismo del Estado en este momento histórico.

¿Un rol marginal, al costado, en el centro, con qué alianzas?.

Tenemos que marchar cada vez más en el planeta hacia “un Estado inteligente”, que no venda cerveza, ni venda alcohol, nada de eso, que esté en áreas muy estratégicas y tenga capacidad para producir decisiones inteligentes y que sea inclusivo, que se proponga contener realmente al conjunto de la población, que trabaje realmente para las grandes mayorías.

Eso significa ciertos requisitos básicos, tiene que ser transparente, hay que erradicar totalmente toda forma de corrupción, tiene que ser descentralizado, tiene que rendir cuentas permanentemente.

Un requisito para mí fundamental, lo llamo, “un Estado que dé la cara”, que esté donde esté la gente.

El gran éxito del Banco de Muhammad Yunus del “Banco de los pobres” que revolucionó los sistemas de financiamiento, fue cuando se planteó: ¿Cómo le doy crédito a los que nadie les da crédito? No necesitamos un edificio ni grandes oficinas, ni un cuerpo de burócratas, nada, hay que estar donde están los pobres. El banco funciona con agentes que viven en los barrios en donde viven los pobres, no tiene costo burocrático, son ínfimos.

Creo totalmente en un Estado de ese tipo que “dé la cara”, que esté donde está la gente, que tenga formularios que puedan ser leídos por la gente a la que queremos llegar, que no esté en lenguaje del funcionariado, sino que esté en el lenguaje de la gente, que funcione en horarios que sean los horarios en donde la gente que se gana duramente la vida puede ir, no en horarios que son los horarios prohibitivos para aquel que no puede prescindir de horas de trabajo.

Un ejemplo en Brasil es el barco que va por el Amazonas y que llega a los lugares donde nadie llega, prestando a una población remota y marginal todo tipo de servicios desde dar cédulas de identidad hasta vacunar. Ilustra de lo que significa un Estado que dé la cara.

Hoy es necesario discutir el sentido estratégico de la acción. El Estado tiene que garantizar los siete derechos anteriores. En un Estado democrático es una obligación, es una obligación constitucional y legal que en muchos Estados no se está cumpliendo en la práctica. Tiene que garantizar el derecho a la alimentación,

Marchar cada vez más en el planeta hacia “un Estado inteligente”, que sea inclusivo, que se proponga contener realmente al conjunto de la población, que trabaje realmente para las grandes mayorías.

al agua, a las instalaciones sanitarias, ellos y otros tienen que ser prioridades.

Con mucha frecuencia el agua potable no ha sido una prioridad, mucho menos todavía las instalaciones sanitarias que son decisivas para la salud. Tiene que garantizar la educación, el acceso a la educación, la salud pública, tiene que estimular por todas las vías con concertaciones, concertaciones público-privadas, el derecho al trabajo.

Tiene que velar por el equilibrio ecológico y tiene que trabajar para que mejore la equidad. Mejorar la equidad requiere apostar muy fuerte a la inversión en salud y la inversión en educación. Invertir en educación y en salud es empoderar realmente a la población para la economía y la participación ciudadana.

El Estado tiene que movilizar y potenciar todos los actores en la sociedad que puedan colaborar en eso, pero el Estado tiene una responsabilidad absolutamente indeclinable.

El Estado tiene que ser inteligente, promover la producción nacional, fortalecer la pequeña y mediana empresa, las exportaciones, fomentar que se adicione cada vez más valor agregado a la producción propia del país y, al mismo tiempo cubrir y contener el gran frente social.

Tiene que tener las “defensas institucionales” para no ser copado por las presiones de los lobbies del 1% más rico. Es hora definitivamente de dejar de ver a lo social como un colateral.

Como que una vez que haya desarrollo económico, habrá espacios para desarrollo social o una vez que haya desarrollo económico, automáticamente se dará el desarrollo social, o que el desarrollo social es útil para las campañas electorales.

Lo social, es el motor de un desarrollo económico sostenido. El éxito de los países nórdicos, el éxito de economías como la de Japón, como la de Israel, como la de Corea está basado en una potenciación de su población. Han elevado totalmente la calidad, la productividad y la posibilidad de aporte de su población.

Para que la población se potencie hay que asignar recursos en forma seria y sostenida a educación, salud, y desarrollo social y manejarse con gerencia social de alta calidad.

V. El Gran Debate

Necesitamos un Estado inteligente y un Estado inclusivo. Hemos visto los siete derechos, hemos visto mitos sobre el Estado, hemos visto las líneas generales de una reforma del Estado para el Siglo XXI.

Si no hacemos algunas de estas cosas los próximos años pueden ser muy duros para el género humano. Los Estados Unidos, como lo ha manifestado su Presidente, están absolutamente preocupados por lo que sucede en Europa, el 20% de las exportaciones de los Estados Unidos van a Europa.

El 30% de todas las inversiones en América Latina vienen de Europa. Europa produce la quinta parte del producto bruto mundial. Los caminos de desmontar el Estado han producido resultados muy desalentadores para la economía y la gente. Hay una gran presión por reactivación.

**Vivir en solidaridad
y haciéndonos
responsables es
vivir en armonía.**

Reactivación significa política pública, que es en definitiva acción colectiva organizada. Cada vez más con mayor calidad y con la mayor efectividad posible.

La crisis de las economías mayores, y los efectos destructivos de las políticas de austeridad ortodoxas han incidido en que muchos países han declinado en los últimos años, ha bajado el producto bruto y el ritmo de crecimiento virtualmente en el planeta, según los cálculos de la ONU y el Banco Mundial.

Si la política pública en algún momento histórico fue importante, en este momento histórico es decisiva.

Empecé por la ética y describí un planeta sin un timón ético.

¿Qué nos enseña la sabiduría espiritual del género humano? En el fondo en la discusión sobre el Estado hay una discusión muy importante sobre la relación entre los seres humanos.

Se le preguntó al senador líder de la bancada de los tea party en el senado de los Estados Unidos que hizo el proyecto de presupuesto que recortó totalmente, el social security, el medicare, el food stamp, y dejó a la gente a la intemperie total. "Si mañana viene a verlo una persona joven que no encuentra trabajo, y que está gravemente enferma y según la propuesta de presupuesto que usted tiene no hay ningún lugar en el país donde nadie lo vaya a atender, porque usted está cortando todos los lugares que había donde alguien se pudiera ocupar de él. ¿Usted qué le dice?". Contestó que "si llegó a esa situación es por su propia responsabilidad".

En el fondo lo que hay es la lucha entre una visión individualista y egoísta que corta los lazos de solidaridad y que dice que cada uno se las arregle como pueda, y una visión solidaria que está en todas las cosmovisiones espirituales del género humano.

Que dice a través de la voz de Moisés y de Jesús de Nazaret: "somos los unos responsables por los otros", o que dice a través de Buda y de la filosofía oriental, "aquel que regala una rosa a otro se queda con la fragancia en la mano, él es el perfumado".

Vivir en solidaridad y haciéndonos responsables es vivir en armonía con lo que el ser humano es por naturaleza y es enriquecer de contenidos la vida. El Estado democrático es acción conjunta por definición, es sumarnos todos para llevar adelante acciones colectivas a través de las políticas públicas.

El gran debate es si dejamos a los “excluidos de la tierra” librados a su propia suerte, si les echamos la culpa por ser pobres, si culpamos a los jóvenes por estar fuera del mercado de trabajo y del sistema laboral, si abandonamos a todos los desamparados y las clases medias que peligran en esta situación de volatilidad y de vulnerabilidad económica, o si por el contrario reforzamos la solidaridad y la responsabilidad.

Me tocó hace unos días en el Honoris Causa que me entregó la Universidad Hebrea de Jerusalén recordar a su fundador, Albert Einstein. El, quizá la mente mayor que haya tenido la historia del género humano, se preocupó siempre por la idea de que la ética tenía que dirigir la ciencia y la investigación científica.

Diría hoy que ya hace demasiado tiempo la economía salió del control de la ética. Es hora de que la ética vuelva a dirigir la economía.

Doctor en Ciencias Políticas
y de la Administración
Universidad Autónoma de Barcelona
Vicerrector de Planificación y Evaluación
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat Pompeu Fabra

Carles Ramió Matas

Calidad Institucional | Relaciones políticos y funcionarios | Administración

Conferencia Plenaria¹

Buenos días, ante todo quiero agradecer a los organizadores de este Congreso, a la Asociación de Administradores Gubernamentales, a la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública, a todos los sponsors institucionales de este Congreso, a Alberto Bonifacio, a Guillermo Schweinheim, por invitarme, por su amabilidad, y evidentemente a todos ustedes por tener tanto interés en reciclarse en su trabajo, en crear valor público, en intentar brindar servicios públicos de más calidad a sus ciudadanos.

El objetivo de esta intervención es hacer unas reflexiones generales, modestas, sobre lo que yo considero que es más importante que puedo explicar en más o menos una hora de charla. Además estoy en un momento vital de una cierta reflexión personal, en los aniversarios o los cambios de año uno valora lo que ha hecho durante el último año y lo que va a hacer en el futuro. Pues

1|Versión revisada

bueno, me pillan en un momento un poco complicado, porque hace un mes que yo cumplí 50 años con un cierto miedo escénico, llevo ya 25 en esta profesión de estudio de la administración pública y ahora hace justo 20 que me doctoré, que en España es como hacer la primera comunión. Con lo cual estoy de aniversario y una cierta reflexión, una cierta actividad introspectiva de carácter personal.

Bien, me voy a estructurar en 10 puntos. Eso es típico, siempre uno hace decálogos o hace los 10 mandamientos, podrían ser 15, podrían ser 8, pero he intentado estructurar la intervención en 10 reflexiones y 10 modestos consejos.

En el primer consejo o reflexión, que les va a sonar raro porque es un término académico, continúen Uds. con este esfuerzo, creo que este Congreso es la máxima expresión de constituirse en una comunidad epistémica. La etiqueta es muy fea, y además ya les bautizo, ustedes son o van a ser una comunidad epistémica. Miren, últimamente los académicos de la literatura anglosajona le dan mucha importancia a lo que ellos llaman comunidad epistémica como el índice más elevado posible de institucionalización. Una comunidad epistémica consiste en que los profesionales públicos, en nuestro caso, no sólo sean buenos profesionales, capacitados, sino que además tengan capacidad de articular un discurso conceptual propio, de tener capacidad de innovar, de crear conocimientos, para ser mucho más respetados profesionalmente. Y eso se consigue mediante estar bien interconectados a nivel nacional, como demuestran en este congreso, y tener capacidad de conectarse a nivel internacional como también están haciendo. De tal manera, que Uds. llegan a las conclusiones, articulan un discurso conceptual y de innovación que le da enorme fortaleza a las instituciones que Uds. representan. Qué poder político va a tener capacidad de enfrentarse a las conclusiones más significativas de su congreso, cuando están Uds. aquí 3800 profesionales, de alta capacidad y alto nivel, haciendo este tipo de reflexiones. Reitero, académicamente conseguir no sólo tener unas reglas institucionales potentes, sino tener profesionales bien capacitados sino que además sean comunidad epistémica como creadores de conocimiento y de discurso, es lo máximo a lo que se puede aspirar y muy importante en la región de América Latina.

Por eso quiero felicitar a los organizadores de este Congreso, y a la iniciativa de este Congreso. Es impresionante. 3800 congresistas, cerca de 150 eventos, paneles, mesas, presentaciones de libros, más de 650 ponencias escritas, es el congreso del mundo que yo conozco que es más potente. Supera al del CLAD que tiene 1500, 2000 personas al año, que era mi gran referencia. No conozco a ningún congreso ni nacional ni internacional con esta capacidad. En España no tenemos congreso de gestión pública, ahora se está generando uno en su tercera edición pero es más académico, lo organiza la Ortega y Gasset. En Cataluña lo intentamos, somos como una nación con entidad propia, hemos hecho dos congresos con una asistencia de unos 600, 700, y a pesar de todo hemos tenido éxito a la hora de llevar nuestras propuestas al sistema político.

Por eso Uds. están haciendo aquí algo muy importante, y además me siento muy cómodo con el rol que Uds. representan en su mayoría. Uds. son anfibios, que es el tipo de animal que a mi más me gusta. Yo me dedico a bautizar a la gente. Ahora les llamo “anfibios”, no es un insulto, es un auténtico elemento positivo. El anfibio es aquel que tiene un discurso académico pero que tiene un pie en el mundo real y practica lo que ha teorizado. Y a la inversa, es el practitioner, aquel funcionario que está en la trinchera trabajando pero que luego busca tiempo para elevar un discurso conceptual sobre lo que está haciendo. El conocimiento en la administración pública se sustenta totalmente gracias a los anfibios. Yo he trabajado, he tenido cargos directivos, he hecho de consultor y soy académico, y creo que esta combinación teoría-práctica, esta dialéctica, es lo que aporta más conocimiento a nuestra disciplina. Es un desastre que los académicos vayan por una parte, solo sean teóricos, y los practitioners no tengan capacidad de desarrollo también de carácter académico y científico. Y esto es una demostración de que aquí dominan los anfibios y eso es muy positivo y creo que podemos ser muy optimistas.

Yo vengo de un país y de un entorno donde los anfibios somos especie en peligro de extinción, ya estamos a punto de desaparecer. Los profesionales tienen dificultades para elaborar un discurso teórico y especialmente a los académicos nos exigen tanto a nivel estrictamente teórico y académico que nos están impidiendo una de nuestras principales aportaciones, sino la principal, que es la transmisión del conocimiento. Los requerimientos académicos y teóricos metodológicos ahora son tan importantes y tan estrictos a nivel mundial, que claro a un anfibio le puedes exigir que esté en el agua y esté en la tierra. Ahora nos exigen en la administración pública, porque tiene problemas muy profundos y una gran complejidad técnica, pues ya que no sepas solo un poco nadar, sino que vayas a las profundidades, pero el problema es que el mundo académico ahora nos exige no simplemente ser un animal terrestre, sino que ya nos exigen subir el Aconcagua, y eso un anfibio evidentemente no lo puede hacer. Y ya tenemos en España y en otros países, académicos que sólo hacen de académicos y suben cada día el Aconcagua, y luego tenemos animales marinos que sólo están en el agua, y ya no existe esta dialéctica tan positiva teoría - práctica que es propia de los anfibios.

Este Congreso es la máxima expresión de constituirse en una comunidad epistémica.

Yo como ya soy mayor ya no puedo cambiar, ya he hecho mi carrera académica, con lo cual seguiré siendo anfibio, pero ya las futuras generaciones difícilmente serán anfibias. No cometan Uds. este error que están a tiempo de evitarlo.

Segunda reflexión o consejo: seamos políticamente incorrectos. En esto de la administración pública todos somos muy diplomáticos, todos damos vueltas, eufemismos a los problemas reales y crudos que tenemos. Es difícil, en el mundo político hay que ser muy diplomático y muy correcto, en el mundo

administrativo todavía más, y en las instituciones, y quizá también en el mundo académico. Pero no decir las cosas por su nombre nos impide avanzar en la mejora.

Primero tenemos que diagnosticar los problemas reales. Y aunque sean crudos, aunque sea grosero señalarlos, lo tenemos que hacer, porque es nuestra responsabilidad. Ciertamente que es duro, y quien sea muy crítico puede recibir presiones del poder político, puede ver en problemas su carrera profesional, incluso los académicos que en principio se supone que somos independientes, en cuanto criticamos tenemos enormes problemas. Yo cada vez que últimamente escribo un artículo en los periódicos españoles, pues resulta que pierdo tres o cuatro contratos por artículo, porque molesto al poder político, no sé escribir sin pisar cuatro o cinco pies a la vez, y eso duele.

Pero es que tenemos que empezar por decir cuáles son los problemas. Porque si no le estamos dando vueltas a la misma cosa, no ponemos los elementos por su nombre real y así es imposible evolucionar. Parece una película del oeste, pero ahora es la hora de los valientes, por lo tanto hay que decir las cosas por su nombre, y jugársela. A mí me han tocado cinco o seis veces – Nunca vas a tener un cargo, nunca te vamos a contratar! Bueno, esto se les pasa. Siempre estoy más o menos en el candelero, que en España decimos en el candelabro.

Tercer consejo: Seamos optimistas. Empecé a estudiar la administración pública latinoamericana debe hacer 18 años, y claro me quedé asombrado por los enormes problemas, todos los artículos siempre empezaban “los problemas de”, todos son problemas, incluso un discurso depresivo, eso es muy difícil de mejorarlo, fíjense de que estamos hablando de que tenemos que cambiar la cultura de nuestra sociedad, tenemos que cambiar la cultura política, tenemos que cambiar la cultura administrativa y todo esto es muy difícil, y uno al final entra en un discurso claramente depresivo.

Hace como 10 años decidí cambiar. Voy a hacer una investigación optimista y positiva. Y me dio por estudiar las agencias reguladoras en América Latina, estudié los casos de México, Brasil, Perú y República Dominicana. Y lo estudié porque pensé – estas agencias reguladoras son nuevas, totalmente nuevas, se crean ex nihilo, antes había los bancos centrales que por cierto en la mayoría de los países han sido una experiencia de éxito en América Latina en el ámbito público. Hay unos incentivos brutales para que funcionen bien, porque hay una gran presión de la comunidad comercial internacional, de países terceros, de organismos multilaterales, hay aportes de dinero internacional para crear estas agencias y además tienen mucho dinero para su desarrollo. Entonces las estudié en estos cuatro países con cierta profundidad y pude demostrar que en América Latina si se dan las condiciones mínimas y nos lo proponemos, podemos hacer las cosas tan bien como los países más avanzados del mundo.

Agencias, todo es discutible, pero que las encontré mucho más independientes que por ejemplo las de Europa, estamos hablando de agencias reguladoras,

mucho más eficaces que las anglosajonas y totalmente institucionalizadas, con fortaleza institucional, había incluso conseguido crear incluso comunidades epistémicas.

Creo que tenemos que ver esta visión positiva. No podemos reformar toda la administración pública de golpe, las grandes reformas fracasan. Todos tenemos que cambiar y mejorar por igual, el socialismo es una buena idea pero en la práctica muchas veces no funciona. El socialismo real decía – Todos tenemos que ser igual de ricos. Al final todos éramos igual de pobres.

Si todos queremos mejorar lo de ahora, no vamos a mejorar, tenemos que establecer distintas velocidades; tenemos que elegir aquellos ámbitos más críticos del país, por ejemplo banco central, agencias reguladoras, aduanas, policía, justicia, etc.; que son claves y que de su buen rendimiento depende el desarrollo económico y social del país, y ahí establecer lo que nosotros llamamos “islas de excelencia”.

Porque las islas de excelencia, que son muy criticadas por la literatura, yo soy un convencido que si hay una institución pública en Argentina, que las hay y muchas, que funciona muy bien, no es una isla de excelencia, sino que es un elemento, un espejo que todo el mundo se refleja y todo el mundo quiere copiar y se establece una emulación.

Siempre se dice que si tú pones, si hay una manzana podrida en un cesto con manzanas sanas, se pudren todas. Pues bien, tenemos la suerte que esto es reversible; en un cesto con manzanas deterioradas, tú pones una manzana totalmente sana y es capaz de regenerar las manzanas que están deterioradas. Que eso es imposible en el mundo de la biología, pero es posible en el mundo institucional. Esta referencia genera emulación, los que han creado y han tenido éxito se convierten en emprendedores institucionales, que si yo soy de una agencia que funciona bastante mal y me quiero copiar de una agencia que funciona muy bien, cómo tengo que hacer? Pues fichar a unos cuantos de esta agencia para que hagan de emprendedores institucionales y me repliquen claves del caso de éxito en mi propia realidad. Pues seamos optimistas que tenemos vías de solución y es más, se puede acreditar que en América Latina a nivel de organizaciones públicas hemos hecho cosas muy positivas y muy meritorias.

Tener profesionales bien capacitados que además sean comunidad epistémica como creadores de conocimiento y de discurso, es lo máximo a lo que se puede aspirar y muy importante en la región de América Latina.

Cuarto punto, de más enjundia conceptual: no seamos miopes institucionales. Me explico, desde hace 15 años tiene mucha importancia la gestión, la organización. Hemos descubierto que en la administración pública el problema que tiene es problema de gestión, de organización, en inglés de management.

Y ahora parece que la varita mágica, la solución a todos nuestros países la tiene el management.

Bien, yo estoy encantado porque el management está de moda y yo soy profesor de management. Debo decir que llevo 15 años de moda y es probable que esté de moda unos cuantos años más. Pero ahora voy a ejercer autocrítica, el management no soluciona todos nuestros problemas, sino solo una parte de los problemas. Es más, el management, según como lo apliques es como un medicamento que tiene serios efectos secundarios. Y hay que tener cuidado con él.

El management para qué es útil. El management es útil para conseguir organizaciones públicas más eficaces y más eficientes. Ahora pensarán Uds., ya empiezas a ser contradictorio. Me dices - No te tomes tan en serio el management, pero luego me relatas que el management es útil para conseguir organizaciones públicas más eficaces, más eficientes, más calidad de servicios a los ciudadanos a menores costes. Si eso es precisamente lo que yo persigo. Mi objetivo es justamente ser más eficiente y más eficaz.

Pero hay un pero, el management es útil para conseguir organizaciones públicas más eficaces y más eficientes, pero no sirve y muchas veces tiene efectos contraproducentes para lograr instituciones públicas sólidas, perdurables, estables, seguras, etc., que aporten al sistema seguridad institucional y jurídica.

En un mundo abstracto, recordemos una cosa, que muchas veces olvidamos: nosotros no somos sólo organizaciones públicas que prestan servicios a los ciudadanos. Nosotros somos en primer lugar, instituciones públicas que nuestro primer y principal aporte es dar seguridad institucional y jurídica para fomentar en nuestro país el desarrollo económico y con ello el desarrollo humano. Este es nuestro principal papel, y además, es cierto, somos organizaciones que prestamos servicios públicos con criterios de eficacia y eficiencia.

Pongo un ejemplo muy sencillo y muy rápido. Un empresario alemán quiere invertir en Colombia, y resulta que cuando visita Colombia se queda sorprendido porque en Colombia han aplicado de forma agresiva y bien, técnicas de management y técnicas de nueva gestión pública, y los trámites interadministrativos para abrir una empresa en Alemania se demoran 6 meses (en España, 9). Pero resulta que en Colombia al invertir tanto en management, en flexibilidad, en eficacia y en eficiencia, los trámites del empresario interadministrativos entre distintos niveles de administración para abrir una empresa sólo se demoran 15 días.

El empresario alemán queda totalmente fascinado: - Cómo es posible, esto funciona muy bien! Entonces voy a hacer la pregunta: este elemento va a ser el definitorio, el clave, para que el empresario alemán invierta su capital en Colombia? Para nada. El empresario alemán va a invertir su capital en Colombia, si

detecta instituciones públicas sólidas, seguras, solventes, que le dan seguridad institucional y jurídica para invertir su capital, si además lo hacen en 15 días con eficacia y eficiencia, pues muy bien. Pero ese no es el elemento central de su decisión. Quiero explicarme. A veces por vestir el santo de la eficacia y la eficiencia estamos desvestiendo, descapitalizando a la santísima trinidad, que es la fortaleza institucional.

La quinta reflexión:

No hay modelos a imitar, sólo hay “su modelo”, luchen por su modelo. Los académicos, a esto de copiar un modelo administrativo, lo llamamos isomorfismo institucional, una forma para que no se nos entienda. Nosotros continuamente tenemos que crear nuevos diseños institucionales, nosotros tenemos

No hay modelos a imitar, sólo hay “su modelo”, luchen por su modelo.

que innovar constantemente, tenemos que innovar las políticas públicas, nuestras arquitecturas organizativas institucionales. A la hora de la innovación, y eso lo tiene estudiado una corriente teórica bastante compleja, que se llama neo institucionalismo, tenemos dos opciones: una, explorar soluciones a nuestros propios problemas, o bien explotar soluciones que previamente ya han encontrado otros que lo han pensado antes y que ya lo han trabajado.

Qué es mejor? Lo mejor es explorar nuestras propias soluciones, pero en cambio nos encanta explotar soluciones que han encontrado otros, es decir, copiar.

Cuidado que esto no es una crítica al benchmarking, para mí el benchmarking es una técnica asociada a explorar tus propias soluciones, porque lo que no tiene sentido es comenzar desde cero, la gente ya lo ha pensado esto antes en otros países. Tú tienes que ver distintos modelos y a partir de ese conocimiento del benchmarking, construir tu propio modelo.

Lo que estoy criticando es esta tendencia que tenemos, todos, en España también, a copiar un modelo externo de otro país, o es igual, de una provincia a otra provincia en Argentina, o de un municipio a otro municipio en Argentina, que lo hacemos llave en mano a otra realidad y a otro contexto.

Hay dos tipos de isomorfismo institucional: el coercitivo, acá lo hemos padecido bastante, organismos multilaterales, terceros países, te obligan a adoptar un modelo (- Miren, yo les voy a dar la plata para que impulsen un modelo de agencia, pero tienen que adoptar el modelo de agencia norteamericana, - Es que a mí no me va ni me gusta – No hay plata), y el otro es el mimético, copiamos porque queremos. Si uno ha grabado una cocina, eso ya no es una cocina, yo no me voy a poner ni un delantal, yo me voy a poner una bata de científico porque esto es ciencia, es auténtica ciudad científica, tienes máquinas que te miden hasta las micras, y empiezo con el libro de recetas, y voy siguiendo punto por punto y se me va a hacer un plato estupendo. Pero siempre aparece en el libro de recetas, de forma constante inevitable y traidora, las unidades de

medida indeterminadas, a saber: un puñado, un poquito, una pizca o un chorrito. Qué es para esto un científico, que es un puñado de arroz? Un cacho de puño o el de mi hija de 11 años? Qué es un chorrito de cognac? Un chino descontextualizado tiene una garrafa de 7 litros de aguardiente que quizá le casca un litro, qué has hecho? un chorrito. – no, te has cargado el plato, porque resulta que otros modelos tienen, porque dependen fundamentalmente de la cultura cívica de la sociedad, lo que algunos llaman capital social que es algo que se nos va de las manos a los sociólogos, la cultura política, la cultura administrativa, el modelo de administración.

Si en Boston funciona, no tiene porqué funcionar aquí, es más, incluso no funcionan ni en Tejas. Porque los condicionamientos sociales, políticos, incluso de cultura administrativa son radicalmente distintos.

No hagan este esfuerzo de copiar porque no nos sale bien, tenemos que ser de nuevo valientes y explorar nuestras propias soluciones.

Sexto punto:

Tenemos muchísimas posibilidades para innovar, para mejorar, el listado de Alberto nos ha presentado una serie de herramientas para ello: cuadros de mando, normas ISO, planificación estratégica, reingeniería, temas de calidad, es infinito el listado de instrumentos que hay, pero al final nos dispersamos y estamos disparando a perdigonadas, y no acabamos de dar con nuestro objetivo. Por lo tanto, atendamos a esto que está bien, pero sobre todo atendamos a aquellos elementos institucionales y organizativos que son totalmente críticos y que de ellos depende el éxito o el fracaso. Tener una ISO o no tenerla no depende del éxito o el fracaso de una organización. Pero hay otros elementos que sí.

Voy a decir cosas obvias, pero para mí, el primer elemento crítico está en los recursos humanos. Fundamentalmente, la eficacia y la eficiencia de una organización, su fortaleza, depende de los recursos humanos. Y dentro de los recursos humanos le doy una enorme importancia al tema de la selección. En recursos humanos ahora se ha puesto muy de moda la evaluación del desempeño, pero si no tenemos buenos profesionales, para qué vamos a hacer evaluación de desempeño.

Todo el proceso, el elemento crítico y no se le presta suficiente atención, ni en los modelos más avanzados, mas institucionales, es el proceso de selección, que sea claramente meritocrático, por igualdad, capacidad y mérito. Tenemos siempre que proteger el mérito, y hacerlo de la forma que sea más fluida, no con unas oposiciones barrocas, y no con malas elecciones de competencia profesional, sino de forma muy fluida, y muy rápida, y que sepa medir también no sólo competencias profesionales, sino también actitudes y aptitudes.

Establecer un modelo meritocrático cuesta, Argentina no, pero hay muchos países de América Latina que están intentando todavía impulsar modelos de

función pública, o de servicio civil de carrera, lo que con Paco Longo llamamos la etiqueta “la profesionalización del empleo público”.

Incluso en los sistemas más avanzados, el mérito casi nunca se logra del todo, en España si estamos mirando el último millón de empleados públicos que han sido seleccionados, donde tenemos la función pública que funciona meritocrática desde hace más de 100 años, pues yo les puedo garantizar que de ese último millón que han entrado, incluso yo, que se haya respetado al 100% el principio de mérito, no creo que sea a más de 100 mil. Los 900.000 restantes han entrado por vías heterodoxas, no vías claramente meritocráticas, ambas tienen clientelismo político, pero hablo aquí de sistemas más cómodos y heterodoxos de selección que es el clientelismo social, o simplemente no respetar al 100% el criterio meritocrático, ni en Estados Unidos ni en Alemania esto sucede.

La eficacia y la eficiencia de una organización, su fortaleza, depende de los recursos humanos.

No nos podemos relajar y tenemos que estar constantemente revisando nuestros sistemas de selección para que realmente sean lo más meritocráticos posible.

Permítanme que aproveche la ocasión para hacer un pequeño aviso, pues últimamente soy el vicerrector de la Universidad Pompeu Fabra, una Universidad que tiene 23 años, es muy joven y que está en Barcelona y claro, como soy el vicerrector voy a hablar bien de ella. Es una Universidad que tenemos fama en España por los rankings, es algo que a mí no me gusta, pero estamos constantemente rankeados a nivel nacional e internacional y sale en los rankings españoles como la primera, la segunda o la tercera mejor de España, pero hay un ranking que a mí me impresiona y me hace sentir orgulloso, mi Universidad está considerada como la segunda mejor del mundo con menos de 25 años de antigüedad, porque eso de la antigüedad y en temas de investigación es algo importante en una Universidad. Y está la 17 del mundo en el ranking de las universidades con menos de 50 años de antigüedad. Esas son clasificaciones discutibles pero que hacen terceros.

A veces me preguntan la clave del éxito, cómo es posible que una universidad pública con las mismas reglas de juego de las otras organizaciones públicas, yo soy funcionario, soy de un cuerpo del estado, adscripto a esta universidad, cobro exactamente igual que los demás, tengo los mismos incentivos, cómo una universidad pública española sea la segunda mejor del mundo con menos de 25 años.

De las otras 24 obviamente la mayoría son asiáticas; los chinos, coreanos se han dedicado ahora a tener las mejores universidades del mundo y eso se consigue con muchísima plata. Pero en el sistema público es España eso es muy difícil. El secreto de nuestro pequeño éxito es que hemos apostado muy fuerte por la meritocracia.

El resto de las administraciones españolas son meritocráticas, hacemos oposiciones muy difíciles, pero al final existe endogamia, existe cierto amiguismo, los que entran deben ser buenos, pero no está acreditado que todos los que entran son los más buenos, no tenemos garantía suficiente. Con los sistemas clásicos y muy duros de oposición.

La Pompeu para cada plaza hace convocatorias internacionales, abiertas a todo el mundo, se selecciona al mejor, se presentan como 30 o 40 candidatos, luego se les hace contrato provisional por cinco años, después de cinco años, que es el método de reclutamiento alemán, luego te evaluamos a ver si te quedas o no te quedas porque en España nos los quedamos todos porque le agarras cariño al candidato, además el objetivo del candidato es hacerse el simpático para que lo dejen entrar. En la Pompeu somos bastante ariscos como personas, no nos seduce la simpatía ni nos enternecemos, y a los cinco años se evalúa, lo hace un cuerpo de profesores muy estricto, y aquel candidato se queda o no se queda, y un porcentaje muy importante no se queda si no puede acreditar un conjunto de resultados. Es eso, hemos llevado al extremo el sistema meritocrático y nos ha ido muy bien.

Cómo es posible si cobramos muy poco, cómo es posible incluso que catedráticos de Harvard estén trabajando en la Pompeu Fabra? Bueno, aquí jugamos con algún elemento competitivo: Barcelona es una ciudad atractiva, tiene el mar, tiene buen tiempo, buena gastronomía, y luego el amor es muy importante, cantidad de profesores medio premios nóbeles que son compañeros míos que resulta que se han enamorado de una catalana, que el amor de una catalana tira mucho, cobrando cinco veces menos que en Harvard, pero están en Barcelona.

Siguiente elemento que no creo que sea tan importante, la retribución.

Claro que es importante, pero el consejo es tenemos que conseguir unas retribuciones dignas. En América Latina, no en Argentina, tenemos el problema de países con unas retribuciones muy bajas, que es imposible atraer a los mejores, es imposible mantenerlos y que no te los capture el mercado y es imposible combatir la corrupción. Y luego tenemos el disparate de sueldos altísimos, yo como soy de una agencia reguladora y me comparo con el mercado, cobro como si fuera el presidente de una multinacional. En Brasil hay sueldos de algunos colectivos realmente escandalosos.

Tenemos que cobrar en una forma razonable. Fíjense lo que cobran los cargos públicos en EEUU, en los países anglosajones, cobran algo que es digno, que está a nivel del mercado pero incluso debajo del mercado. Porque se dice que en la administración pública podemos pagar hasta un 30% menos que el mercado, porque la administración pública le da un valor, te asegura trabajo durante toda la vida. El tema de la retribución es importante pero para mantenerlo dentro de un intervalo que sea razonable.

En España estamos viviendo una crisis económica muy dura, resulta que no tenemos suficiente dinero para pagar a los 3 millones de empleados públicos que tenemos. Si tú no tienes suficiente dinero, solo tienes dos opciones: o bien los haces trabajar más, y luego te sobra un excedente y los echas a estos afuera del sistema, o bien simplemente les pagas a todos menos. Estas son las dos metodologías para hacerlo sostenible económicamente en un contexto de crisis. A algunos gobiernos, les resultaba muy duro echar empleados públicos, han decidido mantener todo el empleo pero a cambio de reducir el sueldo. Eso para mí es una mala idea. Los médicos del sistema catalán de salud, en dos años han visto reducido sus salarios reales en un 30%. Esto qué implica? Desmotivación. Si a mí me pagan un 30% menos, evidentemente lo que voy a hacer es trabajar un 30% menos; pero como es muy difícil determinar cuánto es un 30%, al final trabajo un 80% menos, así no me equivoco.

**La cúpula
donde se toman
las decisiones
en nuestras
instituciones está
constituída por
una pareja: un
político y un
funcionario.**

Siguiente elemento, este de mucha más enjundia y que a mí ahora me gusta especialmente, es el tema del liderazgo de las instituciones públicas. Es un liderazgo curioso.

El rol de las instituciones públicas en la realidad de cualquier país es importantísimo. Es la primera empresa del país pero multiplicada por 100 o por 1000 a la segunda. De las instituciones públicas depende la calidad de vida del ciudadano, depende todo. De cómo están lideradas, cómo están dirigidas, depende todo. Como llamo en mi libro, "La extraña pareja, la procelosa relación entre políticos y funcionarios".

La cúpula donde se toman las decisiones en unas instituciones tan importantes como las nuestras, está constituida por una pareja: un político y un funcionario. Una política pública puede ser igual a una fórmula matemática de un político multiplicado por el alto funcionario. Si es un político de una enorme calidad, visión, formación, de estos que no hay, le ponemos un 10, y tenemos un alto funcionario como cualquiera de Uds., un 10. 10×10 , 100: política pública perfecta. Si tenemos un político un poco medio pillo, un 6 y un funcionario que va siendo un 6, 6×6 , 36: ya hemos empeorado la calidad de la política pública.

El político aporta algo muy importante, importantísimo, que es legitimidad democrática al sistema administrativo, le aporta visión política. Hacer de político, los criticamos mucho pero yo los admiro, porque lo que hacen es muy difícil, por no decir casi imposible: consiste en agregar y atender los intereses individuales y grupales de la sociedad para coordinar el conjunto del interés general. Y esto es difícilísimo.

Y luego los altos funcionarios aportamos el expertise, el conocimiento técnico. Y que de estos dos se entiendan, de la multiplicación, de la complicidad, depende totalmente la calidad institucional y de las políticas públicas. Y en este libro hago el símil de que el político y el alto funcionario, bailan. Y la política pública es el baile. Si bailan muy mal, pues tenemos un desastre, y si bailan muy bien, tenemos una política pública que es un auténtico éxito. Pero es curioso porque es complicado, porque es una relación asimétrica. El político manda al alto funcionario.

Yo me he animado a escribir un libro de baile, pero no sé bailar, todo es teórico, en casi todos los bailes, el baile lo lleva el hombre, no lo lleva la mujer. Pero resulta que el político que es el que tiene que llevar el baile, no sabe bailar. Porque el baile institucional lo conoce muy bien el alto funcionario, con lo cual es asimétrico: el que no sabe bailar es el que manda, y el que sabe bailar... Fíjense que la democracia en la administración pública consiste en una frase demoledora: el inexperto dirige al experto. Esta es nuestra vida, fíjense que es una frase terrible.

El inexperto dirige al experto, eso es un acto de violencia, yo los entiendo a los altos funcionarios cuando están dirigidos por alguien que no tiene ni idea, se sienten violentados, se sienten ultrajados: - Cómo este alcalde me dice todo esto si hace dos días era carnicero y sigue pensando como un carnicero?

Pero es un acto de violencia para el político, porque al político le incomoda mucho dirigir a una persona que es la máxima especialista en aquella materia, es algo terrible, y con eso tenemos que desarrollar complicidad, para bailar, porque si no bailas con complicidad con tu pareja de baile, es un desastre. Y tiene que llevar el paso el alto funcionario que es el que sabe el baile institucional, pero que a ojos de afuera parezca que aquel que lleva el paso es el hombre que es el político, es complicado.

Y con ello hago 4 perfiles tipo de políticos, 4 perfiles tipo de alto funcionario, y los pongo a bailar. Y hago en concreto 12 tipos de bailes, está el corrido mejicano, está la danza del vientre, hay uno que es el baile de máscara (los dos se van engañando), porque hay un tipo de perfil político que llamo “desinteresado”, que no le interesa la gestión ni dirigir, sólo va a la política, por las peleas dentro del partido, con los rivales, no se preocupa por nada.

Luego está el “desconfiado”, el que tiene una enorme desconfianza por Uds., - Estos son los burócratas, que me quieren llevar al huerto, y empieza a dividir a crear mal ambiente. Luego está el “pragmático”, que dice: - Miren, yo de eso quizá no sepa, pero yo tengo que brillar como ministro, como concejal o como alcalde, y por lo tanto voy a aportar lo que tenga que aportar, voy a buscar al mejor funcionario para que me coordine estas políticas públicas y le voy a llevar.

O bien está el político que apenas hay pero los hay, los “comprometidos”, que una vez que ocupan un cargo incluso se olvidan de su adscripción política, y toman la defensa del bien común y del interés general.

Claro que de funcionarios existe un perfil que es el más típico, que en España es el que tiene más futuro, y es más competitivo, que es el palmero.

El palmero es que siempre ríe las gracias al político, le va palmeando. El político se pone a bailar y el palmero es como baile flamenco.

Yo cuando era director general estaba absolutamente fascinado. Yo recibí a los 200 cargos políticos que tenía el gobierno, todos pasaron por mi despacho, incluso el presidente, y claro veías a un director general que empezaba a decir tonterías, técnicamente tonterías, acompañado de dos o tres subdirectores generales que eran los funcionarios profesionales, y mientras iba diciendo tonterías, claro es que es muy embarazoso tener que decir a tu jefe, con una cierta elegancia: - No, está muy bien, pero hay que tener en cuenta estos otros factores. Hay que llevar un poco.

Nuestro primer y principal aporte es dar seguridad institucional y jurídica, para fomentar en nuestro país el desarrollo económico y con ello, el desarrollo humano.

Pues no, no, yo me los encontraba ahí que le iban aplaudiendo, - Muy buena idea Director General! Y le iban aplaudiendo. Y el otro cada vez iba haciendo más el ridículo, y que iba desnudo y nadie le dice que va desnudísimo, y hace un ridículo espantoso, porque a su edad no tiene sentido ir desnudo.

Entre los funcionarios está el “palmero”; está el “refractario”, el que ya está quemado; está el “cínico”, el que está muy quemado; y luego está el “comprometido”. Claro, el mejor baile es el político comprometido con el funcionario comprometido, eso es maravilloso, y qué nombre le he puesto? No lo digo por quedar bien, pues el libro lo escribí hace un año, le he puesto el tango. El tango es donde mejor muestra, como dice Borges, el tango es una historia de amor en tres minutos. Es lo mejor.

Aunque tengo que decirles que a mí me gusta más el baile entre político pragmático y alto funcionario comprometido, que es el charleston. Fíjense que el hombre está por ahí dirigiendo y sólo baila la mujer, que es el alto funcionario. Porque si bien el mejor es el tango, pero es que el tango es tan intenso, es tan fuerte que se pueden traspasar ciertos límites, no siempre pero se pueden traspasar ciertos límites.

Cuáles son a mi entender los problemas en esta relación entre político y alto funcionario? Primer problema: yo le llamo en España, el travestismo institucional, más que travestis ya son transexuales. Políticos que se dedican a ser funcionarios y funcionarios que se dedican a ser de políticos, hacen como un intercambio de roles.

Un ciudadano, mínimamente informado, cómo cree que se toman las decisiones dentro de la administración pública. Saben que el que decide es el político, ha elegido al alcalde que es el político, que es el panadero. Que no tiene ni idea de gestión municipal, pero que es un tipo simpático y que tiene buenas ideas y buenos sentimientos, pero no me preocupa que sea el panadero y no sepa, porque no tiene que saber, porque dentro del Ayuntamiento, existen unas figuras totalmente meritocráticas y muy expertas que le van a hacer el aporte profesional, y entre los dos generan la política pública, entonces yo estoy muy tranquilo.

Si supieran los ciudadanos eso casi nunca es así. Que en España al menos en la administración local y en la administración autonómica en nuestro gobierno, casi siempre los políticos se dedican a invadir el espacio estrictamente profesional, y el panadero lo decide todo, lo técnico también. Y eso es un riesgo y un peligro.

Y cuidado que en el Estado sucede justo lo contrario, grandes cuerpos de funcionarios tienen una influencia política absolutamente descomunal. España tiene unos grandes cuerpos que se han convertido casi en actores políticos. Cuando ganó Rodríguez Zapatero sus primeras elecciones, yo estaba muy lejos de viaje, pero al cabo de un mes se hizo unas grandes jornadas donde había muchos ponentes y a mí me tocó estar comiendo delante de un ex ministro del PP, los que habían perdido las elecciones, que a la vez era alto funcionario de un cuerpo de técnicos civiles, como un cuerpo diplomático pero a nivel de gestión.

Mientras estamos ahí comiendo, el hombre va y me suelta - Ahora que hemos ganado las elecciones todo va a mejorar. Y me lo decía un hombre del PP. Y yo le digo - Hombre, yo estaba lejos pero creo que me enteré que ganó Zapatero y que ganó el PSOE.

Me dice - No, me refiero que hemos ganado los técnicos de la administración civil (que es un cuerpo de élite de la Administración General del Estado en España especializado en gestión).

Qué tontería dice este hombre, pensé, pero comencé a mirar los organigramas del Estado y me di cuenta que la mayor parte de los cargos políticos estaban ocupados por funcionarios del Cuerpo de los TAC. Y ahora con el PP han echado a los TAC y gobiernan los abogados del estado. La vicepresidenta del gobierno es abogada del Estado, y su promoción, es decir los que aprobaron la oposición en su año, le llaman "la gloriosa", porque todos ocupan altos cargos políticos en el gobierno de Rajoy.

Para qué voy a votar como ciudadano, si al final el poder se lo lleva un cuerpo u otro cuerpo. Y es independiente que gobierne el PP o el PSOE. Yo estudié la política de comercio exterior de España y me di cuenta que la política de comercio exterior no cambiaba en función de si gobernaba el PSOE o el PP, sino que cambiaba en función de cómo estaba el equilibrio de la lucha de poder

entre el cuerpo diplomático y el cuerpo de los técnicos comerciales del Estado. La política la hacen los altos funcionarios y esto no puede ser.

Siguiente problema: El problema de falta de inteligencia institucional de nuestros directivos.

Eso de la gestión pública cada vez es más complicada, la gestión pública, ya funcionamos en red, colaboración pública-privada, hace falta muchos conocimientos en gestión de redes, planificación, evaluación, control, la aplicación de las TIC, técnicas de poder ciudadano. Es decir, para ser un buen directivo público, incluso político, hacen falta unos ciertos conocimientos en materia de gestión. Cada vez nos hace falta más musculatura de gestión en la cúpula directiva de nuestras administraciones públicas, y no musculatura de mantenimiento, sino musculatura de alta competición.

**Necesitamos
empleados,
directivos públicos
que estén
profundamente
enamorado con
la administración
pública.**

En España nos dimos cuenta de eso hace mucho tiempo, ya llevamos con maestrías sofisticadas en técnicas de gestión que algunas ya llevan 25 años de antigüedad.

Por lo tanto tenemos cada vez más directivos altos funcionarios que tienen una musculatura de gestión a nivel muy competitivo. Hay que decir que ahora cuando uno entra a una administración pública española, le da gusto a la vista ver los cuerpos tan hermosos y musculados que tenemos en los despachos y en los pasillos.

Pero claro, nos podemos encontrar perfectamente a uno de estos super musculosos en gestión que agarra la fotocopidora y la sube y la baja, la sube y la baja. Te acercas y le preguntas, - Qué estás haciendo. Dice - No sé pero mira que fuerte que estoy.

Cada vez tenemos más conocimiento técnico, pero no hemos invertido en inteligencia institucional. Las escuelas de negocios que hemos impulsado, son demasiado técnicas, técnica – instrumento, y no capacidad de reflexión, de análisis conceptual. Estamos instalados en el pensamiento único, no se da una formación basada en la discrepancia, en la enorme contradicción.

Yo aquí tengo que decir en este Congreso, que no es sólo instrumental, que además hay elementos teóricos, hay elementos de discurso, hay reflexión. Lo que les cuente yo, no es la verdad del mundo, es la verdad como la veo yo, luego vendrá otro y les explicará justo lo contrario. Pero Uds. tendrán así que armarse su marco conceptual

Yo creo que un alto funcionario tiene que ser capaz de hacer un policy paper. Un policy paper es un informe que anticipa un problema profesional, dentro de 2 o 3 años va a pasar esto porque yo lo veo, y que en tres páginas, porque

los altos cargos no leen más de tres páginas seguidas, mediante un análisis económico, institucional, de recursos humanos, estratégico, incluso social, que defina el problema, las alternativas de solución y defina por una de ellas. Y creo que cualquier directivo profesional tiene que tener la capacidad de hacerlo. Cualquier técnico superior tiene que tener la capacidad de hacerlo.

Bueno, yo trabajé en el gobierno cuatro años, y en una especie de think tank donde el nivel de todos los funcionarios era elevadísimo, saben cuántos policy papers recibí en esos cuatro años? Ninguno. Y los pedía constantemente, - No tenemos tiempo, el día a día nos come. No, no estais acostumbrados, no teneis inteligencia institucional.

Eso implicaba que yo era de profesión un bombero, me dedicaba única y exclusivamente a apagar fuegos. Y cada vez que apagaba un fuego, revivía el día de la marmota, porque decía - Este fuego no se podía haber previsto? Y me contestaban - No, es totalmente imprevisto Director. Claro que se podía haber previsto, pero la falta de capacidad de análisis hace que sólo gestionemos el día a día. Por lo tanto apostemos más por la inteligencia institucional.

Y luego en el tema de la gestión pública, yo le dedico un capítulo a la gestión del amor. El tema del amor es muy importante. Tiene que haber un amor tórrido, un amor de estos latinos, un amor incluso caribeño. Un amor sostenible en el tiempo, como el amor en los tiempos del cólera.

Lo que voy a decir es prosaico. Necesitamos empleados, directivos públicos que estén profundamente enamorados con la administración pública, con la institución pública, con la defensa del bien común y del interés general. Y eso no creo que sea problema. Uds. claramente son unos enamorados de su trabajo, de su profesión y de sus instituciones.

Yo en el consejo de selección, porque yo llevaba una unidad que se encargaba de seleccionar a los empleados públicos de la administración catalana, intenté introducir como prueba el test del amor. Usted podrá ser el mejor, me saca un 10 en todo, pero si no está enamorado con lo público, no venga, no lo quiero.

Evidentemente los juristas no me dejaron porque decían que no respetaba los principios de igualdad, capacidad y mérito.

En todo caso no es un problema, casi todo el mundo entra enamorado, pero el amor convencional es cosa de dos, si tu estás muy enamorado de la institución, la institución te tiene que devolver. Y las instituciones son autistas, son como una pared, no te expresan nada, y cuando expresan algo es para darte una patada. Es un amor insostenible. Tú quieres mucho a alguien, y ese alguien no te hace ni caso, y de vez en cuando te agrade...

Qué sucede? Por eso hay tantos perfiles administrativos refractarios o cínicos. Simplemente esto sucede porque el amor así es insostenible, y uno o bien se

desenamora, con el tiempo te desenamoras de la institución con lo cual te conviertes en un funcionario refractario, te limitas a hacer lo que te dicen, no tienes iniciativa, incluso te resistes un poco.

Pero hay algunos tan apasionados que no se quieren desenamorar y transforman el amor en odio. Acaban odiando la institución pública en la cual trabajan, y estos son los cínicos. Que cuando entras como cargo político te encuentras un cínico de alto funcionario y tienes grandes problemas.

No nos podemos permitir un sistema que está generando constantemente directivos muy valiosos y muy enamorados, pero con el tiempo se vuelven o bien refractarios o bien cínicos.

Lo digo porque en España no tenemos regulada la dirección pública profesional, para ser subdirector general, que es la línea primera administrativa de contacto con la política, el requisito es ser funcionario, haber ganado oposición y tener titulación superior, pero a partir de aquí cualquiera lo puede ser. Con lo cual el político utiliza su discrecionalidad y los echa y los nombra como le viene en gusto porque tiene problemas personales, políticos y muchas veces aleatorios. Entra un político del nuevo gobierno, y echa al subdirector que lleva 20 años en la posición que tiene el conocimiento y nombra a uno de 21 años que acaba de ganar la posición, pero como es amigo del partido lo nombra y lo asciende.

**Aprovechemos
las TIC como
catalizador
del cambio.**

Que tenemos un sistema de botín de circuito cerrado y esto es muy pernicioso porque desmotiva mucho. Como puede haber un sistema donde te nombran, te dejas la piel en un proyecto durante cuatro años y luego llega otro y sin darte cualquier explicación te cesa, y pasas a sacar fotocopias y ser despreciado por la organización, hay que establecer unas reglas del juego.

El político tiene que hacer el esfuerzo de entenderse con el funcionario y el funcionario con el político, para hacer este baile, pero a veces no se entienden, y cuando tú no te entiendes con la pareja de baile, el que manda tiene que tener la capacidad de poderla cambiar, que es el político, pero para casos excepcionales, no como norma general. Porque el gran problema es que si el nuevo político o el nuevo partido cuando entra echa a todos los directivos profesionales aprovechando su discrecionalidad, no sólo está gestionando mal el amor, sino que es mucho más grave, está desinstitucionalizando, porque el conocimiento está en este cuerpo directivo, porque ellos han gestionado el proyecto en estos cuatro años.

Nosotros ganamos las elecciones en mi universidad, y teníamos gerentes como puestos de libre designación, después de 20 años con el mismo rector, porque nos hemos hecho tres preguntas: 1) Tienen el conocimiento? - Sí; 2) Son buenos profesionales? - Sí; 3) Se han mezclado en la lucha política, han

tomado partido por nosotros? - No, han sido neutrales. No tengo ningún motivo para cesarlos. Y tienen el conocimiento.

Piensen que, se renueva la política, eso es inevitable, pero si renovamos a los directivos profesionales en su totalidad eso es el “efecto Penélope”, tejemos durante todo el mandato presidencial para destejer la primera noche del siguiente mandato y siempre empezamos de cero, y no existe una continuidad.

Siguiente punto: Las TIC. Aprovechemos las TIC como catalizador del cambio. Sólo voy a señalar una enorme contradicción que tiene la literatura. TIC y modernización, TIC y reforma. Hay una corriente de la literatura que dice – Si Ud. tiene una organización obsoleta, burocrática en sentido peyorativo que la quiere modernizar, la mejor forma de hacerlo es invertir en TIC. Y eso va a ser el catalizador para modernizar el modelo de gestión.

Corriente teórica: invierta en TIC y se va a modernizar.

Pero hay una segunda posición que dice todo lo contrario. Si Ud. tiene una organización arcaica, anticuada, ineficiente, ni se le ocurra invertir en tecnología. Porque eso va a generar gasto de dinero sin fondo.

Primero la tiene que modernizar y luego invertir en TIC. La primera nos parecía razonable, ahora la segunda nos parece más razonable. Pero qué hacemos porque son totalmente contradictorias. Pero yo pensando un poco, las dos tienen razón. Depende de la situación en la que se encuentre la institución que quiere aplicar esto.

Primer escenario: si eres una institución que tienes unos objetivos muy claros y fácilmente medibles, y actúas en un ámbito unisectorial, tiene sentido invertir en TIC como catalizador de la modernización y del cambio.

Por ejemplo, en España cuáles son las joyas de la corona? La respuesta suele ser: la Agencia Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social (ente gestor de los impuestos laborales para las pensiones de jubilación y de desempleo) y la Dirección General de Tráfico.

Estos organismos están por encima, son más modernas que el resto, porque hace 20 años invirtieron en tecnología, las tres tienen objetivos muy claros, fácilmente medibles. Y las tres son unisectoriales.

En cambio, segundo escenario, si queremos modernizar organizaciones con objetivos muy difusos, políticas educativas, sociales, multisectoriales, tienen objetivos mucho más difusos. Ni se te ocurra invertir en TIC, antes hay que modernizar la gestión, porque sino estamos digitalizando el desastre.

El último punto es que tenemos que buscar la complicidad con la sociedad. En España en los últimos 30 años hemos alcanzado el milagro español, hemos conseguido prestar servicios públicos de una enorme calidad y contrastado

internacionalmente. Que la sanidad española es una de las mejores del mundo, está certificado. Que tenemos servicios urbanos públicos muy por encima de los países de Europa, está certificado. Hemos sido capaces de prestar servicios públicos de una enorme calidad. Es curioso, es un milagro, pues con una arquitectura organizacional muy arcaica.

Ahora bien, la sociedad no nos quiere. La sociedad española cuando le preguntas por la administración pública es brutalmente crítica, los españoles somos buróforos. Odiamos a la administración pública. Cuando se le pregunta al español por la administración pública, responden – Un desastre! Luego cuando se le pregunta por los servicios públicos que han consumido recientemente, opinan que son maravillosos. Pasan de buróforos a burófilos: pasan de odiar en el plano abstracto y conceptual a las administraciones públicas a amarlas con pasión cuando se las vincula a servicios públicos conocidos por consumidos.

Tenemos un problema serio, que eso también sucede en algún país de América Latina, que tenemos una sociedad enferma que tiene una mala cultura cívica en relación con las instituciones públicas. Piensen que eso en los países anglosajones y europeos no sucede. Cuando a ti te preguntan por las instituciones administrativas es una pregunta con trampa. Cuando tú preguntas eso a la sociedad en el fondo te estás preguntando por ti mismo. Porque las instituciones administrativas es la forma que se ha dotado la sociedad para articular y defender el bien común y el interés general.

Por lo tanto, cualquier europeo, cualquier anglosajón, cuando se le pregunta por las instituciones administrativas, como interpreta que se le pregunta por sí mismo, y como cuando uno se mira al espejo y se ve más guapo de lo que realmente es. Y todos contestan positivamente. Pues el español no. El español se mira al espejo, le parece horroroso lo que está en el espejo y lo empieza a insultar, sin darse cuenta que es él mismo. Eso es una enfermedad.

Ahora bien, también podemos dejar la pregunta: Que no nos quiera la sociedad a pesar de la calidad de los servicios públicos, a lo mejor que nosotros hemos hecho algo malo. Qué es lo que no hemos hecho y han hecho los países más avanzados de nuestro entorno?

Respuesta: transparencia. España no tiene ley de transparencia. Ustedes tienen desde hace tiempo. España es el país de Europa que no tiene ley de transparencia, junto con Malta, Liechtenstein y el Vaticano, que con el Papa Francisco va a tener dentro de poco. No tenemos sistemas financieros de acceso a la información, no hacemos rendimiento de cuentas. En el fondo, lo que quiere saber el ciudadano es en qué te gastas el dinero.

Si no estamos desarrollando aquellos elementos no organizativos sino institucionales que nos permiten más empatía con la sociedad, cómo queremos que nos quiera la sociedad. Es que los académicos nos han engañado. La

administración pública no se legitima sólo por la calidad de los servicios, se legitima por la forma en que lo hace, la transparencia. Porque para el ciudadano la administración pública es como una caja negra. Donde sólo se ven los inputs, los insumos, lo que pago en impuestos, y luego los outputs, los servicios, pero no se ve cómo se aplican los insumos para lograr los outputs. Pero cómo lo hacen, cómo se toman decisiones, cómo se gasta el dinero, cómo se gestiona?

Operamos como sociedades secretas y evidentemente esto a la sociedad le genera una enorme desconfianza. Si Ud. esconde a la hora de decidir y gestionar, será que Ud. hace clientelismo, será que Ud. es corrupto.

Por lo tanto, nuestra única forma de conseguir la complicidad no es sólo por la vía de calidad de servicio, es también siendo transparente, dando acceso a la información, rendimiento de cuentas de las políticas públicas, eso además nos va a permitir en los lugares donde tengamos problemas, atajar, y en un porcentaje muy elevado, los problemas de corrupción.

Queda a la vista que 25 años de experiencia dan más bien para poco. He intentado dar un tono de humor pues todos Uds. y yo también somos reformistas, si estamos aquí es porque queremos mejorar la administración, la queremos reformar, y ser reformista es muy duro, pues te dan bofetadas por todos lados. El único lubricante del reformista es el sentido del humor y la ironía.

Por eso creo que primero nos tenemos que reír de nosotros mismos y de nuestra situación y eso nos va a permitir renovar nuestra energía para continuar haciendo aquello para lo que estamos que es mejorar nuestras instituciones para dar una mayor calidad de servicio, para dar mayor seguridad a nuestros ciudadanos, para mejorar no sólo el desarrollo económico sino que todos buscamos el desarrollo social de nuestros respectivos países.

ANEXO

LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS COMO ELEMENTO CRÍTICO DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El buen hacer y rendimiento institucional de las administraciones públicas depende de la relación que se establece entre la dimensión política y la dimensión profesional o si se prefiere entre el político y el alto funcionario. Se podría formular de la manera siguiente:

Institución o política pública = Político X Alto Funcionario

Es decir, son clave las competencias profesionales y la calidad humana de la persona que ocupa el puesto político y de la persona que ocupa el puesto de alto funcionario. Pero también es igual de importante la multiplicación (X) que es la relación, el nivel de compenetración y de empatía que se establece

entre ambos. Analicemos los variados vectores que convergen en esta aparente simple fórmula.

El político aporta la legitimidad democrática a las decisiones y actuaciones de la Administración pública. Es elemento esencial y condición imprescindible en democracia que la cúpula de las administraciones públicas esté bajo la dirección de una persona con la condición de político elegido de forma directa o indirecta por la ciudadanía. El político, vinculado usualmente a una formación política, garantiza la aplicación e implementación de un programa político que ha sido apoyado por la mayoría de los ciudadanos. No hay que discutir si el político debe tener conocimientos de gestión pública o no. Si los posee mejor, si no, no hay nada que decir y bajo ningún concepto pueden establecerse filtros de carácter elitista o meritocrático a la hora de acceder a un puesto directivo de carácter político. En cambio, sí que es exigible a él y al partido político que lo ha seleccionado o filtrado que sea un buen político. Exigencia que es muy difícil de lograr ya que la labor de un político es muy compleja en la medida que consiste en articular los diferentes intereses particulares y egoístas de los ciudadanos en un bien común o interés general. Nada más y nada menos. En este sentido hay que vindicar la política como una profesión aunque no esté ni pueda ser reglada.

Por otra parte, el alto funcionario aporta legitimidad técnica derivada de sus conocimientos en gestión pública y en cómo operan los difíciles y delicados entresijos de las organizaciones públicas. El funcionario aporta las competencias técnicas de carácter profesional pero también de conocimiento institucional. Por este motivo hay que garantizar que los profesionales que ocupen estos puestos deben estar cualificados para ello, situación que no siempre sucede ante la ausencia de regulación en materia directiva.

El tercer elemento es el de la multiplicación, el de la relación entre el directivo político y el directivo profesional. Aunque tengamos la suerte de tener en la fórmula al mejor directivo político posible y al mejor directivo profesional nada nos garantiza un elevado rendimiento institucional y de política pública si no se produce este efecto multiplicador. Que se produzca la multiplicación positiva tiene elementos básicamente subjetivos que nos hacen pensar más en magia blanca o en magia negra que en reflexiones de carácter racional. Pero se hace necesario hacer, por lo menos, el intento.

En primer lugar hay que decir que existe un gran condicionante negativo para que esta relación se produzca de forma fructífera. Condicionante que hay que superar. La relación entre el político y el alto funcionario es como una relación de pareja que se inicia con mal pie. Como dice el maestro Zafra el sistema funciona sobre la base que “el inexperto (político) dirige al experto (funcionario)”. Es, sin duda, la grandeza del sistema democrático pero también representa la gran miseria a nivel de una gestión fluida eficaz y eficiente. Que un inexperto

dirija a un experto es algo inaudito o patológico en cualquier organización que tenga la aspiración de ser eficaz y eficiente. Pero, en cambio, es condición imprescindible en las organizaciones públicas. Este principio supone un acto de violencia ya que violenta tanto al político como al funcionario. Es obvio que para el funcionario es de una gran incomodidad e incluso violencia verse dirigido por alguien que puede tener nulos conocimientos técnicos; hay que formar e informar sin caer en el error de la manipulación y con el difícil tacto de quién hace pedagogía a su superior. Este ejercicio de docencia y acompañamiento lo debe hacer el funcionario muchas veces durante su vida laboral y, como es normal, le produce cansancio, estrés y con frecuencia desmotivación (vive la sensación de despertar de nuevo en el día de la marmota en cada nueva legislatura o cambio de liderazgo que suele producirse como media cada tres años). Se trata de un coaching personalizado asimétrico pero en sentido inverso al habitual ya que es el inferior el que forma, asesora y acompaña a su superior. El político también vive mal esta relación ya que observa al funcionario informador con desconfianza y con desagrado. Puede sentir una desconfianza lógica por la información que le presenta el funcionario ya que éste puede tener su propia agenda (su proyecto e interés en la materia) además de una natural resistencia al cambio. Puede sentir desagrado al tener que exponer sus debilidades y lagunas a nivel de conocimiento técnico. El líder político, además, no es un ente autónomo que tenga discrecionalidad de decisión sino que depende de un líder superior que le exige implementar determinadas decisiones y rendimientos. Es, de esta manera, muy fácil, que el líder político se sienta como un eslabón muy débil entre el cargo político superior que le exige resultados difíciles y el funcionario que pone dificultades y aporta aparentemente más problemas que soluciones.

Este es el tema clave, la cadena de mando suele ser clara entre los cargos políticos y todavía mucho más clara entre los cargos administrativos. Pero el punto de confusión, de incertidumbre y de riesgo está cuando entran en contacto el político con el alto funcionario, es decir: la política con la administración.

Hay distintos escenarios para afrontar esta relación entre político y alto funcionario:

Escenario que prima la confianza política y/o personal: es cuando un nuevo cargo político sabedor de la importancia y dificultad de esta relación decide cesar al funcionario que ocupa el puesto, con independencia de su capacidad y empatía. Y nombra a un nuevo funcionario que conoce y tiene su confianza. Es un escenario de un aparente riesgo cero en la relación que se establece entre ambos pero con elevados costes institucionales. Al cesar a la primera línea profesional se pierde un elevado conocimiento institucional que cuesta meses o años volver a recuperar. Lo que se gana en fluidez interpersonal se pierde en conocimiento y eficacia institucional. Viene a ser una suerte de “efecto Pe-

nélope” en el que la mayor parte de lo que se ha tejido durante un mandato se desteje en un solo día.

Escenario en el que se prima el conocimiento del experto: es cuando el político se pliega al conocimiento del experto funcionario y asume políticamente todos sus planteamientos técnicos. Es una situación que puede ser cómoda y aparentemente eficaz pero perversa en términos políticos y de legitimidad democrática.

Escenario en el que el funcionario renuncia a buena parte de su experiencia y conocimientos: es cuando el funcionario prima por encima de todo seguir ocupando el puesto directivo y se dedica a aclamar con entusiasmo todo lo que propone y hace su jefe político con independencia de su acierto profesional. Se trata aquí también de una relación muy cómoda pero que se edifica sobre el engaño del profesional al político o el autoengaño del político. No hay nada más triste (aunque bastante habitual) que ver a un directivo político desnudo acompañado por unos funcionarios que alaban la calidad de su supuesta vestimenta.

Escenario en que ambos son noveles en las lides de dirección pública: es cuando el político se encuentra por carambola con un directivo profesional que también es nuevo. Aquí la clave es quién ha nombrado al nuevo directivo profesional. Hay dos posibilidades: la primera es que el directivo profesional haya sido nombrado por un político superior, situación que lleva incorporada la sospecha de cruce de lealtades y de que el directivo profesional ejerza más como comisario político que profesional. La segunda es que el directivo profesional lo haya nombrado su propio jefe político derivado de la casualidad o de un proceso de selección que suele ser más bien artesanal. Sea cual sea el origen esta situación tiene un punto débil y un punto fuerte. La debilidad es que ambos no conocen la materia que dirigen y deben asumir el coste del aprendizaje por la vía de la prueba-error. La fortaleza es que este proceso de aprendizaje casi conyugal suele generar una complicidad natural de los que se enfrentan al alimón con la incertidumbre.

Escenario en el que se prima el aprendizaje mutuo y de seducción: es cuando el político opta de entrada por no hacer ningún cambio en los puestos directivos profesionales. Explica a todos ellos su proyecto y busca la complicidad. Y escucha y observa mucho a sus funcionarios. Aquí es donde se produce la difícil combinación entre autoridad (quién manda debe ser el político) y la participación (escucha, pondera y, si es necesario, rectifica en función de los planteamientos técnicos). Es el escenario en el que debe operar la difícil competencia de la seducción que debería dar como resultado la química del enamoramiento. Seducir es difícil y enamorarse mucho más. En principio esto no debería ser muy complicado para el político ya que si es buen político debe ser de naturaleza empática y un seductor profesional. Más complicado es para el

alto funcionario al que nunca se le han exigido con claridad sus competencias seductoras. Seducir con argumentos técnicos puede ser tan complicado como a un profesor de matemáticas seducir con su materia a unos alumnos de letras.

Es evidente que el escenario ideal es el del enamoramiento profesional pero esto sólo puede lograrse en muy pocas ocasiones. La posibilidad más real es llegar a acuerdos tácitos sobre espacios y líneas rojas que permitan a ambos conllevarse.

En ocasiones es imposible llegar a la mínima complicidad profesional y personal para conllevarse con un mínimo de fluidez institucional. Entonces no hay que empecinarse: el directivo político debe cesar al directivo profesional y nombrar a otro.

Aquí se parte de la base que los tres primeros supuestos son disfuncionales a nivel institucional y que hay que hacer todos los esfuerzos por encaminarse hacia el quinto y último que es el que posee mayores potencialidades para la institución.

Licenciado en Historia, UBA, PhD Universidad
Essex, UK, Doctor Honoris Causa UBA, UNSAM,
Universidad San Pablo
Director del Programa Ideología y Análisis del
Discurso, Universidad de Essex, UK

Ernesto Laclau

Populismo | Institucionalismo | Peronismo | Protesta Social

Conferencia Plenaria¹

Tengo que empezar haciendo un pedido de disculpas, porque yo no soy en absoluto un especialista en cuestiones de Administración Pública. Se los dije esto explícito a los organizadores de la conferencia cuando me invitaron y me dijeron que de todos modos sería relevante para ustedes que yo hablara sobre la relación entre institucionalismo y populismo. Eso sí es mi tema específico.

O sea que les pido disculpas porque no voy a estar tratando ninguno de los aspectos que en una forma tan interesante ustedes están desarrollando en el resto de la conferencia.

Tratemos entonces en primer término de determinar cómo un corte populista establece un quiebre y cómo ese quiebre se enfrenta al otro polo de organización de la sociedad que sería el institucional. Yo diría que la construcción

1|Versión revisada

política de lo social se establece en torno a dos polos extremos: uno sería el populismo, el otro sería el institucionalismo. Y de alguna manera hay muchas situaciones intermedias, porque estos son dos polos extremos dentro de los cuales se establece un continuo que caracteriza a las distintas formaciones políticas.

En primer lugar, ¿qué es el populismo? El populismo no es una ideología, el populismo no es un tipo de movimiento con una orientación determinada, puede tener rasgos de orientaciones más diversas, las ideologías más diversas. El populismo es una forma de construcción de lo político que se basa en que desde las alturas del poder, por decir un punto externo al poder que lo toca, externo al sistema institucional vigente, se interpela directamente a los de abajo frente a ese poder que existe. Esto se puede hacer desde las ideologías más diversas. Yo creo que Mussolini era claramente un populista, que rompe con todo el sistema que se había establecido en el mundo político italiano a partir del Risorgimento, pero también era un populista Mao Tsé Tung, que empieza a interpelar a las masas frente a todo tipo de estructuración que caracterizaba a la sociedad china.

O sea que el populismo es la idea de un corte en esta continuidad. ¿Qué sería el institucionalismo? Sería el extremo opuesto, es decir, la idea de que toda demanda social puede ser vehiculizada a través de los canales realmente existentes del campo de las instituciones.

¿Cómo entonces se produce una ruptura populista? Supongamos –este es un ejemplo que he usado en algunos trabajos- que nosotros tenemos una sociedad en la que hay un régimen altamente represivo y en un cierto momento un grupo de personas, por ejemplo los obreros metalúrgicos, inician una huelga por el alza del salario. Esa huelga es una demanda puntual, una demanda precisa frente al poder, pero por el hecho mismo de que se produce en el seno de una situación altamente represiva, inmediatamente esa demanda es vista como una manifestación antisistema, es decir que tiene un valor más generalizado. Este valor más generalizado es lo que produce un efecto de dominó sobre otras situaciones concretas: en otra localidad los estudiantes pueden empezar a movilizarse contra la ley universitaria vigente, estas demandas, las demandas estudiantiles y las demandas obreras, son demandas enteramente diferentes, pero las dos comparten el hecho de ser vistas como una oposición al poder que realmente existe. Y después en una tercera localidad los políticos liberales pueden empezar a hacer una campaña por la libertad de prensa, y así sucesivamente. Entonces se va creando, de este modo, un sistema equivalencial, a través del cual se va configurando lo que podemos llamar un campo popular.

El populismo es el momento en que la totalidad de esta cadena equivalencial entre demandas se cristaliza en torno a la figura de un líder que comienza entonces a apelar directamente a las masas por afuera de los canales institucionales existentes.

¿Qué sería el institucionalismo como forma opuesta al populismo? Sería un sistema en el cual cada demanda individual encuentre un canal para ser

vehiculizada dentro del aparato del Estado. Una protesta del pueblo, uno frente al poder. El institucionalismo extremo sería aquello a lo que tiende toda tecnocracia, piensen en autores contemporáneos como Samuel Huntington y van a encontrar una de las expresiones más claras de este institucionalismo extremo.

Entre estos dos polos, el populismo y el institucionalismo, hay muchos grados intermedios. Puede haber sistemas que son altamente politizados pero que naturalmente tienen que cristalizar en alguna forma de institucionalismo, un institucionalismo te-

El populismo es una forma de construcción de lo político.

nue si ustedes lo quieren pero un institucionalismo al fin; y de otro lado, no hay ninguna situación que sea tan rígida en la absorción total de las demandas por las instituciones existentes en el que el juego político haya sido enteramente desplazado. O sea que todo el sistema político realmente existente va a ser, en dosis diferentes, una mezcla de institucionalismo y de populismo.

Pensemos un poco en el proceso de constitución en la Argentina del sistema institucional en el período de predominio del Estado liberal, es decir, de más o menos entre 1880 y 1930. ¿Cómo se estructuraba el proceso de absorción de las demandas que venían de la base? A través de métodos fundamentalmente clientelísticos.

En la base de la pirámide del poder estaban los que se llamaban “punteros”, que siguen existiendo pero con un peso relativo menor en la generación de respuestas políticas. ¿Qué eran los punteros? Eran aquellos que dominaban tres, cuatro, cinco manzanas en una sociedad y la gente les daba el voto a quien él sugiriera a cambio de hacerles una serie de favores personales. Si ustedes habían apuñalado a alguien en un baile y estaban presos en una comisaría, el puntero era el que era el amigo del comisario y lo sacaban. Si se necesitaba una cama de hospital en una época en la que el sistema de salud pública era muy primitivo, el puntero era la persona a la que se acudía para tener la cama de un hospital. Si su hija se había recibido de maestra y necesitaba un cargo de maestra, el puntero era el que tenía los contactos en la municipalidad. Y a cambio de eso se le daba el voto. Entonces el puntero controlaba los puntos, es decir, aquellos que votaban en las elecciones.

Por encima del nivel de los punteros estaba el nivel de los caudillos, que aglutinaban a los punteros de todo un barrio de la ciudad. Estos caudillos eran entonces figuras sumamente poderosas en el proceso electoral. Los caudillos jamás se presentaban ellos mismos a elecciones, siempre trabajaban para otros candidatos. Un caudillo histórico en Buenos Aires como Sancerni Giménez nunca se presentó a elecciones, mejor dicho, una sola vez se presentó y por un período muy breve y limitado, haciendo de suplente de alguien. Pero, en general, la regla era “los caudillos no son nunca candidatos”.

Y en el tope de la pirámide estaban los que se llamaban doctores, que por supuesto no es que hubieran completado una tesis, sino que eran el Diputado, el Senador, aquellos que se presentaban a las elecciones y la forma de ser elegidos era tener un acuerdo con un grupo de caudillos, entonces el apoyo electoral se dirigía hacia él. A cambio de eso tenían que hacer pasar en el Congreso una serie de medidas que favorecieran toda la estructura clientelística que acabo de describirles.

Este proceso, bueno, yo lo estoy pensando sobre todo en cómo pegaba en el conurbano porteño, pero creo que a los mendocinos no les estoy contando nada que no sepan bastante.

Este proceso funcionaba bastante bien porque la Argentina crecía económicamente en su economía agroexportadora durante todo ese período 1880-1930. Después, cuando vienen slums de los años '30, ahí la situación empieza a variar fundamentalmente, porque la torta tiende a ser más chica, el dinero a repartir empieza a ser menor y, por consiguiente, las demandas que venían de la base empiezan a no ser absorbidas tan fácilmente por el sistema. Es decir que se va creando una situación pre-populista: la acumulación de demandas insatisfechas y un aparato institucional que era cada vez más incapaz de absorberlas.

En un momento dado, finalmente, alguien desde la estructura del poder empieza a interpelar, contra el poder mismo, a los de abajo y empieza a movillarlos. Y entonces, demandas que se habían vehiculizado tradicionalmente vía la absorción clientelística empiezan a establecer una equivalencia entre ellas. Es decir, se va formando un pueblo como actor colectivo.

Como ustedes saben, eso es lo que está a la base de la formación del poder peronista. El peronismo fue una interpelación populista que apela a las masas frente a esa estructura de poder que se llamó en su época oligarquía. Lo que hay que agregar a este cuadro es, sin embargo, la descripción del proceso por el cual se forma el discurso ideológico peronista, cuáles son los componentes que empiezan a formar parte de sus discursos.

Ya les resumí a un solo componente, pero un componente que fue esencial, y este componente es el dado por las migraciones internas en la Argentina de las zonas rurales a las zonas urbanas. Con la crisis de los años '30 y el comienzo del deterioro en los términos del intercambio hay una baja radical, drástica, del nivel de vida en las zonas rurales. Entonces la gente empieza a migrar a los centros urbanos, se transforma en obreros industriales y así se va formando en las villas miseria alrededor de las grandes ciudades del Litoral un mundo social fundamentalmente distinto. Estos migrantes internos vivían todo tipo de situación de pauperismo: en primer lugar, había problemas de salud, había problemas de vivienda, había problemas de la violencia local, estaban también todos los problemas de adaptación a la nueva disciplina de la fábrica. Y entonces, la

reacción de ellos fue la reafirmación de los valores culturales que ellos traían de las zonas agrarias de las que provenían.

A este proceso cultural, generaciones de científicos sociales tontos lo calificaron de resabios culturales. En realidad no eran resabios en ningún sentido, porque a través de la adopción de estos valores y su afirmación frente a un nuevo ambiente hostil, se estaba afirmando una cultura de la resistencia que va a tener una importancia decisiva en las movilizaciones de los años '40.

Don Arturo Jauretche me decía con sorpresa, al encontrar en las movilizaciones peronistas del '45 que se estaban utilizando temas que él solamente había escuchado en las zonas de las villas miseria del conurbano. Y hay una transferencia porque, cuando comienza la movilización de clase media, de carácter antioligárquico, ellos apelan a los valores culturales de los nuevos migrantes porque eran las únicas materias primas ideológicas que en esta sociedad representaban una posición estrictamente de anti statu quo.

El institucionalismo es la idea de que toda demanda social puede ser vehiculizada a través de las instituciones.

Este proceso se comienza a insinuar y llega a su culminación en las movilizaciones peronistas del '45 y va a presidir todas las etapas del primer peronismo. El primer peronismo encuentra su figura central en el descamisado -en Buenos Aires incluso había un monumento al descamisado-. Y el descamisado era el equivalente del francés sans culotte, es decir, no es simplemente el obrero sino aquellos que representaban el mundo de la pobreza frente a un régimen depredatorio.

Esta figura, sin embargo, una vez que el peronismo se va asentando en el poder, tiende a desaparecer del vocabulario peronista. En la última etapa del peronismo comienza a hablarse cada vez más de la "comunidad organizada" y la figura del descamisado prácticamente se eclipsa. Es decir que el momento populista, el corte populista tenía que crear sus propias nuevas formas institucionales.

Vale la pena usar unos minutos de esta presentación para describir cómo fue el modelo económico a través del cual el peronismo se organiza en los primeros años del régimen, porque eso va a tener consecuencias fundamentales en el tipo de institucionalidad que el peronismo llega a crear. El peronismo contaba con una situación económica envidiable en el '46. Europa estaba postrada después de la guerra en todo el período anterior a la formulación del Plan Marshall, que había interrumpido el proceso de deterioro en los términos del intercambio, y los precios de los productos agropecuarios de Argentina estaban por las nubes.

Entonces, en ese momento el peronismo contaba con una serie de instrumentos político-financieros para asegurar su propio modelo económico. Se había nacionalizado el Banco Central, se había creado el Banco Industrial ya

en el año '44, se habían nacionalizado los depósitos bancarios y, sobre todo, había una nacionalización de facto del gobierno del comercio exterior.

El comercio exterior funcionaba de modo tal que los productores rurales sólo podían vender a una entidad del Estado—el IAPI, Instituto Argentino de Promoción del Intercambio— que comercializaba los productos agrarios. Entonces, el sistema consistía en comprar a los productores industriales a 100, vender en el mercado internacional a 300 y esos 200 que quedaban en manos del Estado eran transformados en créditos para la pequeña y la mediana industria. Esta pequeña y la mediana industria era, naturalmente, de trabajo intensivo, no de capital intensivo, o sea que había un crecimiento de la demanda de mano de obra casi constante, con lo cual los sindicatos tenían una capacidad de negociación sumamente alta y esto generaba altos salarios y una transferencia masiva del ingreso desde los sectores agrarios al sector industrial. Y dentro del sector industrial, los salarios eran lo que crecía más rápidamente. Y esas sí que eran retenciones.

Este proceso, sin embargo, tenía sus talones de Aquiles. En 1949 hubo una larga discusión entre la Confederación General del Trabajo, CGT y la Dirección de Fabricaciones Militares. La CGT quería que lo que se siguiera fomentando fuera la industria liviana, porque evidentemente sobre esta base la capacidad de negociación de los sindicatos se aumentaba todo el tiempo. Fabricaciones Militares, que estaba orientada en ese momento por el Plan Savio - la Ley Nacional de Energía-, decía que si se incrementaba solamente la industria liviana, en unos pocos años, cuando hubiera que reequipar al parque industrial, la Argentina se iba a encontrar con un déficit, y por lo tanto insistían en la industrialización pesada, la creación de una siderurgia, etcétera.

La lucha entre estas dos tendencias se dio a lo largo de un año y medio y finalmente la CGT ganó la partida. El resultado fue que después de 1952, después del "boom" creado por la guerra de Corea, empieza nuevamente el deterioro en los términos del intercambio y esos 200 que iban quedando en manos del Estado empiezan a reducirse cada vez más. Y entonces es cuando se da la gran división histórica dentro del peronismo: la izquierda peronista empieza a sostener —John William Cooke era un miembro importante de toda esta tendencia— que lo que había que hacer era nacionalizar la tierra, es decir, transferir la totalidad de la renta agraria al Estado y, a través del Estado, transformarlo en créditos para la industria.

La nacionalización de la tierra no era en sí misma una medida socialista: fue parte del programa del Partido Liberal inglés hasta la Primera Guerra Mundial y parte del programa del Partido Laborista inglés hasta la Segunda Guerra Mundial, pero en un país como la Argentina, cuya riqueza era justamente agraria, nacionalizar la tierra era poner en cuestión todo el sistema burgués de propiedad, y esto - sostenía la izquierda peronista- sólo podía hacerse sobre la base de una CGT en armas.

Frente a esto estaba la política de la derecha peronista, que lo que ellos decían es: "Tenemos que hacer la paz con el sector agrario y la forma de hacer la paz con el sector agrario era darle la totalidad de la renta agraria, y entonces, ¿cómo financiar la industria? A través de las inversiones extranjeras". Es cuando se empieza a formular toda esta serie de planes que, finalmente, después de la caída del peronismo, fueron implementados en los años que siguieron. Una de las primeras medidas del gobierno surgido del golpe del '55 va a ser la entrada de la Argentina al Fondo Monetario Internacional, que hasta ese momento no había entrado.

Pues bien, en todo este proceso lo que estaba en cuestión era el momento populista de la ruptura y el momento institucionalista de la absorción de demandas. La resistencia peronista que comienza a formarse en los barrios obreros de Buenos Aires inmediatamente a la caída del régimen va a seguir en forma creciente. Por el otro lado, lo que los sectores de derecha sostenían es que a través del éxito de un plan de desarrollo basado en las inversiones

El peronismo fue una interpelación populista que apela a las masas frente a esa estructura de poder que se llamó en su época oligarquía.

extranjeras la Argentina iba a poder absorber en su sistema institucional todas las demandas que vinieran de la base. Y entonces la apuesta era: si el sistema institucional podía ampliarse de ese modo iba a hacer posible que el peronismo fuera pasando al horizonte de lo político y finalmente, como un fenómeno residual, desapareciera completamente. Si este plan de las inversiones extranjeras y de la institucionalización progresiva fracasaba, al contrario, los símbolos populistas del peronismo iban a adquirir en la sociedad argentina una centralidad cada vez mayor. Esta fue la gran apuesta que se da durante esos años.

Y, como ustedes saben, en los años '60 se dio una rápida desinstitucionalización del país, porque ninguno de los planes económicos basados en abrir las puertas de la economía nacional al capital extranjero dio los frutos que la derecha esperaba. El resultado es que la capacidad de absorción de las demandas sociales por ese sistema institucional empezó a mostrar toda la insolencia de la que era portadora. Finalmente, todo ese proceso va a conducir a lo que se llamó en los años '60 la "nacionalización de las clases medias", que es el hecho de que los símbolos del peronismo empezaron a ocupar un lugar cada vez más central en la sociedad argentina, absorbiendo a una cantidad de sectores que habían sido, por el contrario, antiperonistas en toda la fase anterior, y todo este proceso va a culminar en el triunfo electoral de 1973.

Hay en todo este proceso -y con esto concluyo la parte de mi exposición referente a la evolución de la Argentina- algo fundamental. El institucionalismo extremo no significa simplemente el respeto a las formas institucionales, significa pensar que, a través de las formas institucionales, sin movilización popular es posible generar políticas de cambio, eso es en lo que el institucionalismo consiste.

Este institucionalismo ha sido la ideología dominante en los sectores oligárquicos de toda América Latina. Ya en el siglo XIX, Saint-Simon decía que hay que pasar del gobierno de los hombres, es decir, la política, a la administración de las cosas. Esta idea de un poder administrativo, en el cual los técnicos deciden acerca de todo, va a ser uno de los leitmotifs de la política oligárquica, no sólo en la Argentina sino en América Latina en general: el lema del General Roca era “paz y administración” y en la bandera brasileña todavía ustedes pueden encontrar el lema “orden y progreso” que era el lema forjado por la Iglesia positivista de Río de Janeiro.

Este institucionalismo, que se ha basado siempre en tratar de aumentar el poder parlamentario, que era finalmente una federación de oligarquías regionales, frente al Ejecutivo, que muchas veces se transformó en la fuente de un proceso de transformación de carácter popular, ha existido en todos los países latinoamericanos. Piensen, por ejemplo, en Brasil, donde el hecho de que las oligarquías regionales no conseguían dar ninguna forma de cabida a las nuevas demandas populares, estas demandas populares tienen que empezar a expresarse a través de formas estrictamente antiliberales. Piensen en el proceso que comienza en Brasil en 1920 con el levantamiento del Fuerte de Copacabana, que se sigue luego con la Columna Prestes, luego con la Revolución de 1930, que va a terminar finalmente en el Estado Novo.

Toda la política de Vargas consistía en tratar de dar un peso creciente al poder central, esto significa dar un poder creciente al Ejecutivo frente al poder parlamentario. Todo éxito es solamente relativo en esta cruzada. Si ustedes comparan el populismo brasileño con el populismo argentino inmediatamente notan la diferencia. Perón se dirigía a una base humana de su movimiento bastante homogénea: era el triángulo constituido por las tres grandes ciudades industriales, en Rosario, Córdoba y Buenos Aires estaba la mayor parte del país, las partes dominantes del país, y su discurso entonces se dirigía a una base política fundamentalmente homogénea. Dada la extrema regionalización del Brasil, Vargas nunca pudo ser un líder populista en ese sentido, siempre tuvo que ser el articulador de intereses regionales sumamente diferenciados, por los cuales su populismo fue de “medias tintas”.

Pero esta división entre el institucionalismo propio de un régimen liberal y el populismo de una democracia nacional-popular va a cruzar el conjunto de la tradición latinoamericana. Recién ahora, en los últimos años, después de haber pasado por dictaduras militares como las que hemos pasado, finalmente la confluencia histórica entre el respeto a las formas del Estado liberal y la democracia popular de masas está llegando a una nueva síntesis, y eso es lo que se da en los regímenes nacional-populares que conocemos actualmente en Venezuela, en Ecuador, en Bolivia, en Argentina. En todos estos regímenes encontramos la alianza entre las formas del Estado liberal, que por primera vez

no son necesariamente opuestas a la voluntad popular, y una voluntad popular cristalizada en la forma que ustedes conocen.

Las democracias latinoamericanas van a ser fundamentalmente distintas de las democracias europeas, porque en las democracias europeas el parlamentarismo ha sido la expresión más alta de la democracia: el Parlamento expresaba la voluntad del “tercer Estado” frente al “poder real”. Como decía antes, en América Latina esto no se dio así, lo que se dio es que el Parlamento pasó a ser la expresión de las oligarquías de terratenientes locales y era una puerta que limitaba a procesos de cambios que tenían su base en el Poder Ejecutivo, de modo que las democracias populares latinoamericanas yo creo que van a ser democráticas pero va a ser una democracia basada en un fuerte presidencialismo. Me parece que eso es lo que se está dando actualmente y lo que necesariamente tiene que consolidarse en los años por venir.

El primer peronismo encuentra su figura central en el descamisado.

Finalmente, hay un aspecto al cual me quiero referir, que se vincula a la cuestión de las sub-formas de organización de la protesta social que nuestras sociedades conocen.

Por un lado, tenemos la expansión horizontal de las demandas sociales, es decir, la construcción de nuevos sujetos políticos a través de demandas locales. Este es el momento de lo que yo llamaría “la autonomía”: hay una autonomización de esas luchas, y esas luchas son importantes para cualquier forma de democratización del Estado. En Argentina, después de la crisis del 2001, se da una enorme expansión de la democracia de base, es decir, de las movilizaciones democráticas autónomas, piensen en los piqueteros, en las fábricas recuperadas, etc. Pero en sus orígenes estas demandas no eran de carácter político, al contrario, el lema era “que se vayan todos”, y si se van todos, siempre se va a quedar alguno, y si ese alguno no ha sido el producto de la voluntad popular, tenemos la garantía de que no va a ser el mejor. O sea que esas formas extremas de libertarianismo que tratan de autonomizar la protesta social frente al Estado encuentran necesariamente sus límites.

De otro lado tenemos la política puramente liberal que piensa que solamente se puede dar un cambio político a través de la forma del Estado parlamentario, ignorando las nuevas movilizaciones y la democracia de base. Este es el escenario en el cual el institucionalismo como ideología tiende a consolidarse. En Argentina ustedes lo ven operando en toda la línea a través de la defensa de las instituciones frente a presuntos políticos que vendrían del autoritarismo del Ejecutivo.

En realidad, si hay un peligro autoritario en América Latina, ese peligro autoritario no ha venido nunca del populismo, ha venido, al contrario, del neoliberalismo. El plan Martínez de Hoz no hubiera podido ser implementado en la Argentina sin la dictadura de Videla y el plan de los “Chicago Boys” en

Chile no se hubiera podido implementar sin Pinochet. O sea que si ha habido una amenaza real a las democracias latinoamericanas, esa amenaza ha venido siempre del lado neoliberal, jamás del lado populista.

Pero lo que es importante, me parece, en los procesos latinoamericanos, es que se están combinando dos líneas que son fundamentales para la construcción de nuestras democracias.

Por un lado, lo que he mencionado hace instantes, el desarrollo horizontal de las demandas sociales. Sin este desarrollo no hay democracia, porque esta implica que nuevos agentes sociales van a pasar a ser parte de la escena pública. Esta ampliación es decisiva.

Por el otro lado, está el proceso que yo no llamaría de autonomía sino de hegemonía, que consiste en la transformación del Estado. Si la protesta social no cristaliza en proyectos de transformación y reconfiguración del Estado, tiende a disgregarse a la corta o a la larga. O sea que es necesario complementar el momento de la autonomía con el momento de la hegemonía.

En Europa, uno de los problemas básicos de la democracia actual es que estas líneas no operan complementariamente. Al contrario, el Estado es el coto de un neoliberalismo aceptado por todos los sectores importantes del sistema político. El gobierno socialdemócrata de Tony Blair fue tanto o más neoliberal que el gobierno de Thatcher y la reacción casi unánime tanto de los sectores liberal-conservadores como de los sectores socialdemócratas frente a la crisis ha sido proponer políticas absolutamente ortodoxas de ajuste, que están llevando al borde del desastre a países tales como Italia, Grecia, España o Portugal.

Por el otro lado está el otro peligro, que es lo que yo llamaría el hiperlibertarianismo, es decir, la tendencia de decir "hay que preocuparse por la protesta social y no preocuparse por la forma en que esa protesta social va a repercutir en el plano político". En América Latina, al contrario, esas dos dimensiones, la de la autonomía y la de la hegemonía, se han complementado, yo no diría que de forma perfecta pero, en todo caso, bastante bien y bastante mejor que la forma en la que se han tratado de complementar en Europa. En Europa se habla crecientemente de la necesidad de latinoamericanizar a Europa, es decir, de adoptar formas políticas que escapen a las políticas de ajuste como las que se están implementando en la mayor parte de los países del área.

Es decir que en América Latina las nuevas democracias se basan tanto en la ampliación de las bases sociales del sistema como en la transformación del Estado.

Como decía en su momento, en la Argentina, después del 2001, se da una expansión muy grande de la dimensión horizontal de la autonomía, pero el proceso de politización de estas demandas fue más complejo. Uno de los grandes logros de Néstor Kirchner fue el haber tratado de desarrollar un eje vertical permeable a las demandas horizontales que se iban acumulando, y de esa

manera consiguió formar un Estado considerablemente más democrático. Eso se repite claramente en el caso de Bolivia, donde las comunidades indígenas han pasado a ser actores políticos reales, también en la “revolución ciudadana” de Correa, y, desde luego, en el caso de Venezuela.

Este caso es especialmente ilustrativo, porque sin la protesta social autónoma, el golpe de 2002 hubiera triunfado, pero sin la presencia de Chávez la protesta social hubiera sido impotente para captar el poder del Estado, y ese poder del Estado –lo que es importante señalar en el caso venezolano- está puesto al servicio de una acción autónoma en las bases del sistema. Lo que se llama en Venezuela “sembrar el petróleo” consiste en derivar una parte sustancial de la renta petrolera a proyectos sociales.

Este institucionalismo ha sido la ideología dominante en los sectores oligárquicos de toda América Latina.

Ahora bien, estos proyectos sociales los encarnan las misiones, que no son organismos del Estado: reciben apoyo estatal pero son absolutamente autónomas. El resultado es que hoy día tenemos una sociedad civil infinitamente más democrática y estructurada en Venezuela que lo que existía antes. Piensen ustedes que había zonas en Venezuela donde el médico más cercano estaba a dos días de distancia, así que la gente se moría como moscas. Hoy día, por la presencia de cerca de 30.000 técnicos cubanos, que son sobre todo maestros y médicos, las comunidades locales, a través de las llamadas misiones, están comenzando a organizarse. Y lo que empezó siendo un proyecto vertical del Estado hoy se complementa con un proceso horizontal sumamente desarrollado.

Yo creo que la democracia contemporánea tiene que ser el resultado de articular estas dos líneas, la horizontal de la autonomía y la vertical de la hegemonía. No hay transformación social sin ampliar las bases sociales del sistema, pero tampoco hay transformación social sin reconstrucción del Estado en una dirección progresiva.

Muchas gracias [aplausos]

Preguntas

EL: En primer lugar, hay dos preguntas que se refieren a la relación entre la interpelación populista y el proceso de representación. Este es un punto sumamente importante y, hoy día, yo creo que se está tendiendo a una noción de la representación y a una valoración de la centralidad de los procesos representativos mayores que en el pasado.

En la teoría democrática siempre ha habido una gran desconfianza acerca de los procesos de representación, porque se pensaba que la representación es el mecanismo a través del cual el representante confisca la voluntad del representado y la traiciona. Por eso, por ejemplo, Rousseau decía que la única democracia real es la democracia directa. Pero reconocía que en los gran-

des Estados modernos una democracia directa es inviable. Él estaba pensando como democracia directa en el proceso de la Ginebra de su tiempo, que de todos modos distaba mucho de ser una democracia pura.

Hoy día, entonces, se tendió a pensar en la teoría democrática –por bastante tiempo- que si bien una democracia directa como forma perfecta de la democracia es imposible, por otro lado, una democracia representativa es tanto más democrática si la dirección de la voluntad del representado hacia el representante es el elemento predominante. ¿Es verdad esto? ¿Es verdad que la voluntad del representante no juega un papel decisivo en el proceso de la representación y el proceso de construcción de la voluntad democrática? Yo creo que no lo es por dos motivos.

En primer lugar, no es cierto que el representante simplemente transmita pasivamente la voluntad del representado. El representante tiende a estructurar la voluntad del representado: a través del proceso de representación le da una dimensión más universal, más nacional si se quiere, a algo que es fundamentalmente de carácter corporativo y local. Esta tensión se puede reconocer, pero se puede seguir diciendo de todos modos, aunque haya un proceso a dos vueltas –de representado a representante y de representante a representado-, que el proceso es tanto más democrático en tanto que la primera dirección (de representado a representante) predomina sobre la segunda.

Pero eso sólo sería así si nosotros presupusiéramos que hay una voluntad del representado clara y transparente en todo momento. Pero con la existencia de procesos de marginalización social, con la desestructuración de las bases de incorporación de esta formación de intereses, muchas veces lo importante en primer término para que haya una participación democrática de las masas es crear un interés. Es decir, crear una forma de representación que dé coherencia al accionar político de las bases. Cuando esto ocurre, el proceso de representación pasa a ocupar un lugar tanto más central.

Es decir que muchas veces la función de un líder populista es construir un interés, es dotar de una conciencia a aquellos que representa y que, sin esa conciencia que solamente se puede crear a través del proceso de representación, estos sectores serían políticamente inactivos.

He dado muchos ejemplos en mis libros sobre cómo este proceso opera, pero déjenme citarles un solo ejemplo: la constitución del llamado Sólido Norte Aprista en el Norte del Perú en las primeras décadas del siglo. Allí hay un proceso de monopolización radical que destruye las redes de comunicación, desestabiliza las comunidades indígenas, crea una integración vertical y horizontal de las empresas que imposibilitan la competencia económica. Entonces había mucha gente con las raíces a la intemperie, gente que no tenía intereses que defender porque sus derechos no habían sido creados. La tarea de los líderes populistas apristas, que en ese momento eran de izquierda, consistió

en operar a todos los niveles de la sociedad civil para dotar a esa gente de una cierta identidad. Tuvieron que organizar de todo, desde las bibliotecas populares hasta los clubes de fútbol y, por consiguiente, de esa manera consiguen lanzar a la arena histórica, movilizar a grupos que de otra manera hubieran permanecido inactivos. La participación de estos grupos era decisiva para hacer más democrático el sistema, pero sin la acción decisiva de los representantes esta incorporación no se hubiera producido nunca.

O sea que lo que nosotros tenemos son movidas internas dentro del proceso de representación, nunca un afuera total de la representación, que representa el origen de una voluntad colectiva. Las voluntades colectivas se crean por transformaciones que se dan dentro de los sistemas representativos.

Estos no significan necesariamente la representación en elecciones, puede haber distintos estratos de representación. Lo importante creo que es ver –y de esto tendríamos que dar una explicación filosófica más compleja- por qué no hay presentación originaria de una voluntad sino que toda voluntad se estructura a través de momentos representativos.

O sea que yo no veo –para cotejar las dos preguntas que se me hicieron relativas a la representación- que la construcción de la autonomía y de la hegemonía puedan tener lugar afuera de los procesos representativos.

Aquí hay una pregunta acerca de por qué tiene que tratarse siempre de un líder único y no de un grupo, y acá hay otra pregunta conectada: “¿Podría explicar claramente de qué se trata su concepto de significantes vacíos?”.

Empecemos por esta segunda pregunta, luego les voy a contestar la primera. En primer lugar, ¿qué es un significativo vacío? Un significativo hegemónico, que sería anterior conceptualmente a un significativo vacío, significa si una demanda particular se transforma en una demanda global. Por ejemplo, la movilización de Solidarność, en Polonia: las demandas de Solidarność son demandas de un grupo particular de obreros de los Astilleros Lenin de Gdańsk. Pero por el hecho mismo de que estas demandas se dan en una sociedad en la que muchas otras demandas sociales eran también frustradas, los símbolos de Solidarność pasaron a ser los símbolos estructurantes de todo un campo popular.

Estos son un significativo hegemónico, es decir, una particularidad que asume la representación de una universalidad de la comunidad que es inconmensurable con su propio particularismo. ¿Y por qué es vacío este significativo? Porque cuantas más demandas entran en la cadena equivalencial, el significativo que representa a la cadena equivalencial en su conjunto tiene que romper, o atenuar

La confluencia histórica entre el respeto a las formas del Estado liberal y la democracia popular de masas está llegando a una nueva síntesis.

por lo menos, los lazos que lo unían al significante particular originario. Es decir que tiene que despojarse cada vez más de significados parciales. En ese sentido es tendencialmente vacío, nunca es totalmente vacío.

Es por eso que la tan mentada vaguedad e imprecisión de los símbolos populistas es en realidad la expresión de su eficacia política: para funcionar como símbolos de un vasto campo popular necesariamente tienen que desprenderse de todo particularismo. Todo significante hegemónico va a ser un significante tendencialmente vacío.

Y esto me permite pasar a la otra cuestión vinculada a esta cuestión que me fue formulada. ¿Qué es lo que pasa con un líder de un grupo? Con un líder lo que ocurre es que el nombre del líder pasa a ser el común denominador de toda una larga cadena de demandas. El nombre del líder es aquello que encarna en cierto momento como significante vacío el conjunto de los elementos que él representa. Si en lugar de tener un líder tuviéramos simplemente un poder colegiado, yo no digo que sea imposible un populismo en esas condiciones, pero definitivamente es mucho más difícil. Freud, en su libro sobre las masas y el análisis del yo, se planteaba exactamente este problema: si una idea abstracta podía ocupar en cierto momento el papel del nombre de un líder, y la conclusión a la que llegaba es que esto no es totalmente imposible pero que es muy difícil porque el nombre del líder tiene de algún modo que vaciarse de su contenido específico para cumplir esa función aglutinante, y esa función aglutinante, por tanto, es más fácil si hay un solo nombre que opera en ella.

En realidad es un error pensar que el nombre del líder da un poder total a una cierta persona. En primer lugar, nunca ese poder es total, porque la cadena de equivalencias de demandas que se expresan a través de este nombre, el líder puede controlarla solo parcialmente. De alguna manera él mismo está sometido a una cadena que se forma autónomamente.

Yo recuerdo el año '73/'74 en la Argentina: en ese momento, con el desarrollo de una izquierda peronista, se trataba de que el nombre de Perón significara cosas que Perón mismo no estaba dispuesto a asumir, y se indignaba y decía "no me roben la camiseta". El problema es que, por un lado, el líder es hasta cierto punto impotente respecto a la cadena equivalencial que su nombre representa, y, por otro lado, que una vez que el líder ha adquirido esta centralidad, toda demanda social tiende a expresarse a través de su adhesión al líder.

En el año '72/'73, el nombre de Perón, la demanda del retorno de Perón, era un significante absolutamente universal y universalmente vacío. Toda demanda, toda movilización concreta, se expresaba a través de esa demanda. Las demandas eran impotentes para crear un segundo ámbito que no pasara por la mediación del nombre del líder, pero el líder también era impotente para impedir que las demandas que se expresaban a través de su nombre avanzaran en direcciones a las cuales él no estaba siempre dispuesto a dirigirse.

De todos modos es una cuestión interesante esta de hasta qué punto un poder colegiado o una idea abstracta pueden encarnar esos símbolos. Yo creo que es muy difícil pero analizar eso requeriría un trabajo de seminarios mucho más complejo.

[mira otra pregunta] ¿Qué papel representó Augusto Vandor en su momento histórico?

Augusto Vandor representó el momento de un revisionismo sindical que avanzaba en una dirección no populista. Es decir, en la Argentina se da, en los años '60, un rápido proceso de esa institucionalización que he tratado de describir en mi presentación, y, por tanto, empieza a haber todo tipo de masas que se radicalizan dentro del movimiento peronista. El movimiento peronista de los '60 pasa a ser mucho más radical que lo que había sido el movimiento peronista de los años '40. En los años '40 estaba muy limitado a su base obrera y a una periferia constituida alrededor de ella. En los años '60, muchos sectores que no habían sido aglutinados por el peronismo originario pasan a ser aglutinados.

Si la protesta social no cristaliza en proyectos de transformación y reconfiguración del Estado, tiende a disgregarse.

Ahora, esto dio a la izquierda peronista una visibilidad y una capacidad de acción considerables. Frente a esto estaba el proyecto de los líderes sindicales, de los cuales Vandor era la expresión más acabada, y lo que ellos querían hacer era lograr algún tipo de acuerdo con el régimen militar de esos años. Hay que pensar que cuando Onganía sube al gobierno toda la cúpula del movimiento sindical peronista asiste a su asunción. Lo que ellos trataban era de transformar al peronismo en un partido manejado por los gremios, que llegara a un entendimiento con el régimen militar de modo que hubiera una salida pactada del régimen militar, y que de otro lado Perón pasara a ser una figura cada vez más decorativa dentro del movimiento, un símbolo abstracto dentro del movimiento pero que fuera una especie de figura honoraria dentro del Partido, sin eficacia política real. Esto se dio a través de él.

Por el contrario, Perón, los sectores de la juventud y muchos otros sectores ajenos al movimiento sindical se oponían a esta deriva que diera esa centralidad a los grupos sindicales. Esto se expresó, por ejemplo, en las elecciones de Mendoza en 1965. Allí se presenta la lista vandorista separada de la lista peronista ortodoxa. Y la lista peronista ortodoxa triunfa abrumadoramente, Vandor dijo en aquel momento "tenemos futuro pero nos falta presente".

Este proyecto de un partido peronista centrado en los sindicatos finalmente naufraga, y ya cuando se llega a las elecciones del '73 el movimiento sindical mayoritario –Rucci y otras fuerzas- tratan de plegarse al momento peronista pero ya no pueden adquirir la centralidad a la cual ellos aspiraban en los años '60.

[lee otra pregunta]: ¿Cómo ve en perspectiva al proceso argentino?

Lo veo bastante bien, por decir algo. Hay peligros, como en todo proceso político, me acuerdo de que Lenin decía que hacer política es caminar entre precipicios, pero por ahora esos precipicios están siendo sorteados. Lo que va a venir sin duda en la Argentina es una “guerra de posición”. Todo proceso importante se gana o se pierde en el largo plazo a través de una guerra de posición, no hay triunfos que sean absolutamente definitivos, o sea que hay que esperar en el futuro inmediato derrotas parciales y triunfos parciales, lo importante es que a través tanto de esas derrotas como de esos triunfos se vaya afianzando una línea histórica de cambio.

AG Horacio Cao: Agradecemos nuevamente al Doctor Laclau su deferencia [aplausos].

Defensora del Público de
Servicios de Difusión Audiovisual de la Nación
Licenciada en Comunicación Social,
Universidad del Salvador.
Estudios de posgrado en la Universidad de la Sorbonne,
Francia y en la Universidad del Salvador, Argentina.
Docente en la Licenciatura en Comunicación Social,
Universidad Nacional de La Plata.

Cynthia Ottaviano

Comunicación | Servicios Audiovisuales | Democracia

La información es un derecho y no una mercancía

Se suele decir que la distribución de la riqueza es económica, olvidando que también es informativa. Y esa, tal vez, sea una de las claves de los tiempos que corren: el de la sociedad de la información democrática. La comunicación audiovisual es un derecho, y como tal necesita de la implementación de políticas públicas por parte del Estado. Toda persona en una sociedad democrática tiene derecho a buscar, recibir y difundir información y el Estado debe ser garante de ese derecho¹.

La información, íntimamente vinculada con la educación y el conocimiento, es esencial para el progreso de los pueblos y el bienestar de las personas. Las tecnologías en la producción y difusión de información tienen repercusiones concretas en todos los aspectos de nuestras vidas y brindan oportunidades para alcanzar los objetivos de las democracias, siempre y cuando el acceso sea en igualdad de condiciones.

1| <http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/ley-26522>

A partir de ese acceso a las nuevas tecnologías de la información se profundiza, entonces, la democracia; se empodera a los pueblos, se puede acrecentar la productividad, generando crecimiento económico, se puede crear nuevos empleos, mejorar la calidad de vida y promover la riqueza del diálogo entre las personas.

Por eso es que el proceso de concentración de la economía durante la década del 90, en la Argentina también se materializó en el campo específico de los medios de difusión. La creación y consolidación de grupos concentrados en lo que respecta a la propiedad de esos medios, sólo aptos para una elite dominante, atentó contra la inclusión política, económica y cultural de las mayorías sociales, acotando la diversidad y cercenando el pluralismo de ideas, voces y culturas².

Fue necesaria la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en la Argentina para reconocer la comunicación como un derecho humano, básico e inalienable, y dejar atrás la concepción de la información como mercancía. Se tiene derecho al trabajo, a la vivienda, al agua y también a la comunicación. Ese es uno de los gritos sagrados de la nueva normativa vigente.

Pero si bien es cierto que la ley 26.522 es un avance en la ampliación de los derechos sociales, también lo es que por sí sola no asegura que los beneficios lleguen a todos los sectores involucrados, sino que es necesario un compromiso continuo tanto de los actores del sistema, como de la ciudadanía.

Y como ha ocurrido con otros procesos históricos, el proceso de democratización que vive la Argentina, encuentra un eco renovador en la mayoría de los países de Latinoamérica, donde el derecho a la comunicación se incorporó en la agenda de los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil.

Los ejemplos recorren toda la Patria Grande, desde Uruguay hasta Ecuador, desde Bolivia hasta Brasil, incluyendo Honduras y Paraguay, Con distintas miradas que nacen de la propia identidad político-cultural-histórica, claman por una comunicación democrática, buscando abrir las manos de quienes encierran las palabras. Esta es la hora de los pueblos latinoamericanos, la hora de desalambrar la palabra³.

La importancia de una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

La ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada y promulgada del 10 de octubre de 2009 era una deuda de la democracia argentina y surgió como una necesidad para democratizar la palabra, la propiedad de los medios, el acceso a la información y el derecho a la comunicación.

2| La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación, Paidós, Buenos Aires, 2011.

3| <http://www.eldiplo.org/index.php/archivo/152-la-guerra-por-otros-medios/terremoto-mediatico-en-america-latina/>

Los debates emergieron de las aulas y los espacios académicos para ganar la calle. Esas ideas y sueños colectivos se arremolinaron en los 21 puntos básicos por una comunicación democrática, realizados por la entonces Coalición por una Radiodifusión democrática⁴; más tarde fueron tomados en el proyecto de ley enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional, encabezado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, luego fue enriquecido en foros y audiencias públicas realizados en todo el país y finalmente encontró aprobación por una mayoría parlamentaria contundente.

Con paciencia de artesanas y artesanos, miles y miles de personas bordaron en el tapiz de la comunicación democrática 166 artículos que garantizan la igualdad y la universalidad en el acceso a la información. Lo hicieron porque comprendieron que el antídoto del pensamiento único de las posiciones dominantes, los oligopolios y monopolios que conspiran contra las democracias, es la diversidad y la pluralidad y no la censura, fruto de esa hegemonía mercantilista y liberal.

La comunicación audiovisual es un derecho, y el Estado debe ser garante de ese derecho.

Entre los objetivos de la Ley, figura la promoción del federalismo, la integración latinoamericana, la igualdad de género, la promoción de la producción nacional, la alfabetización mediática, la eliminación de las brechas en el acceso al conocimiento y a las nuevas tecnologías, el respeto a la pluralidad de puntos de vista, la promoción del debate pleno de ideas y el desarrollo local en la producción de programaciones que difundan el patrimonio cultural.

Nuestro país es multicultural y esa multiculturalidad que se evidencia en cada una de nuestras provincias no puede ser un problema, sino una virtud. La radio y la televisión argentinas tienen que expresar esa diversidad, esa riqueza de los distintos con valores comunes, pero sobre todo esa identidad que nace de las entrañas de la Historia y viene a gritar su existencia rebelde en este presente.

Para comprender su matriz democrática es necesario destacar que la Ley recoge las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)⁵, que define el carácter público del espectro radioeléctrico, asignando en virtud de la relevancia del tema, al Estado Nacional, la gestión y control del mismo. También sigue la recomendación de la UNESCO⁶, que alienta a estimular la producción de contenidos culturales, educativos y científicos, que rescaten la diversidad cultural y sugiere a los Estados, ayudar a las administraciones locales en la creación, traducción y adaptación de contenido local, promoviendo la asociación del sector público y sector privado en la producción.

4| <http://www.farco.org.ar/audios/docs/CartillaFARCO-leySCA.pdf>

5| <http://www.itu.int/es/wcit-12/Pages/itrs.aspx>

6| http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Hasta hace tres años y medio nada más, aun bien entrada la democracia, en la Argentina regía una Ley de Radiodifusión de la Dictadura ⁷, que llevaba la firma de los genocidas y el sello inconfundible de las corporaciones. ¿El resultado? La radio y la televisión desarrolladas bajo la doctrina de la Seguridad Nacional, que bajo la excusa de que una información debía ser veraz y oportuna, ejercía la censura. El Estado tenía apenas un rol subsidiario, la comunicación era sólo un negocio y la participación ciudadana no existía, porque las personas no eran sujetos de derechos, sino objetos de posesión y consumo.

Desde las antípodas de esa ideología, en su intento de promover la diversidad, la Ley actual de la comunicación democrática reserva un tercio del espectro a los medios sin fines de lucro y asigna frecuencias para personas de existencia ideal de derecho público estatal, universidades nacionales y pueblos originarios, mientras establece límites para la multiplicidad de licencias con el objetivo de evitar la concentración de la propiedad de los medios.

Crea la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)⁸ como autoridad de aplicación, que debe elaborar los reglamentos de funcionamiento, aprobar proyectos técnicos, sustanciar concursos, sancionar las estaciones ilegales, mantener un registro de medios y de personal técnico.

Deja entrever con claridad su carácter federal a través del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA)⁹, para colaborar y asesorar en el diseño de políticas públicas de comunicación, garantizando la participación de las provincias y sectores representativos, como gremios, facultades, organizaciones sin fines de lucro, pueblos originarios, radios comunitarias, medios cooperativos, medios privados de gestión comercial y las diversas cámaras que los agrupan.

El reconocimiento de los nuevos sujetos de derechos se profundiza con la creación del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual para la Infancia (CONACAI)¹⁰, para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. Los jóvenes tienen derecho a ser escuchados, respetados en su dignidad y reputación, se los protege de la difusión de informaciones o imágenes que los identifiquen contra su voluntad y la de sus padres, que afecten su dignidad o constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar.

Se trata de un punto de inflexión en esta sociedad adultocéntrica, en la que todo ha sido creado de acuerdo con el punto de vista y los intereses de los adultos. Bajo esa consigna se ha criminalizado y demonizado a las niñas, niños y adolescentes, cuando no se los ha olvidado o silenciado.

7| <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm>

8| <http://www.afsca.gob.ar/>

9| <http://www.cofeca.gob.ar/web/>

10| <http://www.consejoinfancia.gob.ar/?p=123>

La Ley propone en su articulado la protección de los derechos y la promoción en su participación, por ejemplo por un lado la publicidad no debe incitar a la compra de productos explotando su inexperiencia y credulidad, ni puede menoscabar la dignidad, ni debe inducir a comportamientos perjudiciales para el ambiente o su salud física y moral.

Por el otro, en cuanto a la programación de los servicios de comunicación audiovisual, dispone que no debe promover o incitar tratos discriminatorios de ningún tipo (origen étnico, orientación sexual, género, religión, idioma, opiniones, posición económica), en concordancia con el resto de la normativa vigente, de las leyes nacionales y los tratados internacionales de rango constitucional.

La programación, sus avances y la publicidad desde las 6 y hasta las 22hs. deben ser aptos para todo público y evitar las escenas que “contengan violencia verbal y/o física injustificada” y “los materiales previamente editados que enfatizan lo truculento, morboso o sórdido”, tanto como “las representaciones explícitas de actos sexuales que no tengan una finalidad educativa” y “la utilización de lenguaje obsceno de manera sistemática”.

**Reconocer la
comunicación
como un derecho
humano, básico
e inalienable.**

Los canales de TV abierta tienen que destinar al menos 3 horas diarias de su programación a niñas, niños y adolescentes y al menos el 50% de esas producciones tiene que ser nacional.

Las mujeres y sus derechos también son reconocidas ya desde el artículo tercero de la ley, donde se propone el trato igualitario y no estereotipado de los mensajes. Y se menciona de manera expresa la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Allí se especifica qué es la violencia mediática y se exhorta a dejar de lado:

- La publicación de mensajes estereotipados que promuevan la explotación de las mujeres, las discriminen, humillen o atenten contra su dignidad.
- La utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas que legitimen la desigualdad o construyan patrones reproductores de desigualdad o generadores de violencia.

Para el sistema público de medios, la propia ley asigna mayores objetivos y responsabilidades que para el sistema de gestión privada, con y sin fines de lucro. Establece que es necesario fundamentalmente que:

- Respete y promueva el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico.
- Incluya en su programación contenidos educativos, culturales y científicos que promuevan la capacitación y la formación de todos los sectores sociales.
- Considere permanentemente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su creación y existencia.

- Asegure la información y la comunicación con una adecuada cobertura de los temas de interés nacional, regional e internacional.
- Difunda y promueva las producciones artísticas, culturales y educativas que se generen en las distintas regiones del país.
- Difunda las actividades de los poderes del Estado en los ámbitos nacional, provincial y municipal.

Para garantizarlo, crea el Consejo Honorario Consultivo de los Medios Públicos, dándole una herramienta más de participación a las audiencias, pudiendo expresar su punto de vista sobre la programación del sistema público.

Esta ley, de vanguardia en el mundo, protege e incluye de igual manera a las personas con discapacidad frente a cualquier tipo de discriminación. Refuerza así las previsiones de la Convención Interamericana sobre discriminación de personas con discapacidad, donde se considera discriminación “toda exclusión o restricción basada en una discapacidad actual o anterior que tenga por propósito impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales”.

Se garantiza el acceso a contenidos a personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas con dificultades. De hecho, las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, culturales y de interés general de producción nacional, deben incorporar subtítulo oculto, lengua de señas y audio descripción.

Por último, ante la necesidad de mantener un alto nivel de participación de la sociedad, a través de su representación política, la Ley creó la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual y con un rol de gestión significativo, y la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual como el espacio de mediación, enlace y puente entre el público y los distintos actores de la comunicación.

Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual

La Defensoría fue creada con la misión de promover, difundir y defender el Derecho a la Comunicación Democrática de las audiencias de la radio y la televisión¹¹.

Para lograrlo se asignaron por ley, en el artículo 19, las siguientes funciones específicas:

- a. Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio ante toda clase de autoridad administrativa o judicial;
- b. Llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada y a través de los medios habilitados a tal efecto;

11 | <http://www.defensadelpublico.gob.ar/es>

- c. Realizar un seguimiento de los reclamos y denuncias presentados e informar a las autoridades competentes, a los interesados, a la prensa y al público en general sobre sus resultados y publicarlos;
- d. Convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación;
- e. Convocar a audiencias públicas en diferentes regiones del país a efecto de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión y participar en aquellas previstas por la presente o convocadas por las autoridades en la materia;
- f. Formular recomendaciones públicas a las autoridades con competencia en materia de radiodifusión, las cuales serán de tratamiento obligatorio;
- g. Representar los intereses del público y de la colectividad, en forma individual o en su conjunto, en sede administrativa o judicial, con legitimación procesal en virtud de la cual puede solicitar la anulación de actos generales o particulares, la emisión, modificación o sustitución de actos y otras peticiones cautelares o de fondo necesarias para el mejor desempeño de su función.

En el artículo 20 se establece que la Defensora o el Defensor de Servicios de Comunicación Audiovisual tiene que ser designada o designado por resolución conjunta de ambas cámaras legislativas, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, para lo cual toma en cuenta los requisitos de alta calificación profesional en materia de comunicación social y una reconocida trayectoria democrática y republicana, pluralista y abierta al debate y al intercambio de ideas diferentes¹².

Nuestro país es multicultural.

Previo a la designación, el Congreso de la Nación debe publicar el nombre y los antecedentes curriculares de la persona propuesta y garantizar los mecanismos suficientes para que los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, pudiesen presentar las posturas, observaciones y circunstancias que consideraron de interés expresar respecto de la candidata o el candidato¹³.

En concordancia con las defensorías del público del mundo, la Defensoría de la Argentina no tiene capacidad sancionatoria. Se expresa a través de recomendaciones públicas a los titulares, autoridades o profesionales de los medios de comunicación social contemplados en la ley y tiene la potestad de realizar presentaciones administrativas, extrajudiciales o judiciales para

12 | <http://tiempo.infonews.com/2012/10/17/argentina-88507-proponen-por-unanimidad-a-ottaviano.php>

13 | <http://www.infonews.com/2012/10/30/politica-45249-ottaviano-obtuvo-mas-de-1000-adhesiones-y-una-sola-objecion-la-del-grupo-clarin-ley-de-medios.php>

solicitar que se ajusten los comportamientos al ordenamiento jurídico vigente en cuanto se aparten de él.

A diferencia del resto de las defensorías, la argentina tiene su ámbito de actuación y su competencia en todo el país, tanto en el sector de gestión privada con y sin fines de lucro, como en el sistema público. Encuentra su dependencia orgánica en el poder legislativo, aunque actúa con autonomía, tal como las Defensorías del Pueblo, y tiene determinado su presupuesto por ley: se trata del 5% de los gravámenes.

Las Audiencias Públicas como gran canal de participación ciudadana

Una característica distintiva de la primera Defensoría del Público creada en la Argentina es la convocatoria a la ciudadanía de manera abierta, simple, gratuita, sistemática y democrática, a lo largo y ancho del país, para evaluar el “adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión” mediante audiencias públicas¹⁴.

Todas las personas, en igualdad de condiciones, pueden compartir sus opiniones, experiencias y propuestas en relación con los medios audiovisuales en estos espacios de intercambio y de acción ciudadana, de encuentro y socialización del conocimiento.

Para un organismo que tiene como principal misión promover y defender el derecho humano a la comunicación, escuchar las opiniones de las audiencias, responder a sus inquietudes, alentar su expresión pública, es un requisito ineludible. Por eso, cada año, la Defensoría del Público decidió que cada año se realicen en seis regiones del país:

- Noroeste: Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero.
- Noreste: Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones.
- Centro: Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y La Pampa.
- Cuyo: San Juan, Mendoza y San Luis.
- Buenos Aires: Provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Patagonia: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Islas Malvinas y Antártida Argentina.

En ese análisis colectivo, son bienvenidas las opiniones, las experiencias, las críticas, los reclamos, las buenas prácticas, y las propuestas, acerca de la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en cada región, a nivel nacional y de todos los aspectos que regula:

- la oferta de medios y la posibilidad de acceder a una variedad de propuestas locales y nacionales,
- las programaciones de la radio y la televisión pública, comercial y sin fines de lucro,
- el acceso al espectro de todos los sectores contemplados por la Ley,

14| <http://www.defensadelpublico.com.ar/es/instructivo-participar-audiencia-publica>

- la representación y la presencia de sectores históricamente marginados o estigmatizados y el respeto de sus derechos.

La Defensoría del Público presenta informes que dan cuenta de cómo ha sido tomada cada propuesta recibida en las audiencias y es fundamental la posibilidad de enriquecer las líneas de trabajo. En síntesis, las Audiencias Públicas son uno de los principales instrumentos tomados por la gestión de la Defensoría para fortalecer la vida democrática, la transparencia, la legitimidad de las instituciones, realizar una escucha activa y estrechar los lazos entre y con la comunidad.

En el marco de la primera Audiencia Pública en la región noreste, en Chaco, por ejemplo, en la que participaron más de 300 personas, se planteó la necesidad de que los idiomas de los pueblos originarios estén en un pie de igualdad con respecto al lenguaje oficial. En la presentación se afirmó que “el idioma de los pueblos originarios no está contemplado en la currícula del Instituto Superior de Educación Radiofónica (ISER), como fonéticas que deben ser articuladas”.

Esta ley, de vanguardia en el mundo, protege e incluye.

La participación de las comunidades indígenas que denunciaron la criminalización de los campesinos y pueblos originarios en los medios hegemónicos y la importancia de la desmonopolización para que sea posible visibilizar culturas y realidades diversas también se hizo escuchar en la primera y la segunda audiencia pública, realizada en la región noroeste, en Salta, donde se reunieron más de 400 personas.

Con una alta participación de estudiantes de la Universidad Nacional de Salta, hubo referencias a la estigmatización de los jóvenes en los medios audiovisuales. Especialmente, hablaron de la “demonización de jóvenes militantes” y pusieron en discusión la existencia de la llamada prensa objetiva o independiente. La concentración mediática fue ampliamente cuestionada. Se valoró el impulso a las producciones locales, aunque se hizo mucho hincapié en la necesidad de que los medios de las provincias y localidades sumen producciones propias, tal como señala la ley.

La discrecionalidad en la distribución de la pauta publicitaria pública fue otro de los temas eje, así como las tarifas de los servicios audiovisuales pagos y los cambios inconsultos en las grillas. Se señaló la falta de programación sobre derechos humanos en televisión abierta, la escasa difusión de los valores tradicionales y de los derechos de los trabajadores.

Recibir y canalizar consultas, reclamos y denuncias del público

Una tarea fundamental de la Defensoría consiste en canalizar las denuncias del público, en todos los casos que sus derechos -expresados en la Ley- sean vulnerados.

La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual recibió, desde su inicio en diciembre 2012, hasta el 30 de junio de 2013, un total de 387 presentaciones, de las cuales 200 se constituyeron en actuaciones; 168 en consultas y 19 fueron derivadas a distintos organismos.

Del total de las presentaciones recibidas, el 53% fue realizado por mujeres –en contra de la tendencia registrada en otras Defensorías del mundo como en Brasil, México y España-, y el 47% por hombres, siendo los ciudadanos de entre 51 a 65 los que más reclamos acercaron con el 25,1%. Luego se ubicaron los de 41 a 50 años con el 22,9% y los de 31 a 40 años con el 19,3. La franja de edades de 13 a 18 años fue el grupo que menos reclamos hizo, alcanzando el 1,4%.

Entre los principales temas procesados, la conformación de la grilla recibió un número importante de presentaciones. Como ocurre cuando una operadora de servicio satelital transmite en horarios reducidos las señales culturales y educativas de generación estatal INCAA TV y Paka-Paka. O cuando no se incorporó un canal provincial o regional en San Salvador de Jujuy y Bahía Blanca.

Las interferencias también ocupan un lugar importante en las denuncias, tanto en radio como en televisión, de allí la trascendencia de concretar el ordenamiento del espectro radioeléctrico.

También se recibieron presentaciones sobre la emisión de lenguajes e imágenes violentas dentro del horario apto para todo público, la promoción de comportamientos dañinos contra la salud, como así también situaciones de violencia simbólica y mediática contra la mujer.

La difusión de noticias en medios audiovisuales fue objeto de múltiples denuncias, en el caso de la emisión de las imágenes, sobre la publicación del diario MUY del cuerpo de Ángeles Rawson. La Defensoría del Público emitió un comunicado en el que llamó la atención de los servicios de comunicación audiovisual sobre la necesidad de evitar en el horario apto para todo público la “truculencia y la sordidez que puedan implicar la violación de derechos consagrados por las normas nacionales e internacionales en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes”.

Como lo establece la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Defensoría del Público lleva un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentadas por los usuarios en forma pública o privada ¹⁵.

Promover el ejercicio responsable de la tarea de informar y comunicar

En base al reclamo y observación por parte de los propios periodistas del tratamiento de los medios de las últimas inundaciones ocurridas en las ciudades de Buenos Aires y La Plata, en abril de 2013, la Defensoría se reunió con trabajadores de los medios de comunicación de esas ciudades, representantes

15| <http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/seis-meses-187-presentaciones-y-una-audiencia-publica>

del periodismo radial y televisivo, asociaciones y sindicatos de prensa, que participaron en un intercambio abierto de opiniones y propusieron ideas para redactar una “Guía para la cobertura periodística responsable de desastres y catástrofes”¹⁶. Más de 70 trabajadores de la comunicación participaron de su primera elaboración, luego se sumaron cien personas más para enriquecer la tarea que fue distribuida en redacciones de radio y televisión.

En definitiva, la tarea a desarrollar por la Defensoría del Público, creada por primera vez en la historia argentina el 14 de noviembre de 2012, a partir de la designación de su titular, implica desafíos en varias dimensiones. En primer lugar desde lo cultural, promoviendo el concepto de comunicación como un derecho y no como mercancía al servicio de unos pocos medios que lograron desarrollar un proceso de creciente de concentración.

La Defensoría fue creada con la misión de promover, difundir y defender el Derecho a la Comunicación Democrática.

En lo pedagógico, por la necesidad de interacción permanente con los profesionales que desarrollan tareas en los medios, generando materiales para facilitar su tarea, escuchando sus reclamos e inquietudes, pero también sumando al público a la educación crítica. Bajo la premisa: “Nadie reclama un derecho que no conoce”, se recorre barrios, sindicatos, escuelas y universidades para fortalecer a la ciudadanía a partir de la formación, el debate, la participación y la generación de propuestas.

Se trata, en definitiva, de empoderar a las audiencias para que se transformen en un actor decisivo de la comunicación democrática, con una participación activa ante la vulneración de sus derechos, y también como constructores de sentido en la comunicación.

Las tres décadas de recuperación democrática que se cumplen este año fueron suficientes para comprobar que no es el mercado, que sólo pretende privilegios para sí, el que va a garantizar la pluralidad de voces y la expresión de nuestra infinita riqueza cultural. Es el Estado el que debe garantizar el derecho a la comunicación y son las audiencias empoderadas las que pueden reconocer ese derecho como un derecho humano fundamental e inalienable, cuyo cumplimiento no puede quedar en manos de corporaciones. Porque cuando la custodia de la libertad de expresión quedó en manos de las empresas periodísticas, no garantizaron la diversidad ni la palabra, sino que silenciaron un genocidio.

Si nuestra presencia en el mundo no es neutral, si como mujeres y hombres vinimos a transformar la realidad, como aseguró Paulo Freire¹⁷, vinimos a

16| <http://www.defensadelpublico.gob.ar/es/guia-cobertura-catastrofes-naturales>

17| Pedagogía de la Indignación. Cartas pedagógicas en un mundo revuelto, Paulo Freire, Siglo XXI http://www.sigloxxieditores.com.ar/pdfs/freire_pedagogia_de_la_indignacion.pdf

modificarla con nuestras ideas, pero sobre todo con nuestras acciones, es necesario que sigamos trabajando todos los días, desde el lugar que ocupamos para que esta Ley, vanguardista y profundamente democrática, no quede en letra de molde, vacía y gélida, sino que se siga traduciendo en derechos efectivos y concretos, palpables hora tras hora.

Raúl Oscar Codutti

Ingeniero, Estudios de posgrado en PNUD, CEPAL, FAO, SCyT, UNLP. Consultor BID, BIRF, PNUD, FIDA, OEA-IICA, OEI, RIMISP y 19 gobiernos provinciales argentinos. Ministro de Planificación y Ambiente de la Provincia del Chaco (2011-2013)

Políticas sociales | Planificación | Provincia del Chaco | Reducción pobreza

El sistema de planificación de la Provincia del Chaco y las políticas sociales de reducción de la pobreza

1. Presentación

El trabajo describe el proceso de recuperación de la planificación estratégica en la Provincia del Chaco, sustentado en la decisión adoptada a fines del año 2007 con el propósito de reducir las brechas evidenciadas entre las metas fijadas por las políticas públicas de mediano plazo y las capacidades institucionales disponibles para lograrlas. El proceso se basó en la preexistencia de un marco normativo que crea el sistema provincial de planificación y evaluación de resultados, con rango de ley, siendo el Chaco una de las pocas provincias de Argentina que dispone de una institucionalidad específica para el desarrollo

de la planificación de la acción de gobierno, con participación del sector privado. La actual gestión retomó esta herramienta, la potenció y jerarquizó como instrumento para fortalecer las capacidades institucionales del sector público.

Se analizan las características que adoptó el sistema de planificación chaqueño, partiendo de la premisa de alinear todos los mecanismos programáticos y organizacionales de la administración pública con los ejes estratégicos del plan de desarrollo de mediano término. El trabajo considera los ejes en torno a los cuales se avanzó en la planificación sectorial, vinculándola con la asignación de recursos y ejecución presupuestaria; el desarrollo de un detallado sistema de metas con cobertura en todas las áreas de gobierno; el mejoramiento de la aplicación de la técnica de presupuesto por programa, como herramienta para la toma de decisiones de distribución del gasto; y la desagregación territorial de la producción pública, como estrategia para corregir las asimetrías, económicas y sociales, que se observan en la regiones que agrupan a los municipios de la provincia.

Asimismo, se detalla la estrategia de intervención diseñada para enfrentar las dificultades por las que atravesó la estructuración del sistema de planificación y evaluación de resultados en la administración pública. En este sentido, se enfatiza la descripción de la capacidad puesta de manifiesto por el modelo de la cadena de valor público, como principio ordenador, para lograr consistencia en el abordaje metodológico, la revisión de los programas sectoriales y la formulación de variables e indicadores para el seguimiento y evaluación de políticas.

En este marco, se detalla la estructuración de las principales políticas sociales instrumentadas en la Provincia del Chaco, orientadas a la reducción de la pobreza, la búsqueda de mayor inclusión social y una mejor redistribución del ingreso, concebidas con la finalidad de contribuir a asegurar un escenario de equidad en las oportunidades para el desarrollo humano. Asimismo, se especifican las principales estrategias de intervención, medidas de política adoptadas y resultados alcanzados en cuatro indicadores sociales sensibles: pobreza, indigencia, necesidades básicas insatisfechas y distribución individual del ingreso.

2. El sistema de planificación chaqueño

A fines del año 2007, al inicio de la gestión del Gobernador Jorge Capitanich, se adoptó la decisión política de recuperar la planificación estratégica como herramienta para la gestión de las políticas públicas. La creación de una Secretaría, en una primera instancia, que reportaba directamente al Gobernador y luego de un Ministerio; así como de Unidades de Planificación Sectorial en todas las jurisdicciones de la administración pública, testimonia la voluntad política de desarrollar el sistema de planificación. Para ello se ha contado con un instrumento de gran valor, la Ley 5174, sancionada en el año 2002 y

promulgada en el año 2003, que crea el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), haciendo del Chaco una de las pocas provincias de Argentina que dispone de una institucionalidad específica para el desarrollo de la planificación de la acción de gobierno.

Los avances del sistema de planificación chaqueño se han asentado sobre la premisa de alinear los mecanismos organizacionales de la administración pública con los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo de mediano término. La estructura normativa preexistente ha favorecido su implementación y la articulación con el órgano rector del sistema de administración financiera. Esta iniciativa se propuso desarrollar una cultura de planificación y rendición de cuentas a partir de un enfoque de gestión orientada a resultados para alcanzar una mayor efectividad y calidad de las políticas públicas. Al inicio del proceso, la administración pública mostraba una cultura organizacional débil para la instrumentación de una gestión orientada a resultados, pese a contar con un marco normativo apropiado para esta finalidad. Es por ello que el mejoramiento de las capacidades constituyó una dimensión importante para desarrollar el sistema de planificación y mejorar los impactos de las políticas públicas.

Sistema provincial de planificación y evaluación de resultados, como instrumento para fortalecer las capacidades institucionales del sector público.

La institucionalización del sistema de planificación se basó en reconocer que este proceso constituye un requisito para mejorar la efectividad del gasto público y contribuir al logro de los objetivos del Plan de Desarrollo. Este reconocimiento ha implicado asumir que sin procesos de planificación, seguimiento y evaluación efectivos, son limitadas las posibilidades de juzgar si las políticas públicas poseen la direccionalidad definida para alcanzar los cambios deseados. La alineación de los programas sectoriales con los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo introdujo un matiz de actuación que permitió romper esquemas burocráticos inerciales arraigados en la administración, contribuyendo a mejorar la asignación del presupuesto y la efectividad de las políticas públicas. Es por ello que se conformó, inicialmente, un sistema dual que buscaba incrementar la efectividad del gasto a través de la gestión orientada a resultados, mejorando al mismo tiempo las estructuras organizacionales de modo que éstas reflejen la organización de los procesos de producción de bienes y servicios públicos.

Una característica del sistema chaqueño de planificación es el uso de una pluralidad de herramientas y el esfuerzo por combinarlas con orientaciones y objetivos definidos. En efecto, para formular y ordenar los programas de gobierno, vincularlos con la asignación de recursos e instalar un enfoque de gestión orientada a resultados, se recurrió a la metodología del marco lógico, la programación por metas y al presupuesto por programas. La combinación

pragmática de estas herramientas y la disposición a revisarlas para resolver problemas que emergieron durante el proceso de implementación es la característica que define la experiencia.

El Marco Lógico es una herramienta diseñada para la organización de la información de programas y proyectos, centrada en la búsqueda de consistencia en sus distintos niveles de objetivos y en el establecimiento de indicadores y medios de verificación para el monitoreo. No fue concebido para organizar la totalidad de las actividades de una institución, sino para organizar programas de mejora de las actividades existentes o para la introducción de nuevas líneas de trabajo. Los programas definidos no siempre reflejan los procesos de producción institucional y las estructuras resultantes no contribuyen a tomar decisiones de asignación del gasto. Finalmente, el Marco Lógico no trabaja con la categoría de producto institucional (terminal y/o intermedio) que, en la técnica de presupuesto por programa, resulta central para la asignación de recursos.

El Presupuesto por Programa, por su parte, es una técnica que permite vincular la asignación de recursos con los bienes y servicios que producen las instituciones públicas. No obstante, si bien proporciona información indispensable para relacionar los recursos con los objetivos de política, no contiene herramientas para ligar los recursos previstos en el presupuesto con los objetivos del plan de desarrollo del gobierno. Además, la aplicación de esta técnica en la administración pública provincial había resultado formal y los programas presupuestarios no estaban definidos en torno a productos y, por tanto, no expresaban relaciones insumo/producto. La planificación institucional, que se expresaba en Marcos Lógicos, tampoco definía con claridad los bienes y servicios para que el presupuesto pueda tomar como base para su formulación, administración y seguimiento.

El Proyecto Regional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, brindó asistencia técnica para la instalación del módulo Gestión por Metas y Resultados, orientado a mejorar la efectividad de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía. El SIGOB fue instrumentado con la finalidad de establecer metas de gestión que abarcaban las distintas dimensiones de la actividad del sector público. Sin embargo, la heterogeneidad de las metas definidas debilitaba su capacidad como herramienta de direccionamiento de políticas y para establecer relaciones con la estructura presupuestaria para la asignación del gasto. A su vez, la inadecuación de las estructuras programáticas hacía que a la hora de formular el presupuesto se priorizaran criterios históricos sobre los que se desprendían del proceso de planificación. La referencia a los programas y a la identificación de categorías de gasto resultaba meramente formal y se traducía en numerosas modificaciones presupuestarias, consistentes en reasignaciones de partidas entre programas y categorías de gasto que se realizaban sin reglas expresas,

dificultando, incluso, el seguimiento del presupuesto.

Las herramientas utilizadas en el desarrollo del sistema responden al mismo paradigma de mejoramiento de las capacidades de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas. El enfoque adoptado refiere explícitamente a los modelos de gestión orientado a resultados y tiene su origen en el reconocimiento de la existencia de una brecha entre las capacidades del sector público y la demanda creciente, en volumen, diversidad y calidad, de servicios por parte de los ciudadanos. La persistencia del modelo burocrático de gestión, ligado al cumplimiento de normas, interacciones y rutinas administrativas, representaba una de las causas de la ampliación de esta brecha y para reducirla se apeló a enfoques de gestión centrados en logros que ponen el foco en la producción pública y en los resultados que se obtienen a partir de ella en términos de satisfacción ciudadana.

**Recuperar la
planificación
estratégica como
herramienta para
la gestión de las
políticas públicas.**

Chaco, como la mayoría de las provincias argentinas y bajo el influjo de la reforma de la administración financiera del Estado nacional que se produjo en los años '90, adoptó la técnica de presupuesto por programa. Sin embargo, su aplicación fue parcial y entre las limitaciones para su desarrollo pueden enumerarse: (i) la desvinculación entre el proceso presupuestario y la planificación de gobierno; (ii) las carencias de información sobre producción física del sector público y (iii) las deficiencias en las estructuras programáticas que se derivan de lo anterior. El presupuesto, al no reflejar las relaciones insumo/producto, quedaba reducido a su dimensión financiera y se convertía en una práctica centrada en el gasto que resultaba de la acumulación de decisiones históricas con modificaciones en el margen. El Ministerio de Planificación identificó este problema y lo abordó estableciendo vínculos entre los programas sectoriales y la estructura programática presupuestaria.

El proceso de reestructuración de los programas de gobierno debió enfrentar varias dificultades, algunas de las más significativas fueron: i) las complejidades administrativas y financieras para asegurar efectividad; ii) la escasa proporción de funcionarios y agentes familiarizados en metodologías de gestión por resultados; iii) el manejo de una dinámica de actores cuyos intereses no siempre están en concordancia con los objetivos de los programas y; iv) un margen de tiempo acotado que las gestiones de gobierno disponen para actuar. En este marco, el Sistema de Metas constituyó el instrumento de soporte de los programas gubernamentales, lo que implicó un trabajo sistemático con 28 dependencias gubernamentales en la programación de 72 metas de gobierno, constituyendo una red de trabajo que ha requerido capacitación y alto compromiso de todos los actores institucionales.

La aplicación del Sistema de Metas tuvo dos finalidades: i) propiciar que la acción institucional incida efectivamente en el logro de las metas definidas; y ii) dar cuenta de la evolución de las metas a partir de indicadores que muestren sus avances, retrasos o paralizaciones y permitan realizar reprogramaciones o adoptar medidas correctivas en el momento oportuno, es decir gestionarlas. El sistema produjo significativos resultados en varios planos de la gestión pública: i) ha permitido transparentar los procesos de gestión de la acción gubernamental; ii) ha posibilitado intervenir anticipadamente cuando se presentan problemas que retrasan la ejecución de los programas; y iii) ha contribuido a la identificación de la red de producción de bienes y servicios sociales de la administración pública.

En los distintos momentos del desarrollo del sistema de planificación se asumió que como todo proceso resulta indispensable reconocer e interpretar la existencia de prácticas rutinarias arraigadas en la administración pública y diagramar una combinación de esfuerzos por otorgar una direccionalidad política a los procesos emergentes, considerando que las estrategias más efectivas en este campo constituyen el resultado de acciones deliberadas del sector público. Esta visión ha permitido adoptar enfoques y metodologías de planificación estratégica, así como herramientas y prácticas de los modelos de gestión por resultados, elevando los niveles de compromiso organizacional y fortaleciendo los grupos de trabajo.

En la experiencia chaqueña, la planificación de las políticas públicas ha requerido el empleo de una diversidad de estrategias para enfrentar las diferentes cuestiones inherentes a la acción del Estado. Estas incluían la revisión de las actividades rutinarias que venían desarrollándose en el sector público, aunque esta acción no fue concebida como el descarte de lo previamente realizado, sino como el punto de partida para imprimirle la direccionalidad deseada a la actividad pública. En este sentido, se asumió que la recuperación de la planificación se enmarca en un contexto donde las sociedades modernas son más informadas, complejas y demandantes, lo cual implica de un modo implícito la exigencia de una mayor intervención del Estado con su capacidad regulatoria, pero también con una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

La construcción de una estrategia supone combinar acciones, reconocer intereses comunes y contrapuestos y hacer frente a una sucesión de etapas necesarias para su internalización, tanto entre los actores de la administración pública como en la ciudadanía. Que ésta participe en el monitoreo y control de gestión de las políticas públicas es fundamental en el marco de una sociedad democrática y plural, donde el ciudadano es un sujeto partícipe de la transformación de su realidad. Por lo tanto, manejar herramientas eficaces para lograr simplicidad, regularidad y capacidad efectiva de influencia en los procesos de cambio y en los nuevos paradigmas que las sociedades exigen, formaron parte

de la experiencia chaqueña de recuperación de la planificación estratégica como herramienta para instrumentar las políticas públicas.

A mediados del año 2010, el desarrollo del sistema de planificación enfrentaba los siguientes problemas: (i) inconsistencias metodológicas originadas en el uso de una pluralidad de herramientas para trabajar distintas dimensiones de las políticas públicas, la planificación de la acción de gobierno, su formulación presupuestaria, la administración de recursos, el monitoreo y la evaluación; (ii) insuficiente fortaleza de los equipos técnicos, tanto del Ministerio como en las Unidades de Planificación Sectorial; (iii) deficiente coordinación entre los organismos rectores de la planificación y el presupuesto. La debilidad del sistema residía en procesos causales referidos a la consistencia metodológica derivada de la utilización de diversas herramientas que si bien respondían a un mismo paradigma, están orientadas a responder a problemas diferentes.

Desarrollar una cultura de planificación y rendición de cuentas.

Para superar la debilidad del sistema de planificación se desarrolló una propuesta metodológica orientada a mejorar su integración, para lo cual el modelo de la cadena de valor público fue utilizado para lograr una mayor consistencia metodológica. La cadena de valor se adoptó como un principio ordenador dado que permite ubicar las distintas herramientas de planificación, establecer sus límites y posibilidades y favorecer el pleno aprovechamiento de las capacidades institucionales disponibles. La hipótesis de trabajo utilizada es que la concurrencia de diversas metodologías no permite arribar a diseños conceptuales coherentes, integrales y, sobre todo, con un alto potencial de impacto. Es por ello que la adopción de la cadena de valor como principio ordenador sintetiza los aspectos necesarios para asegurar condiciones de consistencia interna en la planificación, así como los elementos indispensables para el seguimiento y evaluación de los programas.

Por otro lado, la complejidad de las transformaciones que impone la adopción de un enfoque de gestión orientada a resultados, ha exigido abordajes analíticos del sector público que permitan, no solo comprender la naturaleza de los cambios propuestos, sino también integrar las distintas herramientas que se movilizan para producirlos. La cadena de valor público es un instrumento potente para ambos objetivos dado que permite: i) representar de manera sencilla la actividad del sector público; ii) conceptualizar las transformaciones que se están introduciendo en su gestión, y iii) ubicar las distintas herramientas que se proponen para avanzar en esta transformación.

Si bien los modelos tienden a simplificar la realidad para poder comprenderla e intervenir sobre ella, su calidad se mide por la capacidad que muestran para representar y relacionar la mayor cantidad de variables del objeto al que se aplica sin perder simplicidad. El modelo de la cadena de valor pública reúne,

precisamente, estas características. Su punto de partida es la afirmación de que el sector público puede representarse como un conjunto de instituciones que transforman recursos en productos a partir de un conjunto de operaciones. Los productos (bienes y servicios) constituyen la razón de ser de las instituciones, aquello que justifica su existencia, y a través de ellos se busca satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, contribuyendo, de este modo, al logro de los objetivos de política.

La satisfacción de las demandas sociales representan los resultados esperados del plan de gobierno pero alcanzarlos implica garantizar que las instituciones públicas generen bienes y servicios en la cantidad y calidad requeridos. La cadena de valor integra las relaciones entre productos, resultados e impactos. Las relaciones entre productos y resultados, y entre éstos y los impactos, son más complejas e inciertas que las que existen entre recursos y productos. En ellas intervienen una amplia cantidad de variables, además de la cantidad y calidad de los servicios que se prestan. Entre estas variables se cuentan otros servicios ofrecidos por instituciones públicas, la actividad de actores de la sociedad civil y variables de contexto que pueden, incluso, estar determinadas por actores externos. Los productos generan inversiones, prácticas y compromisos institucionales que no siempre son sencillos de modificar, dado que pueden afectar intereses de los propios actores de la sociedad. Un cambio de enfoque respecto de la producción de un bien o la prestación de un servicio implica no solo la reorganización de los procesos de producción sino también reasignar recursos, cambiar las relaciones de poder al interior del sector público y modificar las relaciones con los actores de la sociedad.

Una mayor especificación del modelo surge cuando se considera que las políticas públicas combinan la producción de bienes y servicios con medidas de política y con marcos interpretativos que les otorgan significado y direccionalidad. Las medidas de política son decisiones que tienen por objeto modificar, orientar o regular los comportamientos de los actores en el ámbito de actuación política. Los marcos interpretativos son el núcleo de ideas a partir de las cuales se seleccionan, definen y explican los problemas de política y se elaboran las estrategias para enfrentarlos. Las políticas no solo implican, entonces, la producción de bienes y servicios sino también la producción de decisiones.

El cambio de paradigma acaecido en la gestión pública chaqueña puede ser representado, en este modelo, como un desplazamiento del énfasis colocado en los recursos hacia los productos y los resultados. Mientras la gestión tradicional pone el foco en la administración de los recursos, la gestión orientada a resultados se centra en los procesos de producción institucional y en los resultados que se obtienen a partir de ellos. El primer desplazamiento, desde los recursos a los productos, implica cambios importantes pero que se realizan en un ámbito estructurado a partir de relaciones de fuerte contenido técnico. El segundo desplazamiento, desde los productos a los resultados, es

más complejo por el carácter incierto y poco estructurado de las relaciones que se afirman en este ámbito. En el marco de este modelo se decidió realizar el reordenamiento metodológico partiendo del ajuste de las herramientas para trabajar la formulación del presupuesto, decisión basada en la hipótesis de que las inconsistencias metodológicas descansaban, en gran parte, en la escasa definición de la producción pública, como proceso de articulación central del modelo de la cadena de valor público.

El ajuste de la aplicación de la técnica de presupuesto por programa permitió, precisamente, definir el perfil de producción de cada institución, identificando los productos terminales, unidades de medida y volúmenes de producción esperados. A partir de allí se definieron las redes de producción institucional de bienes y servicios públicos, identificando productos intermedios, directos e indirectos, y estableciendo relaciones insumo/producto que luego se organizan en categorías programáticas. La técnica de presupuesto por programa resultó útil para expresar los procesos de producción institucional y para la formulación del presupuesto. Sin embargo, ha requerido complementarla con procesos de planificación operativa para programar las actividades y distribuirlas en el tiempo. Para el desarrollo de esta tarea, que toda organización realiza de una u otra forma para programar su trabajo, la técnica presupuestaria muestra límites para abordar los vínculos entre producción, resultados e impactos. El concepto de cadena de valor ha permitido incorporar conceptualizaciones complejas y profundas, las que responden a hipótesis de política que sustentan el análisis y el diseño de toda intervención gubernamental.

Una característica del sistema chaqueño de planificación es el uso de una pluralidad de herramientas y el esfuerzo por combinarlas con orientaciones y objetivos definidos.

La implementación de la cadena de valor público ha permitido la expresión del proceso de producción pública de bienes y servicios en todos los organismos del Estado, así como su organización y asignación de los recursos; la exploración de las “hipótesis de política”, es decir las apuestas que vinculan esta producción con las transformaciones pretendidas en la sociedad. En todo momento se destacó un aspecto central en el proceso de interrogación, expresión y direccionamiento de las políticas: la información y su uso para anclar la discusión sobre bases sólidas que permitan obtener respuestas verificables y decisiones fundamentadas. En este proceso, el mejoramiento del sistema de información estadística constituyó una herramienta fundamental, pues son los datos los que inciden en la toma de decisiones para la administración de las políticas en todas sus etapas, desde la detección de necesidades, el diseño, la ejecución, el monitoreo y hasta la evaluación de resultados e impactos.

La integración de herramientas de planificación estratégica, programación presupuestaria y de seguimiento de políticas, tanto a nivel sectorial como

global, adquirió una fuerte legitimidad entre los actores clave del sistema de planificación. Ellos compartieron sus criterios y procedimientos, los aplicaron a situaciones reales planificación y formulación presupuestaria, identificaron los problemas puestos de manifiesto y desarrollaron estrategias para su resolución. La coordinación entre organismos rectores fue otro aspecto abordado en la instrumentación del modelo de la cadena de valor público. La intervención se centró en garantizar el involucramiento de la Dirección de Finanzas y Programación Presupuestaria, generando consensos metodológicos y resolviendo problemas de viabilidad técnica que se presentaron a medida que avanzaba el trabajo. También se trabajó con la Contaduría General de la Provincia, acordando estrategias de resolución de los problemas de registro y reasignaciones de gasto, introduciéndose también modificaciones en el sistema de administración financiera para facilitar la carga y viabilizar decisiones técnicas en materia de formulación y ejecución presupuestaria. Asimismo, se sumó al área de Administración de Recursos Humanos para facilitar la reasignación del personal en las categorías programáticas y coordinar los sistemas de administración financiera y contable y de planta orgánica nominal.

La consolidación de un enfoque metodológico que mostró solidez en su implementación y obtuvo un importante reconocimiento por parte de la conducción política y de la administración, se tradujo en el afianzamiento de los equipos técnicos y en la legitimación del sistema de planificación. Las jurisdicciones comenzaron a utilizar un lenguaje accesible para formular sus proyectos de presupuesto y discutirlos internamente y con los órganos rectores. A su vez, la coordinación de órganos rectores contribuyó a resolver problemas en los sistemas informáticos, elaborándose criterios de trabajo para fortalecer la calidad del proceso de formulación del presupuesto, la toma de decisiones sobre ejecución del gasto, la planificación y monitoreo de políticas de gobierno. Para ello, se establecieron reglas de juego para la intervención de cada uno de estos organismos en los distintos momentos del proceso de formulación y ejecución del presupuesto, así como criterios e instrumentos para organizar los procesos de elaboración y registro de decisiones.

A partir de la síntesis metodológica expensada por la cadena de valor público se ha logrado estructurar una secuencia lógica que vincula las fases de planificación y formulación presupuestaria de los programas de gobierno, apoyada en un sistema informático en red, en el que converjan todos los indicadores la producción institucional, así como los indicadores de resultados e impactos de las políticas públicas. La utilización de la información relevante generada por el sistema de indicadores posibilita, a su vez, avanzar en la optimización de la asignación del gasto y en el establecimiento de medidas de mejora de la gestión pública.

El seguimiento y la evaluación permiten incidir en las acciones de modo temprano, promueve la cultura de responsabilidad y genera procesos de

aprendizaje y mejora continua de la gestión pública. Para avanzar en su desarrollo, a partir del 2011 se ha diseñado un subsistema de variables e indicadores de producción, resultados e impactos, incluyendo las diversas relaciones entre ellos (indicadores de economía, de eficiencia y de eficacia). Con el objeto de mejorar la transparencia y disponibilidad de datos, el SIGOB desarrolló, como complemento al Sistema de Metas, un subsistema que registra los indicadores y permite vincularlos a los programas presupuestarios. Las modificaciones introducidas permiten relacionar la producción física con la ejecución financiera, constituyendo la base para la construcción de matrices de insumo-producto y las funciones de producción de los programas de gobierno.

Los indicadores reflejan los efectos generados en la población con la aplicación de los programas de gobierno, dado que su diversidad puede ocasionar la simplificación de su alcance, descuidando los aspectos esenciales de su incidencia social. Disponer de este subsistema abre la posibilidad de vincular la información con el desempeño, tanto de las unidades administrativas ejecutoras de los programas públicos, como de los funcionarios, aspecto que permitirá sustentar esquemas de incentivos por el logro de resultados. Sin embargo, la cuantificación de los resultados e impactos de los programas y la elaboración de indicadores, no sustituye la observación y el pronunciamiento en los procesos de evaluación.

Modelos de gestión orientados a resultados.

Los indicadores no constituyen medidas perfectas y completas de todas las facetas de los objetivos de las políticas públicas, siendo la evaluación una acción imprescindible para observar los resultados e impactos de los programas sociales, aún los no previstos en el proceso de planificación. La evaluación suele confundirse con la aplicación de métodos y la discusión detenerse cuando se encuentra el indicador adecuado. Los métodos son ayudas para trabajar el contenido así como la información un componente esencial en el proceso de expresión de las políticas y en la orientación de las decisiones. La información es, en el marco de la cadena de valor público, un valioso recurso para conocer, expresar, comprender y visibilizar procesos que explican el perfil de producción de un organismo.

El subsistema de seguimiento incluye, a diciembre de 2013, información sobre los 115 programas de las 28 jurisdicciones que integran la administración pública chaqueña, lo cual representa el 83% del gasto total del presupuesto provincial. Se han definido 575 indicadores, de los cuales el 3% corresponden a indicadores de desarrollo, comunes a todos los programas de gobierno, 6,4% a indicadores de impacto, 27,5% a indicadores de resultado y 57,1% a indicadores de producto. Este sistema permite realizar un seguimiento sobre los avances de cada uno de estos indicadores en relación con la línea de base y en relación a la meta planificada. Por su parte, y considerando esta organización de los programas de gobierno desde la cadena de valor, se redefinieron metas

asociadas a los indicadores de resultado o de desempeño establecidos para las diferentes jurisdicciones.

El concepto de desempeño adoptado supone la apuesta de política realizada para transformar una situación actual en otra deseada, es el pasaje entre ambos puntos y la estrategia para abordar este desafío. Un sistema de indicadores no puede, por ello, ser concebido de manera independiente del sistema de planificación y evaluación. Es la voluntad planificadora la que selecciona problemas, establece metas, desarrolla estrategias, se interroga por los logros obtenidos y por sus propias acciones. El sistema de planificación especifica las dimensiones a observar e identifica indicadores. Cuando se mira las políticas de manera conjunta y en su evolución, el desempeño refiere a la compleja trama de transformaciones impulsada por el Plan de Desarrollo, vista en un momento y espacio particular. Es por ello que el sistema de indicadores fue concebido para hacer observable ese contexto complejo, atravesado por inercias institucionales, recursos limitados, desigual distribución del poder, tensiones entre sectores sociales y pugnas entre actores con intereses distintos y, por momentos, antagónicos.

3. La planificación de la política social y la reducción de la pobreza

El sistema de planificación desarrollado a partir del año 2007 se ha constituido en una herramienta adecuada para la reconstrucción de las capacidades del Estado para impulsar políticas inclusivas y generadoras de oportunidades para el desarrollo humano. El sistema se sustenta en el esfuerzo en desarrollar capacidades institucionales que permitan incrementar la efectividad de las políticas sociales definidas en el plan de gobierno de mediano plazo. Esto implica que si bien la producción de bienes y servicios sociales resulta importante, siempre debe ser percibida como un apoyo al desarrollo provincial. Es por ello que los productos institucionales están enmarcados en el plan de desarrollo y éste está coordinado con el apoyo a objetivos nacionales.

La introducción del paradigma de la planificación estratégica y del enfoque de gestión orientada a resultados, ha puesto de manifiesto la existencia de un notorio potencial para modificar no sólo las formas de organización, dirección y operación imperantes en las áreas sociales de la administración pública, sino también las relaciones e interacciones entre distintos niveles y organismos del Estado y de éste con la ciudadanía. Se ha recuperado también el principio de que las entidades públicas, sus políticas y programas existen y se justifican en la medida en la que son capaces de satisfacer las demandas de los ciudadanos, siendo estos el centro de la acción gubernamental. Una tarea importante realizada desde el ámbito de la planificación fue rescatar la visibilidad de la conectividad de los programas sociales con los objetivos de desarrollo planteados en el plan de gobierno. Esta tarea, además de identificar las sinergias y evitar vacíos o superposición de acciones, tiende a construir un mapa

institucional con responsabilidades de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación claramente definidas.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2011 - 2015, elaborado en el año 2010 con la participación de actores políticos, institucionales, económicos y sociales, quienes tuvieron la oportunidad de expresarse en Cabildos Abiertos realizados en las ocho regiones que agrupan a los sesenta y nueve municipios de la provincia, expresa los lineamientos estratégicos de las políticas públicas de mediano término, aportando una visión que permite construir propuestas de cambio, gestionarlas y evaluarlas, superando la actitud de reaccionar y tomar decisiones ante las coyunturas que imponen la dinámica económica y social. El concepto de desarrollo asumido en dicho Plan propone superar la controversia entre crecimiento y distribución del ingreso e implica pensar el desarrollo económico con equidad social, asegurando condiciones para el mejoramiento de la calidad institucional.

La aplicación del Sistema de Metas ha contribuido a la identificación de la red de producción de bienes y servicios sociales de la administración pública.

Por su parte, el plan social se ha estructurado en torno a tres dimensiones: inclusión social, desarrollo humano y redistribución del ingreso. Esta visión integral ha contribuido a superar el esquema de actuación sectorial, caracterizado por sus acciones aisladas para enfrentar las situaciones de pobreza, concibiendo la política social como un amplio conjunto de intervenciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población y una oportunidad para la construcción de las capacidades individuales y colectivas necesarias para alcanzar una mayor inclusión social. En este marco, se propuso alcanzar las siguientes metas relacionadas con la pobreza:

- Reducir la indigencia en personas a 3%.
- Reducir la pobreza en personas a 15%.
- Reducir las NBI en personas al 15%.

El gobierno provincial también asumió el desafío de modificar la distribución individual del ingreso, fundamentando esta decisión en que las situaciones de pobreza constituyen una denegación de oportunidades para el desarrollo humano. Es por ello que las políticas públicas orientadas a la promoción del crecimiento económico estuvieron acompañadas por políticas sociales cuyo núcleo consiste en el desarrollo inclusivo, incorporando la equidad como variable central y no como un subproducto del crecimiento. Este enfoque de desarrollo está asociado a la generación de empleo de calidad, como principal dispositivo de integración social y facilitador del acceso a los derechos de protección de la salud, educación, capacitación laboral y jubilación digna.

Existe un reconocimiento respecto a que la pobreza en el Chaco, al igual que en el resto de las provincias del Norte Argentino, ha estado asociada a la exclusión social, es decir, al surgimiento de comunidades marginadas, con valores y expectativas diferentes a los dominantes en las comunidades integradas socialmente¹. Esta diferencia de valoraciones y expectativas se registra en torno a las modalidades básicas de integración social vigentes al interior del sector integrado de nuestra sociedad, fundamentalmente en la educación y el trabajo.

Las políticas que impulsan el crecimiento económico, sustentadas en la inversión pública como opción creadora de condiciones para la inversión privada y la generación de empleo formal; sumado a la disminución del trabajo no registrado, son políticas sociales en el sentido más fuerte de la palabra. Las políticas tributarias y el gasto social, junto con el trabajo y la seguridad social, constituyen las principales herramientas de redistribución de ingresos en una sociedad equitativa, capaz de reducir la pobreza, quebrar los mecanismos que la reproducen entre generaciones y multiplicar las oportunidades para el desarrollo en las personas y las comunidades.

La baja tasa de actividad económica, asociada con la estructura demográfica y del mercado de trabajo, constituye uno de los problemas más sensibles que debe afrontar la sociedad chaqueña. Aquellos trabajadores que están débilmente relacionados con el sistema económico por encontrarse ocupando puestos de trabajo informales, también son protagonistas de esta situación, la que presenta una marcada heterogeneidad en las diferentes regiones de la provincia. Pese a la disminución observada en los últimos años, la persistencia del desempleo y subocupación, obliga a buscar alternativas efectivas en términos de su reducción en el corto plazo. Es por ello que la política de inversión pública apunta a generar condiciones para la captación de un flujo creciente de inversiones privadas que contribuya a aumentar el empleo formal pero que requiere, necesariamente, mejoras en la calificación laboral. El punto de partida se asienta en afrontar la presencia de una etapa histórica, cuya raíz estructural es un cambio tecnológico de inédita magnitud en los modos y sistemas de producción.

La inequitativa distribución de capacidades y conocimientos, resultante del tránsito diferencial de las personas por el sistema educativo, crea un escenario complejo en las posibilidades de acceso al empleo privado formal. A su vez, la innovación tecnológica hace que el ciclo del conocimiento se agote con mayor celeridad y el desempleo provocado por esta causa constituye uno de los principales problemas de la sociedad². Es por ello que la capacitación ha dejado de constituir una etapa de la vida para convertirse en una dimensión permanente de la existencia humana. En consecuencia, resulta imprescindible comprender la naturaleza de la cuestión social asociada al dinamismo inducido por la incorporación de tecnologías en las actividades económicas.

1| Codutti, R. (2013). XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay.

2| Plan Quinquenal de Desarrollo. Ministerio de Planificación y Ambiente. Gobierno de la Provincia del Chaco.

La política de empleo resulta complementaria a las estrategias definidas para capturar el potencial de crecimiento de las cadenas de valor, y es por ello que se trabaja en generar calificaciones laborales ajustadas a la vocación productiva de los territorios para favorecer la inclusión de los trabajadores afectados por el desempleo. En este sentido, se asume que las mejoras en el mercado laboral dependen de la capacidad de expansión de la actividad económica y, consecuentemente, del aumento de la demanda de empleo en cantidad y calidad. Por este motivo los estímulos fiscales para el desarrollo productivo se centran en la promoción del empleo privado formal, asumiendo que mientras no existan condiciones para responder a las legítimas demandas de empleo, el desarrollo económico tenderá a concentrar contradicciones que debilitan la cohesión social.

Las políticas públicas de apoyo de la generación de empleo privado incluyen la intermediación gubernamental para acercar la oferta a la demanda de mano de obra, contribuyendo a crear nuevos puestos de trabajo y promocionando la regularización laboral, utilizando para ello instrumentos como los convenios de corresponsabilidad gremial, los subsidios a las contribuciones a la seguridad social y las exenciones impositivas. La aplicación de políticas que favorecen la transformación de los programas sociales en instancias de integración económica también ha requerido promover las calificaciones necesarias para favorecer la inclusión laboral.

La cadena de valor se adoptó como un principio ordenador.

Por otro lado, la Educación, tal como lo establece la Constitución Provincial, es un derecho social inalienable y, por lo tanto, el Estado es el garante indelegable del cumplimiento efectivo de ese derecho. La inclusión, la equidad y la calidad educativa para la formación de una ciudadanía comprometida, ética y solidaria, son los desafíos estratégicos para el desarrollo del Chaco. La inclusión educativa garantiza el derecho social a la educación de los ciudadanos. Por ello, se generan y sostienen políticas que son un reto, tales como el incremento de inversión en el sistema educativo, lo que asegura igualdad de oportunidades en el acceso a una educación de calidad, compensando y equilibrando desigualdades socioeconómicas y culturales de origen.

En el marco anterior, se han asignado recursos para garantizar la inclusión y permanencia escolar de niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza, mediante sistemas de compensación que favorecen la igualdad de oportunidades, tales como la Asignación Universal por Hijo, la asistencia alimentaria en comedores y el otorgamiento de becas. La Asignación Universal por Hijo beneficia a 146.000 niños y adolescentes y garantiza su asistencia a los niveles obligatorios del Sistema Educativo. Este instrumento de política permitió la reinserción a las escuelas de 25.000 niños, niñas y adolescentes que la habían abandonado, y la permanencia de quienes, por su situación económica, conforman el rango de alumnos en riesgo social.

El sistema nacional de becas se focaliza en estudiantes indígenas, de zonas rurales, madres adolescentes y alumnos judicializados, complementándose con el sistema provincial de becas destinadas a alumnos de los últimos años de la escuela primaria y secundaria, combinando la atención de las dificultades socioeconómicas y la exigencia de buen rendimiento escolar para contribuir a la constitución de subjetividades sociales y culturales de autoestima positiva. Estas acciones se articulan con la asistencia alimentaria en comedores escolares y el seguimiento sanitario, asumiendo a la escuela como el sitio estratégico para el desarrollo de políticas sanitarias sistemáticas, vinculadas al primer nivel de atención, como la promoción y prevención de la salud.

La salud como derecho esencial de las personas, resulta primordial para asegurar y garantizar derechos, calidad, cobertura y atención, independientemente del lugar de residencia de la población. Los programas de apoyo a la salud están orientados a aumentar la capacidad resolutive de los problemas, asegurando el acceso a toda la población a servicios de calidad, en particular aquellos de mayor complejidad. Esto ha implicado el ordenamiento del flujo de derivaciones y la regulación de prestadores, acción que cobra relevancia en tanto la gestión de salud implica la interacción de instituciones, agremiaciones y prestadores, donde resulta indispensable fortalecer la capacidad reguladora del Estado, estableciendo reglas claras para la gestión de las políticas de salud.

La premisa de proporcionar igualdad de oportunidades en una etapa temprana de la vida, se ha convertido en un objetivo central para alcanzar la justicia social y en una condición necesaria para desplegar voluntades tendientes al cambio. Las condiciones que originan las situaciones de pobreza afectan al desarrollo humano y la mortalidad y desnutrición infantil constituyen problemas sensibles, cuyas causas se encuentran ligadas a la estructura económica, social y cultural de la provincia. La construcción de esquemas de intervenciones integrales entre distintos niveles y organismos de gobierno, ha permitido afianzar redes institucionales para mejorar la presencia del Estado en el territorio. La interacción entre desarrollo social, educación y salud, sumada a los programas nacionales, posibilitaron mejorar los indicadores, garantizando el acceso igualitario a los servicios de salud brindados por el Estado, en particular a la población de menores recursos y nivel de instrucción.

La equidad social requiere, además, intervenciones que garanticen el ejercicio de derechos básicos de ciudadanía, entre las que se destaca la seguridad alimentaria, la protección de las familias en situaciones de vulnerabilidad y la garantía de sus derechos. La atención de estas situaciones asume una doble perspectiva. Por un lado, se priorizan las intervenciones tempranas en el ciclo de vida de las personas, reconociendo el impacto que poseen en términos de igualdad de capacidades y oportunidades. Por otro lado, se atienden situaciones de vulnerabilidad fortaleciendo capacidades individuales y colectivas para la construcción de sus proyectos de vida.

Las políticas sociales específicas se concentran en la extensión de la red de seguridad alimentaria para la población en situación de pobreza y en la atención de situaciones de vulnerabilidad de las personas y de grupos poblacionales (niños, niñas y adolescentes que requieren protección de sus derechos, adultos mayores y personas con discapacidad). Se pretende aquí lograr como resultados:

- a. Una mayor organización y transparencia en la operación de los programas de atención a situaciones de vulnerabilidad o emergencia, con un registro único de beneficiarios.
- b. La consolidación de un seguro nutricional con cobertura para todas aquellas personas con deficiencias alimentarias permite abordar este problema de manera integral.
- c. La promoción de la economía social como una instancia de probada capacidad para generar puestos de trabajo, formación laboral y generación de ingresos dignos.
- d. La modificación de las estrategias de protección de la niñez y la adolescencia, migrando de un paradigma centrado en la institucionalización a la reconstrucción de sus vínculos familiares y comunitarios.
- e. El fortalecimiento de las redes sociales para el uso saludable del tiempo libre, vinculadas con las actividades deportivas y el turismo social.

En materia de seguridad alimentaria, las intervenciones combinan distintas herramientas de prestación de servicios, siendo la más extendida la asistencia a las familias a través de la tarjeta alimentaria para la adquisición de productos en comercios adheridos al sistema, complementada con la entrega de módulos alimentarios a través de municipios, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se ha implementado un seguro nutricional de cobertura alimentaria específica, orientado a la recuperación de personas con deficiencias nutricionales y/o patologías producidas por la mala alimentación. Este seguro brinda apoyo alimentario, necesario y suficiente, a través de la implementación de tarjetas para la compra de alimentos específicos y reforzados en sus componentes nutricionales, en convenio con comercios adheridos al sistema.

La cadena de valor integra las relaciones entre productos, resultados e impactos.

El seguro nutricional contempla, además, la entrega de módulos alimentarios reforzados en su calidad nutricional, con seguimiento personalizado en coordinación entre tres Ministerios: Desarrollo Social, Salud Pública y Educación. Esta actividad refuerza su eficacia con la prevención de la desnutrición y los trastornos alimentarios, a través de capacitaciones a la población en nutrición saludable y preparación de alimentos. A este seguro se han incorporado las personas que padecen trastornos celíacos, proveyéndoles de productos adecuados para esta enfermedad. La política de protección social también contempla

la asistencia no alimentaria a población en situación de vulnerabilidad. Esta se instrumenta a través de ayudas materiales o económicas, pensiones y apoyo al mejoramiento del hábitat, sumado al fortalecimiento de las organizaciones que conforman redes sociales de proximidad para las personas que se encuentran en esta condición.

La creación en el año 2009 de la Unidad de Seguimiento Nutricional (USeN), constituida entre los Ministerios de Desarrollo Social, Salud Pública y Educación, ha representado una medida innovadora y sus logros son destacados a nivel nacional. La tarea que realiza la USeN implica la presencia en el territorio de promotores, médicos y trabajadoras sociales, quienes programan y ejecutan acciones para responder a los problemas y demandas de los hogares. Desde fines del 2011 la USeN incorporó la atención a embarazadas, lo cual significa que el cuidado del niño se realiza desde la concepción a través del acompañamiento de la madre.

En cuanto a la promoción del desarrollo humano, este proceso constituye una prioridad para orientar las políticas sociales, dado que el ejercicio de derechos y la construcción de sujetos sociales es una tarea colectiva, que comienza con el reconocimiento de la dimensión política que encierra esa conquista y el papel ineludible del Estado para protegerlos. Es por ello que el desarrollo social es concebido como la construcción de ciudadanía, con la promoción de los derechos de todos los chaqueños, independientemente de la edad, etnia, religión o condición social. Trabajar sobre diversos ejes temáticos, como deporte, turismo social y cultura, supone la adopción de una decisión política deliberada para el fortalecimiento, la movilización y la organización de los sectores y actores, aportando al equilibrio de poderes en una sociedad democrática³.

La búsqueda de mayor inclusión social ha requerido trabajar sobre un sistema de promoción de las oportunidades de desarrollo humano. Para ello, la política social considera los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia y su instrumentación ha implicado profundizar la construcción de su viabilidad a partir de la identificación de actores territoriales. La articulación entre el Estado y los actores territoriales que, de diversas maneras y con distintos enfoques participan en la ejecución de las políticas sociales, ha posibilitado lograr la sinergia necesaria para reducir las situaciones de pobreza. Esta estrategia ha devenido en el fortalecimiento de los principales eslabones institucionales que aseguran un enfoque integral de las políticas y garantizan la participación proactiva de los actores sociales en la construcción colectiva de una sociedad más justa, incluyente y desarrollada.

La consolidación de la participación comunitaria para encarar políticas desde y con los titulares de derecho, ha implicado aplicar diversas formas de

3|Codutti, R. (2013). XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay.

gestión participativa, no solo para la progresiva praxis de cogestión y autogestión, sino también como efectivo ejercicio de ciudadanía. En este sentido, se reconoce que las redes sociales preexisten a toda intervención gubernamental, especialmente en las comunidades consolidadas. Este reconocimiento ha implicado desarrollar una política social diferenciada según la particularidad de cada espacio territorial, consolidando los nodos de articulación existentes para contribuir a afianzar el sentido de pertenencia.

Las políticas destinadas a niños, niñas y adolescentes promueven la protección y promoción integral de sus derechos y se acompañan con servicios de asistencia que priorizan el fortalecimiento de los vínculos con la familia y la comunidad. La detección y atención temprana de situaciones de riesgo de vulneración de derechos se complementa con la reducción de la institucionalización de casos, manteniéndose durante un período de transición las instituciones pero acentuando el control y la supervisión de su funcionamiento. Esto se realiza en activa colaboración con la Justicia, en la contención y asistencia profesional de las víctimas y/o en casos de separación o restitución a las familias de origen o familias sustitutas de los menores.

La coordinación de órganos rectores contribuyó a resolver problemas en los sistemas informáticos.

En cuanto a la población de adultos mayores, este segmento poblacional ha requerido la implementación de actividades que van desde la asistencia alimentaria y cuidados especiales, hasta la capacitación en cuidados domiciliarios, contemplando, al mismo tiempo, las necesidades de esparcimiento y mejoramiento de la calidad de vida. A su vez, las políticas de promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad son articuladas por el Instituto Provincial de Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Finalmente, se promueven servicios para ampliar las actividades deportivas y de turismo social, organizadas a través del Instituto del Deporte del Chaco. Este apoya a deportistas en alta competencia a través de becas y sostén a proyectos de equipos, como modo de jerarquizar la actividad. Se promueve, además, la iniciación deportiva y el deporte social fortaleciendo la red de instituciones deportivas comunitarias (clubes) y la realización de competencias y juegos federativos. Del mismo modo se promueve el turismo social y escolar.

En cuanto a la redistribución del ingreso, la aplicación de instrumentos tributarios, fiscales y económicos, ha permitido intervenir sobre uno de los factores que origina la brecha de pobreza que se manifiesta, con distinta intensidad según grupos de personas y hogares, en las distintas regiones de la provincia. La aplicación de la tarifa social para agua, energía eléctrica y gas licuado; los estímulos dirigidos a la creación de nuevos empleos y la formalización de los existentes; el incremento de la cantidad de artículos y cobertura de la canasta

básica de alimentos con precios acordados con los comercios adheridos al sistema, y la ampliación de la base tributaria, ha contribuido a mejorar la distribución de los ingresos de los hogares⁴.

A su vez, para perfeccionar la distribución secundaria del ingreso resulta necesario afianzar las acciones desarrolladas en los últimos años, entre las que se destacan la facilitación del acceso a los titulares de derecho a jubilaciones y pensiones, garantizando ingresos mínimos con instrumentos como la Asignación Universal por Hijo y orientando el gasto público hacia la prestación de servicios sociales de calidad. La Asignación Universal por Hijo ha representado un avance para la política de protección social, contribuyendo a consolidar la visión multidimensional planteada en el plan social provincial, fortaleciendo a la vez la corresponsabilidad existente entre las familias y el Estado para garantizar el bienestar de niños, niñas y adolescentes.

La visión holística de la política social ha permitido que los indicadores de pobreza, desigualdad y distribución del ingreso hayan evolucionado positivamente en los últimos años. La pobreza, definida como la privación de capacidades básicas para funcionar dentro de la sociedad, implica que una persona carece de oportunidades para conseguir niveles mínimos aceptables en dichas realizaciones⁵. Entre los primeros semestres de los años 2003 y 2013 en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), la población bajo la línea de pobreza descendió de 73,5% a 8,4%, mientras que la población indigente se redujo de 45,4% a 1,4%.

A efectos de superar las limitaciones de las mediciones del INDEC, circunscriptas al AMGR y aplicando líneas de pobreza e indigencia determinadas por ese organismo, y para contar con información sobre la evolución de la pobreza en todos los centros urbanos de la provincia (69 municipios agrupados en 8 regiones estadísticas), desde el año 2009 se realiza la Encuesta Provincial Trimestral a Hogares (EPTh), diseñada en el año 2008 en convenio con la CEPAL⁶ y utilizando las líneas de pobreza e indigencia determinadas por la Dirección de Estadística y Censos del Ministerio de Planificación de la Provincia del Chaco. Las líneas de pobreza e indigencia determinadas por el INDEC y por la Dirección de Estadística y Censos del Chaco difieren notoriamente, entre otras cuestiones, debido a la distinta composición de las canastas de bienes y servicios utilizados para la medición del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este indicador, calculado para el AMGR, considera 262 bienes y servicios cuyos precios se relevan en 352 comercios, algunos de los cuales son visitados en más de una oportunidad en el mes totalizando 7.300 observaciones de precios para el total de variedades de bienes y servicios. Pese a las diferencias entre el IPC INDEC y el IPC Chaco, la tendencia a la reducción de la pobreza y la indigencia

4| Plan Quinquenal de Desarrollo. Ministerio de Planificación y Ambiente. Gobierno de la Provincia del Chaco.

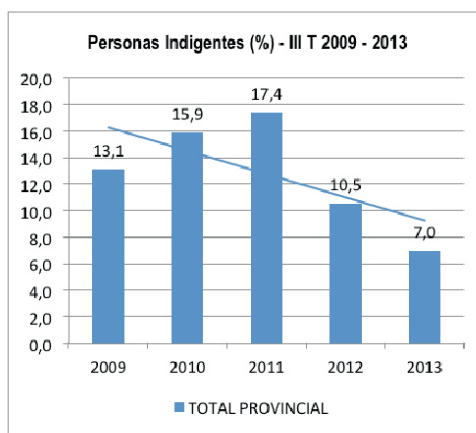
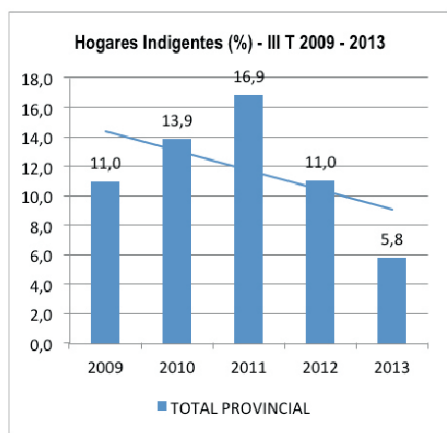
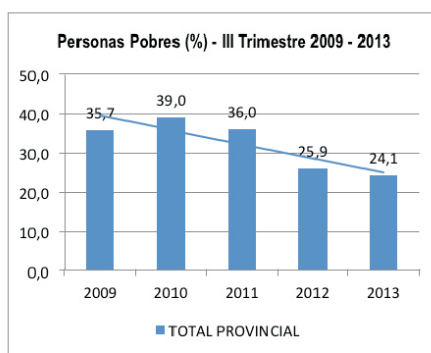
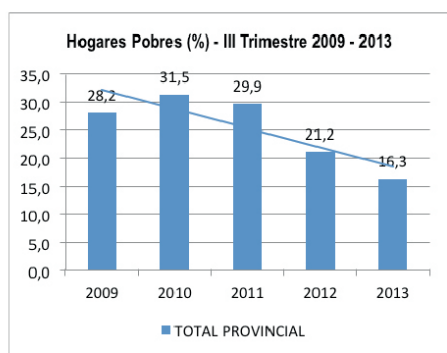
5| Sen, Amartya K. (1984). *Resources, Values and Development*. Oxford: Basil Blackwell.

6| Convenio Gobierno de la Provincia del Chaco y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

en hogares y personas se verifica en todo el territorio provincial, como se muestra seguidamente:

Las cifras del tercer trimestre de 2013 muestran que la pobreza comprende al 16,3% de los hogares y al 24,1% de las personas. Sin embargo, el ritmo de disminución se redujo entre el tercer trimestre de 2012 e igual periodo del 2013, donde el descenso de la pobreza en personas alcanzó a 1,8 puntos porcentuales, contrastando con la caída de 10,1 puntos porcentuales registrada entre los terceros trimestres de 2011 y 2012, respectivamente. Los datos anteriores permiten inferir que entre el primer semestre de 2003 v el tercer trimestre de 2013. los indicadores de pobreza ex-

El subsistema de seguimiento representa el 83% del gasto total del presupuesto provincial.



presan una significativa reducción en la última década. En efecto, las personas bajo la línea de pobreza alcanzaban al 73,5% en el 2003 y se redujo al 24,1% en el 2013, manifestando una disminución de 49,4 puntos porcentuales. A su vez, la indigencia en personas alcanzaba al 45,4% y pasó a 5,8% en el mismo lapso, evidenciando un descenso de 36,6 puntos porcentuales.

En términos absolutos, tomado en consideración la tasa de crecimiento intercensal de la población del Chaco, en el tercer trimestre de 2013, un total 259.864 chaqueños son pobres, mientras que en igual período del año 2003 esta cifra ascendía a 734.025 personas. Esto implica que en la última década, 474.161 chaqueños salieron de la pobreza, mientras que aquellos que continúan en esa condición constituyen los titulares de derecho de los programas de inclusión social. En cuanto a la indigencia, entre el primer semestre de 2003 y el tercer trimestre de 2013, un total de 377.919 chaqueños han superado esta condición, mientras que 75.479 continúan percibiendo ingresos inferiores a los determinados por la línea de indigencia, como se muestra seguidamente:

PERSONAS POBRES (%)		PERSONAS POBRES		VARIACIÓN ABSOLUTA
2003	2013	2003	2013	
73,5	24,1	734.025	259.864	474.161
PERSONAS INDIGENTES (%)		PERSONAS INDIGENTES		377.919
45,4	7,0	453.398	75.479	

En cuanto a la concentración de los ingresos en algunos segmentos poblacionales, esta situación constituye un síntoma de desigualdad e inequidad en una sociedad. Por lo tanto, tiene consecuencias en el bienestar de la población en lo que respecta al acceso y disponibilidad de recursos, selección de satisfactores de necesidades básicas, desarrollo de las capacidades y habilidades individuales. Un indicador de esta condición es el Coeficiente de Gini, ya que permite analizar la distribución de los ingresos en la población. Este coeficiente adquiere valores entre 0 y 1, correspondiendo el primero a una distribución igualitaria mientras que el segundo se alcanzaría en caso de que la distribución fuera absolutamente desigual.

En el contexto internacional Argentina es el país que logró la mejora más significativa en la distribución del ingreso en la última década⁷. En este periodo, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón empeoraron sus indicadores de justicia social y Latinoamérica fue la región que consiguió los mejores resultados, liderada por Argentina. En 2002, Argentina alcanzó su pico de desigualdad histórica, con un Coeficiente de Gini de 0,55; mientras que en la actualidad llega a 0,37. El 72% de la reducción de la desigualdad en Argentina está explicada por la evolución de los ingresos laborales de las familias, en particular por el crecimiento del empleo registrado y su remuneración. Este factor expresa el 45% de la reducción de la desigualdad, mientras que más del 25% se explica por la reducción de los empleos precarios y el aumento del empleo formal⁸.

7| CEPAL (2012). Panorama social de América Latina.

8| Lazarte, F., et. al (CONICET 2012). La distribución del ingreso en Tucumán y en otros aglomerados urbanos de Argentina.

En el AMGR el Coeficiente de Gini se redujo un 23% entre los años 2003 y 2012, pasando de 0,486 a 0,382. En ese lapso se registró un valor máximo de 0,519 en el año 2005, cifra que permite visualizar que este indicador registra un mejoramiento sustantivo y una distribución más igualitaria del ingreso. Esta afirmación se sustenta en la evolución del Coeficiente de Gini en las regiones 8 que agrupan a los 69 municipios de la provincia, la que también muestra una mejora continua en la distribución individual del ingreso:

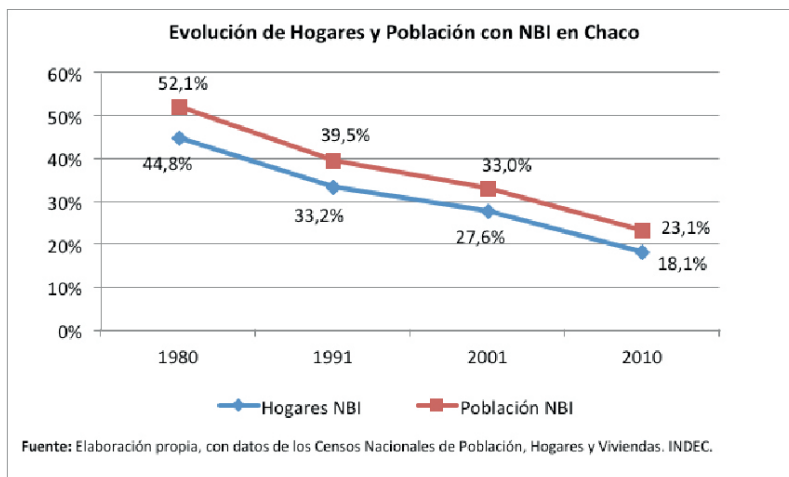
Evolución del Coeficiente de Gini para el Ingreso Individual					
REGIONES	2009	2010	2011	2012	Variación % 2009 - 2012
TOTAL PROVINCIAL	0,509	0,494	0,439	0,382	-24,9%
1. Sudoeste (Umdesoch)	0,555	0,478	0,430	0,399	-28,1%
2. Centro Chaqueña	0,508	0,554	0,456	0,418	-17,8%
3. Oriental Chaqueña	0,532	0,498	0,409	0,394	-25,8%
4. Sudoeste II	0,527	0,517	0,450	0,417	-20,9%
5. Impenetrable	0,503	0,474	0,472	0,373	-25,7%
6. Norte	0,466	0,427	0,413	0,362	-22,3%
7. Centro Oeste	0,542	0,520	0,437	0,359	-33,8%
8. Metropolitana	0,408	0,387	0,387	0,317	-22,3%

Fuente: EPTHo. Dirección de Estadística y Censos del Ministerio de Planificación y Ambiente. Gobierno de la Provincia del Chaco.

En términos de inclusión social, los hogares y la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) constituye el grupo prioritario de las políticas públicas. El concepto de NBI permite determinar la pobreza estructural, identificada como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales que comprenden las características estructurales y sanitarias de las viviendas, el hacinamiento, la escolarización en el nivel primario y la capacidad de subsistencia del jefe/a de hogar.

Reconstrucción de las capacidades del Estado para impulsar políticas inclusivas y generadoras de oportunidades para el desarrollo humano.

En el Chaco, entre los años 2001 y 2010, los hogares con NBI, descendieron del 27,6% al 18,1% y la población lo hizo del 33% al 23,1%. Esta disminución de 9,9 puntos porcentuales implica que 104.771 chaqueños ya no sufren este tipo de privación, aunque otros 243.705 continúan presentando NBI. En el último periodo intercensal el Chaco ha presentado la mayor disminución de población con NBI del país, luego de Jujuy, explicada, fundamentalmente por la capacidad de subsistencia de los hogares, la situación habitacional y las condiciones sanitarias, estas últimas impulsadas por la construcción de viviendas y soluciones habitacionales, sumado a la extensión de las redes de provisión de servicios de agua potable y cloacas.



Por último, cabe consignar que entre los años 2001 y 2010 la población provincial aumentó en 70.813 habitantes y los hogares se incrementaron 50.322⁹. Es decir, que mientras la población aumentó un 7,2%, los hogares lo hicieron tres veces más (21,1%). Esto muestra los cambios en la estructura de los hogares que disminuyeron su tamaño medio de 4,1 a 3,7 integrantes (como ha sucedido en todo el país) y, consiguientemente, un incremento importante de la demanda de viviendas. En este contexto, resalta aún más las mejoras logradas en las variables relacionadas con las características y condiciones habitacionales de las viviendas.

4. Conclusiones

El diseño institucional del sistema de planificación chaqueño se ha manifestado como una herramienta adecuada para la reconstrucción de las capacidades del Estado para impulsar políticas sociales inclusivas y generadoras de oportunidades para el desarrollo humano. El sistema se sustenta en el esfuerzo por desarrollar capacidades que permitan incrementar la efectividad de las políticas sociales definidas en el plan de gobierno de mediano término. La prioridad asignada en la agenda política le otorga una fuerte visibilidad pública, mientras que la adopción de un enfoque de gestión orientada a resultados le brinda un marco conceptual apropiado para su desarrollo.

En el caso de las políticas vinculadas con la reducción de la pobreza, la indigencia y las necesidades básicas insatisfechas, así como a la distribución del ingreso, sustentar los resultados esperados en la red de producción institucional de bienes y servicios sociales, ha constituido una de las finalidades del sistema de planificación. Esto implica que si bien la producción de los organismos públicos vinculados al área social es importante, siempre debe ser percibida como un apoyo a los esfuerzos de desarrollo provincial y enmarcarse en los lineamientos estratégicos definidos para tal fin, coordinado a su vez con el apoyo a objetivos nacionales.

9|INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010.

El seguimiento de las metas establecidas para los programas sociales con un esquema de trabajo que enlaza a los responsables de su gestión con la alta dirección de gobierno, hace posible la identificación de los factores que provocan brechas entre la programación y la ejecución de las actividades. Esto, a su vez, viabiliza la introducción de medidas correctivas y acentúa la generación de procesos de aprendizaje entre los decisores, quienes poseen elementos para mejorar la gestión e incrementar el logro de los resultados esperados de las políticas públicas.

La obtención de indicadores mensurables (claros, relevantes, económicos y adecuados) relacionados con los resultados e impactos, constituye la base para sustentar el desarrollo del subsistema de seguimiento y evaluación. Disponer de este subsistema abre la posibilidad de vincular esta información con el desempeño, tanto de las unidades administrativas ejecutoras de los programas sociales, como de los funcionarios, aspecto que permitirá sustentar esquemas de incentivos por el logro de resultados. Sin embargo, la cuantificación de los resultados de los programas sociales y la elaboración de indicadores, no sustituye la observación y el pronunciamiento en los procesos de evaluación. Los indicadores no constituyen medidas perfectas y completas de todas las facetas de los objetivos de las políticas sociales, siendo la evaluación una acción imprescindible para observar los resultados e impactos de los programas, aún los no previstos en el proceso de planificación.

Cabildos Abiertos realizados en las ocho regiones que agrupan a los sesenta y nueve municipios.

La visión integral de la política social ha contribuido a superar el esquema de actuación sectorial, caracterizado por acciones aisladas, dispersas e ineficientes para enfrentar las situaciones de pobreza. Es por ello que la política social es concebida como un amplio conjunto de intervenciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población y una oportunidad para la construcción de las capacidades individuales y colectivas necesarias para alcanzar una mayor inclusión social. Este proceso ha demostrado su potencialidad para generar sinergias e incidir en la reducción de la pobreza, a lo que se suma la acción territorial, como una garantía que favorece el efectivo monitoreo social de las políticas públicas. La consolidación de la participación comunitaria para encarar políticas desde y con los titulares de derecho, ha implicado formas de gestión participativa, no solo para la progresiva praxis de cogestión y autogestión, sino también como efectivo ejercicio de ciudadanía.

Por otra parte, el reconocimiento de que las redes sociales preexisten a toda intervención gubernamental, especialmente en las comunidades consolidadas, ha posibilitado impulsar una política social diferenciada según la particularidad de cada espacio territorial, consolidando y afianzando el sentido de pertenencia. La cuestión territorial constituye un factor de suma importancia para impulsar la reducción de la inequidad social entre las regiones que se diferencian

en la provincia. En este escenario la política de inversión pública resulta complementaria a la política de protección social, dado que mejora la infraestructura y las condiciones de acceso a los servicios de salud y de educación, promueve el desarrollo productivo y la preservación de los rasgos culturales de las comunidades.

La búsqueda de mayor inclusión social ha requerido trabajar sobre un sistema de promoción de oportunidades para desarrollo humano. Para ello, la política social considera los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia e implica, también, profundizar la construcción de su viabilidad a partir de la identificación de actores territoriales y de sus enfoques. La articulación entre el Estado y los actores territoriales que, de diversas maneras y con distintos enfoques participan en la ejecución de las políticas sociales, ha posibilitado lograr la sinergia necesaria para reducir la pobreza. Esta estrategia ha implicado el fortalecimiento de los principales eslabones institucionales para asegurar un enfoque integral de las políticas y garantizar la participación proactiva de los actores sociales en la construcción colectiva de una sociedad más justa, incluyente y desarrollada.

Los impactos de las políticas sociales se manifiestan en la mejora en la distribución del ingreso, la reducción de la pobreza, la indigencia y las necesidades básicas insatisfechas, así como el mejoramiento de la red de protección social de familias y grupos en situación de vulnerabilidad. Las políticas de crecimiento económico, generación de empleo privado formal y de integración de servicios en torno a las familias (salud, educación, vivienda, servicios básicos, seguridad), constituyen herramientas centrales para el logro de los objetivos planteados.

La consolidación de los logros obtenidos en la planificación de las políticas sociales y su incorporación a la cultura organizacional y a los procedimientos de gestión pública, representa uno de los desafíos para los próximos años. Este sistema se encuentra abierto a procesos de aprendizaje y mejora continua de la calidad de sus prácticas e institucionalización de sus procesos. Sus resultados e impactos deben evaluarse en términos de su contribución a la generación de capacidades institucionales y de mayor efectividad de las políticas públicas. La revisión y el ajuste permanente de la planificación sectorial y de la estructura programática presupuestaria es una importante oportunidad para ello. Otro desafío es la consolidación de las prácticas de monitoreo y evaluación de las políticas sociales, a través del cual el sistema puede agregar valor y contribuir a sus procesos de aprendizaje.

Por último, cabe señalar que la consolidación del sistema de planificación, concebido como herramienta de gestión de políticas y no como una sumatoria de decisiones de índole normativa, depende, en última instancia, de las decisiones que se adopten en determinados momentos de la trayectoria institucional de una provincia. Es decir, el proceso iniciado puede sucumbir

ante concepciones de decisores que posean una visión diferente respecto a la necesidad de planificar las políticas públicas. Sin embargo, el desarrollo de capacidades institucionales en las diferentes áreas de gobierno en materia de programación, seguimiento y evaluación, constituye un activo intangible que se ha incorporado al acervo de la administración pública chaqueña.

Secretario Ejecutivo Plan Nacional de Derechos Humanos; Secretaría de Derechos Humanos
Universidad Nacional de Tres de Febrero
Universidad Nacional de La Plata

Martín Gras

Derechos Humanos | Derechos Sociales | Estado de Derechos

Desarrollo Local de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos

“El Estado es un animal extraño, mitad ángel y mitad monstruo, pero, sin él, muchos otros monstruos andarían sueltos, insaciables, a la caza de ángeles indefensos. Mejor Estado, siempre; menos Estado, nunca”. Boaventura de Sousa Santos¹.

“En lo concreto, los derechos del hombre se manifiestan a la conciencia como (el) derecho del otro, al que yo debo responder. Se manifiestan originalmente como derechos del otro hombre y como deberes para mí, como mis deberes en la fraternidad”. Emmanuel Levinas²

I. La universalización y profundización del concepto de Derechos Humanos constituye uno de los fenómenos políticos, sociales y culturales más importantes en el actual período de transición entre los Siglos XX y XXI.

1| de Sousa Santos, Boaventura. Primera carta a la Izquierda. 2012.

2| Levinas, Emmanuel. Les droits de l’homme et les droits de l’autrui.

La moderna lógica de interpretación de los Derechos Humanos que los vincula a la construcción de un sistema democrático de alta intensidad, basada en una particular lectura del principio arendtiano de “derechos a tener derechos³”, está produciendo modificaciones de alcances aún imprevisibles en las reglas del juego político entre Sociedad y Estado y consecuentemente en el producto central de este último: las Políticas Públicas.

Pensar desde esta óptica, propone considerar a los Derechos Humanos ya no solamente como un sistema jurídico positivado o una propuesta ética de contenido universalista (ni mucho menos aún como un legitimante polivalente), sino reconocerlos como un sistema de poder capaz de traducirse en una plataforma de políticas públicas, dotada de sus correspondientes herramientas de planificación, gestión y desarrollo de recursos humanos.

Verificar si los Derechos Humanos son capaces de constituir, en sí mismos, un programa de gobierno en un contexto de gobernanza democrática es la ecuación clave a resolver.

La necesidad de convertir los compromisos internacionales, las decisiones gubernamentales y las demandas sociales en Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, lleva a niveles nacionales y provinciales a impulsar una nueva institucionalización del espacio local, con perspectiva de Derechos Humanos y al desarrollo en paralelo de una serie de herramientas tanto de gestión como de capacitación que aparecen como innovadoras en la materia.

El objetivo del presente documento, es servir como introducción para el trabajo del panel “Innovando (en) el Estado: instrumentos y tecnologías de planificación y gestión de políticas públicas, con Enfoque de Derechos Humanos” desde dos niveles diferentes. Por una parte dar un marco general a la evolución y al estado actual de la relación entre Sociedad y Estado, a la luz del paradigma de los Derechos Humanos. Por el otro, completar ese análisis general, con una suerte de breve apéndice que permita una reflexión particular sobre novedosas políticas de Ampliación de Derechos y Fortalecimiento Institucional a Nivel Local, que viene acompañando, con algunas de sus áreas, la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

II. El fenómeno mundialmente expansivo de los Derechos Humanos, combinado con la búsqueda de una mayor calidad democrática, exigen actualmente del Estado una actitud proactiva que deje de considerarlo como parte del problema para incorporarlo como parte de la solución ¿Cómo ha evolucionado este concepto?

La visión tradicional y limitada de los Derechos Humanos los circunscribe a los reconocidos clásicamente como Derechos Civiles y Políticos, postulándolos como derechos del Individuo frente al Estado. Recordemos que, así como

3|Arendt, H. Los orígenes del totalitarismo. Tomo 2 Imperialismo. Alianza Editorial. Madrid. 1987.

los Derechos Humanos se consideran como una capacidad de exigibilidad – defensa propia de cada individuo, el único capaz de violarlos (por acción o incluso por omisión) es el Estado. Se trata pues de los conocidos en doctrina como “derechos negativos”, los derechos de exigir un “no hacer” o quizá más gráficamente aún los “derechos de freno”.

Sin embargo una mirada más profunda, que busque avanzar con mayor amplitud en la interpretación de los textos a la luz del principio insoslayable de que “textos son contextos”, descubrirá que esa tradición de los Derechos Humanos está vinculada a su carta de presentación en sociedad, las grandes revoluciones políticas de la burguesía, las llamadas “Cuatro Revoluciones Atlánticas” (Holanda en 1648, Inglaterra en 1688, Estados Unidos en 1776 y Francia en 1789).

Los Derechos Humanos son capaces de constituir, en sí mismos, un programa de gobierno en un contexto de gobernanza democrática.

Esos episodios construyen un nuevo sistema de economía – poder. La economía capitalista y el poder de la burguesía. Se define en ellas un nuevo sujeto: el hombre de la modernidad, individual, autosuficiente, capaz de dominar al universo con el instrumento de la razón. Es el momento histórico que Hannah Arendt⁴ llama con lúcida precisión “emancipación política de la burguesía”.

Pero la triple operación que configura ese nuevo poder (la instalación de un discurso ético, que posibilitará un discurso jurídico, que facilitará – consolidará un discurso político) abre espacios de disputa de poder impensados para sus creadores. Profundizando ese análisis Marcelo Raffin⁵ señala “pero es innegable al mismo tiempo, que abrieron una doble vía revolucionaria, o más bien, una segunda brecha de revolución que no había sido prevista en un primer momento; la que ataca a los sueños no cumplidos del mundo burgués”.

Quizás no tan impensados. Los riesgos que podrían resultar de abrir espacios de Derechos Universales fueron discutidos ya en los momentos iniciales de la Revolución Francesa “Honoré Gabriel Mirabeau y Pierre Víctor Malouet, ambos ex - nobles y diputados por el Tercer Estado, lo explicitaron en la Asamblea Nacional. Aconsejaron cautela y no informar al pueblo sobre sus derechos antes de decidir con exactitud cuáles serían esos derechos, como se implementarían y a quienes corresponderían”⁶.

III. Sirva como ejemplo histórico de esta “doble vía” abierta por los Derechos Humanos la comparación entre dos textos de la Revolución Francesa, llamados ambos Declaraciones del Hombre y del Ciudadano. La primera aprobada

4|Arendt, H. op. cit.

5| Raffin, Marcelo. La experiencia del horror. Subjetividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del Cono Sur. Prometeo. Buenos Aires. 2006.

6| Sydenham, M.J. The French Revolution. New York Capricorn Books. 1966. Citado por Walach Scott, J. Las Mujeres y los Derechos del Hombre. Siglo XXI. Buenos Ares. 2012.

por la Asamblea Nacional Constituyente, el 26 de agosto de 1789 y la segunda presentada por Maximilien Robespierre a la Convención el 24 de abril de 1793.

El primer documento, que constituye el pilar histórico de los Derechos Humanos en Occidente señala en su artículo 2º “La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

Y a mayor abundamiento termina señalando en su artículo 17º “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado...”

Esta versión de la Declaración pivotea sobre el eje de la propiedad y de las condiciones para garantizarla y protegerla, remitiendo directamente a las bases del pacto social de Locke⁷ que postulaba que el hombre entra en sociedad para defender a su propiedad.

El “Projet de Déclaration” de Robespierre trata de limitar el irrestricto concepto de propiedad aprobado por la Asamblea. Lo hace redefiniendo las razones para constituir una asociación política (entrar en sociedad) “proteger su subsistencia y libertad” y centra su documento en el concepto de igualdad, al cual subordina, entre otros el derecho de propiedad. No sólo eso. En su artículo 10º señala “la sociedad está obligada a proporcionar medios de subsistencia a todos sus miembros, sea procurándoles trabajo, sea asegurándoselos directamente a los que no están en condiciones de trabajar”⁸.

IV. Es así que ya en el núcleo mismo de los documentos liminares de la doctrina de los Derechos Humanos se encuentra reflejada esa tensión en torno a los Derechos de Libertad, estructurados en torno a la Propiedad, y los Derechos Sociales estructurados en torno a la Igualdad (quizás sería más exacto sustituir Igualdad por Fraternidad, sobre todo si se adoptan posiciones como la de François Debet⁹ en su debate en torno a desplazar las políticas de igualdad de oportunidades por políticas de igualdad de posiciones).

Es curioso que aún en un instrumento de la trascendencia histórica de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, se nota un cierto desbalance entre estos dos núcleos conceptuales. De sus 30 artículos, 24 se refieren básicamente a los Derechos Civiles y Políticos y sólo 6 hacen referencia específica a Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las dos más importantes Convenciones subsiguientes (ambas aprobadas en 1966 y puestas en vigor a partir de 1976) se estructuran, casi, como dos

7| Locke, John. Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Ediciones Libertador. Buenos Aires. 2009.

8| Zizeck, Slavoj. Robespierre, virtud y terror. Akal. España. 2010.

9| Debet, François. Repensar la justicia social. Siglo XXI. Argentina. 2011.

ejes temáticos diferenciados: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los Derechos Sociales se desarrollan en paralelo al sistema universal dentro de la corriente del Constitucionalismo Social, en América Latina dos ejemplos puntuales son la Constitución Mexicana o Carta de Querétaro y la Constitución Argentina de 1949 (sobre el hecho poco conocido de la fundamentación en clave de Derechos Humanos de la Constitución del 1949 me remito a Eduardo Vior¹⁰).

El fin de la Guerra Fría facilita las condiciones para una aproximación operativa (en el plano teórico las distancias eran menores) entre ambas miradas. El salto se produce en el Congreso de Viena del 14 al 25 de junio de 1993 en el que se adopta una serie de compromisos en los que se enfatiza la responsabilidad de los Estados en cuanto a sus obligaciones de promover el respeto universal, la observancia y la protección de los Derechos Humanos, pero donde igualmente se resalta la fundamental relación entre Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos, considerándolos conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.

Tensión en torno a los Derechos de Libertad, estructurados en torno a la Propiedad, y los Derechos Sociales estructurados en torno a la Igualdad.

V. "Todos los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar a los Derechos Humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles el mismo peso... Los Estados tienen el deber, sean cuales fueran sus sistemas políticos económicos y culturales, de promover y proteger todos los Derechos Humanos"¹¹.

Esta unidad explícita entre las dos posibles avenidas de aproximación a los derechos inherentes a la dignidad humana, coloca definitivamente al Estado en otra dimensión frente a lo que constituye su dispositivo de obligaciones. Ya no puede pensarse simplemente en Derechos Negativos o en Derechos de Freno, no hay forma ahora de no responsabilizarse de los Derechos Positivos o Derechos de Crédito (máxime en el caso argentino que al año siguiente, en la Reforma de 1994 dio al conjunto de Convenciones de Derechos Humanos rango constitucional).

Los Derechos Humanos, en su forma más amplia e irrestricta, pasan a ser parte central del Pacto Social de los argentinos.

10|Vior, Eduardo J. Los derechos especiales en la Constitución de 1949 desde una perspectiva intercultural de los derechos humanos. En Hugo E. Biagini / Arturo A. Roig (Dir.), El pensamiento alternativo en la Argentina del Siglo XX – Tomo II: Obrerismo, vanguardia, justicia social (1930-1960). Biblos. Buenos Aires. 2006.

11|Declaración y el Programa de Acción de Viena. Punto 5.

VI. Uno de los elementos más notorios de la última década, que ha constituido una característica común a todos los procesos postneoliberales en América Latina, es el retorno del Estado al centro del escenario político.

La implosión del socialismo real y el eufórico “Fin de la Historia” que enmarcaran a la “Revolución Neoconservadora” de los ´90 tuvo un efecto directo en los roles asignados al Estado. Sintéticamente se vivió un desequilibrio en las relaciones de los grandes actores Sociedad, Estado y Mercado a favor de éste último. La lógica de mercado buscó sustituir a la lógica de la política, el ciudadano pasó a ser considerado cliente y al Estado se lo imaginó mínimo y casi contingente.

Como lo señala moderadamente Cunill Grau¹² en un reciente artículo sobre las políticas sociales, la lógica de la eficacia ocupó en el Estado el lugar de la lógica de la equidad. Esta fue la consecuencia de una causa estructural más ambiciosa. Un proyecto de sustitución de sentidos que buscó transformar la identidad social, naturalizando un nuevo núcleo de valores que cambiaran el eje de una visión de comunidad a una de maximización de beneficios individuales (es el momento en que uno de sus exultantes profetas, Margaret Thatcher afirmó “la sociedad no existe”¹³). Esta propuesta se tradujo a nivel del espacio estatal en una reducción funcional, expresada por un mecanismo de transferencias a favor del Mercado de áreas de gestión y en la limitación de las áreas de control.

El tamaño y la ineficacia del Estado, particularmente en el caso argentino, fueron considerados los responsables centrales de los problemas nacionales (ya sea en su versión populista o en una burocrática – autoritaria) y se impulsó en forma acrítica una versión tecnoburocrática de la llamada Nueva Gerencia Pública, que buscaba, en su versión más ortodoxa incorporar en las áreas públicas los sistemas de gestión e incentivos de las empresas privadas.

La Nueva Gerencia Pública, diseñada en sus países de origen para flexibilizar el excesivo formalismo y aligerar el peso de las estructuras burocráticas del modelo weberiano consideraba tácitamente, como un prerrequisito, la existencia de un mercado desarrollado y eficiente que pudiera jugar un rol sustitutivo con respecto al Estado. Fuera de ese contexto se aplicó en países donde por el contrario el Estado participa (y en muchos casos suple) en la tarea de asignación y distribución de recursos, siendo el único capaz de garantizar aquellos bienes sociales que el Mercado no provee.

VII. Una buena síntesis de esas consideraciones negativas en la aplicación del paradigma de la Nueva Gerencia Pública es la de Abal Medina¹⁴ al señalar lo

12| Cunill Grau, Nuria. ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? En Perspectivas sobre el Estado. Año 1. N° 1. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina. 2013

13| Entrevista a Margaret Thatcher Woman’s Own, 1987.

14| Abal Medina, J.M. y Cao, H. Comps. Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Ariel. Buenos Aires. 2012.

que a su entender son tres de las principales razones por las cuales la Administración Pública es “cualitativamente distinta” de la Administración Privada:

- Por sus objetivos: “las empresas privadas buscan maximizar sus ganancias, la lógica de la acción estatal se basa en la consecución del bienestar general” (interés público).
- Por su funcionamiento: en el sector privado prima lo técnico, dentro del Estado lo técnico y lo político son indisolubles: “las decisiones estatales contienen una irreductible lógica política”.
- Por el receptor de las acciones: el sector privado busca satisfacer (y aún crear) necesidades a sus clientes, el sector público, por el contrario, debe procurar la provisión de bienes y servicios de manera universal “en virtud de que todos son ciudadanos con derechos”.

Los parámetros históricos que permitieron el desequilibrio producto del “Mercopoder” impulsado por el neoliberalismo, desembocaron en una serie de crisis colosales, aún en los propios países centrales, sin una resolución clara hasta el momento.

De hecho algunos analistas plantean que el “cor-to Siglo XX” de Hosbawm¹⁵ no termina en 1991 con el fin de la U.R.S.S. (ni siquiera el 11 S del 2001 con la caída del World Trade Center) sino el 15 S del 2008 con la quiebra del Lehman Brothers Holdings Inc.

Los Derechos Humanos, en su forma más amplia e irrestricta, pasan a ser parte central del Pacto Social de los argentinos.

VIII. Resulta conveniente incorporar algunos datos duros sobre las percepciones de la opinión pública de América Latina en torno al Estado, en relación a su capacidad para resolver los problemas de la Región.

Es posible utilizar para ello las encuestas denominadas Latinobarómetro¹⁶, que viene realizando series de más de 19.000 entrevistas anuales en 18 países desde 1995, que buscan representar a más de 400 millones de personas. Las mismas, realizadas por la ONG chilena Corporación Latinobarómetro se encuentran a disposición gratuita en su sitio de internet hasta el año 2009.

En el año 2008 el estudio dedicó una parte importante a las expectativas en torno al Estado y sus funciones. Sus conclusiones son muy interesantes:

» En una escala de 1 a 10, donde 1 significa “el Estado debe resolver los problemas” y 10 “el Mercado debe resolver los problemas” el promedio de la región es de 3,9 (prácticamente sin variaciones con respecto a las observaciones realizadas en el año 2001: 3,8).

» El país más favorable al Estado para resolver problemas es Argentina, donde el promedio de la escala es de 3.

15| Hosbawm, Historia del Siglo XX. Crítica. Madrid. 1995.

16| <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

» Cuando se analiza qué actividades deberían estar en manos del Estado, los latinoamericanos opinan (tomado como porcentaje):

- 86% la educación (básica y primaria).
- 85% la salud.
- 83% el agua potable.
- 82% las Universidades y los servicios de jubilaciones y pensiones.
- 80% los servicios eléctricos.
- 71% el servicio telefónico.
- 59% el financiamiento de los partidos políticos.

IX. Hasta aquí se ha analizado la evolución histórica de los Derechos Humanos, viendo como los Derechos Sociales pasan a constituirse en parte de una mecánica que no sólo los interconecta sino que los convierte dialécticamente en condición necesaria de los Derechos Políticos y Civiles; posición que se define no sólo en los Tratados Internacionales sino en la conciencia universal, para terminar receptándose con los máximos rangos posibles en los sistemas jurídicos nacionales (en particular en la reforma constitucional argentina del '94 y en las nuevas constituciones boliviana y ecuatoriana). Se ha visto también la crisis de identidad y roles por la que ha atravesado el Estado, marcando la diferencia entre los objetivos de las políticas públicas y los objetivos de los actores del Mercado y se afirma esta idea con datos duros sobre las expectativas que los latinoamericanos en general y los argentinos en particular siguen depositando en ese "estatismo tozudo" al decir de algunos observadores (sin que ello implique necesariamente un cheque en blanco sobre su gestión ni sobre sus gestores).

Poniendo en común todos estos elementos es hora de vincular a los Derechos Humanos (en especial los Sociales) con el Estado (no sólo desde el nivel de sus definiciones políticas sino también implicando a sus recursos y capacidades operativas).

Es hora de tratar de averiguar si como postula Víctor Abramovich los Derechos Humanos pueden ser en la actualidad "un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados"¹⁷.

En el artículo de Abal Medina citado en el punto V. se hace hincapié en tres conceptos que fueron destacados para facilitar el desarrollo del siguiente tema.

Al analizar las condiciones "cualitativamente distintas" de las políticas Estado – orientadas con respecto a aquellas Mercado - orientadas cabe seleccionar las siguientes referencias: las políticas públicas buscan la consecución del bienestar general, las decisiones estatales contienen una irreductible lógica política y fundamentalmente se busca proveer de servicios universales "en virtud de que todos son ciudadanos con derechos".

17|Abramovich, V. Una aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo. Revista de la Cepal N° 88. Chile. 2006.

Las tres ideas fuerza son bienestar general, lógica política y sujetos de derecho. La relación entre esos elementos constituye el Enfoque de Derechos Humanos o más simplificado aún Enfoque de Derechos.

X. Para profundizar el concepto de convergencia entre Estado y Derechos Humanos parece conveniente partir de la actual definición de Pobreza utilizada en los Programas de Desarrollo de las Naciones Unidas. Es muy interesante notar cómo ha ido produciéndose un corrimiento entre una inicial visión basada en carencias económicas a una más compleja que subraya la falta de capacidad en el ejercicio de derechos.

En efecto, en su declaración del 4 de mayo de 2001 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸ definió a la pobreza como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

Este enfoque constituye, en alguna medida el parámetro para fijar las responsabilidades de un Estado producto de una democracia de alta intensidad: un Estado de Derechos.

Es conveniente resaltar la letra “s” agregada. La diferencia entre Estado de Derecho y Estado de Derechos representa un giro copernicano en la conceptualización de los deberes y responsabilidades del Estado. Estado de Derecho es aquél al que se le pide autolimitarse y legitimarse, se espera de él que construya un orden. Estado de Derechos es aquél que reconoce en sus habitantes la condición de actores de derechos y la capacidad de exigirlos. ¿A qué habitantes? A todos. ¿Qué derechos? Todos. Se espera de él que gestione el conflicto.

Sobre esa base las políticas del Estado pueden considerarse en tres categorías (que se insiste, son condiciones necesarias las unas de las otras):

- La obligación de respetar los derechos (no interferir en su ejercicio).
- La obligación de proteger los derechos (impedir que terceros interfirieran en su ejercicio).
- La obligación de hacer efectivos los derechos (acciones proactivas para facilitar el acceso al o la provisión del bien social objeto de derechos, entendiendo que existen bienes que son comunes a la humanidad).

18|Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: la pobreza y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Declaración del 4 de mayo de 2001, Ginebra, ONU. Internet: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e2a09b7dd-45155d3c1256a53004078d1/\\$FILE/G0142014.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e2a09b7dd-45155d3c1256a53004078d1/$FILE/G0142014.doc)

XI. De alguna manera se podrían pensar las reglas de juego de este Estado, no sólo protector y promotor sino también constructor de derechos, como una serie de elementos mutuamente necesarios para su existencia (más allá del clásico diagrama de los círculos concéntricos es preferible imaginarlos como un continuo constituido por diversos elementos que se dan sentido unos a otros).

Por un lado están los Derechos Humanos considerados como el núcleo ético del Estado y de sus Políticas Públicas. Pero ese núcleo ético no se limita a un mero humanismo social declarativo sino que se postula como una lógica de poder y legitimación. El poder del Estado sólo se legitima si reconoce a cada uno de los miembros de la sociedad como núcleos de capacidades de derechos y sus políticas públicas buscan respetar, proteger y satisfacer esas capacidades. Este circuito sólo es imaginable en un Estado que haya optado por la Democracia como sistema político, en la medida que consideremos a esa Democracia como un efectivo sistema doble que garantice la inclusión social y la participación decisional.

Sobre esas bases el Estado no desarrolla “una” (o “varias”) Políticas Públicas de Derechos Humanos, sino que, necesariamente, la totalidad de sus Políticas están transversalizadas por esa construcción de Derechos. Esto lleva no sólo a una profunda reflexión sobre la relación Estado - Sociedad (permeabilidad entre lo público y lo privado, transparencia, interacción) sino que vuelve obligatoriamente la mirada hacia el interior del propio Estado, exigiéndole que se repense no sólo en su externalidad (políticas públicas) sino en su internalidad (sus estructuras, sus herramientas, sus capacidades).

XII. La consecuencia de esa doble mirada que se propone sobre el Estado (hacia la externalidad de sus políticas – productos, hacia la internalidad de su adecuación de capacidades) obliga a una primera reflexión sobre como ese Estado (re) construye su institucionalidad en términos de Enfoque de Derechos Humanos.

Cabe señalar este punto, como de análisis prioritario, en la medida que se considere a la institucionalización estatal como el momento central para la consolidación irreversible del proceso de construcción de Sujetos y Derechos.

Desde el punto de vista de un Estado - Nación soberanista que juega al juego de la profundización democrática, es el conflicto (“concebibilidad” en palabras de Hunt¹⁹) el que motoriza el desplazamiento de esa frontera móvil que busca consolidar pisos y perforar techos en el pacto de una sociedad concreta.

Esta idea de la construcción de los Derechos Humanos (en particular los económicos sociales y culturales) como un proceso de acumulación progresiva, no está solamente basada en las luchas de los distintos colectivos sociales, sino que se puede encontrar en las propias Convenciones Internacionales.

19|Hunt, Lynn. La invención de los Derechos Humanos. Tusquets. Barcelona. 2009

Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Sociales en su Artículo 11º, los Estados " ...reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia,... y a una mejora continua de las condiciones de existencia" (las palabras que queremos resaltar son mejora continua).

En un determinado punto de esos procesos, que implican la confrontación de intereses contradictorios, la resolución virtuosa se logra dando el salto de una gestión de conflictos por parte del Estado a la construcción de una nueva institucionalidad pública, que convierte al Estado en el responsable de la producción y el acceso a las condiciones que permiten el nuevo equilibrio.

Es ese "momento institucional del Estado" (portador de deberes) el que lo vuelve el garante capaz de mantener la lógica democrática de ese "horizonte de adquisición".

XIII. ¿Qué se quiere decir cuando se define a la institucionalización como garante de un proceso de adquisición de derechos? En un sentido específico se parte de Abramovich y Courtis, quienes definen a las garantías como "mecanismos o técnicas de tutelas de los derechos destinados a asegurar su efectividad"²⁰. Pero esta definición puntual da pie a un abanico muy amplio de obligaciones estatales que comprenden, entre otras, la positivación de normas y procedimientos para su cumplimiento, la aplicación de políticas específicas (que incluyen su fuente de financiamiento y sus correspondientes sistemas de medición de impacto), la ampliación y fortalecimiento de áreas burocráticas especializadas y, fundamentalmente, la extensión a todos los niveles jurisdiccionales.

Estado de Derechos es aquel que reconoce en sus habitantes la condición de actores de derechos y la capacidad de exigirlos.

Este último elemento (la ampliación jurisdiccional) es de particular importancia en un país de estructura federal como la Argentina, donde un conjunto de temáticas directamente vinculadas a los Derechos Humanos, corresponden en distintas medidas, a funciones no delegadas por los Estados Provinciales al Gobierno Nacional.

En ese sentido resulta particularmente interesante hacer notar dos tendencias paralelas a la consolidación de la jurisdicción nacional.

Por un lado la construcción de estructuras equivalentes a niveles provinciales, que se encuentran en un proceso de fortalecimiento progresivo. En efecto, al comienzo de la última década eran pocas las provincias que tenían algún tipo de área específica de gobierno en Derechos Humanos. Actualmente las

20|Abramovich y Courtis (2006) en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: "Derechos Humanos y Organizaciones de la Sociedad Civil", 2012.

veintitrés provincias y la C.A.B.A. cuentan con ellas (si bien su jerarquía varía desde Ministerio hasta algún caso de simple Dirección Provincial, correspondiendo en su mayoría a Secretarías o Subsecretarías). Asimismo, este fortalecimiento generó a nivel nacional un relanzamiento y un mayor nivel de actividad del Consejo Federal de Derechos Humanos, acompañado por los primeros intentos de conformación de Consejos Regionales.

Por otra parte, comienza a notarse un mayor involucramiento de las jurisdicciones locales. Si bien este proceso tiene aún un desarrollo incipiente, merece destacarse que existen ya provincias que han definido una política específica en este sentido: tal el caso de Santiago del Estero, que impulsó en 2012 la creación de Oficinas Municipales de Derechos Humanos, estructura que realizó -en fecha tan reciente como junio de 2013- su primera reunión de Consejo Provincial de Derechos Humanos.

Curiosamente, este último proceso (producto de la internalización de la problemática a nivel territorial/local) se viene realizando en paralelo con los debates, propuestas y recomendaciones llevadas a cabo por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en torno a la necesidad de avanzar desde Planes de Acción Nacionales hacia Planes Locales de Derechos Humanos. América Latina ha sido seleccionada para el impulso inicial de esta política (Primer Encuentro Internacional sobre Planes de Acción en Derechos Humanos, Río 2012)²¹.

XIV. ¿Qué ventajas presenta incorporar proactivamente a las jurisdicciones locales como una nueva meta institucional de las políticas públicas?

Básicamente este nuevo espacio busca acercar los derechos a la gente y acercar la gente a los derechos. Busca rendir cuenta de esos dos elementos de calidad democrática que se han señalado como nucleares: participación política e inclusión social. Lo local aparece así como el escenario donde concretar estas propuestas. Téngase en cuenta que, al ser ese escenario local el territorio, es la primera línea de contacto cotidiano y permanente entre la Sociedad y el Estado, ello facilita:

- Permitir en forma directa el acceso a derechos.
- Profundizar los niveles de ciudadanía.
- Fortalecer la capacidad de gestión de demandas.
- Impulsar espacios de diálogo y acción conjunta entre Sociedad y Estado.
- Anticipar y/o gestionar conflictos.
- Mejorar el control en la asignación de recursos y bienes sociales.
- Desarrollar instrumentos y áreas de gestión participativos y/o conjuntos.
- Aumentar los niveles de transparencia de la gestión.
- Transferir capacidades organizativas a las Organizaciones Sociales.
- Incrementar las posibilidades de medición de impacto de las políticas públicas.

21 | Declaración de Río de Janeiro sobre Planes y Programas de Acción en Derechos Humanos en América Latina. Río de Janeiro, Brasil. 30 y 31 de agosto 2012.

¿Es aquí, en la práctica local, dónde se logra cerrar el círculo entre los principios del sistema universal y la práctica concreta de los Derechos Humanos? Sí, al menos al decir de la Presidenta del Comité Redactor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

“En definitiva ¿dónde empezamos los Derechos Humanos universales? Pues en pequeños lugares, cerca de nosotros, en lugares tan próximos y tan pequeños que no aparecen en los mapas. Pero eso son los lugares que conforman el mundo del individuo: el barrio en que vive, la escuela o la universidad en que estudia, la fábrica, el campo o la oficina en que trabaja. Esos son los lugares en que cada hombre, mujer y niño busca ser igual ante la ley, en las oportunidades, en la dignidad sin discriminación. Si esos derechos no significan nada en esos lugares, tampoco significan nada en ninguna otra parte. Sin una acción decidida de los ciudadanos para defender esos derechos a su alrededor, no se hacen progresos en el resto del mundo.”²²

²²|Roosevelt, Eleanor. “In your hands: a guide for community actions for the tenth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights”. New York, 27/03/1958.

Gladis Rosario Mazza

Subsecretaria de Recursos Humanos,
Jefatura de Gabinete de Ministros del
Gobierno de la Provincia de Formosa

Mejora continua | Recursos humanos | Provincia de Formosa | Aprendizaje colaborativo

Mejora continua en áreas de Gestión de Personal de la Provincia de Formosa

1. Introducción

La calidad en la gestión pública es una instancia que convoca a todos los sectores de la administración pública de la Provincia de Formosa, es por eso que desde la Subsecretaría de Recursos Humanos dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros nos propusimos iniciar un proceso de mejora continua en las áreas de gestión de las personas a través de un trabajo sistemático, continuo y en red en todas las dependencias del Ejecutivo Provincial.

La implementación se inició con la puesta en marcha del Programa Áreas de Personal en Acción Integrada en setiembre de 2012. El programa prevé un encuentro mensual y nueve anuales. Este espacio establece una línea de trabajo permanente para todos los responsables de las áreas de personal de todos los organismos del Estado Provincial, orientado a articular acciones, intercambiar ex-

perencias, generar conocimiento entre los participantes, estandarizar los procesos administrativos, pero fundamentalmente homologar criterios de aplicación e interpretación de las normas que rigen en la administración de los agentes públicos.

Son palabras claves de este espacio de trabajo: aprendizaje colaborativo y trabajo cooperativo.

Este espacio de trabajo posibilita un alto grado de integración de personas y saberes, como también la práctica integral de trabajo en equipos, lo que conlleva una visión integral de los problemas que se abordan cotidianamente.

Se promueve el intercambio de información y experiencias ocurridas en los lugares de trabajo. Se basan en la confianza y desarrollan una manera de hacer las cosas que es común, y con un propósito o misión que también es común. Es un vehículo que facilita los flujos del conocimiento en donde no solo interactúan personas, sino también procesos y tecnologías. El conjunto de actividades sigue la línea estratégica de establecer un nuevo paradigma de gestión y un cambio en el estilo de dirección.

Hacia un nuevo paradigma de gestión

Se hace necesario un cambio en la perspectiva de la función de la dirección de personal, encaminándola hacia la consideración del rol que le cabe al empleado en la gestión de la organización a la que pertenece. No considerándolo solo como un mero recurso, sino como aquella persona que colabora con la organización, a la que hay que integrar al seno de la misma, para conseguir su máximo compromiso en participar del mejor modo en la obtención de los resultados o beneficios de la organización, que para el caso del sector público corresponde al logro de los beneficios sociales.

En las organizaciones públicas, como ya sucede en determinadas y sobresalientes empresas privadas, se debe también trascender el enfoque burocrático que sólo consideraba al empleado dentro de reglas establecidas que lo “encorsetaban” para su desempeño, y caminar hacia un nuevo marco de función pública en el que se dignifique la función o el servicio civil público, en el cual el empleado deba, pueda y quiera aumentar su productividad, mejorar la eficacia, y en definitiva mejorar sus desempeños, en beneficio de la legitimación social de la gestión pública.

Ello exige una fuerte descentralización de las competencias desde los niveles de los órganos centrales donde se centraliza actualmente el poder, en beneficio de los gestores de cada organización (esto es, transferirles poder para poder exigirles el cumplimiento de los objetivos, pero siempre evaluándolos) para que tengan un mayor margen de poder obtener de sus empleados los mejores rendimientos, al tener en sus manos mayores instrumentos para una eficaz gestión de las personas que de ellos dependen.

Las relaciones con los empleados, la dirección de las personas en la gestión pública, se modificarán en la medida que la propia organización del trabajo se vaya modificando y adecuando al ritmo de los cambios sociales que se van produciendo en la sociedad actual, en la que el papel de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento, por un lado, y una nueva consideración paradigmática sobre la gestión de calidad, por otro, vayan penetrando en las organizaciones públicas.

“La calidad la construyen las personas y el éxito de una Administración Pública depende del conocimiento, habilidades, creatividad innovadora, motivación y compromiso de sus autoridades, directivos y demás funcionarios públicos. Valorar a los funcionarios públicos, significa que la alta dirección se comprometa con su satisfacción, desarrollo y bienestar, estableciendo además prácticas laborales de alto rendimiento y flexibilidad para obtener resultados en un clima laboral adecuado”.

Trabajo sistemático, continuo y en red.

El nuevo estilo para dirigir a las personas que trabajan en el sector público debe contemplar diferentes formas de participación, que involucre a la mayor cantidad posible de empleados, en las decisiones estratégicas que adopte la institución. Los directivos públicos deberán fomentar el trabajo en equipo, el diálogo, la responsabilización y proporcionar el mejor desarrollo personal de sus empleados, involucrándolos en los programas de trabajo y en la visión de futuro que vaya adoptándose.

Los empleados deben sentirse protagonistas del cambio ya que son ellos los que a diario atienden al público, se enfrentan a las dificultades de los procedimientos, a la conflictividad o a la satisfacción del proceso comunicativo, a las instrucciones de sus superiores, a su ética personal y a su implicación con la institución donde trabaja, a su condición de servidor público. Son los empleados los que con su aportación, con su habilidad, con su motivación, contribuirán a una mayor o menor satisfacción de los ciudadanos.

Las competencias de los individuos, sus aptitudes, así como los rasgos de personalidad y las causas que los motivan, en su trabajo diario, determinan los rasgos que definen a las organizaciones públicas. Las organizaciones serán más o menos avanzadas, más o menos excelentes, en la medida que sus recursos humanos estén orientados, dirigidos, conformados hacia una u otra dirección.

Objetivos

Los objetivos generales que se pretenden con la implementación del Programa son:

- Establecer un nuevo paradigma de gestión en la dirección de personas
- Crear un entorno de trabajo colaborativo.

- Fomentar la comunicación entre los miembros de los equipos de trabajo.
- Concentrar la información del servicio en un espacio compartido.
- Desarrollo de una plataforma de trabajo compartido.

Los objetivos específicos son:

a) Unificar y estandarizar procesos sustantivos para la gestión de las personas, tales como:

1. Completamiento y actualización de los datos del legajo electrónico en el Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIARH) y la digitalización de la documentación de respaldo de todos los trabajadores públicos.
2. Implementación de soluciones informáticas a procesos comunes tales como: módulo de embargos, licencias, etc.
3. Construcción de indicadores referidos a la planta de personal de la administración pública para facilitar la toma de decisiones.

b) Integrar el uso de las tecnologías de la información para la formación continua de los trabajadores de áreas de personal.

1. Uso de una plataforma virtual para la comunicación permanente y el trabajo compartido en temas de interés común.
2. Aprovechamiento de las tecnologías para el aprendizaje continuo.

Metodología aplicada

La metodología aplicada está en consonancia con una “comunidad de práctica” que contempla encuentros presenciales y la comunicación permanente en forma virtual.

Los tres elementos metodológicos son: participación, comunicación y articulación.

Participación:

Los encuentros presenciales en forma periódica son de gran importancia porque fortalece la participación que es la esencia de una comunidad y sirven para estrechar lazos, conocerse entre todos los responsables de áreas de personal y aumentar significativamente la participación.

El lugar de los encuentros será definido por los miembros de la Comunidad y podrán rotar en las distintas dependencias de Personal de los Organismos Públicos.

Comunicación:

La comunicación se concreta en los encuentros presenciales y en la modalidad virtual se realiza a través de la plataforma Moodle 2.0 (www.formandoenlinea.formosa.gob.ar) que posee la Subsecretaría de Recursos Humanos lo que facilita estar comunicados a lo largo de toda la jornada laboral, propiciando un centro único de trabajo compartido, ahorrando en reuniones, comunicaciones telefónicas, desplazamientos y uso de papel.

Otro elemento de comunicación es una revista de publicación trimestral que permitirá informar sobre el accionar en los encuentros presenciales y los acuerdos alcanzados. Se prevé la impresión de un número pequeño de ejemplares para ser entregado a las autoridades superiores y la disposición de la versión digital en la plataforma virtual.

Articulación:

El trabajo colaborativo con otras áreas de gobierno es una línea permanente para lograr articular las acciones de instituciones como la Caja de Previsión Social, el Instituto del Seguro, el Instituto de Asistencia Social para Empleados Públicos (obra social para los empleados públicos), el Tribunal de Cuentas y otros con las funciones de las áreas de personal. Para tal fin los organismos antes mencionados tendrán espacios en los encuentros presenciales para exponer sus lineamientos, procesos y lograr los acuerdos con las áreas de personal que redunden en un aumento de la eficiencia y en mejora de la gestión.

Dignificar la función o el servicio civil público en beneficio de la legitimación social de la gestión.

Resultados

1. Integración de una red de trabajo colaborativo: conformar una comunidad de práctica con todos los responsables de áreas de personal (jefes y directores) pertenecientes al Poder Ejecutivo Provincial. Ver cuadro 1: Participación de los responsables en los encuentros presenciales.

Participación de organismos públicos vinculados con las áreas de personal:

1. La Unidad Provincial de Sistemas y Tecnologías de Información (UPSTI), pone a disposición los sistemas informáticos que son útiles para agilizar las tareas que realizan las áreas de personal tales como: Legajo electrónico, módulo de embargos, módulo de licencias, módulo de seguros, etc.
 2. La Caja de Previsión Social presenta todos los servicios previsionales y la forma de acceder a cada uno. Marco normativo y procedimientos.
 3. El Instituto Provincial del Seguro presenta los procesos de Seguro por Accidente y Seguro de Vida.
2. Mejora continua: Se identifican los procesos comunes, se unifican criterios y se simplifican. Se revisa el marco normativo de cada proceso y se dispone en la plataforma virtual para la consulta permanente de los referentes.
- a. Legajo electrónico: Carga de datos en el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIARH) y digitalización de documentación respaldatoria por Organismos. Ver cuadro 2.
 - b. Presentación y capacitación para la Implementación del módulo de embargos en los distintos organismos públicos.
 - c. Capacitación programa por organismos a integrantes de las áreas de per-

sonal para la carga en el Legajo Electrónico.

3. Comunicación permanente: los miembros de la comunidad podrán compartir información y comunicarse a través del foro permanente para plantear las distintas consultas y fortalecer las relaciones personales y los equipos de trabajo.

4. Nuevo paradigma de gestión: la combinación de una red de trabajo colaborativo, la mejora continua y comunicación permanente permitirá el establecimiento de un nuevo paradigma de gestión y estilo de dirección donde se valore el rol del funcionario o servidor público y la organización se ponga de cara a la ciudadanía a la cual sirve.

Bibliografía

Valdano, Jorge. "Liderazgo, Gestión y Motivación de equipos". Administración Inteligente. AEVAL (MAP).

Desarrollo de capacidades y participación de los funcionarios públicos. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Página 15 y 16.

Carvalho, Roberto. (2006). "Innovación y Gestión del Conocimiento". Modelo, Metodología, Sistemas y Herramientas de Innovación. Díaz de Santos (ed). España. 469 páginas.

Gómez, Mirta Esther. (2006), Informe Final del Proyecto Primeros Pasos en la Gestión de Calidad en la Administración Pública, Subsecretaría de Recursos Humanos del Gobierno de la Provincia de Formosa, mimeo.

Ministerio de Administraciones Públicas y la Fundación Internacional y para Ibero América de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) 1ª edición, diciembre 2003, "Guía de Autoevaluación para la Administración Pública".

Secretaría de la Función Pública. Dirección de evaluación y calidad de procesos. Buenos Aires, Argentina. Enero, 1995. Programa para elaboración de manuales orientados a facilitar el control de gestión y mejora de los procedimientos. Guía 1.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 26 y 27 de Junio de 2003), "Consenso de Santa Cruz".

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1

1er Encuentro (2012)	
Organismos Participantes	Cantidad de Asistentes
35	51
2do Encuentro (2012)	
Organismos Participantes	Cantidad de Asistentes
38	58
3er Encuentro (2012)	
Organismos Participantes	Cantidad de Asistentes
36	56
4er Encuentro (2012)	
Organismos Participantes	Cantidad de Asistentes
38	58
5to Encuentro (2012)	
Organismos Participantes	Cantidad de Asistentes
43	63
6to Encuentro (2012)	
Organismos Participantes	Cantidad de Asistentes
39	56

Cuadro 2

Nº	Organismos	Legajos
1	Secretaría de Ciencia y Tecnología	4
2	Auditoría Gral. de la Provincia	10
3	Instituto Provincial del Seguro	25
4	M° de Turismo	25
5	Instituto P.A.I.P.A.	34
6	Secretaría Legal y Técnica	38
7	Defensoría del Pueblo	41
8	Dirección de Compras y Suministros	42
9	Ente Regulador de Obras y Ss. Públicos	46
10	Unidad Central de Administración de Programas	49
11	Lapacho LT 88 Canal 11 Formosa	60
12	Fiscalía de Estado	65
13	Contaduría General De la Provincia	69
14	Tesorería General de la Provincia	87
15	Instituto de Asistencia Social para Empleados Públicos	294
16	Unidad Provincial Coordinadora del Agua	145
17	Instituto de Comunidades Aborígenes	289
18	Instituto Provincial de la Vivienda	318
19	Dirección General de Rentas	345
20	Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento	355
21	Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia	194
22	Caja de Previsión Social de la Provincia	199
23	Instituto de Pensiones Sociales	203
24	M°de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo	1065
25	M° de Planificación, Obras y Servicios Públicos	659
26	M° de la Producción y Ambiente	908
27	Instituto de Asistencia Social para Empleados Públicos	233
28	Instituto de Colonización y Tierras Fiscales	240
29	M° de Economía, Hacienda y Finanzaas	951

Dr. en Física Universidad Nacional de La Plata
Estudios postdoctorales en Departamento de Física
Aplicada, Universidad de Stanford (USA) e Instituto
de Física Teórica, Universidad de Colonia (Alemania)
Secretario de Articulación Científico Tecnológica
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
Productiva. Gobierno Nacional

Alejandro Ceccatto

Ciencia, tecnología e innovación productiva | Articulación interinstitucional

Articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI)

Creación de la secretaría

La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCTIP) a fines del año 2007 generó una gran expectativa en la comunidad del área. La misma fue interpretada como una doble afirmación por parte del Gobierno Nacional: Primero, la aceptación de que, en una sociedad del conocimiento como la que vivimos, el único camino posible hacia el desarrollo de un país moderno e inclusivo transcurre a través de la ciencia y la tecnología. Segundo, un reconocimiento a la capacidad y compromiso con el país para con la comunidad científico-tecnológica, convocándola a sentarse en la mesa grande de las decisiones políticas, el Gabinete Nacional.

Junto a la creación del Ministerio, un aspecto innovador fue la inclusión en su estructura de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica (SACT)¹.

1|Anexo: Acciones de la Secretaría

Ésta tiene como misión generar sinergias entre las distintas instituciones de ciencia y técnica del país –organismos científico-tecnológicos (OCTs) y Universidades Nacionales (UUNN) y de Gestión Privada– promoviendo el desarrollo de un efectivo Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) que integre este complejo conglomerado institucional. Así, apelando a una analogía simple, podemos decir que el desafío de la SACT es lograr que eximios solistas constituyan una afinada orquesta, potenciando la riqueza de la diversidad institucional a través de la cooperación y complementación entre las mismas.

De esta manera podemos decir que la SACT tiene como finalidad optimizar el empleo de los recursos existentes para mejorar la eficacia entre los programas y proyectos de las diferentes instituciones de ciencia y técnica del país. Para esto impulsa la renovación y ampliación de la infraestructura así como también fomenta la formación y el empleo de científicos y tecnólogos en pos de una meta: afianzar el SNCTI.

CICYT (descripción general)

La principal herramienta de articulación a disposición de la Secretaría es el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT), conformado por los presidentes de los OCTs y por una representación de las universidades a través de siete rectores de UUNN designados por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) (en correspondencia con las regiones en las que se divide la educación superior) y uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Este cuerpo, que se ha venido reuniendo mensualmente durante los últimos cinco años de manera ininterrumpida, es el ámbito donde se promueven y acuerdan todas las acciones transversales al SNCTI que lleva adelante la Secretaría en cumplimiento de sus misiones y funciones.

Las decisiones que adopta el Consejo son definidas por consenso o votación de los representantes de las instituciones integrantes² en las sesiones de trabajo que se realizan una vez al mes. En este espacio de encuentro se enumeran dificultades y desafíos detectados dentro del sistema y se establecen propuestas de abordaje para cada problemática en particular.

De esta manera se han acordado diferentes Comisiones de Trabajo en:

Recursos Humanos: Relevamiento y análisis de escalafones existentes, escalas salariales y regímenes jubilatorios para investigadores.

Becas: Relevamiento de becas de investigación; diseño del Sistema Nacional de Coordinación de Becas al que podrán adherirse a través de la firma de un Convenio los Organismos de Ciencia y Tecnología (OCT) y universidades otorgantes.

²|Anexo: CICYT - Instituciones Integrantes

Comunicación Institucional: Coordinación de acciones de difusión y divulgación de actividades desarrolladas por las instituciones del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Vinculación tecnológica: Discusión de acciones a ser impulsadas en materia de vinculación y/o transferencia tecnológica, creación de empresas de base tecnológica, etc.

Programa Complementario de Seguridad e Higiene en Laboratorios de Investigación y Desarrollo en Ciencia y Tecnología: Financiamiento complementario de los esfuerzos de los OCT y universidades en materia de seguridad e higiene en laboratorios de investigación.

Programa de Acreditación de Laboratorios del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Financiamiento de la adquisición de los Servicios de Acreditación y de Monitoreo de Buenas Prácticas de Laboratorio (BPL).

Programa de Apoyo a nuevas formas de Organización Interinstitucional en Temas Estratégicos: Promoción de la integración de capacidades de instituciones de ciencia y tecnología en centros físicos o virtuales sobre temas estratégicos.

Asimismo, la SACT promueve y administra facilidades transversales del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, tales como:

Biblioteca Electrónica de Ciencia y Tecnología: Acceso de las instituciones a publicaciones periódicas y libros en formato electrónico.

Programa de Grandes Instrumentos y Bases de Datos: Busca alcanzar una utilización eficiente de los grandes equipamientos y una mejor organización y acceso a las bases de datos científicos existentes en las distintas instituciones de ciencia y tecnología de todo el país.

Este programa está constituido por Sistemas Nacionales, que actúan en forma coordinada en diversas áreas de interés para la comunidad científica, con el fin de poner a disposición de los investigadores tanto las bases de datos como los equipos registrados en el patrimonio de un organismo público. Asimismo, brindan apoyo económico a las instituciones adheridas para garantizar su actualización constante.

La SACT tiene además a su cargo la evaluación de grandes proyectos en ciencia y tecnología que requieren inversiones de importancia para su concreción. La misma se realiza a través de dos comisiones especialmente creadas para ese fin:

El desafío de la SACT es lograr que eximios solistas constituyan una afinada orquesta, potenciando la riqueza de la diversidad institucional.

Comisión Asesora de Grandes Proyectos de Astronomía y Ciencias del Universo ***Proyectos aprobados***

- CTA (Cherenkov Telescope Array) constituye un arreglo de telescopios para la detección de rayos gamma ultra energéticos (VHE) relacionados con agujeros negros y otros fenómenos extremos del universo. Este proyecto es una megalaboración internacional, con una inversión estimada en más de 250 Millones de dólares, que el ministerio está procurando se radique en Argentina.

- LLAMA (Long Latin American Millimetre Array) Instalación y operación de una antena para radioastronomía milimétrica y submilimétrica, en un sitio del noroeste argentino ubicado por encima de los 4.800 m s.n.m.. LLAMA contará con una antena de 12 m de diámetro, similar a las de ALMA, en el desierto de Atacama. Proyecto conjunto con la República Federativa de Brasil.

- ABRAS (Centro Astronómico Argentino Brasileño) Instalación de un telescopio de 1.5 m de diámetro con capacidad de operación remota, dedicado a observar en el infrarrojo cercano y medio, en el Cerro Macón, Puna salteña, a 4650 m s.n.m. (coordenadas 24° 36.6' S y -67° 19'). Permitirá estudiar estrellas frías, galaxias infrarrojas, nubes de partículas alrededor de estrellas, nebulosas, moléculas interestelares, enanas marrones y planetas. Proyecto conjunto con la República Federativa de Brasil.

- Observatorio GEMINI Participación con el 3,2% de tiempo de observación en el consorcio GEMINI internacional consistente en dos telescopios de 8.1 metros de diámetro que cubren ambos hemisferios del cielo, en Cerro Pachón (Chile) y en la isla de Hawaii (EEUU). Los miembros del consorcio GEMINI son EE.UU. Canadá, Australia, Brasil, Chile y Argentina.

Comisión Asesora de Grandes Instalaciones en Ciencia y Tecnología ***Proyectos aprobados***

- ANDES: Recomendación de apoyo condicionado a la construcción del túnel de Agua Negra que uniría la provincia de San Juan con la República de Chile. Construcción de un laboratorio subterráneo de 2500 m² de superficie dentro del túnel Agua Negra, entre los km 3 y 5 de los 14 km. del trazado, ubicándolo cerca del límite entre Argentina y Chile. Esa ubicación asegura un espesor de roca máxima de más de 1750 m para una mejor protección de la radiación cósmica.

- Laboratorio de Altura: Instalación de un laboratorio de altura en la ciudad de Chilecito –provincia de La Rioja-, a unos 5.000 metros s.n.m., en el cerro Famatina. Lo impulsa el nodo argentino del Centro Internacional para Ciencias de la Tierra (ICES) y tendrá como fin la investigación en Ambiente y Clima, Riesgo Ambiental y Territorial y Antropología Ambiental.

Comisión de Trabajo de Gestión de Riesgo

En el mes de junio del 2011, en la cordillera de los Andes comenzó una erupción fisural del Cordón Caulle, conocida como contingencia “del volcán Puyehue”. Si bien el volcán está ubicado en territorio chileno, nuestro espacio aéreo se vio comprometido por la lluvia de cenizas, del mismo modo que el suelo y cursos de agua de varias provincias sobre los que se depositó la misma.

En dicha oportunidad, a pedido de la Subsecretaría de Fomento y Desarrollo Provincial del Ministerio del Interior, organizamos el trabajo conjunto de los organismos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) con el objeto de proveerle información en tiempo y forma. Asimismo participamos con posterioridad en las acciones afines motorizadas por el Servicio Geológico Minero dependiente de la Secretaría de Minería del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y otorgamos, además, a la Universidad Nacional de Río Negro, una partida de dinero solicitada con el fin de financiar estudios específicos sobre el polígono de riesgos de las provincias patagónicas más afectadas por el evento.

Dada la eficacia de este trabajo conjunto, desde fines de 2011 y durante el curso de 2012, y también como iniciativa de la referida subsecretaría del Ministerio del Interior, comenzamos a gestionar junto a ellos la creación de una comisión de trabajo – esta vez de carácter permanente – con el fin de institucionalizar una metodología de interacción entre la Dirección Nacional de Protección Civil y los organismos del SNCTI, que coadyuvara a fortalecer la gestión integral del riesgo de desastre, evitando la mutua dispersión de esfuerzos.

Durante el lapso insumido en la tramitación del acto administrativo analizamos las iniciativas y propuestas en la materia existentes en los organismos del sistema, tales como las del Polo Tecnológico Constituyentes; colaboramos en el seguimiento de solicitudes de equipamiento y consultoría de varios organismos intervinientes en la contingencia volcánica, a satisfacer por medio de la Corporación Andina de Fomento; participamos de la evaluación de la herramienta informática “C.A.P.R.A” promocionada por el Banco Mundial para la evaluación probabilística de catástrofes provocadas por sismos e inundaciones y colaboramos con acciones de fortalecimiento institucional tales como la preparación de un plan estratégico en el Servicio Meteorológico Nacional, dado su carácter de organismo con fuerte involucramiento en la gestión de riesgo.

A lo largo de este período asistimos también a la presentación de varios informes que, sobre costo fiscal de los desastres, preparó el Banco Mundial para el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Jefatura de Gabinete de Ministros. También difundimos los propósitos de la entonces, futura comisión, en un evento organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y una mesa redonda sobre Gestión de Riesgos, Cambio Climático y Políticas Públicas, presentada por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores

de la JGM. Con el mismo fin, auspiciamos dos talleres, niveles nacional y regional, sobre vulnerabilidad social ante desastres, organizados entre la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y el International Council Science Union.

Finalmente, en diciembre de 2012, la Resolución Conjunta N° 841 de nuestro ministerio, y 001 del Ministerio del Interior, dio a luz a la Comisión de Trabajo de Gestión de Riesgo³ (CTGR) la cual, instalada en la órbita de esta Secretaría, opera como único enlace entre los organismos nacionales y universidades que realizan investigación y desarrollos tecnológicos con la citada Dirección, y sólo a través suyo, con las dependencias provinciales y el Consejo Federal correspondiente.

Tal como se previó, la nueva comisión tiene por objetivos brindar o procurar el desarrollo de insumos pertinentes para que la DNPC cuente con una carta federal de riesgos, un registro de expertos en amenazas, vulnerabilidad y riesgos, y otro que compile oficialmente información sobre los eventos acaecidos, para evaluar las experiencias. La comisión promoverá también la formación de recursos humanos y opinará sobre la adquisición y uso del equipamiento específico, en el sistema.

Entre los meses de abril y junio de este año, la CTGR completó su integración de representantes provenientes del SNCTI, incluyendo un representante por cada una de las regiones universitarias (miembros ordinarios) y reglamentó su funcionamiento. En el mes de julio incorporó a los representantes de otro conjunto de organismos que no integran el sistema, pero producen o consumen información aún, de un modo encadenado (miembros invitados). A la fecha de preparación de esta ponencia, la cifra de organismos/ dependencias públicas representadas orilla los veinticinco (la nómina integra el anexo de este trabajo).

Durante estos meses, no estuvieron ausentes las contingencias. Si bien la CTGR fue concebida para cumplir con su finalidad en los períodos comprendidos “entre emergencias”, al conformarse los escenarios de probable erupción del volcán Copahue, por un lado, desborde del río Paraná y afluentes, por otro, se puso la agenda de trabajo de la comisión a disposición de los organismos requirentes, configurando esta situación un ejercicio satisfactorio de cooperación.

Se prevé completar seis plenarios en 2013. Entre reuniones, ya están trabajando tres subcomisiones, a saber: Subcomisión de Contenidos y Producción de Información; Subcomisión de Interoperabilidad; y Subcomisión de Expertos.

ANEXO

Acciones de la Secretaría

Las acciones más relevantes implementadas por la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica (SACT) pueden agruparse en los siguientes programas:

³|Anexo: Organismos/dependencias integrantes de la Comisión de Trabajo de Gestión de Riesgo.

- Sistemas Nacionales de Administración de Grandes Equipamientos y Bases de Datos de información científica.
- Evaluación Institucional para el fortalecimiento y mejora del SNCTI.
- Programas de Seguridad e Higiene y de Certificación de Calidad de laboratorios públicos de CyT.
- Administración de la Biblioteca Electrónica y conformación de repositorios digitales institucionales.
- Conectividad del sistema a través de Innova-Red, la red avanzada nacional, y desarrollo de las capacidades de cómputo a través del Sistema Nacional de Computación de Alto Desempeño (SNCAD).
- Implementación del Sistema de Información de Ciencia y Tecnología Argentino (SICyTAR), incluyendo la base de curriculums (CV.ar), de proyectos en CTI y de instituciones del sistema.
- Conformación de Comisiones Asesoras inter-institucionales para la evaluación y financiación de grandes proyectos en CyT.
- Implementación del Plan Federal de Infraestructura para la Ciencia y la Tecnología destinado a la ampliación de infraestructura edilicia del CONICET y las UUNN.
- Reformulación de las pautas de evaluación del personal de C y T, particularmente de las actividades de desarrollo y transferencia tecnológica.
- Coordinación de la intervención del SNCTI en materia de gestión de riesgos de desastre entre emergencias.
- Administración de la relación del MCTIP con las Academias Nacionales y con las ONGs dedicadas a promover actividades científico-tecnológicas.

CICYT – Instituciones Integrantes

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), <http://www.conicet.gov.ar/>

Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), <http://www.cnea.gov.ar/>

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), <http://inta.gob.ar/>

Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), <http://www.inti.gov.ar/>

Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), <http://www.conae.gov.ar/index.php/es/>

Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), <http://www.segemar.gov.ar/db/>

Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero (INIDEP), <http://www.inidep.edu.ar/>

Instituto Nacional del Agua (INA), <http://www.ina.gov.ar/>

Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), <http://www.citedef.gob.ar/>

Servicio Meteorológico Nacional (SMN), <http://www.smn.gov.ar/>

Servicio de Hidrografía Naval (SHN), <http://www.hidro.gov.ar/>

Instituto Geográfico Nacional (IGN), <http://www.ign.gob.ar/>

Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), <http://www.anlis.gov.ar/>

Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), <http://www.cin.edu.ar/>

Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), <http://www.crup.org.ar/>

Instituto Antártico Argentino, <http://www.dna.gov.ar/>

Organismos/dependencias integrantes de la Comisión de Trabajo de Gestión de Riesgo

Miembros Ordinarios

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP); Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA); Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR); Instituto Nacional del Agua (INA); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS); Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); Instituto Antártico Argentino (IAA); Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF); Instituto Geográfico Nacional (IGN); Servicio Meteorológico Nacional (SMN); Servicio de Hidrografía Naval (SHN).

Miembros Invitados

Subsecretaría de Tecnologías de Gestión (Jefatura de Gabinete de Ministros); Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES), Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Dirección Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Hídricos, (todos ellos Min. de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios); Administración de Parques Nacionales (Min. de Turismo); Dirección de Cambio Climático (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (Min. de Economía y Finanzas Públicas); y Dirección Nacional de Servicios Financieros (Min. de Economía y Finanzas Públicas).

Ingeniera agrónoma. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Coordinadora de Relaciones Institucionales del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)

Claudia Bernazza Ma. Celeste de Pascual

Licenciada en Ciencia Política (UBA).

Federalismo | Relaciones interestatales | Instituciones formales e informales

El revés de la trama del federalismo argentino: reglas y prácticas en las relaciones Nación, provincias, Municipios

Presentación

En este artículo nos proponemos reflexionar sobre la organización del Estado en su trama de relaciones. Así como los roles y la organización estatal no están definidos de antemano sino que son una construcción histórica, en países federales como el nuestro, las relaciones entre los tres niveles estatales es una creación propia y situada. Nos animamos a conjeturar que la Nación, las provincias y los municipios argentinos están insertos en una trama de puentes y caminos -más o menos transitables, con pasajes más o menos obturados- construida a lo largo del tiempo.

Presentaremos las relaciones del federalismo argentino centrandó la mirada en dos dimensiones: una jurídica, es decir, los términos formales con los que

se presenta esta relación, y una segunda dimensión informal o, si se quiere, política, que atañe a las formas concretas que asumen estas relaciones. Los vínculos familiares, de afinidad, las cercanías culturales, así como las razones corporativas o políticas juegan en este campo no como un dilema ético sino como una trama social a la que no escapa el Estado. Estos vínculos deben reconocerse en su naturaleza y especificidad no sólo para potenciarlos, neutralizarlos, conducirlos o reconducirlos, sino también porque son la vía de actuación más extendida y por lo tanto la que dibuja el perfil de las instituciones. Si a estos vínculos los reducimos a un fenómeno de nepotismo tal como se ha estudiado hasta el momento, nos habremos perdido la mayor parte del juego de las instituciones. Hay que traer a escena, para un estudio de mayor profundidad, los vínculos de confianza que tanto se valoran en las organizaciones civiles y tanto se sospechan en las organizaciones públicas.

La complejidad de esta trama debe dar cuenta de “los problemas de acción conjunta (porque) al mismo tiempo que las jurisdicciones son soberanas, también son interdependientes” (Rey, 2009: 1). En este marco, la función de gobierno se complejiza y ramifica a niveles insospechados. La toma de decisiones, en estados que comparten territorialidad, no es precisamente un proceso lineal: “En países federales como la Argentina, la coordinación de políticas públicas genera complejidades adicionales que resultan aún más evidentes en el marco de una descentralización de funciones y competencias. Los sistemas federales implican la existencia de múltiples arenas territorialmente superpuestas de toma de decisión” (Serafinoff, 2012: 84).

Esta trama de caminos, puentes y levas dibujados en la “arena” no pueden ni deben reducirse a las formas jurídicas que se han previsto para la convivencia de soberanías, dado que “el diseño institucional federal expresa la existencia de una matriz de decisión conformada a partir de jerarquías formales de autoridad y líneas formales e informales de comunicación que las atraviesan” (Serafinoff, 2012: 86). Si nos atuviéramos a los vínculos formales que prevén nuestras normas, nuestros estados quedarían reducidos a máquinas ceremoniales. En la práctica, se paralizarían.

En relación con este debate, en el presente artículo intentaremos responder a los siguientes interrogantes: ¿cómo prevén nuestras normas las relaciones entre los distintos niveles estatales? ¿Cómo prevé la Constitución Nacional la relación entre la Nación y las provincias? ¿Qué tipo de relaciones no están previstas en la ley, pero juegan en orden a viabilizar u obstaculizar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno? ¿Son los gobiernos locales los únicos que vinculan esta trama con el territorio y sus comunidades?

El rol del Estado en países federales

Cuando en las ciencias sociales hacemos referencia al “rol del Estado”, debemos tener presente que este rol es una construcción histórica. Las elucubraciones

académicas, en todo caso, acompañan con sus recomendaciones o hipótesis lo que es una construcción social histórica y situada: “el rol del Estado en cada caso nacional tiene una inherente especificidad que se explica por las cambiantes circunstancias enfrentadas, históricamente, por cada sociedad” (Oszlak, 2007: 42-43).

En países federales como el nuestro, esto se hace más evidente dado que el rol de cada uno de los niveles estatales es un debate que nos acompaña desde el fondo de la historia.

La construcción del rol en estados federales es necesariamente una construcción en relación con los otros niveles. El rol de cada nivel se define en una discusión ardua y permanente acerca de “quién hace qué”. Por esta razón, al hecho más conocido de que el rol del Estado no está predefinido, debe agregarse que tampoco están predeterminadas las relaciones interestatales.

El federalismo en la Argentina y el auge de “lo local”

Porque las provincias son preexistentes a la Nación, porque ésta tuvo que reconocerles su poderío al redactar la Constitución de 1853, así como por razones más cercanas en el tiempo, el federalismo argentino es mucho más “federal” de lo que se supone tanto en ámbitos académicos como políticos. Tal como señala Maximiliano Rey, “en las últimas décadas, tras los procesos de democratización y descentralización, las jurisdicciones subnacionales han adquirido mayor importancia. Esta mayor relevancia subnacional, asociada a las prerrogativas para desarrollar sus propias políticas en sus campos de incumbencia, no supone la inexistencia de competencias del Estado nacional (el cual continúa siendo el centro de referencia del sistema de gobierno argentino) ni de tareas concurrentes” (Rey, 2009: 1).

Sin embargo, en la década del 90, los gobiernos municipales parecieron albergar nuestras mayores esperanzas en materia de renovación de la política y modernización del Estado. Estas expectativas tuvieron su origen en las corrientes hegemónicas en materia de reforma estatal, cuyas propuestas se centraron en este espacio institucional. Sin embargo, las provincias han sido, en la historia argentina, los enclaves de las controversias y los conflictos sociales y políticos fundantes de la organización nacional (Bernazza, 2005: 1-2).

La literatura del desarrollo local y su auge en Europa se asentaron en un enfoque “comarcal” de la política, el que podemos asociar a las ideas que sostienen la obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. Pero en América Latina se desplegó, a lo largo de tiempo, otra configuración del territorio: en el sur que habitamos, está más arraigada la idea de “pago” -como ámbito territorial extenso y difuso- que la idea de “ciudad” o “comarca” característica de la utopía tocquevilleana (Bernazza, 2007: 211).

Las corrientes académicas del período plantearon lo comarcal como escala ideal por la relación más directa con el ciudadano. En estas posturas subyacen prejuicios respecto de la Nación y las provincias. La década del 90 sentenció, a través de sus mejores voces, la muerte de las naciones y la preeminencia de las ciudades sobre cualquier otra jurisdicción. A contracorriente de estas voces, Benedict Anderson le anunciaba al mundo la vigencia de los dispositivos nacionales y la novedad de que ninguna comunidad es real, porque toda comunidad es imaginada .

Según este autor, “todas las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo (y quizás incluso éstas) son imaginadas” dado que “aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión” (Anderson en Bernazza, 2005: 6-7). A partir de numerosas evidencias, la conclusión de Anderson es contundente: “el fin de la era del nacionalismo, anunciado durante tanto tiempo, no se encuentra ni remotamente a la vista. En efecto, la nacionalidad es el valor más universalmente legítimo en la vida política de nuestro tiempo” (Anderson en Bernazza, 2005: 8).

Reglas y prácticas institucionales

Antes de adentrarnos en el vínculo que establecen estos tres niveles estatales fijaremos nuestra posición respecto de su institucionalidad. A diferencia de otros autores contemporáneos, Carlos Vilas va a estudiar las instituciones desde una óptica novedosa y también concluyente:

“Las instituciones son efectivamente importantes, aunque no siempre, ni tanto, por las razones ofrecidas por el neoinstitucionalismo. Ante todo, porque son el producto o el efecto -según la mayor o menor dosis de intencionalidad que prime en su gestación- de conflictos y competencias entre actores guiados por intereses; de ahí que tan relevante como su explicitación formal es el modo en que esos actores las viven y las practican. Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional. Esto no descarta la manipulación institucional con el fin de obtener determinadas ventajas que, de otra manera, no se conseguirían; es tan cuestionable desconocer la existencia de situaciones de este tipo como centrarse exclusivamente en ellas. Un análisis realmente productivo a los fines del mejoramiento institucional debería indagar acerca de las causas que motivan esas reales o imaginadas desviaciones. Más aún: suponerlas como desviaciones implica imaginar que existe una sola manera de hacer bien las cosas.” (Vilas, 2012: 44 – 45)

Coincidiendo con Vilas, cuando en este artículo describamos las relaciones informales, lo haremos con la convicción de que éstas no rompen ni debilitan las instituciones, sino que “juegan” en su trama, creándola, recreándola, o simplemente, discurriendo en ella.

Fernando Pedrosa, siguiendo a Douglas North, sostiene que “formal e informal son valores extremos de una misma dimensión y no dimensiones diferentes. Es decir que lo que cambia es el grado en que una organización es más o menos informal en su funcionamiento.” (North en Pedrosa, 2001: 118) Con lo cual, “no debe plantearse la relación entre ambos organigramas desde la oposición o el contraste, sino que debe priorizar la interdependencia entre ellos ya que la informalidad no aparece como un fenómeno paralelo al sistema formal, sino que se entrecruza confundido con él” (Molina en Pedrosa, 2011: 118).

Apuntes sobre las relaciones intergubernamentales en Argentina¹

Para adentrarnos en los vínculos y distancias que se observan entre los tres niveles de gobierno definidos por el sistema institucional argentino, nos guiaremos por la paradoja que señala Allyson Benton en su estudio sobre el federalismo argentino: mientras los gobernadores han sido actores protagónicos en tiempos de crisis, la autoridad presidencial también ha sido un factor clave a la hora de enfrentar estos escenarios. En palabras de Benton:

“En lugar de plantear un panorama en donde las fortalezas de los líderes nacionales y locales son mutuamente excluyentes, muestro cómo los ejecutivos nacionales fuertes coexisten con líderes provinciales fuertes, cómo la elaboración de políticas centralizadas coexiste con la atención a los intereses locales, y cómo las delegaciones de las provincias con intereses propios coexisten con partidos nacionales disciplinados. Sin embargo, a pesar de que esas instituciones coexisten, también demuestro que no siempre lo hacen pacíficamente” (Benton, 2003: 104).

Las provincias argentinas han conservado mucho del enorme poder de sus tiempos confederados:

“Gracias a los poderes de que disfrutaban los gobiernos de las provincias, los líderes provinciales han desempeñado un papel fundamental en la política y el gobierno de Argentina desde el siglo XIX. Las provincias funcionan como los principales distritos electorales de Argentina y los políticos que aspiran a los puestos nacionales y provinciales deben hacer de la provincia su principal punto de referencia” (Benton, 2003: 109).

Del mismo modo, la autoridad presidencial ha conservado la investidura y las potestades que se le otorgaron en la segunda mitad del siglo XIX, jugando un papel relevante en la vida nacional.

1| Si bien el presente artículo hace referencia a las relaciones interestatales, en este apartado se abordarán específicamente las relaciones intergubernamentales.

Según Benton, en Argentina “los presidentes poderosos y las instituciones federales fuertes no son mutuamente excluyentes, sino que coexisten” (Benton, 2003: 132).

En este contexto, el Estado nacional, los estados provinciales y los municipios argentinos gobiernan y gestionan en diálogo con los otros niveles. El diálogo al que hacemos referencia no siempre supone relaciones formalizadas, como tampoco relaciones amigables o cortesés. Este diálogo opera aún contra las empatías y afinidades de las partes, sobre todo frente a temas de agenda o problemas complejos, los que presentan aristas que deben atender los diferentes niveles o a partir de las cuales deben dirimirse competencias. Las autonomías y soberanías son, por esta y otras razones, siempre relativas.

En este escenario, los enclaves nacionales o provinciales en territorio obligan a un diálogo no siempre presente en la macroestructura. Las unidades militares, observatorios, institutos, universidades y parques nacionales, entre otras “embajadas” del Estado nacional, suman un actor a la trama local que “juega” aún sin proponérselo. Así también, las regiones sanitarias, servicios educativos, delegaciones y departamentos judiciales y policiales provinciales despliegan actores y liderazgos que conviven con los líderes y jefes locales no siempre en buenos términos. El acuerdo que deben alcanzar las autoridades nacionales o provinciales con estos jefes a la hora de designar delegados o titulares de organismos hablará tanto de la necesidad de alcanzar gobernabilidad como de las alianzas que se despliegan más allá de lo estrictamente institucional. Pero como la última palabra la tiene quien designa, estos enclaves pueden renegar de los acuerdos y albergar potenciales competidores en la escala local o provincial.

La relación entre la Nación y las provincias en nuestro ordenamiento jur ídico

La Constitución argentina reconoce la existencia de tres niveles estatales. Su articulado define tanto las atribuciones del Estado nacional como las atribuciones provinciales no delegadas al gobierno federal. También establece que las provincias deben garantizar un régimen municipal.

Si bien la Constitución define una serie de competencias exclusivas de la Nación, existe un amplio conjunto de funciones sobre las que no precisa el alcance de las responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno. Por esta razón, distintas normas han modificado a lo largo del tiempo los alcances y responsabilidades de cada uno de estos niveles. También se define el régimen de coparticipación de impuestos, aprobado transitoriamente a fines de la década de los 80 pero que aún subsiste con varias modificaciones parciales. La Asamblea Constituyente de 1994 expresó la necesidad de alcanzar un nuevo consenso en esta materia, aún sin concretar².

²La ley de coparticipación debe tener como cámara de origen al Senado y será sancionado con el voto favorable de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. No puede ser modificada unilateralmente, no puede ser reglamentada (para evitar excepciones reglamentarias) y debe ser aprobada

La Constitución establece competencias privativas de la Nación (art. 126), concurrentes entre Nación y provincias (art. 125) y conservadas, no delegadas o reservadas por las provincias (art. 121). Las provincias delegan a la Nación el control de la Aduana, la formación de un único Ejército Nacional y la emisión de la moneda³.

Esto deja en claro la enorme cuota de poder que detentan las provincias argentinas, las que se dictan sus constituciones y eligen sus gobiernos. Dicho así, pareciera un dato no muy novedoso. Pero las innumerables disquisiciones periodísticas y académicas que refieren a la debilidad institucional de nuestras provincias obligan a refrescar este dato constitucional de primer orden. Vale recordarlo también frente a las diferencias notables con las formas de gobierno de Chile, Uruguay, Paraguay, vecinos que desconocen la existencia de figuras subnacionales soberanas -salvo los jefes comunales- y cuyo territorio se divide en departamentos administrados por la autoridad nacional.

En Argentina, el Poder Legislativo adopta el sistema bicameral justamente para poder dar lugar a la representación de las provincias en la Cámara de Senadores y la representación popular a través de la Cámara de Diputados. En esta última, se establece un piso mínimo de cinco diputados por provincia para que las provincias más despobladas tengan representación en la Cámara baja⁴.

Los consejos federales

Los consejos federales son ámbitos de encuentro entre la Nación y las provincias en los que se abordan temas de interés común y se intenta acordar políticas conjuntas. Existen diferentes consejos federales, y “la denominación de cada uno de ellos da cuenta de la política sectorial a la que se dedica” (COFEFUP, 2010: 4).

Los consejos federales pueden ser creados por ley o por acto administrativo, asumiendo diferentes estructuras y modalidades de funcionamiento. Esta institución sienta en una misma mesa a las autoridades provinciales con su par nacional con el objetivo de aunar criterios y articular el diseño e implementación de políticas. Estos consejos tratan de resolver el mayor problema de las

por las provincias. La disposición transitoria 6a. prevé que la ley de coparticipación debía sancionarse antes de finalizar 1996.

3| Art. 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros. (CN)

4| El decreto ley 22.847/83 asignó tres diputados más de los que por entonces se asignaban a cada provincia o distrito electoral y elevó el mínimo a cinco diputados por provincia.

“soberanías múltiples”, dado que son ámbitos donde se busca acordar con voluntades a las que no se les puede “impartir órdenes”.

Por nuestro sistema federal de gobierno, la participación de las provincias en estos consejos es voluntaria, por lo que las autoridades nacionales “invitan” a las provincias a participar. A diferencia de lo que es opinión extendida, las provincias pueden negar su participación o resolver en forma diferente que lo que postula una política nacional. De hecho, la provincia de San Luis optó en su momento por retirarse del Consejo Federal de Inversiones.

Si bien en la década del 90 crece la cantidad de consejos, este espacio de articulación de políticas tiene más de medio siglo de existencia. Los primeros consejos están relacionados con las políticas de cuño desarrollista del período 1958 -1962. El Consejo Vial Federal y el Consejo Federal de Catastro son de 1958, el Consejo Federal de Inversiones es de 1959 y el de Energía Eléctrica de 1960.

Oficinas nacionales en las provincias

En la Patagonía, donde las provincias fueron previamente territorios nacionales, suelen cobrar especial relevancia las oficinas nacionales, especialmente las unidades de las Fuerzas Armadas y los parques nacionales. Estos últimos pueden abarcar más de una provincia, indicio del poder que pueden detentar quienes ocupan sus puestos jerárquicos. Estos actores juegan en la trama de relaciones territoriales con una capacidad de gobierno más que estimable, convirtiéndose muchas veces en electores de figuras locales. Una empresa como YPF fue y es hoy, luego de su reestatización, una presencia gravitante en el territorio. Organismos como el Banco Nación, la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) o el PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) han desplegado y continúan desplegando delegaciones territoriales que operan como nodos de poder institucional y político con amplio margen de acción.

Otras formas de vinculación

Los casos del CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), INVAP (Investigación Aplicada Sociedad del Estado) o el Mercado Central son ejemplos de organismos en cuyos directorios están representados dos o tres niveles estatales. El CEAMSE es una empresa creada por los estados de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso del INVAP, de los siete miembros de su Directorio, cuatro son nombrados por la provincia de Río Negro, dos por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y el restante es elegido por el personal de la empresa.

La Corporación Mercado Central de Buenos Aires está dirigida por un directorio conformado por un representante del Estado nacional, uno de la provincia

de Buenos Aires y uno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los mandatos tienen una duración de cuatro años y la presidencia de la Corporación es rotativa.

La autonomía municipal en la Constitución Nacional

La Constitución Nacional de 1853 ya establecía la obligatoriedad de las provincias de asegurar el régimen municipal. Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 incorpora la autonomía municipal en el artículo 123: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” La Constitución Nacional establece que los municipios pueden cobrar tasas retributivas por servicios de alumbrado, barrido, limpieza, recolección de residuos. Asimismo, los municipios reciben ingresos a través de la coparticipación provincial.

Si bien la reforma constitucional de 1994 establece con claridad esta autonomía, no todas las constituciones provinciales la receptan en sus textos. Cada provincia ha seguido su propio criterio a la hora de ordenar la institución municipal.

Tal como señala Mónica Iturburu,

“a pesar del mandato constitucional, cinco constituciones aún no reconocen la autonomía municipal: Entre Ríos y Santa Fe, cuyas cartas de 1933 y 1962 son las más antiguas; Mendoza (1991) y Tucumán (1990) con constituciones modificaciones después del cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de la autonomía municipal; y Buenos Aires (1994), que reformó su carta con posterioridad a la modificación de la Constitución Nacional que impuso la obligación de reconocer la autonomía. Sin duda, el de Buenos Aires es el caso más transgresor, debido a que los constituyentes provinciales desconocieron la prescripción de la carta magna” (Iturburu, 2000: 8).

La autonomía municipal supone la autoconstitución a través de la elaboración de una carta orgánica, la elección de autoridades, la elaboración de un presupuesto propio y el cobro de tasas retributivas, aunque siempre en el marco de los acuerdos y reglas federales y provinciales. Esta situación desemboca en una autonomía relativa, la que se observa cabalmente en el reconocimiento que se necesita por parte de la autoridad provincial.

La relación Provincia – Municipios

La relación entre los municipios y sus provincias se formaliza a través del Poder Legislativo provincial, sea este unicameral o bicameral, en donde los legisladores representan a conjuntos municipales. Pero si bien los legisladores representan a uno o varios municipios en las legislaturas provinciales, es muy común observar que esta representación se ejerce por “turnos” y el legislador, en su turno, defiende más a su ciudad o distrito que a los otros de la sección

o departamento, dado que las secciones no son percibidas como tales o con identidad propia.

Algunas leyes provinciales prevén la conformación de consejos e invitan a participar a los municipios. Esta instancia de articulación permite la puesta en marcha de determinadas políticas públicas. Sin embargo, las relaciones más comunes entre un gobernador y los jefes comunales de su provincia son de tipo radial. Institucionalmente, se vehiculizan a través de la cartera política del gobierno provincial, pero a partir de temas de gestión, los intendentes se relacionan con todos los ministros a través de los funcionarios de su equipo abocados a los diferentes temas. La relación con el gobernador y su entorno inmediato es una relación que se reserva el intendente tanto para acordar como para confrontar a título individual o junto con otros intendentes de su región o sección.

El Gobierno provincial suele ser un actor muy potente frente a los municipios, lo que presupone una relación asimétrica excepto en aquellos casos de municipios con una economía robusta o un importante caudal de votos.

La Relación Nación – Municipios

Si bien esta relación está prevista desde el Ministerio del Interior⁵, los intendentes suelen entablar relaciones con todas las autoridades nacionales, ya que nada limita esta relación. Esto termina desembocando en una situación conocida por todos: los intendentes y sus colaboradores recorren las oficinas de las capitales provinciales y las delegaciones u organismos nacionales en busca de programas o proyectos que fortalezcan su gestión, en un entramado que se guía más por afinidades y oportunidades antes que por una estrategia planificada.

A modo de conclusión

La gestión pública en ámbitos federales debe atender estos y otros puntos de encuentro, así como las “fronteras” y superposiciones institucionales. Asimismo, debemos tener presente que la mayoría de los vínculos que operan en esta trama se originan y/o potencian a partir del conocimiento previo de los actores, y que las disposiciones legales suelen actuar solo como formalización de estas relaciones. Por esta razón, será necesario contar con un “mapa” de estos vínculos. Mapa siempre necesario, pero también siempre provisorio. Parafraseando a Freud, podemos decir que las instituciones son apenas una pátina sobre el cuerpo caliente de las interacciones sin reglas.

Los intendentes que buscan designar a los propios en delegaciones nacionales y provinciales o al frente de carteras ministeriales, la designación de funcionarios que visitan o viven en la capital provincial para hacer la gestoría del municipio, la presencia siempre influyente de funcionarios provinciales o nacionales en su territorio natal, son algunos de los caminos que se dibujan en este campo y que aquí apenas se esbozan.

5| Hoy Ministerio del Interior y Transporte.

La firma de convenios interestatales para la implementación de programas, los acuerdos con Universidades o entre varios municipios o provincias, formalizan algunas de estas vías, aunque claramente no las agotan. El federalismo argentino es una riquísima trama de relaciones que permite a los actores institucionales contar con diferentes dispositivos a la hora de gobernar y gestionar lo público.

Conocer las vías que nuestra normativa prevé así como las vías informales de relación, utilizar las que son preferibles en cada oportunidad, permitirá aumentar la capacidad de gobierno de cada unidad estatal siempre que prevalezca un pensamiento estratégico antes que el señalamiento de la pérdida de soberanía que estas relaciones podrían suponer.

Referencias bibliográficas

Benton, Allyson Lucinda (2003). "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino". En Revista POLÍTICA y gobierno, vol. X, núm. 1, 1er semestre de 2003. México. 2003:103-137.

Disponible en: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_X_N1_2003/LUCINDA%20BENTON.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

Bernazza, Claudia (2005). "El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa". Revista RAP Buenos Aires, Año III, N° 32, noviembre de 2005. 2005:1-15.

Disponible en: <http://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/DOCUMENTOS/+AUTOR1,1465/+REVISTA,RBSAS/+CA,1CNT0054015150000/1CNT0054015150000.html> consultado el 19 de junio de 2013.

Bernazza, Claudia (2005). "Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes". 2005:1-15.

Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar>, consultado el 19 de junio de 2013.

Bernazza, Claudia (2007). "Una experiencia de planificación local a la luz de las categorías de la planificación estratégica". En La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales – FLACSO Argentina, abril de 2007. 2007: 209-267.

Disponible en: http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1023/1/Tesis_Claudia_Bernazza.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

Consejo Federal de la Función Pública (2010). "Directorio de Consejos Federales de la Función Pública". Unidad de Coordinación General del COFEFUP. Buenos Aires, Mayo de 2010. 2010:1-133.

Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Directorio_Consejos_Federales.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

Iturburu, Mónica (2000). "Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional". Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP, diciembre de 2000. 2000:1-21.

Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipios.pdf> consultado el 15 de junio de 2013.

Oszlak, Oscar (2007). "El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación". En Revista NUEVA SOCIEDAD, No 210, julio-agosto de 2007. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3440_1.pdf consultado el 14 de junio de 2013.

Pedrosa, Fernando (2011). "Políticas públicas y partidos políticos: El peso de las instituciones informales. Definiciones teóricas y un estudio de caso sobre la UCR." En Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 1, Nro. 1, julio-diciembre 2011. Ediciones de la UNLA.

Rey, Maximiliano (2009). "Relaciones Intergubernamentales en Argentina: ¿Hacia mecanismos de coordinación de políticas?". 21st World Congress of Political Science - July 12 to 16, 2009. Santiago de Chile. 2009:1-61.

Disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2125.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

Serafinoff, Valeria (2012). "Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la 'explotación oportunista'?" En Revista Voces en el Fénix, Año 3, N° 18, septiembre de 2012. 2012: 84-91.

Disponible en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.18%20completo%20baja.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

Vilas, Carlos (2012). "Instituciones: Ni tanto ni tan poco". En Revista Aportes, Año 18, N° 30, julio - diciembre 2012. 2012: 43-51.

Ponencias y paneles presentados por Administradores Gubernamentales

La activa participación del conjunto de Administradores Gubernamentales fue un elemento clave para el éxito del 7° Congreso Argentino de Administración Pública, tal como ocurrió en las ediciones anteriores.

La gran cantidad de Administradores Gubernamentales que presentaron ponencias como expositores, hace imposible la publicación completa de sus trabajos en este número de la Revista. Sin embargo, deseamos dejar constancia de la gran riqueza temática y profundidad de análisis de las políticas públicas que han sido abordadas por nuestros colegas Administradores Gubernamentales, ya sea como parte de las actividades del Observatorio de Políticas Públicas, como organizadores de paneles, o como expositores, sin mencionar el enorme esfuerzo realizado por los colegas que colaboraron en la organización logística del evento y en la coordinación académica de la totalidad de las ponencias y paneles presentados.

Un evento con más de 3800 inscriptos, 700 expositores, distribuidos en 144 actividades, paneles, mesas temáticas, conferencias, presentaciones de libros y revistas, fue el resultado del trabajo mancomunado del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, a quienes les agradecemos la colaboración, compromiso e invaluable participación.

Las ponencias presentadas en el Congreso están disponibles en la página web de la Asociación de Administradores Gubernamentales: www.asociacionag.org.ar

a.- Paneles organizados y coordinados por Administradores Gubernamentales

Panel / Coordinador	Síntesis
(005) PANEL: Energías alternativas y preservación ambiental. Coordinador: AG Ing. Rafael César MINSKY	Se trata el tema del Desarrollo Científico Tecnológico y las Energías Alternativas, tema que está estrechamente ligado a la preservación ambiental. Este panel, integrado por altas autoridades de la provincia de San Juan, tiene por objeto presentar, a través de la gestión, las posibilidades que nos brinda la naturaleza de aprovechar fuentes alternativas de energía como aporte tanto a la propia producción energética como a la preservación ambiental, incluyendo también la posibilidad de obtener energía partiendo de la protección del ambiente.
(006) PANEL: Mejora de las condiciones laborales en el sector público. Experiencias de gestión. Coordinador: AG Ing. Roberto TOMASINO	Se analizarán distintas experiencias de gestión para la mejora de las condiciones y medio ambiente laboral en el empleo público. Se expondrá sobre los avances del Programa de Regularización de las Condiciones de Salud y Seguridad en el Trabajo en Organismos Públicos que impulsa la Superintendencia de Riesgos del Trabajo que alcanza a organismos nacionales, provinciales y municipales. Además, se presentarán los avances en materia de administración de recursos humanos que lleva adelante la provincia de Buenos Aires para el empleo público.
(007) PANEL: Con- trol de Alimentos, un desafío compartido. Coordinador: AG Lic. Norberto ONETO	El crecimiento del mercado interno de alimentos y la eliminación del doble estándar imponen un trabajo coordinado en los niveles nacional, provincial y municipal que debe entender el control de la sanidad y calidad de los alimentos en una perspectiva de cadena. La sustentabilidad del PEA 2020 desde la perspectiva sanitaria y ambiental.

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>(008) PANEL: El Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 como organizador estratégico de las políticas públicas educativas.</p> <p>Coordinadora: AG Ing. Patricia Elena MORALES</p>	<p>Desde el 2003 la política educativa nacional exige una mirada pedagógica al interior de la infraestructura escolar. Esta Dirección, las áreas pedagógicas e Infraestructura planifican y priorizan a fin de aplicar con éxito desde la universalización del nivel inicial a la obligatoriedad del secundario a nivel del sistema educativo nacional.</p>
<p>(022) PANEL: Federalismo fiscal, la opinión de las provincias.</p> <p>Coordinador: AG Dr. Horacio CAO</p>	<p>El ámbito fiscal es un espacio clave de todo país federal, el lugar en donde los miembros de la federación adquieren y asignan recursos y potestades tributarias y financieras. En el caso de nuestro país, hay una cierta especialización en donde el grueso de los recursos -alrededor del 80%- son gestionados por la Nación, pero buena parte de la ejecución del gasto es realizada por las provincias. En este panel, distinguidos investigadores y funcionarios de amplia trayectoria comentarán este esquema de federalismo fiscal desde la perspectiva provincial.</p>
<p>(024) PANEL: La Promoción de la participación y la organización social como garantes del derecho a un consumo equitativo, solidario y sustentable.</p> <p>Coordinadora: AG Lic. Andrea ZAPATA</p>	<p>La Subsecretaría de Defensa del Consumidor del gobierno nacional presenta un panel donde los expositores desarrollarán las distintas acciones de liderazgo estatal para promover la participación de las organizaciones sociales, sindicales, comunitarias, barriales, de jubilados y amas de casa en la defensa de los derechos al consumo tutelados por la Constitución Nacional y la Ley de Defensa del Consumidor, N° 24.240 y para constituir y consolidar una Red Nacional y Federal de Defensores y Defensoras Comunitarios de Derechos en nuestro país. Para ello se profundizará en los distintos instrumentos de participación, información y capacitación desplegados y coordinados federalmente.</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>(025) PANEL: Evolución del Premio Nacional a la Calidad. Modelos de excelencia utilizados. Experiencias de ganadores.</p> <p>Coordinador: AG Ing. Armido BONELLI</p>	<p>La Gestión de la Calidad en el Estado es un área que cada vez presenta mayores desafíos debido a las necesidades siempre crecientes de la población. En septiembre de 1992 fue promulgada la Ley 24.127 que instituye en la República Argentina el Premio Nacional a la Calidad. Con más de 100 organizaciones que han competido desde entonces de las que más de 30 han recibido galardones es interesante conocer qué implica competir y escuchar la palabra de algunos de los ganadores.</p>
<p>(033) PANEL: Fortalecimiento de los Derechos de las personas con discapacidad.</p> <p>Coordinadora: AG Arq. Norma GIL</p>	<p>Según la Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDi), encuesta complementaria al Censo de 2001, instrumentada en poblaciones urbanas con 5000 habitantes o más, denota que en el 20,6 % los hogares habita por lo menos una persona con discapacidad, y que la prevalencia (total de las PCD dividió la población total por cien) estaba en el orden del 7,1%. El objeto de este panel es identificar algunas acciones instrumentadas desde el ESTADO NACIONAL y desde las ONGs en pro del ejercicio de los derechos de las Personas con Discapacidad.</p>
<p>(040) PANEL: Los desafíos de la calidad y la mejora de la gestión institucional para la inclusión: 20 años de la Universidad Nacional de San Martín.</p> <p>Coordinador: AG Lic. Héctor MAZZEI</p>	<p>El presente panel se propone analizar los ejes principales sobre los que la UNSAM ha articulado su desarrollo y las características distintivas de su proyecto educativo e institucional. Por un lado su estrategia de crecimiento basada en alianzas estratégicas la llevaron a construir una red institucional con las principales instituciones científico-tecnológicas del país. Por otro lado, la consolidación como una Universidad de investigación centrada en el estudio y la creatividad como ejes vitales de la cultura universitaria. En tercer lugar, el compromiso con la realidad social permite nutrir el saber y el conocimiento con las experiencias de vida. En cuarto lugar la creación de un ambiente de estudio donde la comunidad universitaria viva una experiencia transformadora a partir del conocimiento. Y por último, propiciar en la práctica cotidiana el diálogo entre las diferentes áreas de conocimiento como forma de enriquecer el proceso del aprendizaje.</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>(046) PANEL: Aporte de las Políticas de Ciencia Tecnología e Innovación, a la reconfiguración de la matriz productiva para el desarrollo local y regional con equidad y sustentabilidad.</p> <p>Coordinador: AG Ing. Emilio VELAZCO</p>	<p>Las ponencias ejemplifican cómo se generan las sinergias necesarias entre los diferentes niveles de gobierno entre sí y con las organizaciones de la sociedad civil, para la aplicación de soluciones basadas en desarrollos tecnológicos o innovaciones, destinados a un mejoramiento de la matriz productiva local o regional, y generando participación social en los procesos. El Director Nacional de Innovación del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, explicará los instrumentos de aplicación territorial que permiten esta relación virtuosa. Las restantes ponencias comprenden casos de integración de las políticas del MIN-CyT, caso INDEAR, y Alternativas de Industrialización de la ruralidad con apropiación local de los beneficios generados. Se analizará además la estrategia de reindustrialización frente a la actual restricción externa.</p>
<p>(051) PANEL: Diseño e implementación de políticas públicas. Desafíos conceptuales, articulaciones institucionales y modelos de gestión efectivos.</p> <p>Coordinador: AG Lic. Luis Alberto TORO</p>	<p>El objetivo del presente panel es abordar la cuestión de las políticas públicas desde el momento de su concepción hasta el de su implementación efectiva a través de los distintos programas, en los distintos niveles de gobierno. Para ello se analizarán varias cuestiones de carácter estratégico que intervienen en este complejo proceso y van definiendo y modelando la oferta programática gubernamental, desde la propia decisión política que las origina hasta su propio impacto en el terreno. En esta búsqueda, se analizan algunos programas nacionales y provinciales de reconocido impacto para tratar de identificar, a nivel de las articulaciones inter e intra gubernamentales, cuáles son los elementos que han tenido influencia –tanto sea a nivel conceptual o práctico- para definir el éxito o el fracaso de las iniciativas gubernamentales.</p>
<p>(053) ACTIVIDAD ESPECIAL: 50 años de estudios académicos en Administración Pública.</p> <p>Presentadores: Guillermo SCHWEINHEIM (Presidente AAEAP), Gustavo Daniel MARTINOVICH (Presidente de la AAG).</p>	<p>Homenaje a:</p> <p>Oscar OSZLAK</p> <p>Roberto MARTÍNEZ NOGUEIRA</p> <p>Marcelo CAVAROZZI</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>(054) PANEL: Liderazgo, equidad y sustentabilidad en materia turística.</p> <p>Coordinadora: AG Dra. Clelia LOPEZ</p>	<p>El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable definió visión y compromiso sectorial por un país inclusivo e integrado. Las herramientas del Sistema Argentino de Calidad Turística generaron el compromiso de más de 1300 organizaciones. Liderazgo, equidad y sustentabilidad en materia turística implica gestionar a todo nivel de gobierno con calidad, facilitar las herramientas necesarias en la búsqueda de la preservación del ambiente natural, la identidad cultural, la inclusión social y el patrimonio. En este panel expondrán: autoridades de Mendoza, de Salta (ganadora del Premio Nacional a la Calidad 2012) y el Ministerio de Turismo de Nación. Se expone el fortalecimiento de relaciones y sinergias en diferentes niveles de gobierno, el diálogo intergubernamental y los espacios de coordinación.</p>
<p>(055) PANEL: Nadie reclama un derecho que no conoce.</p> <p>Coordinadora: AG Dra. Diana BELLO</p>	<p>Los cambios que Latinoamérica ha experimentado en la última década se sustentan en gobiernos que promueven políticas públicas destinadas a una mayor inclusión en materia económica, social y cultural. El espectro radioeléctrico es un bien público y el rol del Estado en la gestión del mismo, tiende a democratizar la información como un derecho básico de la ciudadanía. La creación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual en el marco de la Ley de Servicios de Comunicación Democrática constituye una experiencia inédita a nivel mundial y busca promover la participación del público dando cuenta de sus reclamos, consultas y denuncias. Asimismo ha convocado a la participación efectiva de todos los actores involucrados, mediante audiencias públicas regionales y foros de debate permanente, con eje en todo el territorio de la Nación.</p>
<p>(073) PANEL: La Plata: lecciones aprendidas. La gestión de riesgos y la reducción de los desastres.</p> <p>Coordinadora: AG Arq. Judith BINSTOCK</p>	<p>Las recientes inundaciones que afectaron a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al área metropolitana y a la ciudad de La Plata han expuesto en forma trágica y brutal las consecuencias de que la gestión de riesgos no forme parte prioritaria en la agenda pública. A pesar de que Argentina ha apoyado desde su inicio en 2005 las cinco Prioridades de Acción del Marco de Acción de Hyogo para la reducción de desastres, el avance en su cumplimiento es una tarea lenta, y despereja, donde en un mismo territorio</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
	<p>pueden convivir graves omisiones como valiosas iniciativas para la prevención. El cambio climático, el ordenamiento territorial, los encuadres normativos, la preparación y la respuesta ante el desastre, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, se han constituido en ejes de una agenda de discusión necesaria.</p>
<p>(075) PRESENTACIÓN EDITORIAL: Revista “Aportes”, N° 30: “Continuidades y rupturas en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública”.</p> <p>Presentadores: AG Dr. Horacio CAO, AG Dra. Mercedes RIVOLTA, Dr. Gustavo BLUTMAN.</p>	<p>Después de que por décadas las voces más difundidas del mundo académico y político sostuvieran que el Estado era progresivamente impotente frente a la globalización, y crecientemente ajeno a la sociedad civil, ahora las voces mayoritarias subrayan su regreso y sus capacidades, más que su retirada y sus falencias. En línea con esta situación, en el marco de la puesta en debate de conceptos que hasta hace pocos años parecían indiscutibles, en el N° 30 de la Revista Aportes varios de los autores más prestigiosos del país exponen las ideas que están en la marquesina de la discusión sobre la Administración Pública en Argentina, América Latina y el mundo. El número 30 de la revista Aportes ha sido compilado por Gustavo Blutman y Horacio Cao.</p>
<p>(078) PANEL: Prospectiva y planeamiento. Vigencia del planeamiento estratégico.</p> <p>Coordinador: AG Ing. Guillermo VENTURUZZI</p>	<p>La noción de “incertidumbre” produjo una ruptura epistemológica que exigió nuevas formas de comprensión y acción, y herramientas asociadas, la prospectiva y la planificación estratégica. Planificar acciones en base a la construcción de escenarios futuros, desde una perspectiva sistémica, requiere diferenciar el entorno del contexto sin olvidar desde qué lugar emprendemos esa tarea. Cuando los planes son guiados por prospectivas realizados con amplia participación, como en la “TIC 2020”, se facilita la identificación de prioridades para seleccionar acciones. La planificación y monitoreo del territorio y del ambiente puede realizarse sobre la base de prospectivas interdisciplinarias. Con este fin, se realizó en Mendoza un ejercicio con la participación de especialistas y técnicos que validaron indicadores y escenarios.</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>(079) PANEL: La construcción de políticas públicas integradas: la Mesa Intersectorial Salud-Educación.</p> <p>Coordinadora: AG Dra. Isabel DURÉ</p>	<p>En el año 2011 los Ministerios de Salud y Educación de la Nación firman un convenio marco para conformar un espacio de cooperación, diálogo político y concertación que posicione al Estado y sus políticas públicas en un enfoque de derechos, donde la educación y la salud se consideren y se puedan ejercer como derechos humanos fundamentales, con cobertura universal y de calidad y políticas de financiamiento sustentables. Este acuerdo potencia el rol proactivo del Estado en la redistribución de la riqueza y en la elaboración de políticas integrales como herramientas que hagan frente a la pobreza y a la desigualdad social a fin de garantizar mejores condiciones de vida y una ciudadanía plena. En este marco, se crea la mesa intersectorial salud-educación que, integrada por representantes de distintas áreas de ambos ministerios a fin de mejorar la gestión de las acciones, programas y políticas ya existentes y crear otras que den respuesta a las prioridades identificadas en cada sector.</p>
<p>(080) PANEL: Experiencia aplicada en la gestión del Estado de egresados y alumnos de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.</p> <p>Coordinador: AG Ing. Rafael César MINSKY</p>	<p>La Universidad Nacional de Tres de Febrero favorece la inserción laboral de sus estudiantes y egresados mediante programas de pasantía y convenios con organismos públicos. El objetivo del panel es difundir como los estudiantes avanzados y graduados de la Licenciatura en Administración Pública aprovechan esas oportunidades para aplicar sus conocimientos en distintos ámbitos laborales del sector público, mostrando los beneficios del desarrollo cognoscitivo como herramienta favorable para el liderazgo de nuevos proyectos y la sustentabilidad de las organizaciones. Para ello se exponen cuatro casos que parten de distintas características de la inserción laboral de los estudiantes avanzados y egresado recientes, en todos los cuales se lograron aportes significativos para la gestión de las respectivas instituciones.</p>
<p>(083) MESA TEMATICA: Presentaciones de los ganadores del Concurso de Monografías del VII Congreso Nacional de Administración Pública.</p>	<p>Entrega de premios a los ganadores:</p> <p>Silvana TALAMONI</p> <p>Guillermina ACTIS</p> <p>Pablo HERRERO</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>Presentadores: AG Ing. Gustavo MARTINOVICH, Lic. Guillermo SCHWEINHEIM</p>	
<p>(084) PANEL: Innovando (en) el Estado: instrumentos y tecnologías de planificación y gestión de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.</p> <p>Coordinador: AG Lic. Gustavo BIANCHI</p>	<p>La universalización y profundización de los DDHH constituye uno de los fenómenos políticos/sociales/culturales más interesantes en los umbrales del siglo XXI. La lógica de los modernos DDHH vinculados a la construcción de un sistema democrático de alta intensidad basado en el principio arendtiano de “derecho a tener derechos”, está produciendo una modificación cuyos límites son aún imprevisibles en las reglas del juego político, y consecuentemente en uno de sus productos centrales: las políticas públicas. Pensar progresivamente a los DDHH ya no como un sistema positivado o un núcleo ético, sino como una plataforma de políticas públicas con sus correspondientes sistemas de planificación, gestión y desarrollo de RRHH, es el desafío a encarar en un contexto de gobernanza democrática.</p>
<p>(086) PANEL: Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público de la Provincia de Buenos Aires: 5 años de acción y de participación de los trabajadores.</p> <p>Coordinador: AG Ing. Carlos RÍOS</p>	<p>La participación de los trabajadores en las cuestiones atinentes a la salud y seguridad en el trabajo fue un tenaz e histórico reclamo de los gremios estatales en la provincia de Buenos Aires. A partir del año 2008, el gobierno provincial cambia el modelo conceptual e incorpora e impulsa, en acuerdo con los gremios estatales, la participación de los trabajadores en el tratamiento de las políticas públicas vinculadas a las CyMAT de los empleados del Poder Ejecutivo Provincial (P.E.P.). Este consenso llevó a la creación de la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público (CoMiSaSEP), integrada por representantes del P.E.P. y de los sindicatos de los trabajadores estatales. Esta política provincial también impulsa la descentralización a través de la creación de las Comisiones Jurisdiccionales Mixtas, en cada uno de los ministerios, órganos y empresas que conforman el gobierno provincial.</p>
<p>(088) PANEL: Control y procesos sustentables de mejora.</p>	<p>La implementación de auditorías integrales de gestión constituye una de las herramientas más eficaces para lograr procesos sustentables de mejora continua en las organizaciones. Las experiencias que se están desarrollando</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
Coordinadora: AG Dra. Rita TANUZ	en distintos ámbitos públicos están demostrando su importante capacidad de transformación de la gestión en términos de eficacia, eficiencia y economía.
(094) PANEL: Ciencia, tecnología e innovación productiva en la Argentina. Su articulación interinstitucional. Coordinador: AG Lic. Miguel MARTÍN	El MINCYT fue creado en 2007. Desde una de sus Secretarías, promovemos a diario la construcción y consolidación del sistema nacional de CyT, coordinando las actividades de los organismos y de aquellas estructuras que los nuclea, como es el caso del Consejo Interuniversitario Nacional -CIN. En el ámbito de un consejo interinstitucional -el CICyT-, integrado por quienes conducen estas organizaciones, buscamos crear sinergias para optimizar el uso de equipamiento, datos y publicaciones a través de los sistemas nacionales de grandes equipamientos y bases de datos. Asimismo, hemos impulsado ciclos continuos de evaluación institucional / planes de fortalecimiento, para la mejora de las instituciones, contribuyendo a dotar de equidad federal a la asignación de recursos.
(098) PANEL: La participación de las personas con discapacidad: nuevos desafíos. Coordinador: AG Dr. Pedro Ireneo ÁVALOS	La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la Organización de Estados Americanos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas han ampliado los marcos de la relación estado - sociedad en lo que hace a las personas con discapacidad. Se han abierto horizontes cada vez más alejados del viejo modelo médico hegemónico que constituyen nuevos desafíos para la participación de las mismas con el objetivo de lograr la plena inclusión social. Cada uno de los aspectos abordados en este panel, evidencian tanto la enorme magnitud del camino a recorrer hacia esos horizontes como la firme voluntad de participación de las personas con discapacidad orientada a obtener su reconocimiento como sujetos de derechos.
(099) PANEL: Ámbitos de negociación en el empleo público en la provincia de Buenos Aires. Coordinador: AG Ing. Carlos RÍOS	Se exponen distintas herramientas de negociación para el empleo público en la provincia de Buenos Aires. En particular, se analizan los avances en materia de negociación colectiva, el marco jurídico para la participación de los trabajadores en la mejora de las condiciones y medio ambiente laboral en el empleo público y el abordaje innovador para atender la salud y seguridad laboral de los agentes del Servicio Penitenciario Bonaerense y las Policías de la Provincia.

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>(107) PANEL: Gobierno electrónico y gestión pública ¿hacia un nuevo paradigma?</p> <p>Coordinadora: AG Dra. Mercedes RIVOLTA</p>	<p>Las administraciones públicas han ido incorporando en mayor o menor medida el uso de las TICs. La comunidad se ha apropiado de estas herramientas en su vida cotidiana. Este nuevo escenario ¿implica un cambio de paradigma en la administración pública? Frente a la crisis de los modelos weberiano y de la nueva gerencia pública ¿estamos asistiendo al surgimiento de un nuevo paradigma de gobierno electrónico o simplemente es un fenómeno accesorio a cambios más profundos? El panel analizará estas cuestiones a partir de la experiencia de expertos académicos y de gerentes con responsabilidades en la implementación de políticas de gobierno electrónico.</p>
<p>(111) PANEL: La gestión de las políticas educativas en la provincia de Catamarca.</p> <p>Coordinador: Raúl MURA AG (R)</p>	<p>En el marco de los objetivos del Proyecto de Investigación “Políticas Públicas e Iniciativa Privada en la Provincia de Catamarca”, una de las dimensiones de abordaje seleccionada es analizar las políticas públicas del sector Educación desde la perspectiva de la intervención propuesta por el Estado y como se configuran en un aporte al modelo de desarrollo que se plantea. El sistema educativo presenta una alta complejidad en correspondencia con la alta intensidad de ocupación de personal y de unidades educativas, asociadas a la dispersión geográfica en provincias como la nuestra. El panel presenta los avances alcanzados en la configuración de indicadores de control de gestión, la implementación del gobierno electrónico, la relación gestión estatal – privada, el uso de incentivos fiscales para la formación del capital humano y la delimitación de categorías ocupacionales del turismo como actividades de formación para contribuir al desarrollo provincial.</p>
<p>(125) PANEL: Liderazgo sub - 35. El presente y futuro de Aerolíneas Argentinas.</p> <p>Coordinadora: AG Ing. Noemí MUCHNIK</p>	<p>Las organizaciones, tanto públicas como privadas, requieren para su gestión personal de conducción capacitado. Cuando miramos dentro de una organización pública, además de capacitación se deben buscar perfiles con vocación de servicio y que tengan un potencial de liderazgo, que con el correr del tiempo, puedan liderar esas organizaciones. Creo que es responsabilidad de los funcionarios de carrera, estar a la caza de esos talentos, y poder orientarlos a una gestión de responsabilidad por “cosa pública”. Cada uno de ellos contará su experiencia, de donde partió y porque creen que hoy ocupan este lugar en la empresa y cómo se proyectan.</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>(131) PANEL: La promoción del trabajo decente como política de inclusión social y desarrollo económico.</p> <p>Coordinador: AG Arq. Alejandro VIDAL</p>	<p>Una de las funciones más importantes del Estado está vinculada con el desarrollo del mercado laboral. Al respecto y luego de los importantes avances registrados en los índices de empleo en la última década, los esfuerzos gubernamentales se encuentran enfocados en mejorar la calidad del trabajo. Desde ese punto de vista se ha impulsado el “trabajo decente” como principal política de inclusión social. Este concepto, desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), significa promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan acceder a un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. La promoción de esta política de “trabajo decente” posibilita que el trabajador goce plenamente de sus derechos, tales como cobrar salarios de convenio y asignaciones familiares, gozar de licencias, acceder a una obra social, a una jubilación y al subsidio por desempleo si lo despiden, así como desarrollar sus tareas en un ambiente sano y seguro.</p>
<p>(135) PANEL: Sinergias en la gestión del transporte aerocomercial: Cuando los planetas se alinean.</p> <p>Coordinadora: AG Ing. Noemí MUCHNIK</p>	<p>Sinergia procede de un vocablo griego que significa cooperación. El concepto remite a la acción de dos o más causas que generan un efecto superior al que se conseguiría con la suma de los efectos individuales. Con la estatización de Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral y demás empresas asociadas, el transporte aerocomercial pasó a ser una pieza de la política de transporte del país como integrador del territorio y movilizador del turismo interno y receptivo. Para ello, todos los organismos del Estado asociados a esta función acordaron políticas y planes de trabajo que apuntan a este objetivo, sumando también al sector privado. Desde la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial, la Administración Nacional de Aviación Civil, el Organismo Regulador del Servicio Nacional Aeroportuario, Aerolíneas Argentinas y Aeropuertos Argentina 2000, se trabaja en forma permanente para que se incremente esta sinergia, teniendo la utopía de que los planetas se alineen.</p>
<p>(136) PANEL: ¿Diseñar innovaciones o generalizar las capacidades para innovar? Hacia un</p>	<p>Las capacidades de los servidores públicos son un activo inicial insustituible a la hora de implementar decisiones de calidad en el ámbito público, tanto en la gestión de los servicios como en los procesos que los generan, con el foco puesto en producir los resultados más próximos a los intereses de la ciudadanía, en su acepción más amplia.</p>

Panel / Coordinador	Síntesis
<p>nuevo modelo de gestión de RRHH en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.</p> <p>Coordinador: AG Ing. Valentín DÍAZ</p>	<p>Con este supuesto, en la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores estamos implementando un nuevo modelo de gestión de los recursos humanos del Ministerio que, tanto en el ámbito interior como extramuros, nos permita contar con un moderno sistema de información para la toma de decisiones estratégicas. Un factor clave del modelo es la participación de todas las áreas específicas. Esto permite, a la vez que capitalizar los conocimientos disponibles, contar con una red de liderazgos distribuidos atentos a mantener los avances, impulsar nuevas mejoras y hacer convergentes los esfuerzos en torno a los alertas del sistema para producir su ajuste.</p>
<p>(139) PANEL: La actuación del SE-GEMAR frente a la peligrosidad geológica y su gestión como servicio público.</p> <p>Coordinador: AG Lic. Miguel MARTÍN</p>	<p>Describimos estudios aplicados y acciones de evaluación y mitigación de los peligros geológicos que el Servicio Geológico Minero Argentino, dependiente de la Secretaría de Minería de la Nación, realiza a través de programas y proyectos específicos. Para brindar insumos a las políticas de ordenamiento territorial es preciso comprender las características morfológicas actuales de algunos valles cordilleranos. La calidad de vida de los pobladores de zonas susceptibles de sufrir daños por eventos naturales depende también de la capacidad técnica gubernamental para producir y comunicar eficazmente información sobre la aptitud para el uso de los suelos y sobre la evolución de los eventos en marcha. La articulación con otros organismos públicos y la cooperación internacional inciden positivamente en los logros alcanzados.</p>

b.- Ponencias presentadas por Administradores Gubernamentales

Panel	AG/Ponencia
<p>(003) PANEL: Reflexiones sobre procesos, políticas y estrategias que caracterizan el cambio en las administraciones públicas.</p>	<p>AG Lic. Hugo Luis DALBOSCO</p> <p>“Condicionantes del sistema político en el cambio institucional”</p>

Panel	AG/Ponencia
(008) PANEL: El Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 como organizador estratégico de las políticas públicas educativas.	AG Ing. Patricia Elena MORALES “De la Emergencia Edilicia al PNEO y FD: Planeamiento de la infraestructura educativa 2012-2016.”
(015) MESA TEMÁTICA: Modernización e innovación estatal. Algunos casos.	AG Lic. Héctor MAZZEI “Nuevos Liderazgos y Gobernabilidad: Saliendo de la Jaula de Hierro. Reflexiones desde el Neoconstitucionalismo.”
(024) PANEL: La Promoción de la participación y la organización social como garantes del derecho a un consumo equitativo, solidario y sustentable.	AG Lic. María Dolores MARCH “Promover organización y generar herramientas para el ejercicio de nuestros derechos como consumidores.”
(025) PANEL: Evolución del Premio Nacional a la Calidad. Modelos de excelencia utilizados. Experiencias de ganadores.	AG Ing. Armido BONELLI “Evolución del Premio Nacional a la Calidad.”
(046) PANEL: Aporte de las Políticas de Ciencia Tecnología e Innovación, a la reconfiguración de la matriz productiva para el desarrollo local y regional con equidad y sustentabilidad.	AG Ing. Emilio VELAZCO “Las Políticas de Ciencia y Tecnología para la Producción en una concepción sistémica para su aplicación a nivel local.”
(046) PANEL: Aporte de las Políticas de Ciencia Tecnología e Innovación, a la reconfiguración de la matriz productiva para el desarrollo local y regional con equidad y sustentabilidad.	AG Dr. Claudio CALLIERI “La estrategia de reindustrialización frente a las necesidades de importación de tecnología, bienes de capital y energía.”
(051) PANEL: Diseño e implementación de políticas públicas. Desafíos conceptuales, articulaciones institucionales y modelos de gestión efectivos.	AG Lic. Andrea ZAPATA “Concepción estratégica y articulaciones interinstitucionales en la gestión de políticas públicas. Los casos de los programas ‘Conectar Igualdad’ y ‘Argentina Conectada’.”

Panel	AG/Ponencia
(051) PANEL: Diseño e implementación de políticas públicas. Desafíos conceptuales, articulaciones institucionales y modelos de gestión efectivos.	AG Ing. Fernando CIANCIO COSTA “La articulación intersectorial de las políticas públicas. Una aproximación a su contexto, problemáticas y desafíos.”
(051) PANEL: Diseño e implementación de políticas públicas. Desafíos conceptuales, articulaciones institucionales y modelos de gestión efectivos.	AG Lic. Luis Alberto TORO “El libre juego de articulaciones intergubernamentales y su impacto en el diseño y gestión de las políticas públicas nacionales.”
(055) PANEL: Nadie reclama un derecho que no conoce.	AG Dra. Diana BELLO “Antecedentes y experiencias de Ombudsman.”
(055) PANEL: Nadie reclama un derecho que no conoce.	AG Ing. Eduardo RISSO “Aspectos generales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.”
(070) MESA TEMÁTICA: Políticas y programas de salud.	AG Dra. Silvia SORICHETTI, AG Dr. Daniel PAOLILLO “Análisis de las estrategias y acciones tomadas en los distintos períodos para la prevención de enfermedades derivadas del tabaquismo.”
(078) PANEL: Prospectiva y planeamiento. Vigencia del planeamiento estratégico.	AG Lic. Miguel MARTÍN “El futuro de un subsistema. Nosotros también somos entorno.”
(078) PANEL: Prospectiva y planeamiento. Vigencia del planeamiento estratégico.	AG Ing. Guillermo VENTURUZZI “De la prospectiva a la acción inmediata”
(084) PANEL: Innovando (en) el Estado: instrumentos y tecnologías de planificación y gestión de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.	AG Lic. Gustavo BIANCHI, Pilar CAVINA “Tecnologías de gestión para un enfoque de derechos humanos”

Panel	AG/Ponencia
(086) PANEL: Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público de la Provincia de Buenos Aires: 5 años de acción y de participación de los trabajadores.	AG Ing. Roberto TOMASINO "Acciones de CoMiSaSEP (2008-2013)"
(088) PANEL: Control y procesos sustentables de mejora.	AG Dra. Mercedes RIVOLTA "Evidencia digital: panorama legal y desafíos a futuro"
(097) PANEL: Desarrollo legislativo para la cobertura de riesgos ambientales.	AG Arq. María Cristina SOLANAS "Proyectos legislativos en Latinoamérica y Argentina: Rol del Estado y la sociedad civil en la reducción de la vulnerabilidad social."
(098) PANEL: La participación de las personas con discapacidad: nuevos desafíos.	AG Dr. Pedro Ireneo ÁVALOS "El cumplimiento del cupo reservado a las personas con discapacidad en el ámbito de la administración pública."
(101) PANEL: Contrataciones del sector público nacional: Perspectiva de las nuevas regulaciones y modalidades de gestión.	AG Dra. María Nilda VALLINA "La reforma del sistema de contrataciones: Principales etapas entre la vigencia de la Ley de Contabilidad de 1956 y la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, y a partir de ésta hasta el dictado del Decreto N° 893/2012".
(109) PANEL: Gestión de proyectos de la administración pública con financiamiento internacional.	AG Ing. Daniel ARAUJO "Gestión de proyectos de la Administración Pública con financiamiento internacional- Enfoque del beneficiario."
(116) MESA TEMÁTICA: Globalización y administración pública.	AG Dr. Pedro Ireneo AVALOS "La relación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el período abierto en el año 2003."

Panel	AG/Ponencia
(118) MESA TEMÁTICA: Ambiente y gestión de riesgos.	AG Arq. Jorge LOSADA “La gestión de la tierra como recurso.”
(129) MESA TEMÁTICA: Gestión de Gobierno y Planificación.	AG Dra. Ana CASAL “Planificación Estratégica. Experiencia de la Subsecretaria de Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.”
(136) PANEL: ¿Diseñar innovaciones o generalizar las capacidades para innovar? Hacia un nuevo modelo de gestión de RRHH en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.	AG Ing. Valentín DÍAZ, AG Ing. Daniel SÁNCHEZ “El proyecto de cambio del modelo de gestión de recursos humanos en el Ministerio de Relaciones Exteriores.”

c.- Mesas temáticas moderadas por Administradores Gubernamentales

Mesa Temática	Moderador
(012) MESA TEMÁTICA: Evaluación de políticas sociales.	AG Dra. Irene SACCONI
(013) MESA TEMÁTICA: Experiencias concretas de gestión de políticas públicas. Experiencias concretas.	AG Dra. Silvia SORICHETTI
(016) MESA TEMÁTICA: Procesos financieros y contrataciones.	Lic. Ruth ZAGALSKY AG(R)
(020) MESA TEMÁTICA: Experiencias de Planificación Estratégica.	AG Ing. Rafael MINSKY
(021) MESA TEMÁTICA: Gobiernos locales y políticas públicas I.	AG Dra. Viviana GAVIOLA
(041) MESA TEMÁTICA: Participación ciudadana y toma de decisiones.	AG Dra. Viviana GAVIOLA
(064) MESA TEMÁTICA: Empleo público, liderazgo y motivación.	AG Ing. Guillermo ALABÉS

Mesa Temática	Moderador
(066) MESA TEMÁTICA: Ciencia y Tecnología como política pública.	Lic. Ruth ZAGALSKY AG (R)
(070) MESA TEMÁTICA: Políticas y programas de salud.	AG Dra. Silvia SORICHETTI
(071) MESA TEMÁTICA: Presupuesto participativo.	AG Dra. María Inés MARTÍNEZ
(072) MESA TEMÁTICA: Políticas para la igualdad social.	AG Lic. Víctor Daniel PIEMONTE
(115) MESA TEMÁTICA: Cuestiones federales.	AG Dr. Horacio CAO
(116) MESA TEMÁTICA: Globalización y administración pública.	AG Dr. Pedro Ireneo AVALOS
(117) MESA TEMÁTICA: Gobiernos locales y políticas públicas III.	AG Lic. Andrea ZAPATA
(118) MESA TEMÁTICA: Ambiente y gestión de riesgos.	AG Arq. Jorge LOSADA
(122) MESA TEMÁTICA: Empleo y desarrollo productivo.	AG Lic. Luis Alberto TORO
(123) MESA TEMÁTICA: Transporte y educación vial.	AG Lic. Héctor SCHARGORODSKY
(129) MESA TEMÁTICA: Gestión de Gobierno y Planificación.	AG Ing. Gustavo MARTINOVICH
(142) (142) MESA TEMÁTICA: Democracia, participación y políticas públicas.	AG Lic. Luis Alberto TORO

A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

EDICIONES ANTERIORES

La Revista APORTE es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, creada con el objetivo de abrir debates respecto del sector público en un marco democrático de respeto y pluralismo.

A lo largo de las ediciones publicadas desde 1994, se ha dedicado a reflejar posiciones, reflexiones e investigaciones sobre la gestión pública y los desafíos que el desarrollo de la sociedad impone al diseño de las políticas y a la actividad estatal en general.

Los números ya publicados han sido digitalizados y pueden ser consultados a través de internet, en la página web de la Asociación de Administradores Gubernamentales: www.asociacionag.org.ar.

NÚMEROS PUBLICADOS

- Nº1 REVISTA APORTE - Otoño 1994
Gerard Mendel - Jorge Edmundo Bárbara - Mabel C. Thwaites
Rey - José Nun - Oscar Oszlak / Ernesto Gantmand
- Nº2 REVISTA APORTE - Primavera 1994
Enrique Zuleta Puceiro - Jorge Maiorano - Carlos Cartañá -
Alejandro B. Rofman
- Nº3 REVISTA APORTE- Otoño 1995
Félix Borgonovo - Eduardo Angeloz - Alicia Pierini - Carlos
Auyero - Juan Carlos Maqueda
- Nº4 REVISTA APORTE - Invierno 1995
Domingo Cavallo - Rodolfo C. Barra - Natalio Botana - Alain
Baiou - Ricardo Ferraro

- Nº5 DESOCUPACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO - Verano 1996
Armando Caro Figueroa - Julio César Neffa - Claudio Lozano / Roberto Feletti
- Nº6 REFORMA ADMINISTRATIVA - Otoño 1996
Jorge Rodríguez - Andrés Robríguez - David Osbome - Carl Böhret / Golfrid Konzendorf - Dora Orlansky
- Nº7 SERVICIO DE JUSTICIA - Invierno 1996
Germán J. Bidart Campos - Ricardo Gil Lavedra - Héctor Masnatta - Rafael A. Bielsa - Jorge A. Bacqué / Giego J. May Zuviría
- Nº8 COMPETITIVIDAD - Verano 1997
Roberto Martínez Nogueira - Rodolfo Gabrielli - Hugo Cormick
- Nº9 RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO - Otoño 1997
Claudia Bello - Tim Barnhart - Ricardo Sidicaro - Frank P. Sipolla - Juan C. Torre
- Nº10 POLÍTICAS PARA LAS PYMES - Verano 1998
Ana Kessler - Juan Carlos Del Bello - Rodolfo Gabrielli - Arnaldo Bocco
- Nº11 LAS PROVINCIAS Y LAS REFORMAS DEL ESTADO - Invierno 1998
Jorge Rodríguez - Arnoldo Castillo - Jorge Escobar - José L. Gioja - Oscar Oszlack
- Nº12 AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - Primavera 1998
Juan Walsh - Alberto Morán - María Julia Alsogaray - Héctor Sejenovich - Silvia Vázquez
- Nº13 LA CUESTIÓN SOCIAL - Otoño 1999
Bernardo Kliksberg - Eduardo Amadeo - Ernesto Aldo Isuani - Virginia Tedeschi / Mónica Desperbasques - Germán Sopeña
- Nº14 ¿QUÉ ESTADO? DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI - Primavera 1999
Fernando de la Rúa - Eduardo Duhalde - Domingo F. Cavallo - Carlos Saúl Menem
- Nº15 EL DESAFÍO DE EDUCAR - Otoño 2000
J. J. Lach - Marta Maffei - Susana Decibe - Adriana Puiggrós - Juan Carlos Tedesco - Guillermina Tiramonti
- Nº16 TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA - Primavera 2000
José Massoni - Jorge Casaretto - Pablo R. Andiñach - Carlos M. Balter - Gustavo Béliz / Jorge Srur
- Nº17 SALUD Y POLÍTICA DE ESTADO - Otoño 2001
Héctor Lombardo - Aldo Neri - Mario R. Rovere - Ginés González García - Roberto Oscar Tafani

- Nº18 DESARROLLO LOCAL - Primavera 2001
René Bonetto - Hermes Binner - Claudio Tecco - Oscar Madoery -
José Arocena - Daniel Arroyo - Roberto Bensi - Giovanni Scanagatta
- Nº19 POLÍTICA Y DEMOCRACIA - Primavera 2002
Roberto Gargarella - Daniel Campione - Jordi Borja - Marcelo
Escolar, Ernesto Calvo, Sandra Minvielle, Christian Scaramella -
Daniel Zovatto - Darío Salinas Figueredo - Margarita López Maya
- Nº20 EL DILEMA FISCAL - Primavera 2003
J. C. Gómez Sabían y Darío Rossignolo - H. Castagnola -
Alejandro Otero - Haydeé Ochoa Enríquez - J. Avila - A.
Hernández - Juan Carlos Maqueda - J. J. Rubio Guerrero -
Daniel Sabsay - Federico Sturzeneger
- Nº21 DEFENSA Y DEMOCRACIA - Invierno 2004
José Pampuro - Salvador Ghelfi Raza - Eduardo Luis Duhalde -
Carlos Barrachina y Juan Rial - H. Ballester - Elsa Bruzzone -
Geraldo Magela Da Cruz Quintao - Marcela Donadío - José Luis
García - Noemí Inés Rodríguez
- Nº22 MERCOSUR POLÍTICO - Primavera 2005
Helio Jaguaribe - Alfredo Atanosof - Félix Peña - Cristina Bozzo
y Graciela Ferro - Cecilia Mendoza - María Cristina Ueltschi -
Silvia Régoli Roa, Gabriel Lenclud y Américo Demaría -
Diego Guichón
- Nº23 POLÍTICAS CULTURALES - Verano 2006
Roberto Di Lorenzo - Luis Gregorich - Inés Urdapilleta - Pedro
Delheye - Ignacio Liprandi - Julio Gambina - José Luis Castiñeira
de Dios - Héctor Schargorodsky - Carlos Elía - Crisitna Antoine -
Octavio Getino
- Nº24 POLÍTICAS AMBIENTALES - Julio 2007
Gustavo Bianchi - Alberto Morán - Raúl Estrada Oyuela -
Roberto Page - Walter Pengue - Federico Rosales - Elva Roulet -
Alejandro Vidal
- Nº25 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO - Julio 2008
Rosario Aguirre - Claudia Bonan Jannotti - Andrea Borelli -
Mariana Caminotti - María L. Colombo - Virginia Guzmán - Ana
I. Heras - Marcela Lagarde - Beatriz Mirkin - Ana L. Rodríguez
Gustá - Betina Presman - Alicia Ruíz
- Nº26 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL-
PRIMERA PARTE - Noviembre 2008
Juan Manuel Abal Medina - Liliana de Riz - Alejandro Rofman

- Inés García - Ariel García - Esteban Rodríguez - Julio Saguir - Horacio Cao - Miguel Mouriño - Néstor E. Iribarren - Alejandro Morduchowicz - Sandra Nazar - Clelia Guiñazú

Nº27 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL- SEGUNDA PARTE - Agosto 2009

Jorge M. Capitanich - José Luis Gioja - Hermes Binner - Marina Raquel Riofrío - Silvia Vázquez - Roxana Rubins, Horacio Cao, Jorge Kukulak y Gustavo Martinovich - Jorge Neme - Carlos Gervasoni - Omar A. Autón - Julio César Fernández Toro - Luiz Carlos Bresser-Pereira - Guillermo F. Schweinheim

Nº28 EL ESTADO EN EL BICENTENARIO - Diciembre 2010

Juan Manuel Abal Medina - Daniel Piemonte - Andrés E. Rodríguez - Daniel Scioli - José Luis Gioja - Jorge M. Capitanich - Mauricio Macri - Carlos Tomada - Alberto Sileoni - Juan Carlos Tedesco - Mercedes Marcó del Pont - Guillermo Schweinheim - Ricardo Aronskind - Edgardo Mocca - Enrique Martínez - Ginés González García

Nº29 VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DESARROLLO ECONÓMICO E INCLUSIÓN SOCIAL - Junio 2012

Juan Manuel Abal Medina - Facundo Nejamkis - Jorge Milton Capitanich - Guillermo Schweinheim - Cristina Zurbiggen - Oscar Oszlak - María Carolina Podestá - Geraldina Brid - Guillermo V. Alonso - Valeria Di Costa - Nancy Madera - Pedro E Andrieu - Ergasto Riva - Viviana Gamarra

Nº30 CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LAS IDEAS SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Diciembre 2012

Juan Manuel Abal Medina - Gustavo Blutman - Horacio Cao - Carlos Vilas - Roberto Martínez Nogueira - Arturo Laguado Duca - Isidoro Felcman - Claudia Bernazza - Fabián Repetto - Maximiliano Rey - Sebastián Abad - Patricia Berrotarán - Elsa Pereyra - Pablo Fontdevila - Sergio de Piero

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN CEPAS

- 1 "EL APARATO DEL ESTADO 1943-1946. LOS PROLEGÓMENOS DEL PERONISMO", A.G. Daniel Campione
- 2 "LA CUESTIÓN REGIONAL Y LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIÓN EN LA ARGENTINA", A.G. Horacio Cao, A.G. Roxana Rubins
- 3 "TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN UN CONTEXTO NEOLIBERAL. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MISIONES EN LA DÉCADA DEL '70" A.G. Gisela Heuse
- 4 "EL JUEGO POLÍTICO Y LAS ESTRATEGIAS DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS" A.G. Mercedes Iacoviello
- 5 "LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO. BALANCE" A.G. Cristina Bozzo, A.G. Beatriz López, A.G. Roxana Rubins y A.G. Andrea Zapata.
- 6 "LAS LECCIONES DE LOS TRES TIGRES Y EL CASO ARGENTINO: CONDICIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DE CIERTAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO" A.G. Alberto Bisso.
- 7 "POLÍTICAS ESTATALES EN TORNO A LOS IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS PRODUCIDOS POR LA PRIVATIZACIÓN DE YPF EN CUTRAL-CÓ Y PLAZA HUINCUL (1990-1996)" Karina Costallat
- 8 "UNA PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE LA EVALUACIÓN DE GERENTES EN EL ESTADO", A.G. Mercedes Iacoviello
- 9 "INFORMACIÓN SOBRE MUNICIPIOS - UBICACIÓN, POBLACIÓN, PARTIDOS POLÍTICOS A CARGO DEL EJECUTIVO". Lic. H. Cao; Lic. A. Vaca
- 10 "SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN - EL CASO DEL MERCOSUR", A.Gs. Cristina A. Casellas, Cristina Bozzo, Graciela Ferro, Leónn A. Gos y María Rosa Stabile
- 11 "UNIDADES DE VINCULACIÓN TECNOLÓGICAS", Arq. Irene Muñoz, Lic. Ana Vívori, Ing. Oscar Galante
- 12 "UNA DESCRIPCIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES EN LOS '90". Lic. Pedro Pérez, A.G. Dr. Horacio Cao

- 13 "POLÍTICAS SOCIALES COMPARADAS - EL CASO ARGENTINO". A.G. Beatriz López
- 14 "CLASIFICACIONES Y AGRUPAMIENTOS DE PROVINCIAS Y TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA". A.G. Horacio Cao, A.G. Roxana Rubins, Lic. Josefina Vaca
- 15 "PARTICIPACIÓN DESCONCENTRADA DE LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO PORTEÑO: ¿HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA?" Lic. Maximiliano Rey

CUADERNOS DE GESTIÓN CEPAS

- 1 "EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL". A.G. C. Corazza y A.G. R. Zagalsky
- 2 "LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA - SIFEM - UN AVANCE EN EL CAMINO DE LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN" . A.G. Lic. Ruth Zagalsky, Lic. Inés Pozzi
- 3 "ESTUDIO DE CASO DE REFORMA DEL ESTADO EN PROVINCIAS. LAS PLANTAS ÓPTIMAS DE HOSPITALES EN CATAMARCA". A.G. Lic. Horacio Cao
- 4 "A CINCO AÑOS DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS - SIFEM - UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL". Lic. Ruth Zagalsky
- 5 "LAS INUNDACIONES DE SANTA FÉ DE 2003, EL SIFEM Y LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS NACIONALES". A.G. Sergio Negri - Lic. Ruth Zagalsky
- 6 "UNA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES". A.G. Irene Saccone - A.G. Carlos E. Pravaz, 2006

